



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MATEUS FURTADO ANDRADE

**A RESPOSTA ESTADUNIDENSE AO 11 DE SETEMBRO: A GUERRA AO TERROR E
A IMPOSIÇÃO DE REGIME DEMOCRÁTICO NO AFGANISTÃO**

LINHA DE PESQUISA: Interconexões Globais, Assimetrias e Conflitos

BRASÍLIA

2025

MATEUS FURTADO ANDRADE

**A RESPOSTA ESTADUNIDENSE AO 11 DE SETEMBRO: A GUERRA AO TERROR E
A IMPOSIÇÃO DE REGIME DEMOCRÁTICO NO AFGANISTÃO**

Projeto de dissertação apresentado ao Programa de Pós-Graduação de Relações Internacionais, da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Relações Internacionais

Linha de pesquisa: Interconexões Globais, Assimetrias e Conflitos

Orientador: Professor Doutor Antonio Jorge Ramalho da Rocha

BRASÍLIA

2025

MATEUS FURTADO ANDRADE

**A RESPOSTA ESTADUNIDENSE AO 11 DE SETEMBRO: A GUERRA AO TERROR E
A IMPOSIÇÃO DE REGIME DEMOCRÁTICO NO AFGANISTÃO**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação de Relações Internacionais, da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de concentração: Relações Internacionais

Linha de pesquisa: Interconexões Globais, Assimetrias e Conflitos

Banca examinadora:

Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha
(IREL - UNB - orientador)

Prof. Dr. Juliano da Silva Cortinhas
(IREL - UNB)

Prof. Dr. Reginaldo Mattar Nasser
(Departamento de Relações Internacionais - PUC/SP)

Prof. Dr. Alcides Costa Vaz
(IREL - UNB)

AGRADECIMENTOS

Toda dissertação é um trabalho solitário, agonizante e insuficiente. Nunca está perfeito ou do jeito como se esperava. Busquei manter, ao menos, integridade e coerência no processo de escrita, sempre buscando criticamente avaliar excessos e informações imprecisas. Agradeço pela paciência do meu orientador, Antonio Jorge Ramalho da Rocha, o qual foi muito solícito ao aceitar me orientar e ao me auxiliar nos momentos mais difíceis. Agradeço também a doutora já aposentada Maria Helena de Castro Santos, por ter me introduzido ao tema e por ter me guiado em meus primeiros trabalhos na academia e agradeço igualmente ao CAPES/CNPQ, por ter concedido a bolsa.

Deve-se ser justo com os adversários, no sentido de que é necessário esforçar-se para compreender o que eles realmente quiseram dizer, e não fixar-se maliciosamente nos significados superficiais e imediatos de suas expressões

Antonio Gramsci

RESUMO

O presente trabalho busca entender, por meio de *process tracing*, a resposta americana aos ataques de 11 de Setembro e o fracasso na implementação de um regime estável no Afeganistão. Argumenta-se que a política externa americana afastou-se dos princípios realistas, de modo que algumas decisões podem ser consideradas irracionais. O maior exemplo disso foi a Guerra Global ao Terror, uma agenda de combate ao terrorismo que implicou o aumento de intervenções desnecessárias no Oriente Médio, iniciada com a Guerra do Afeganistão, e o agravamento do problema do terrorismo. Entre as razões para o favorecimento do uso da força em detrimento da diplomacia e do balanço de poder, estão os interesses dos grupos que compõem o Complexo Industrial Militar e a necessidade de construir um novo inimigo público. Evidencia-se também que essa política prejudicou a criação de objetivos estratégicos claros na guerra e na reconstrução do Afeganistão.

Palavras Chave: Política Externa Americana; Guerra ao Terror; Process Tracing; Afeganistão; Imposição Forçada de Mudança de Regime Democrático.

ABSTRACT

The present work seeks to understand, through process tracing, the American response to the 9/11 attacks and the failure to implement a stable democratic regime in Afghanistan. It argues that American foreign policy deviated from realist principles, so that some decisions can be considered irrational. The greatest example of this was the Global War on Terror, a counter-terrorism agenda that implied an increase in unnecessary interventions in the Middle East, beginning with the War in Afghanistan, and the worsening of the terror problem. Among the reasons for favoring the use of force over diplomacy and the balance of power are the interests of the groups that make up the Military Industrial Complex and their need to build a new public enemy, against which American foreign policy was to be redirected. It also shows that this policy undermined the creation of clear strategic objectives in the war and reconstruction of Afghanistan.

Keywords: American Foreign Policy; War on Terror; Process Tracing; Afghanistan; Foreign Imposed Regime Change.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
1. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS E TEÓRICAS.....	17
1.1 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS.....	17
1.2 DISCUSSÃO TEÓRICA.....	19
2. O COMPLEXO INDUSTRIAL MILITAR E O DISCURSO DO INIMIGO.....	29
2.1. O QUE É O COMPLEXO INDUSTRIAL MILITAR?.....	29
2.2 O FIM DA GUERRA FRIA E O IMPACTO NO COMPLEXO INDUSTRIAL MILITAR.....	41
2.3. O INIMIGO DO PÓS-GUERRA FRIA E O CONSENSO BI-PARTIDÁRIO....	44
3. OS ANTECEDENTES.....	51
3.1. ASPECTOS SOCIOLÓGICOS DO AFEGANISTÃO.....	51
3.2. A FALÊNCIA DO ESTADO AFEGÃO E AS INTERVENÇÕES ESTRANGEIRAS.....	53
3.3 O SURGIMENTO DO TALIBÃ.....	55
3.4 O SURGIMENTO DA AL QAEDA.....	58
4. A GUERRA AO TERROR NO AFEGANISTÃO.....	64
4.1. O PROCESSO DE DECISÃO ACERCA DA GUERRA.....	65
4.2 OS PROBLEMAS ESTRATÉGICOS DA OPERAÇÃO ENDURING FREEDOM	68
4.3 OS PROBLEMAS COM OS ACORDOS DE BONN E A ESTRUTURA ESTATAL.....	70
4.4 O QUE DIZEM OS AFGHANISTAN PAPERS?.....	76
4.4.1 A RECONSTRUÇÃO DA DEFESA NACIONAL AFEGÃ E AS FORÇAS DE SEGURANÇA.....	77
4.4.2 A CORRUPÇÃO DURANTE A OPERAÇÃO.....	78
4.4.3 OS PROBLEMAS NO DESENVOLVIMENTO DO SETOR PRIVADO E DO CRESCIMENTO ECONÔMICO AFEGÃO.....	80
4.4.4 OS PROBLEMAS NA ESTABILIZAÇÃO DO PAÍS.....	81
4.4.5 OS PROBLEMAS NO COMBATE AO NARCOTRÁFICO.....	82

4.5 OS GASTOS COM A GUERRA AO TERROR.....	83
4.6 OS GASTOS COM O COMPLEXO INDUSTRIAL MILITAR COM A GUERRA AO TERROR.....	87
4.7 O RETORNO DO TALIBÃ.....	90
4.8 O GOVERNO OBAMA.....	91
4.9 GOVERNOS TRUMP E BIDEN.....	94
5. CONCLUSÃO.....	96
6.REFERÊNCIAS.....	101

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Produção de defesa dos EUA de 1940-2020.....	34
FIGURA 2 - Percentual da participação em relação ao investimento dos EUA em P&D, 1956-2020.....	37
FIGURA 3 - Origem do investimento em P&D.....	38
FIGURA 4 - Composição do investimento federal em P&D.....	38
FIGURA 5 - Principais Empreiteiras do DOD em 2022.....	40
FIGURA 7 - Controle do Talibã sobre o Afeganistão antes do 11 de setembro..	57
FIGURA 8 - mapa das operações.....	70
FIGURA 9 - Gastos com a Guerra do Afeganistão A.....	84
FIGURA 10 - Gastos com a Guerra do Afeganistão B.....	84
FIGURA 11 - Custo da Guerra do Iraque e da intervenção da Síria.....	85
FIGURA 12 - Custo total da Guerra ao Terror A.....	86
FIGURA 13 - Custo total da Guerra ao Terror B.....	86
FIGURA 14 - Gastos em Contratos no Afeganistão.....	89
FIGURA 15 Número de militares no Afeganistão entre 2002 e 2021.....	92
FIGURA 16 - Controle do Afeganistão.....	95

INTRODUÇÃO

Durante a virada do século XX, os Estados Unidos se encontravam relativamente livres da competição interestatal por segurança, uma vez que as outras potências ou estavam sob sua influência ou não eram capazes nem buscavam alterar a ordem surgida depois do ocaso soviético. Decerto, o cenário da década de 90 e início de 2000 parecia dar crédito a Fukuyama (2015) sobre o “Fim da História”, em que supostamente estaria posta a vitória do ocidente e de seus valores sobre as alternativas. Era um momento em que o socialismo enfrentava uma grave crise existencial, o neoliberalismo havia conquistado a economia política na maior parte dos países e das instituições financeiras, a globalização havia intensificado a interdependência econômica e várias iniciativas multilaterais davam a oportunidade para uma governança global mais participativa.

Esse cenário unipolar otimista, no entanto, não estava isento de problemas. Para que os Estados Unidos pudessem alcançar uma paz duradoura, os documentos da Estratégia de Segurança Nacional (NSS) da década de 1990 estabeleciam como prioridades a contenção de Estados falidos, a democratização de regimes autoritários, o controle da proliferação de armas de destruição em massa e a prevenção do terrorismo. (BUSH G.H.W. 1993 p.1; CLINTON W. 1994 pp.5-6). Em outras palavras, essa agenda de segurança buscava suprimir de forma definitiva qualquer oposição à ordem unipolar estabelecida

Para grupos conservadores e neoconservadores, em contraste com a dinâmica da Guerra Fria, caracterizada pela *détente*, argumentava-se que não era possível lidar com regimes autoritários como Iraque, Líbia, Coreia do Norte e Irã, através de ferramentas diplomáticas e de dissuasão (KAGAN R. KRISTOL W. 2000 pp.18-19). Em primeiro lugar, porque, para eles, esses Estados não eram considerados atores racionais. Segundo eles, caso esses regimes obtivessem armas de destruição em massa, agiriam de forma demasiadamente imprevisível, colocando em risco existencial os próprios Estados Unidos. Assim, considerando a impossibilidade de dissuadir o inimigo por meio de procedimentos tradicionais, esses grupos defendiam o uso da guerra preventiva e ações unilaterais (MEARSHEIMER J. 2003 pp.51-52).

Em segundo lugar, havia o risco de proliferação de armas de destruição em massa para atores não estatais, especificamente grupos terroristas operando em Estados falidos ou sob o patrocínio de *rogue states*, o que representava uma ameaça ainda mais grave. Esse temor recrudesceu com os ataques de 11 de Setembro, quando grupos fundamentalistas islâmicos associados a Estados frágeis, como o Afeganistão, foram considerados tão perigosos para a segurança norte-americana quanto Estados fortes (FUKUYAMA F. 2004 p.18). Se antes, para

enfrentar os desafios do Sistema Internacional, os Estados Unidos buscavam maximizar seu poder e assegurar uma posição favorável no balanço global de poder, nessa conjuntura, para lidar com os *rogue states*, os Estados falidos ou com os terroristas, os neoconservadores defendiam um passo além: a imposição de uma “hegemonia benevolente”(KAGAN R.; KRISTOL W. 2000 pp.vii-viii).

Em outras palavras, defendia-se o estabelecimento de um verdadeiro império americano, no qual os Estados Unidos eliminariam todos os inimigos e dominariam o globo pela força, moldando-o de acordo com seus interesses (MEARSHEIMER J. 2002). A ideia de um "império americano" era controversa, pois evocava imagens de dominação e imperialismo. No entanto, os neoconservadores argumentavam que essa liderança seria benéfica para o mundo todo, promovendo a democracia e a segurança global (KAGAN R. KRISTOL W. 2000 pp. 5-6).

Por sua vez, por trás do maior ataque terrorista em solo americano estavam 19 integrantes da Al Qaeda, divididos em quatro grupos, cada um responsável por sequestrar uma aeronave e atingir seus respectivos alvos: as duas torres do WTC¹, a sede do Departamento de Defesa, o Pentágono², e possivelmente o Capitólio ou a Casa Branca (9/11 Commission Report 2004). Ao atacar, respectivamente, os símbolos econômico, militar e político, os membros da Al-Qaeda almejavam tornar-se conhecidos e compelir uma resposta violenta por parte dos americanos.

Curiosamente, nenhum dos participantes era afegão e, quando analisada a composição social do grupo, três dos quatro pilotos — Mohammad Atta, Marwan al Shehhi e Ziad Jarrah — haviam se conhecido não no Afeganistão, mas em Hamburgo, na Alemanha, numa democracia pertencente à OTAN, longe do Oriente Médio e em um Estado com instituições fortes. Quase todos que formavam a célula de Hamburgo frequentaram universidades e vieram da classe média (NASSER R. 2021 p.79). Além disso, os próprios ataques de 11 de Setembro não foram concebidos no Afeganistão, mas na Alemanha, Estados Unidos, Espanha etc (9/11 Commission Report 2004 p. 73). Quem idealizou os primeiros ataques ao WTC foi Ramzi Yousef (BERNER B. 2006 p.81) e quem planejou as minúcias do ataque do 11 de

¹ Mais detalhadamente o voo American Airlines 11 de Boston com destino a Los Angeles teve como alvo a torre norte do World Trade Center. Nele participaram o líder dos ataques Mohamed Atta (egípcio) como piloto; Abdul Aziz al Omari (Arábia Saudita); Satam al Suqami (Arábia Saudita); Wail al Shehri (Arábia Saudita) e Waleed al Shehri (Arábia Saudita). Já o voo United Airlines 175 de Boston com destino a Los Angeles teve como alvo a torre sul do World Trade Center. Nele participaram Marwan al Shehhi (Emirados Árabes Unidos) como piloto; Fayez Banihammad (Emirados Árabes Unidos); Mohand al Shehri (Arábia Saudita); Ahmed al Ghamdi (Arábia Saudita) e Hamza al Ghamdi (Arábia Saudita).

² Em relação ao voo American Airlines 77 de Washington Dulles para Los Angeles, o alvo era o Pentágono. Os responsáveis foram: o piloto Hani Hanjour (Arábia Saudita); Khalid al Mihdhar (Arábia Saudita); Majed Moqed (Arábia Saudita); Nawaf al Hazmi (Arábia Saudita) e Salem al Hazmi (Arábia Saudita).

Setembro não foi Osama bin Laden, mas Khalid Sheikh Mohammed, que desde 1993 buscava uma forma de destruir as Torres Gêmeas e realizar outros atentados de grande porte (GUNARATNA R. 2002 p.xviii).

Além da transmissão mundial das imagens da queda das Torres Gêmeas e da destruição parcial do edifício principal do Departamento de Defesa, o evento como um todo elevou a Al-Qaeda ao papel de antagonista amplamente reconhecido, principalmente em virtude da resposta violenta do governo Bush aos atentados. De acordo com o Relatório da Comissão do 11 de Setembro de 2004³, a alta cúpula do governo, o Departamento de Defesa e as agências de segurança do espaço aéreo americano, como a FAA (Administração Federal de Aviação) e o NORAD (Comando de Defesa Aeroespacial da América do Norte), foram surpreendidos e não tiveram capacidade de resposta imediata, além de apresentarem diversas falhas nos protocolos de imigração, na inspeção de bagagens, no rastreamento de atividades suspeitas, no comando e na transmissão de informações vitais aos militares (9/11 Commission Report 2004 pp. 34-40).

O impacto foi significativo, mas mesmo o maior e mais devastador ataque terrorista da história americana não causou danos substanciais à capacidade bélica estadunidense e à base material de seu poder. Na verdade, do ponto de vista diplomático, os Estados Unidos emergiram fortalecidos, em virtude da ampla solidariedade recebida, inclusive de China e Rússia, que também temiam a atividade de grupos terroristas em seus territórios. Segundo Bush, pelo menos 51 países ofereceram ajuda para construir suporte militar à guerra contra o terrorismo, 136 países colocaram à disposição assistência militar direta, 46 organizações multilaterais declararam seu apoio e a própria OTAN e a OEA rapidamente invocaram as obrigações de seus tratados para defender o território dos Estados Unidos e ajudar no combate ao terrorismo⁴.

Até mesmo alguns países do Oriente Médio demonstraram interesse em se unir aos EUA para combater as redes terroristas que operavam em seus respectivos territórios e que representavam uma ameaça ao poder de suas elites. Ao mesmo tempo, o governo americano

³ A Comissão Nacional sobre os Ataques Terroristas nos Estados Unidos foi uma comissão criada em 27 de novembro de 2002 através da Public Law 107-306 para investigar os fatos e circunstâncias dos ataques do 11 de Setembro. Em um documento final, buscou-se fazer um relato completo das circunstâncias envolvendo os ataques terroristas através de 2.5 milhões de documentos relacionados a agências de inteligência, diplomacia, agências de *law enforcement*, aviação comercial, imigração, fluxo dos recursos das organizações terroristas etc e 120 entrevistas de indivíduos importantes como: George W. Bush (Presidente); Dick Cheney (vice-Presidente); George Tenet (Diretor da CIA); Colin Powell (Secretário de Estado); Donald Rumsfeld (Secretário de Defesa); Richard Armitage (Deputy secretary of State); Paul Wolfowitz (Deputy Secretary of Defense) (9/11 Commission Report 2004 p.xv).

⁴ Ver: <https://2001-2009.state.gov/s/ct/rls/wh/6947.htm> <acesso 21/06/2024>.

recebeu ofertas de cooperação dos serviços de inteligência de outros países para obter informações sobre os responsáveis pelos ataques, bem como outros detalhes, como o rastreamento de seus recursos financeiros⁵.

Por outro lado, o Conselho de Segurança da ONU sequer foi convocado para aprovar a operação Enduring Freedom, dado o consenso em torno da legitimidade da retaliação. Tanto que se adotou, de forma unânime, a resolução 1368 em 12 de setembro de 2001⁶, por meio da qual os membros do Conselho se dispuseram a combater, por todos os meios, as ameaças à paz e à segurança internacionais causadas pelos atos terroristas, reconhecendo o direito americano de autodefesa. Mas essa resolução não necessariamente concordava com uma retaliação unilateral nos moldes da Guerra Global contra o Terror, com a derrubada do regime do Talibã ou com a imposição de democracia sobre outros países arbitrariamente associados à Al-Qaeda

Embora estivesse implícito o aval para que os Estados Unidos agissem contra a Al-Qaeda e seus apoiadores, também estava implícito que tal ação deveria ocorrer dentro dos limites dos regimes internacionais estabelecidos. Entretanto, nos planos de guerra de Bush, sequer houve uma discussão séria sobre a opção diplomática, priorizando-se apenas uma retaliação em escala global (WOODWARD B. 2002 p.164). De fato, havia pressão da opinião pública americana para que Bush preparasse uma resposta forte e decisiva, pois, caso não tomasse providências rápidas, seu governo poderia ser inviabilizado. Por exemplo, Roger Ailes, diretor da FOX News na época dos ataques, avisou ao presidente que o público americano poderia tolerar esperar e ser paciente, mas somente se Bush estivesse preparando a medida mais dura possível contra os terroristas e seus apoiadores. Caso contrário, seu apoio poderia dissipar-se (WOODWARD B. 2002 p.178).

Mas, mesmo com essa pressão popular, não houve provas de que o regime do Talibã estivesse diretamente envolvido nos ataques: o público foi induzido pela mídia corporativa a apoiar a guerra, ao não terem acesso a posições anti-guerra (DIMAGGIO A. 2009 pp.28-31). Como já foi dito anteriormente, ainda que o Afeganistão tenha sido base de operações da Al-Qaeda, os ataques foram planejados principalmente na Europa e nos próprios Estados Unidos. Isso, por si só, demonstra que a solução de invadir e impor a democracia em *rogue states* para combater o terrorismo é incoerente: os ataques de 11 de setembro não dependeram de uma base territorial para ocorrer.

⁵ Ibidem.

⁶ Ver:

<https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3CF6E4FF96FF9%7D/Afgh%20SRES1368.pdf> <acesso 24/06/2024>.

O recurso à diplomacia foi descartado. Antes dos ataques, o governo do Talibã havia oferecido aos americanos a opção de julgar Osama bin Laden por seus atos terroristas em um terceiro país, mas o governo americano não demonstrou interesse. Além disso, o Mulá Omar sequer tinha conhecimento acerca do planejamento do ataque de 11 de setembro, uma vez que Bin Laden ignorou sua ordem de consultá-lo sobre qualquer ataque terrorista que fosse perpetrado pela Al-Qaeda contra os americanos (MALKASIAN C. 2021 p.89).

Isso significa que a diplomacia era possível:

Nós compartilhamos a tristeza de todos aqueles que perderam seus mais próximos e mais caros nesses incidentes. Todos aqueles responsáveis devem ser trazidos à justiça. Nós queremos que eles sejam levados à justiça e queremos que a América seja paciente e cuidadosa em suas ações (ZAEFF A. 2010 p.144, tradução minha).

Ainda assim, em 14 de outubro, os Estados Unidos rejeitaram outra oferta do Talibã, que reiterou os pontos anteriores e acrescentava a exigência de que os bombardeios contra o Afeganistão cessassem. A resposta de Bush, mais uma vez, foi: “Não há nada o que discutir [...]. Nós sabemos que ele é culpado. Apenas entreguem-no [...]. Não há nada para negociar. Eles estão abrigando um terrorista e devem entregá-lo. [...] quando digo que não há negociações, quis dizer que não há negociações”⁷. Dessa forma, sem obter o que havia sido demandado, poucas semanas depois, Bush enviou tropas, iniciando a guerra mais longa da história dos Estados Unidos.

Considerando esses elementos, eu faço a seguinte pergunta: por que a resposta americana aos ataques do 11 de setembro foi a Guerra Global ao Terror e a tentativa de impor a democracia ao Afeganistão? Por trás dessa indagação está o fato que a decisão em torno da guerra e da reconstrução do Afeganistão não foi efetuada considerando o Interesse Nacional americano. Como consequência, a Guerra ao Terror desviou o foco do próprio combate ao terrorismo.

Minha hipótese é que essa resposta foi tomada por conta de uma pressão interna para estabelecer a figura de um novo inimigo contra o qual deveria ser redirecionada a política externa americana, tal como uma necessidade de criar um discurso que favorecesse a continuidade da guerra e dos gastos bélicos, mesmo em um período unipolar.

O objetivo desta dissertação é compreender o caso do Afeganistão, como se deu a decisão da guerra e o que foi feito pelos americanos durante a reconstrução do país, bem como os motivos para o retorno do Talibã. O escopo deste trabalho ficará restrito ao Afeganistão, deixando de lado a outra peça-chave da Guerra Global contra o Terror e da

⁷ ver: <https://abcnews.go.com/International/story?id=80482&page=1> <acesso 02/09/2024>.

imposição da democracia: a Guerra do Iraque. Essa decisão foi tomada por questões de tempo e porque acredito que investigar apenas o caso do Afeganistão é suficiente para entender as origens dessa agenda de política externa.

A dissertação será dividida em 4 capítulos. O 1º versará sobre o método e o referencial teórico, buscando entender os limites das teorias tradicionais e as possibilidades do conceito do “político” de Carl Schmitt. Com base nesse referencial, será feita uma discussão sobre os efeitos da política doméstica na conduta dos Estados Unidos no âmbito internacional.

O 2º capítulo examinará a formulação da política de Guerra ao Terror e os fatores domésticos que impulsionaram a Guerra ao Terror. Entre vários fatores explicativos, analiso: a) o Complexo Industrial Militar, b) o sistema de inovação na economia americana e c) o processo de privatização da guerra. Esses processos criam o Complexo Industrial Militar e resultam na dependência política e econômica de vários atores domésticos à continuidade do uso da força e dos gastos militares.

O 3º capítulo, por sua vez, discutirá os antecedentes do domínio do Talibã e rastreará os processos que levaram ao colapso do Estado afegão. Entre esses processos, estão as décadas de turbulência política, a intervenção soviética, as divisões dentro da sociedade afegã que impedem a construção de uma identidade nacional, as diferenças culturais que dificultam o estabelecimento de uma governabilidade baseada na democracia, no direito e no respeito ao império da lei, e a proliferação de grupos fundamentalistas patrocinados pela CIA e pelo ISI.

O 4º capítulo, por sua vez, tratará da Guerra de 2001 propriamente dita, buscando entender, de modo geral, como a Operação *Enduring Freedom* foi efetuada e os principais problemas no processo de reconstrução do Estado afegão e de sua democracia. Este capítulo será dividido em: a) o processo de decisão da guerra; b) os problemas estratégicos da Operação *Enduring Freedom*; c) os problemas com os Acordos de Bonn; d) os *Afghanistan Papers*; e) os gastos com a Guerra contra o Terror; f) os gastos com o Complexo Industrial-Militar; g) o retorno do Talibã; h) o governo Obama; i) os governos Trump e Biden. Por fim, a conclusão sintetizará o argumento desenvolvido na hipótese.

1. CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS E TEÓRICAS

1.1 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS

A estratégia de pesquisa adotada é o estudo de caso, reconhecido pela investigação focada nas relações que constituem o contexto do objeto, a partir de uma variedade de fontes e dados. Assim, a investigação da pergunta de pesquisa não se limitará a uma única perspectiva, mas será analisada por diversas lentes, permitindo que múltiplos aspectos do fenômeno sejam revelados e compreendidos (BAXTER P.; JACK S. 2008 p.544). Ao mesmo tempo, é um método empírico para validar conceitos, promover novas hipóteses e lidar com a complexidade da causalidade (YIN R. 2015).

O uso desse tipo de pesquisa deve ser considerado quando: a) o foco do estudo é responder uma questão “como” ou “porque”; b) não é possível influir no comportamento dos envolvidos; c) há o desejo de compreender o contexto, tomado como relevante para o entendimento do fenômeno; d) não faz sentido nem é viável separar o fenômeno desse mesmo contexto. (BAXTER P.; JACK S. 2008 p.545). Em vez de processar grandes quantidades de dados com indicadores numéricos para avaliar padrões, envolvendo variáveis estatísticas, buscarei entender qualitativamente o fracasso americano a partir da formação da figura do inimigo no contexto da Guerra ao Terror.

Isso não significa o abandono de índices, gráficos ou estatísticas, mas uma ampliação das possibilidades de pesquisa com elementos qualitativos, como, por exemplo, o uso de discursos, documentos históricos, aspectos antropológicos e a própria economia política. Como se trata de um recorte espacial e temporal de algo que pode ser único ou mais amplo, é imprescindível uma pluralidade de estratégias de pesquisa sobrepostas e complementares (YIN R. 2015).

Como método para a coleta de dados, foi escolhido o uso historiográfico de fontes primárias e secundárias que se reportam aos antecedentes de uma conjuntura presente. Trata-se do uso qualitativo de documentos contemporâneos ao evento e de interpretações posteriores (THIES C. 2002). Nesse tipo de pesquisa, é indispensável identificar quais fontes são adequadas, qual deve ser seu tratamento e como a interpretação desses documentos deve ser feita. Todavia, não se propõe aqui realizar historiografia, ainda que os estudos de caso possam conter elementos de narrativa histórica: meu objetivo não é explicar “o que aconteceu”, mas lançar luz sobre a relação causal, ou seja, o “por que isso aconteceu”, que, por sua vez, indiretamente remete a uma sucessão de desenvolvimentos e determinações e, portanto, a uma temporalidade.

A maior diferença entre o Estudo de Caso e a pesquisa histórica é que o primeiro opta pela investigação profunda e holística de um objeto delimitado; já a segunda busca efetuar uma escrita da história a partir de uma teoria historiográfica e com base em documentos que fazem alusão ao passado e a desdobramentos de longa duração (CUNHA E.; LEITÃO C. 2018 p.38). Como essas duas abordagens podem se confundir, é preciso salientar que a prioridade deste trabalho é fornecer uma visão geral dos processos políticos e decisórios ao longo do tempo e dos fatores que antecederam e influenciaram o surgimento da Guerra ao Terror, bem como a política de imposição da democracia no Afeganistão.

Uma vez que o processo de formulação de política externa ocorre por meio de múltiplas variáveis, como método de análise, foi adotado o rastreamento de processo (*process tracing*), uma abordagem em que o pesquisador examina histórias, documentos de arquivo, transcrições de entrevistas, entre outras fontes, para gerar inferências descritivas ou causais sobre variáveis independentes e suas interveniências (COLLIER D. 2011). Com esse rastreamento, busca-se formular explicações válidas a partir da inferência causal de um processo de decisão, por meio da análise das condições iniciais e do resultado (CUNHA E.; LEITÃO C. 2018 p.36). Além disso, a importância do rastreamento de processo para o desenvolvimento teórico não se limita a analisar a lógica interna da teoria, mas também serve para testar sua capacidade explicativa frente a casos reais (MEARSHEIMER; WALT 2013 p.439).

Como fontes primárias, foram escolhidos os discursos dos presidentes desse período, o Relatório da Comissão do 11 de Setembro, as Estratégias de Defesa Nacional, discursos e declarações dos presidentes americanos e alguns documentos do *Congressional Research Services*⁸, entre outros documentos oficiais e artigos de jornais. Além disso, em relação ao papel doméstico na formação da Guerra contra o Terror, serão analisados dados sobre o orçamento militar, gráficos acerca da evolução da quantidade de tropas no Afeganistão, tabelas sobre as principais companhias associadas à Indústria Militar estadunidense e outros gastos do Departamento de Defesa (DoD). Como fontes secundárias, serão usados livros historiográficos que versam sobre a política americana no Oriente Médio, abrangendo os antecedentes e desdobramentos da Guerra ao Terror.

⁸ O Serviço de Pesquisa do Congresso é uma agência não partidária do legislativo localizado dentro da Biblioteca do Congresso (*Library of Congress*). Essa agência é formada por uma equipe de especialistas nas mais diversas áreas os quais auxiliam os comitês do congresso e os próprios congressistas em cada estágio do processo legislativo, desde as considerações iniciais que precedem a redação de projetos de lei, através de audiências de comitês e debates no plenário, até a tarefa de supervisionar leis aprovadas e as atividades de outras agências. Entre seus serviços, encontra-se: relatórios sobre as principais questões políticas, memorandos, briefings e consultas confidenciais personalizados, Seminários e workshops e Testemunho de especialistas.

1.2 DISCUSSÃO TEÓRICA

Como foi colocado na introdução, invadir o Afeganistão, derrubar o Talibã e edificar um novo regime no país não solucionaria o problema do terrorismo. Isso porque: 1) as redes terroristas da Al Qaeda não necessitavam de uma base territorial para efetuar suas atividades; 2) a resposta de Bush foi equivocada ao considerar tais ataques como atos de guerra e não como atos criminosos, pois deu a visibilidade que a Al Qaeda justamente procurava com suas ações terroristas, tornando-se a principal figura antagonista dos Estados Unidos; 3) a prevenção de novos ataques não exigia uma guerra, mas sim uma melhor coordenação com outros governos para monitorar a Al Qaeda, o que envolveria um maior financiamento de agências governamentais, serviços de inteligência e instituições internacionais. Então, por que invadir o Afeganistão?

Essa pergunta evoca, em suas entrelinhas, um debate teórico mais fundamental: a questão da escolha racional. Essa questão poderia ser ampliada da seguinte forma: por que existem casos de decisões aparentemente irracionais acerca de política externa que desprezam o Interesse Nacional? Resumidamente, no que tange à racionalidade, é comum pressupor que os atores tendem a avaliar suas escolhas a partir de um ponto de referência, ou seja, considerando as perdas em relação aos ganhos, de modo a maximizar a utilidade (LEVY J. 1997 p.87). Esse pressuposto da escolha racional é utilizado como um artifício analítico para identificar padrões de comportamento previsíveis.

Por exemplo, dentro do campo das Relações Internacionais, os realistas afirmam que o Sistema Internacional e a política dos Estados são norteados primordialmente pelas disputas de Interesses Nacionais (MORGENTHAU H. 1952; KENNAN G.; MEARSHEIMER J. 2012; KRASNER S. 2020; GILPIN R. 1996; WALTZ K. 1979). Segundo essa vertente, no que tange ao *modus operandi* dos atores estatais, o Realismo postula que os Estados agem racionalmente para preservar sua existência e autonomia, isto é, estão constantemente realizando cálculos acerca do benefício de suas ações, buscando a conquista dos meios necessários para se defenderem de possíveis ameaças externas (MEARSHEIMER J. 1994 pp.9-12). Nesse cenário, tudo aquilo que garante uma vantagem de um Estado frente a seus rivais é objeto do Interesse Nacional (WALTZ K. 1979 p.134).

Contudo, os Estados não são sujeitos da política internacional por si mesmos, mas em razão dos seres humanos que operam o aparato estatal. Nesse sentido, a racionalidade conferida ao Estado é mediada pela agência humana: a formulação da política externa ocorre a partir da decisão de atores domésticos que agem individualmente ou em grupos, o que gera várias anomalias na escolha racional. Além disso, esse processo perpassa muitas variáveis,

envolvendo mais de um nível de análise: apenas o cálculo do balanço de poder para compreender a ação de um Estado é insuficiente (HUDSON V. 2020 pp.6-7).

Com base nisso, para entender especificamente a formulação e implementação da Guerra ao Terror, é necessário superar a noção do Estado como um ator unitário e racional e analisar o próprio processo de tomada de decisão, o que envolve: o Presidente, o Secretário de Estado, o Secretário de Defesa, entre outros; as agências burocráticas, como o Departamento de Estado, o Departamento de Defesa e a Agência Central de Inteligência (CIA); e grupos constituídos formalmente por mandatos e outros mecanismos democráticos, que influenciam questões internacionais, como o Conselho de Segurança Nacional (NSC) (HUDSON V. 1995 p.210). Nesse contexto, o comportamento racional dos agentes humanos é condicionado pelo desenho das instituições, ideologias, influências culturais ou limitações psicológicas dos agentes. Há fatores que podem gerar resultados aparentemente irracionais, mas que, na realidade, refletem uma racionalidade condicionada (QUACKENBUSH S. 2004 pp.101-102).

Para ilustrar algumas interferências na ação racional dentro da política externa, podemos citar: a) os valores defendidos pela administração Bush; b) a opinião pública; c) dinâmicas de decisão em grupo; d) o processo de criação da figura do inimigo, o qual favorece agendas e interesses de certos grupos domésticos e que, no caso, operou em detrimento do Interesse Nacional. Embora vários desses elementos possam oferecer bons motivos para a decisão aparentemente irracional da Guerra do Afeganistão e mereçam uma abordagem aprofundada, será possível apenas uma breve consideração.

Sobre a influência dos valores/ideologia na política externa americana, alguns autores, como Henry Kissinger (2002), Walter Russel Mead (2002) e Francis Fukuyama (2006), utilizam tipos ideais para descrever o processo de formulação da política externa dos Estados Unidos, que, muitas vezes, transcende a divisão bipartidária. Nessa perspectiva, cada presidente em exercício personificaria um determinado tipo ideal paradigmático de política externa, podendo ser classificado como Hamiltoniano, Wilsoniano, Jeffersoniano ou Jacksoniano, de acordo com sua agenda.

Os hamiltonianos adotariam uma linha de política pragmática, voltada para o fortalecimento da indústria e do comércio americanos, como fez Alexander Hamilton na formação dos Estados Unidos, o qual levava em conta princípios realistas como o Interesse Nacional e o Equilíbrio de Poder. Por sua vez, os wilsonianos, inspirados em Kant, buscariam transformar a anarquia do Sistema em uma república universal, onde todos os países operariam a partir de princípios republicanos, da lei internacional e de princípios éticos como o imperativo categórico (O'GRADY B. 2012 pp.1-3).

Já os jeffersonianos e os jacksonianos possuem tendências isolacionistas, que pouco influenciam a política externa atual. A principal diferença entre esses dois grupos é que os primeiros seriam liberais, seguindo a ideia de que a liberdade e a prosperidade dos americanos inspirariam naturalmente outros países a seguirem o mesmo caminho, não havendo necessidade de engajamento em assuntos internacionais. Os segundos, por sua vez, são ultranacionalistas reacionários que rejeitam diversos preceitos liberais (O'GRADY B. 2012 pp.3-5). Apesar de não haver consenso na nomenclatura, normalmente essas quatro abordagens podem ser traduzidas como: realista (centrada no Interesse Nacional); internacionalista/idealista (centrada no direito internacional, nas Organizações Internacionais e na promoção da democracia e dos valores liberais); e isolacionista, liberal ou conservadora (que busca manter-se distante dos conflitos internacionais).

O problema desse tipo de abordagem é que ela não observa a área cinzenta na qual não é possível enquadrar a agenda de certos presidentes de forma precisa, havendo casos de características próprias ou até mesmo de mais de um tipo, como o de Bush. Da mesma forma, também não explica as continuidades, contradições e transformações, nem as pressões estruturais do Sistema Internacional na formulação e aplicação da política externa. Tudo se resumiria à ideologia da administração do presidente em exercício, ocultando o fator que acredito ser o causal: o interesse.

Por mais que autores associem o tipo ideal wilsoniano à presidência de George W. Bush e a sua agenda de exportação de democracia, denominando-a de wilsonianismo sob esteróides (FUKUYAMA F. 2006 p.40), ele não é exato para definir os neoconservadores, nem a política que os Estados Unidos seguiram depois do 11 de Setembro (FUKUYAMA F. 2006 p.8). A saber, os intelectuais neoconservadores, como William Kristol, Robert Kagan, Donald Kagan, Charles Krauthammer, Bernard Lewis, Aaron Friedberg, James Q. Wilson e a maior parte dos editores do *Wall Street Journal* e do *Fox News Channel*, antes da eleição de 2000, propuseram uma agenda de política externa com base na mudança de regime, na hegemonia benevolente, na unilateralidade, na preempção e na crença no excepcionalismo americano: características essas que marcaram profundamente a administração Bush e seus sucessores (HALPER S.; CLARK J. 2004 p.14; FUKUYAMA F. 2006 p.3; KRISTOL W.; KAGAN R. 2000).

Resumidamente, para esses neoconservadores, havia a ênfase de que somente a hegemonia "benevolente" americana seria capaz de oferecer uma defesa confiável contra qualquer interrupção da paz e da estabilidade da Ordem Internacional, além de que um mundo dominado pelos Estados Unidos estaria supostamente no Interesse Nacional dos EUA (TSUI

C. 2016 p.10). Mas, até mesmo para os neoconservadores, o momento unipolar os fez reavaliar algumas de suas visões, principalmente acerca das ameaças

Afinal, antes, durante a Guerra Fria, os neoconservadores ainda tinham uma visão sombria do desafio representado pela União Soviética, considerando-a tanto uma ameaça militar quanto um mal moral. Mas, com a desintegração da URSS, quando os Estados Unidos emergiram como a única superpotência mundial, os neoconservadores foram levados a chamar a atenção para outras ameaças (FUKUYAMA F. 2006 p.62). Alguns neoconservadores viam a China, no final da década de 1990, como a nova grande rival de poder, uma posição que foi logo abandonada após os ataques de 11 de setembro. Assim, a ameaça terrorista, mesclada com a ameaça dos *rogue states* e da proliferação de armas de destruição em massa, tornou-se uma narrativa bastante presente entre os neoconservadores (FUKUYAMA F. 2006 p.62).

Em suma, o que distingue os neoconservadores de outras visões ideológicas de política externa americana são os seguintes princípios em conjunto: a) a crença em que o caráter interno dos regimes dos Estados importa e que a política externa americana deve refletir os valores mais profundos das sociedades democráticas liberais; b) a crença em que o poder americano deve ser usado para propósitos morais e que, diferentemente das vertentes isolacionistas, os Estados Unidos devem permanecer engajados nos assuntos externos. Uma vez que são a potência dominante do mundo, os Estados Unidos teriam uma responsabilidade especial para guiar a humanidade; c) a desconfiança de projetos de engenharia social ambiciosos, a não ser que sejam efetuados para derrotar o inimigo; d) e, por fim, um ceticismo acerca da legitimidade e eficácia da lei internacional e de suas instituições para alcançar seja a segurança, seja a justiça, seja a democracia (FUKUYAMA F. 2006 pp.48-49).

Mas como os valores neoconservadores e sua visão política ajudam a explicar a Guerra? Retirando os aspectos retóricos, a preocupação real dos neoconservadores, à qual eles se referiam, era o declínio da força militar estadunidense, propiciado pela redução dos gastos na defesa e pela ausência de um inimigo que aglutinasse os interesses em torno de uma agenda mantenedora dos gastos na indústria bélica (KRISTOL W. ; KAGAN R. 2000 pp.7-12). Não havia, ainda assim, muito o que ser feito para evitar a diminuição dos investimentos militares e do tamanho dos efetivos. Nem mesmo havia como justificar um novo adversário para destinar a força militar no mesmo nível que ocorrera contra os soviéticos. Apostava-se, então, na agenda de hegemonia global: um objetivo que poderia proporcionar um incentivo crescente para a expansão da indústria bélica americana (KRISTOL W. ; KAGAN R. 2000 p.6).

Essa tarefa não era fácil, pois perseguir tal política significaria ter de alcançar um nível de poder irreal, que só poderia ser atingido se a superpotência traçasse uma política externa desarrazoada, excessivamente intervencionista e expansionista⁹ (MEARSHEIMER J. 2018 p.viii). Desse modo, nenhum dos objetivos da política externa defendida pelos neoconservadores seguia o cálculo do equilíbrio de poder, além de contradizer os princípios realistas. Em certo sentido, com esse tipo de agenda, até mesmo os próprios princípios morais defendidos pelo liberalismo são prejudicados, em decorrência dos efeitos colaterais de uma intervenção estrangeira sobre a população. Em suma, para manter o nível de engajamento ideal para os interesses dessa indústria, estabelecia-se uma política externa que era incompatível com o Interesse Nacional e com a própria conservação do poder dos Estados Unidos.

Acresce-se o fato de que esse grupo será muito influente na construção do discurso do governo, influenciando diretamente a retórica de figuras como George W. Bush; Dick Cheney; Donald Rumsfeld; Condoleezza Rice e várias outras figuras importantes do governo que posteriormente foram associados à ideologia neoconservadora. Inclusive, houve intelectuais propriamente neoconservadores que ocuparam posições de destaque na administração Bush como *Chief of Staff to the Vice-President*, I. Lewis Libby; *Special Advisor to the President*, Elliott Abrams; *Deputy Secretary of Defense*, Paul D. Wolfowitz; *State Department officials* John R. Bolton e David Wurmser e a principal *Deputy National Security Adviser of Vice President* Victoria Nuland, a qual é ela própria esposa de Robert Kagan, uma das figuras neoconservadoras mais influentes. No corpo de assessores governamentais também estão Richard Perle e Elliott A. Cohen no *Defense Policy Board* (HALPER S.; CLARK J. 2004 p.14). Apesar de os valores e a ideologia neoconservadora serem influentes dentro da administração Bush, é preciso salientar que os valores refletem certas preferências políticas e tais preferências estão atreladas a interesses de certos grupos. Portanto, uma análise dos valores, apartada dos interesses, é insuficiente.

Sobre a influência da opinião pública, após os ataques ao World Trade Center e ao Pentágono, muitos artigos de jornais e figuras importantes da televisão compararam esses ataques ao ataque japonês a Pearl Harbor, em 7 de dezembro de 1941. Essa analogia não só foi uma tentativa de criar uma narrativa em torno do evento, mas também ajudou a construir

⁹ Nenhum Estado pode ser um hegemon global, principalmente devido a restrições geográficas. O tamanho colossal do planeta, juntamente com a presença de um punhado de oceanos vastos, torna impossível dominá-lo em sua totalidade. O máximo que um Estado pode esperar é ser um hegemon regional, o que significa dominar sua própria região do mundo. Os Estados Unidos, por exemplo, têm sido um hegemon regional no Hemisfério Ocidental desde o final do século XIX (MEARSHEIMER J. 2001 pp. 40–42).

um significado para o 11 de setembro: um ato de guerra que deveria ser respondido de forma igualmente violenta (CONNOR B. 2010 p.1). Por sua vez, Badie (2010) detalha e explica a função e o papel da mídia de massa na produção de notícias sobre conflitos, com foco no 11 de setembro, no Iraque e no Afeganistão. Segundo ele, a mídia de massa corporativa, isto é, ideologicamente de direita, falhou em transmitir visões antiguerra e reforçou a visão oficial que favorecia a confrontação militar acima de tudo (BADIE D. 2010 pp. 28–31).

De acordo com as pesquisas de opinião pública efetuadas pela *America Enterprise Institute for Public Policy Research*¹⁰ (AEI) durante o mandato de George W. Bush, os americanos se uniram em torno do presidente após o 11 de Setembro, e sua aprovação atingiu níveis impressionantes nas pesquisas de opinião pública. Para comparação, o presidente Roosevelt tinha uma taxa de aprovação de 72% antes de Pearl Harbor, que subiu para 84%. George W. Bush, por sua vez, registrava índices de aprovação entre 50% e 55% antes do 11 de Setembro, mas sua aprovação subiu para cerca de 90% após o ataque.

Ainda segundo a AEI, na divulgação de sua pesquisa de meados de julho de 2002, os analistas da ABC News/Washington Post descreveram a aprovação de Bush da seguinte forma: “...a mais longa e mais alta taxa de aprovação presidencial desde o início das pesquisas modernas, no final dos anos 1930.” Nas pesquisas da Gallup e da ABC News/Washington Post, no início do segundo mandato do presidente, sua aprovação geral ficou abaixo de 50%. Na última pesquisa da Gallup/USA Today, em julho, sua taxa de aprovação geral era de 28%. Ao longo de 2002 e 2003, na maioria das pesquisas, 60% ou mais dos entrevistados aprovavam a maneira como o presidente estava lidando com o terrorismo. No entanto, esses números também declinaram lentamente. Em fevereiro de 2008, 47% aprovavam seu desempenho, de acordo com os pesquisadores da Gallup/USA Today.

Esses dados reforçam que a opinião pública pressionou pela guerra e a mídia contribuiu para que posições pacíficas não tivessem visibilidade. Como foi colocado anteriormente, não se deu atenção ao fato de que o regime do Talibã não estava diretamente envolvido nos ataques.

Sobre a terceira influência, o *groupthink* é um modo de pensar em que as pessoas se engajam quando a busca por consenso se torna tão dominante em um grupo interno coeso que tende a se sobrepor à avaliação realista de cursos de ação alternativos (JANIS I. 2008 p.84). Essa dinâmica tende a dificultar a discussão sobre outras alternativas, como no caso do

¹⁰ Ver:

https://web.archive.org/web/20160225033459if_/http://www.aei.org/wp-content/uploads/2011/10/20050805_terr0805.pdf <acesso 08/03/2025>.

Conselho de Segurança Nacional (NSC) em relação à Guerra do Afeganistão, onde não foram apresentadas soluções alternativas à militar. Isso ocorre porque nessa dinâmica os membros temem ser punidos socialmente por antagonizar o líder e seus membros leais. Posto de outra forma, ocorre censura a dúvidas, discordâncias ou cursos de ação alternativos à agenda preconcebida do líder. Como consequência, defendem-se decisões ruins. Entre os motivos para o estabelecimento de uma dinâmica de *groupthink* estão o isolamento do grupo diante de uma situação de crise e de intenso estresse, a falta de uma liderança imparcial, problemas nos procedimentos de decisão estabelecidos e a homogeneidade do grupo que toma a decisão.

Alguns sintomas disso elencados por Janis (2008) são os seguintes: a) invulnerabilidade: o grupo se torna excessivamente otimista, falhando em responder a sinais claros de perigo; b) racionalização: o grupo constrói racionalizações coletivas para ignorar avisos e outros sinais negativos; c) moralidade: o grupo acredita piamente na moralidade inerente do grupo; d) estereótipos: o grupo adota visões estereotipadas dos líderes inimigos, considerando-os tão maus que tentativas genuínas de negociar diferenças são indesejáveis, ou tão fracos e estúpidos que não conseguiriam negociar efetivamente; e) pressão: o grupo exerce pressão sobre membros que expressam dúvidas ou discordâncias; f) autocensura: os membros do grupo suprimem suas próprias dúvidas e discordâncias. Ao longo da dissertação, será possível identificar alguns desses sintomas, principalmente no capítulo 4.

Por fim, a quarta hipótese, que considero a mais influente na decisão da Guerra contra o Talibã e na criação da agenda de Guerra Global ao Terror, não busca negar a relevância das hipóteses anteriores. Na verdade, ela atua como um elemento unificador de todos esses processos, convergindo para uma causa comum: a construção narrativa do inimigo. Essa narrativa se manifesta na ideologia dos neoconservadores, na cobertura da mídia, na opinião pública americana e no processo decisório da operação *Enduring Freedom*, que sofreu a dinâmica de *groupthink*. Essa construção do inimigo terrorista vem desde a década de 1980, época em que o anticomunismo perdia força em razão da derrocada da União Soviética e quando os ataques terroristas fundamentalistas islâmicos começaram a se tornar mais frequentes.

Esse processo de construção do inimigo não se limita a uma criação discursiva em torno de novas ameaças, visando apenas à formação de consensos e ao direcionamento da formulação de políticas e da ação estatal. Ele também serve para defender interesses e agendas de grupos específicos. Nesse caso, busca-se criar um consenso intersubjetivo em torno da continuidade dos gastos militares e do aumento no número de intervenções dos Estados Unidos no mundo.

Nesse sentido, a percepção das ameaças, principalmente diante de eventos de grande trauma como o 11 de Setembro, é moldada pelos discursos e pelos entendimentos intersubjetivos. Sobre esse fenômeno, Buzan (1998) mostra o papel do discurso utilizando o conceito de securitização. Em suma, securitização é uma versão extremada da politização, isto é, o modo como um assunto se transforma em uma pauta pública relevante. Algo a ser securitizado significa que ele é apresentado como uma ameaça existencial àquela sociedade e que requer medidas emergenciais e ações fora dos limites do procedimento político habitual, normalmente violando as regras do jogo. Ademais, a securitização é uma prática auto referencial: não necessariamente necessita ser uma ameaça relevante para ser tomada como ameaça urgente (BUZAN B. 1998 pp.23-25). Portanto, busca-se estabelecer uma noção intersubjetiva de uma ameaça existencial com saliência suficiente para provocar efeitos políticos, onde se cria uma prioridade tão grande a ponto de serem legitimadas ações extremas: a percepção da ameaça é diferente da ameaça em si, por isso o discurso importa. Mas importa desde que se compreenda que não existe discurso sem interesse.

Para acontecer esse processo, é forçoso que haja uma crise/ trauma político e um grupo organizado o suficiente para operar esse discurso e tornar sua visão de mundo hegemônica. Esse grupo faria isso porque haveria um interesse na invocação de uma ameaça exagerada, a qual deveria ser enfrentada de forma especial, pois isso daria a esses agentes promotores do discurso a possibilidade de legitimar o uso da força, mobilizar as capacidades do Estado e forçar medidas violentas a seu favor: pautar em última instância a agenda política em direção a uma que lhes apraz. Certamente, não é sobre o interesse nacional, mas sobre a instrumentalização do aparato estatal para promover o interesse egoísta de certos grupos domésticos em transformar uma pauta belicosa como relevante (*agenda-setting*).

Em poucas palavras, *agenda-setting* pode ser entendido como a competição entre atores para ganhar a atenção da mídia, do público e das elites para uma determinada questão de interesse social (DEARING J. 1996). Trata-se das disputas políticas ou de eventos críticos que levam o público a se informar e a se interessar mais por certos assuntos do que por outros, gerando um efeito mobilizador de urgência ou de negligência. Algo semelhante ocorre com a lógica da securitização: a percepção dos interesses e a percepção das ameaças podem ser moldadas pelos discursos. Dessa forma, explicar o que leva um assunto a ser priorizado no aparato estatal em detrimento de outros é essencial para compreender as relações de poder que moldam a política externa.

Quando se fala em democracia, fala-se de um sistema político onde o poder é exercido a partir de pesos e contrapesos constitucionais, no qual há influências adicionais na

governabilidade, como o poder das burocracias, das instituições estatais e a necessidade do apoio da opinião pública. Dessa forma, os grupos de interesse são frequentemente levados a exercer influência no *agenda-setting* de modo sutil e distante dos holofotes. Entre as maneiras de participarem do processo de *agenda-setting* estão: o acesso aos espaços institucionais, o controle da mídia, a relação com partidos, o conhecimento especializado, a opinião pública, o financiamento de campanhas e o *lobby* propriamente dito. Em outras palavras, o elemento principal da capacidade de um grupo moldar a política externa é sua organização e a mobilização desses elementos a seu favor.

Como a criação do inimigo é uma peça fundamental para entender a agenda política da Guerra ao Terror, adoto como referencial teórico o conceito do "político" de Carl Schmitt. Ao contrário de Max Weber, Carl Schmitt não concebe a essência do Estado como o monopólio do uso legítimo da violência, isto é, uma ficção jurídica surgida a partir do poder e capaz de definir a lei, de criar unidade de um povo em um território e de criar um governo que instaura a paz, segurança e ordem no interior de uma dada sociedade (BIANCHI A. 2014). Na interpretação do jurista alemão, aquilo que distingue a natureza do Estado, e por conseguinte, a esfera política de outras esferas da vida humana é algo próprio que não se confunde com a economia, a estética, a moral, o direito ou com a polícia: a esfera específica do Estado é o "político".

Isso não significa que o Estado seja algo apartado de toda economia, direito, sociedade etc. Na verdade, seu único modo de existência só ocorre no entrelaçamento com todos esses elementos, dado que o Estado e a Sociedade são inseparáveis. Ainda assim, é preciso abstrair uma de suas determinações; uma de suas qualidades que é autônoma a todas outras esferas: o "político". Mas então, o que seria o "político"? Em resposta curta é a distinção entre amigo e inimigo¹¹. Segundo o próprio autor:

O político deve, portanto, repousar em uma série de distinções próprias e últimas, para as quais tudo o que é ação com significado especificamente político possa ser traçado [...]. A distinção política específica para a qual as ações e motivações políticas podem ser traçadas é aquela entre amigo e inimigo. A distinção de amigo e inimigo denota o mais alto grau de intensidade de uma união ou separação, ou de uma associação ou dissociação. Ela pode existir teoricamente e na prática, sem ter de recorrer simultaneamente a questões morais, estéticas, econômicas ou outras distinções. (SCHMITT C. 2008 pp.26-27, tradução minha).

¹¹ Alguns poderiam se questionar sobre o motivo de se valer de Schmitt ao invés de Wendt para explicar a construção discursiva do inimigo e amigo. Meu motivo é porque meu argumento contém divergências inconciliáveis com a ontologia construtivista. Além disso, o próprio Wendt o cita nominalmente e se vale do conceito de Schmitt para falar do tipo hobbesiano de anarquia (WENDT A. 1999 p.260).

O político é a forma mais intensa e extremada de antagonismo, e todo antagonismo concreto se torna cada vez mais político na medida em que se aproxima desse ponto extremo, aquele da categoria amigo/inimigo. Decerto, é no âmbito do Estado, a entidade política por excelência que representa a coletividade, que decide como organizar essa distinção amigo/inimigo (SCHMITT C. 2008 pp.29-30).

Não obstante, caso haja a intensificação de antagonismos de grupos apenas no âmbito interno ao Estado, haverá o enfraquecimento da coletividade e haverá o enfraquecimento da unidade nacional. Se os conflitos domésticos entre partidos políticos e grupos sociais se tornarem a única definidora do amigo/inimigo, o mais extremo grau de tensão política será, em última instância, a guerra civil e o fim daquele Estado (SCHMITT C. 2008 p.32). Desse modo, o objetivo do Estado é impedir que esses antagonismos floresçam internamente e direcioná-los a elementos para fora daquela sociedade. Em outras palavras, direcioná-los para o estrangeiro.

Dessa forma, a política seria identificada com a própria política externa, uma vez que é nesse meio que se dá o reconhecimento de outras entidades com as quais se geram relações e decisões de amizade ou de hostilidade recíprocas. Enquanto para dentro as questões estariam pacificadas, para fora o Estado se manifestaria como soberano que convive em um cenário de possíveis conflitos, onde a unidade política se dá a partir de distinções claras e unívocas entre interior e exterior, entre guerra e paz.

Mas como isso se traduziria como ferramenta de análise para a política externa estadunidense? De forma geral, o conceito do político permitiria entender a criação discursiva do inimigo, que acontece não somente por conta da hegemonia de certas ideias, mas também é determinada pela estrutura material de certos interesses. Quando alguma ameaça potencial é percebida, ou quando ocorre um evento traumático, a criação do inimigo é usada politicamente. Em outras palavras, grupos cujos interesses se beneficiam de um cenário de guerra instrumentalizam a agenda externa com a distorção/intensificação de uma ameaça. Esse elemento será central na análise do próximo capítulo.

2. O COMPLEXO INDUSTRIAL MILITAR E O DISCURSO DO INIMIGO

Neste capítulo, mostrarei que na unipolaridade, uma época marcada pela redução decisiva da competição interestatal por segurança, não só os governos dos Estados Unidos mantiveram altos gastos em defesa, como também ampliaram o número de operações militares e de intervenções ao redor do mundo. Se antes dos ataques do 11 de Setembro verificava-se uma tendência inercial de baixa em relação ao orçamento destinado ao Departamento de Defesa (DoD), essa tendência foi interrompida voltando a crescer vertiginosamente a partir da Guerra ao Terror e da Doutrina Bush.

Ainda que os ataques terroristas tenham trazido uma percepção mais grave de ameaça externa aos cidadãos americanos, a resposta militar contra o Talibã não era a única opção. Havia formas melhores para lidar com o do terrorismo da Al Qaeda que não envolviam derrubar os governos do Afeganistão e Iraque e realizar engenharia social nesses países. Ao invés disso, o governo Bush preferiu agir em uma campanha punitiva contra o Afeganistão e realizar várias operações unilaterais contra os supostos aliados dos terroristas, sem um objetivo estratégico claro e aprofundando as causas para a radicalização islâmica. O argumento desenvolvido aqui busca demonstrar que um dos principais fatores para essa tomada de decisão equivocada foi a pressão permanente do Complexo Industrial Militar.

Partindo do pressuposto de que o orçamento é discutido a partir das preferências dos agentes que atuam no âmbito interno da política de um determinado país e não somente por pressões sistêmicas, este capítulo explora: a) o que é o Complexo Industrial Militar; b) os impactos do fim da Guerra Fria no Complexo Industrial Militar; c) o consenso bipartidário em relação à agenda de exportação da democracia e a construção da figura do inimigo terrorista.

2.1. O QUE É O COMPLEXO INDUSTRIAL MILITAR?

Apesar de os Estados Unidos serem um país notadamente liberal, marcado pela retórica intransigente da defesa da liberdade econômica e avesso à interferência do Estado na economia, durante a maior parte de sua história, os americanos agiram contra os princípios do liberalismo econômico, efetuando políticas nacionalistas¹². Isso foi muito importante para períodos de guerra e de crise, momentos em que o Estado americano foi forçado a intervir intensivamente em sua economia, a promover sua indústria e a solucionar problemas macroeconômicos com investimentos públicos intensivos.

¹² o nacionalismo econômico é a teoria de economia política que considera como o objetivo principal da atividade econômica a segurança nacional, a construção do Estado (*state building*) e o poder militar, seja para se defender externamente, seja para efetuar projetos expansivos (GILPIN R. 1987 pp.31-32).

Uma das consequências dessas medidas foi o desenvolvimento de um sistema nacional de inovação¹³ ligado às necessidades militares. Isso ocorreu à revelia do *laissez-faire* e permitiu fortalecer a posição dos Estados Unidos perante as outras economias nacionais¹⁴, além de desenvolver a demanda interna e facilitar os investimentos de vários setores industriais com tecnologia de ponta. Através dos gastos militares, a política americana conseguiu conciliar a visão liberal com o crescimento da participação do Estado na economia, tão fundamental para o desenvolvimento das forças produtivas.

Pelo menos desde a Guerra de Independência, os Estados Unidos têm cedido sistematicamente parcela de sua capacidade ofensiva aos capitais privados e às instalações industriais civis. Nos primeiros 150 anos de sua existência, o governo federal pouco avançou na organização e manutenção de uma base industrial de defesa permanente, mas, com o avanço da complexidade das operações militares, das questões logísticas e do nível tecnológico empregado, os formuladores de política americanos foram impelidos a organizar a economia de guerra e a interação entre os militares e as indústrias (KOISTINEN P. 1967 p.385).

Isso, por sua vez, criou uma estrutura de interesses permanente dentro do sistema político americano, altamente articulada em nome da continuidade dos gastos com a guerra. Como centro desse processo, o governo federal passou a criar políticas de fomento, subsídio, patrocínio e abertura de novos mercados a empresas privadas para converter, expandir ou construir instalações para produção de defesa. Essa transferência de recursos e de responsabilidades levou o Executivo a construir um número menor de fábricas estatais e a viabilizar empreendimentos considerados difíceis ou inadequados para a iniciativa privada.

Além das questões de segurança, o setor militar era, de fato, uma nova possibilidade para reorientar os excedentes de setores já saturados para novas formas de acumulação,

¹³ De acordo com a visão neoschumpeteriana, o conceito de sistema nacional de inovação pode ser compreendido analiticamente por três pontos de partida. Em primeiro lugar, a inovação é um fenômeno exógeno ao mercado (tais como guerras, alterações climáticas, epidemias, ação do Estado etc). O segundo ponto é que a inovação é o resultado coletivo de muitos atores econômicos e não-econômicos que interagem entre si e se influenciam mutuamente. Essa interação acompanha o fluxo produtivo (por exemplo, a inovação decorrente dos problemas e aprendizado no processo produtivo e também da relação com usuários do produto), bem como compreende as relações entre atores tipicamente voltados à pesquisa, como os departamentos de P&D de grandes firmas, das universidades e dos institutos de pesquisa. Assim, cooperação e complementaridade desses atores são essenciais para o sistema de inovação. Em terceiro lugar, a inovação decorre de instituições de abrangência nacional. (NICOLAU J.; PARANHOS J. 2006 pp.33-34).

¹⁴ O financiamento das guerras além de fomentar esse sistema de inovação, mantém a capacidade de os EUA projetarem poder contra potências rivais e países mais vulneráveis, o que os leva a conquistar novos mercados e consolidar seu poder unipolar baseado no campo das finanças, da produção, da informação e da segurança. Com acerto, o Estado sempre se valeu de novas inovações para alterar o balanço de poder em seu favor, no entanto, a forma como os Estados Unidos fazem isso, envolve um aparato militar formado pela relação entre setor público e privado (BARAN A.; SWEEZY M. 1968 p.181).

garantindo uma demanda independente do ciclo padrão da economia, bem como permitindo novos ramos de mercadorias com pouca concorrência, com preços distorcidos e com uma produção que não precisava do consumo imediato para ser lucrativa (MÉSZÁROS I. 2002 pp.685-695; BARAN A.; SWEEZY M. 1968 pp.153/177; MELMAN S. 1972; MILIBAND R. 1969).

Esse processo começa a ser visto com maior profundidade na Primeira Guerra Mundial, quando a mobilização industrial teve de ser coordenada diretamente por vários órgãos governamentais, em vez do simples livre mercado. Também na época da Grande Depressão, o gasto militar foi responsável por boa parte da criação de demanda necessária para a superação da crise, substituindo o gasto com uma política de bem-estar social pelo gasto militar (BARAN A.;SWEEZY M. 1968 p.177). Finalmente, durante o esforço de guerra contra o Eixo, a produção de *commodities* básicas, como aço e borracha, até sistemas de armas especializadas, como aviões e tanques, expandiu-se através de contratos governamentais, elevando a escala dos negócios dos fornecedores de material bélico.

Embora tenha ocorrido alguma desmobilização após as Guerras Mundiais, a base industrial de guerra não foi totalmente desmantelada e, no final da década de 1940, com o início da Guerra Fria, houve a renovação dos investimentos em capacidades militares e em inovações tecnológicas. Exemplos disso foram a corrida espacial e o desenvolvimento de mísseis balísticos intercontinentais. Era uma espécie de economia de guerra permanente: uma competição interestatal prolongada que favorecia o aumento da produção armamentista e o desenvolvimento de novos equipamentos militares, sem necessariamente haver conflito direto. A mera possibilidade de conflito com o inimigo comunista era suficiente para manter o discurso schmittiano e suprir as necessidades da indústria.

Note que, mesmo com a ausência de um conflito ativo, a mera existência de um inimigo ameaçador, como a União Soviética, era suficiente para o interesse desses grupos. O gasto não decorre apenas da necessidade de testar a força do adversário e sua capacidade em enfrentar uma corrida armamentista e tecnológica, mas também do exagero e da supervalorização do inimigo, supostamente disposto a atacar a qualquer momento (DUNNE J.; SKÖNS E. 2009 p.2). Sendo assim, o interesse no aumento dos gastos militares nem sempre está ligado à real segurança do país ou a uma estratégia que corresponda às necessidades da potência unipolar: no final, não importa se as armas serão usadas, desde que sejam compradas.

De 1948 a 1963, os gastos anuais com defesa aumentaram, em média, 8,4%, com despesas anuais para pesquisa, desenvolvimento, teste e avaliação. Enquanto isso, a aquisição

de equipamentos militares cresceu, no mesmo período, em média 19,7%. A Guerra da Coreia (1950-1953) forneceu outro impulso importante à indústria, aumentando a demanda por equipamentos de defesa e levando o Congresso a aprovar a Lei de Produção de Defesa (DPA)¹⁵.

Em seguida, a Guerra do Vietnã (1955-1975) provocou outra mobilização importante para a indústria da guerra. Já o terceiro grande aumento do orçamento militar não derivou de um conflito específico, mas da política do governo de Ronald Reagan, o qual apostava no fortalecimento do setor de defesa para forçar a URSS a desviar seu foco de seus problemas econômicos e impedir o deslocamento do balanço de poder em favor dos Estados Unidos, que buscavam superar a dinâmica da *Mutual Assured Destruction* com projetos como a Guerra nas Estrelas, ou Iniciativa Estratégica de Defesa (SDI).

Durante todo o período da Guerra Fria, os gastos militares se tornaram a porção dominante dos gastos discricionários do orçamento público norte-americano. Não só isso, a maior parte dos funcionários públicos é formada por militares e a indústria militar tornou-se a força dominante da economia estadunidense. Como resultado, a independência do governo americano para articular sua política externa foi prejudicada, enquanto as indústrias militares ganharam poder político. Por conta de décadas de altos níveis de gastos militares, o Estado americano tornou-se mais hábil em realizar guerras, mas, em troca, enfraqueceu-se em fornecer bens e serviços para a população, como investimentos em infraestrutura, saúde pública, educação, entre outras funções. Em vez de consolidar um Estado de bem-estar social, os recursos foram transferidos ou alocados para satisfazer os interesses da indústria militar. Com o aumento do poder dessas indústrias, os ciclos econômicos do país se tornaram ainda mais dependentes de setores militarizados, levando a uma lógica retroalimentada de crescimento constante do orçamento militar (PELTIER H. 2023 p.1).

Basicamente, a indústria de armas goza de uma ampla gama de ferramentas à sua disposição para influenciar as decisões sobre os gastos do Pentágono. Segundo a ONG “Center for Responsive Politics (CRP)”¹⁶, esse setor industrial gastou 285 milhões de dólares em contribuições de campanha desde 2001, com foco especial em candidaturas presidenciais, lideranças do Congresso, membros dos serviços armados e comitês no Congresso e no Senado, possuindo grande influência em determinar como o orçamento federal será composto e para quais propósitos. Somado a isso, produtores de armamentos gastaram 2,5 bilhões de

¹⁵ ver: [R47751 \(congress.gov\)](https://www.congress.gov/bills/104/47751).<acesso 05/01/2025>.

¹⁶ O CRP é uma organização não lucrativa e não partidária criada para acompanhar o dinheiro gasto pelos diversos lobbies nas campanhas eleitorais, contribuições partidárias, finanças de oficiais do governo entre outras formas de busca de transparência.

dólares em lobby nas últimas duas décadas, tendo, em média, 700 lobistas por ano, mais de um para cada membro do Congresso (HARTUNG W. 2021 p.21).

Ainda de acordo com o CRP, a maioria desses lobistas exerceu funções no Congresso, no Pentágono, no NSC e em outras agências-chave na definição do tamanho e escopo do orçamento anual para a defesa nacional. Depois de saírem da política, esses lobistas estabelecem conexões com colegas que ainda estão no governo para defender os interesses das empresas que os contrataram. De acordo com o *Project on Government Oversight*, Houve 645 casos em 2018 em que as vinte maiores empreiteiras de defesa contrataram antigos oficiais do governo, oficiais militares, membros do Congresso e antigos membros do legislativo como lobistas, membros do conselho de administração de suas respectivas empresas ou executivos de suas empresas. Esses antigos membros do governo recebem tratamento especial dos que estão em exercício, conseguindo facilidades para novos contratos governamentais (HARTUNG W. 2021 p.20).

Um exemplo desse processo de lobby foi o próprio vice-presidente de George W. Bush, Dick Cheney. Esse membro do alto escalão de decisão americano e uma das principais figuras na criação da política de Guerra ao Terror está diretamente associado a *think tanks* conservadores como o American Enterprise Institute e foi CEO da companhia Halliburton até 2001, depois de ter sido secretário de Defesa durante o governo de Bush pai, quando defendeu a privatização da logística militar em benefício da Halliburton (HARTUNG W. 2021 p.6).

Essa prática de membros do governo saírem do setor público para o privado, principalmente para a indústria de defesa, e em seguida retornarem ao governo é uma constante na política americana e evidencia como os interesses da indústria de defesa operacionalizam a política externa em seu favor. Outro exemplo é o de Condoleezza Rice, que era membro do conselho de diretores da Chevron Corporation até 15 de janeiro de 2001. Donald Rumsfeld segue a mesma linha, tendo atuado na área financeira e depois nomeado presidente da empresa farmacêutica G.D. Searle and Company. Tal como foi CEO da General Instrument de 1990 a 1993 e presidente da Gilead Sciences de 1997 a 2001. Não só isso, como o inverso também ocorre, isto é, membros importantes das indústrias armamentistas assumem posições influentes no governo. Por exemplo, quatro dos últimos cinco secretários de Defesa vieram de uma das cinco maiores empreiteiras de armas estadunidenses (HARTUNG W. 2021 p.20).

Se na Guerra Fria esse processo ocorria de forma mais intensa, sem transparência e sem muitos embaraços por conta da ameaça comunista, uma mudança importante ocorreu durante o governo Reagan. O grande aumento do gasto militar permitiu a vitória na Guerra

Fria, mas gerou um problema político para os Estados Unidos: a indústria bélica corria o risco de perder seus esquemas com o fim do inimigo comunista. Assim, a solução foi encontrada por meio de *think tanks* neoconservadores: a política de Guerra ao Terror e a Hegemonia Global.

FIGURA 1 - Produção de defesa dos EUA de 1940-2020



Fonte: Office of Management and Budget.

A partir do gráfico, percebe-se um movimento pendular dos gastos, sendo estes intrinsecamente dependentes de conflitos e de políticas belicistas. Cinco momentos principais de incremento ficam evidenciados: a Segunda Guerra Mundial, a Guerra da Coreia, a Guerra do Vietnã, a política anticomunista de Reagan e, finalmente, as guerras derivadas da Doutrina Bush. Outra informação que se extrai desse gráfico é que, após os aumentos, a redução não retorna a patamares anteriores, havendo uma tendência de crescimento a longo prazo.

Enquanto a economia da União Soviética era planificada pelos planos quinquenais propostos pela Gosplan e administrados por uma imensa burocracia que centralizava praticamente todas as relações econômicas, os Estados Unidos também planificam e centralizam parcela de sua economia através de agências governamentais em planos de longo prazo. Isso é muito evidente em relação ao Departamento de Defesa, responsável por

determinar a quantidade de capital necessária para a produção, a decisão sobre o produto a ser fabricado, sua qualidade, sua quantidade, como, onde e quando a produção deve ser feita, o preço final, a distribuição e o desenvolvimento de tecnologias de base (MELMAN S. 1972 p.313).

Só que, diferentemente do socialismo, a economia americana possui uma configuração mista que se utiliza da divisão da produção em escala mundial, englobando indústrias estrangeiras de países aliados. Em poucas palavras, é um planejamento econômico centralizado com relações entre o público e o privado, nacionais e internacionais, onde a tecnologia militar adquirida é, em seguida, socializada organicamente para a indústria civil.

Essa planificação permanente entre militares, industriais, elites governamentais e universidades levou à constituição de uma Base Industrial de Defesa (BID), a qual corresponde a uma relação público-privada formada por uma ampla variedade de entidades empresariais, centros de pesquisa sem fins lucrativos, laboratórios universitários e instalações industriais controladas pelo Estado. Além disso, a BID provê de tudo: desde sistemas tecnológicos de armamento sofisticado e de suporte operacional altamente especializado, até produtos comerciais genéricos e serviços de rotina. Ao fornecer e equipar as forças armadas, a BID possibilita aos Estados Unidos executar sua estratégia nacional e projetar poder militar¹⁷:

A Base Industrial de Defesa é o elemento crítico de nossa segurança nacional. Ela é uma rede complicada de contratantes, subcontratantes, firmas de fornecedoras, assim como os depósitos de manutenção do Departamento de Defesa. Nós dependemos dessa base industrial para uma produção eficiente em relação a custos, manutenção e modernização de sistemas de armas tecnologicamente avançadas e munições ao longo do período de paz e para a entrega pontual de bens e serviços requeridos por nossas forças armadas em tempos de crise ou de conflito. Durante o período de paz, a base industrial deve fornecer pesquisa avançada e capacidade de desenvolvimento, acesso rápido para a tecnologia civil, e uma capacidade de projetar e realizar design continuamente. O foco deve ser colocado crescentemente em técnicas de produção inovadoras que providenciem a capacidade de incorporar rapidamente e de forma barata os aprimoramentos tecnológicos mais avançados para nossas forças armadas (BUSH G. H. W. 1991 p.15, tradução minha).

A lógica é a seguinte: o Departamento de Defesa terceiriza a produção, criando uma dependência em relação a empreiteiras para uma gama de operações militares. Especificamente, dentro da política de defesa, o termo empreiteira (*contractor*) é usado em duas situações. O primeiro sentido é para descrever empresas privadas, instituições acadêmicas e outras entidades que possuem contratos com o governo. O segundo é para descrever indivíduos contratados pelo Departamento de Defesa, normalmente através de

¹⁷ ver: [IN12406 \(congress.gov\)](https://www.congress.gov/112/1/IN12406). <acesso 05/01/2025>.

empresas, os quais desempenham tarefas específicas de segurança¹⁸ (MARTINEZ E. 2019 pp.131-132).

Outro nome para a Base Industrial de Defesa, que elucida os desdobramentos políticos, é o chamado Complexo Industrial Militar (CIM). Esse termo foi criado por Eisenhower em seu discurso de despedida como um aviso sobre a influência crescente de certos grupos da BID que se beneficiam dos gastos militares e dos contratos governamentais de defesa.

Essa conjunção de um imenso estabelecimento militar e uma grande indústria de armamentos é nova na experiência americana. A influência total - econômica, política, até mesmo espiritual - é sentida em todas as cidades, em todas as casas estaduais, em todos os escritórios do governo federal. Reconhecemos a necessidade imperativa desse desenvolvimento. No entanto, não devemos deixar de compreender suas graves implicações. Nosso trabalho, recursos e meios de subsistência estão todos envolvidos; assim como a própria estrutura de nossa sociedade. Nos conselhos do governo, devemos nos proteger contra a aquisição de influência injustificada, seja procurada ou não, pelo complexo militar-industrial. O potencial para o surgimento desastroso de poder deslocado existe e persistirá. Nunca devemos deixar que o peso dessa combinação coloque em risco nossas liberdades ou processos democráticos. Não devemos dar nada como certo. Somente uma cidadania alerta e informada pode impor a correta articulação da enorme maquinaria industrial e militar de defesa com nossos métodos e objetivos pacíficos, para que a segurança e a liberdade possam prosperar juntas. (Farewell Radio and Television Address to the American People January 17, 1961, tradução minha¹⁹).

Sua preocupação, além de orçamentária, também era em relação à possibilidade que tais grupos pudessem manipular a política externa em detrimento do Interesse Nacional (DUNLAP C. 2011 p.135). Essa interdependência gerou o chamado “Triângulo de Ferro”, um termo que apareceu nos anos 60 para descrever as relações de tomada de decisão envolvendo as burocracias federais, interesses privados e comitês congressuais na formação da segurança nacional e que agiam de modo a perpetuar a indústria armamentista (ADAMS G. 1982 pp.24-26). Em geral, ainda que seja um termo vago, impreciso e problemático, por poder ser associado a teorias de conspiração, o Complexo Industrial Militar ainda retém um valor para entender a trajetória da interação desses grupos com o desenho da segurança estadunidense (KOISTINEN P. 1967 p.378).

Há, não obstante, um lado positivo de existir um Complexo Industrial Militar. O incentivo científico para fins bélicos ocorreu com tanta amplitude que nos anos cinquenta a maior parte do progresso científico do país permeou diretamente questões relacionadas a segurança, da mesma forma que a disseminação de novas técnicas ocorreu através de

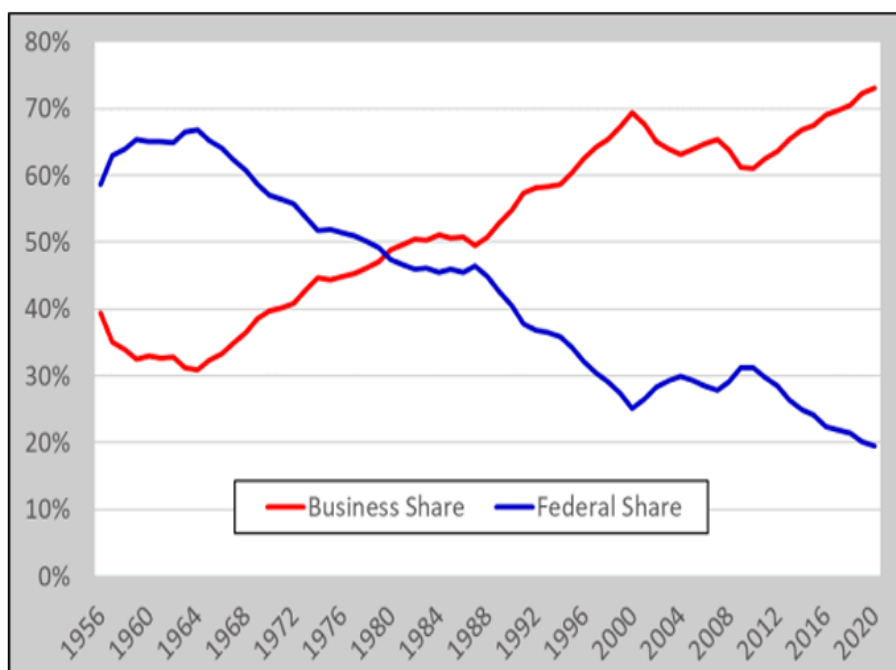
¹⁸ ver: [IF10600 \(congress.gov\)](https://www.congress.gov/bills/106/600). <acesso 05/01/2025>.

¹⁹ ver: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/farewell-radio-and-television-address-the-american-people> <acesso 17/09/2024>.

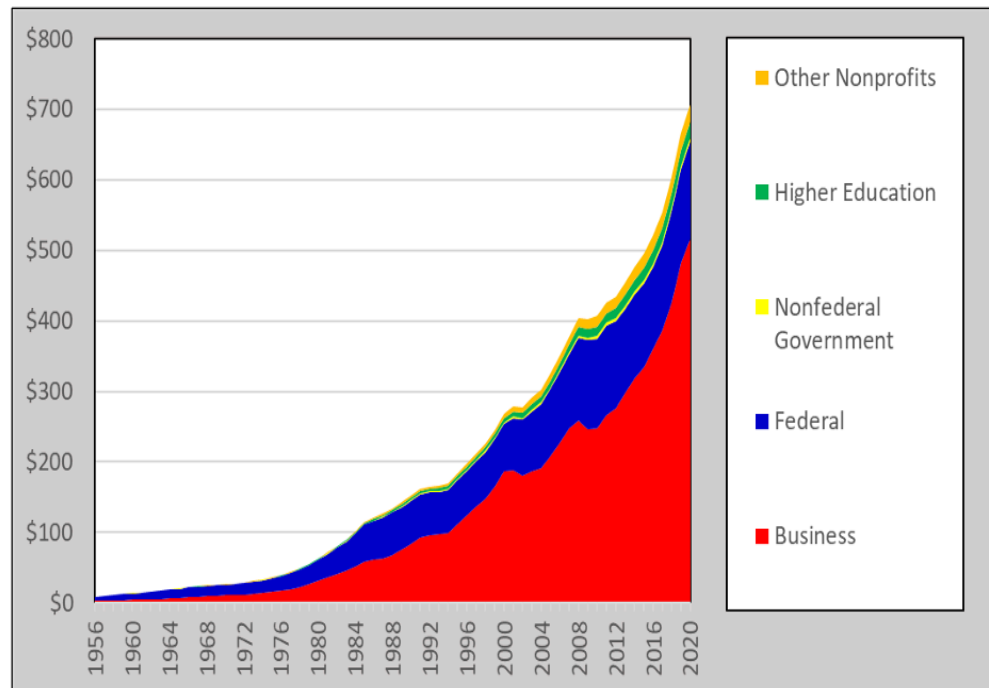
processos exógenos à dinâmica do mercado. Essencialmente, o custeio de diversos estudos de física básica e aplicada era feito pelas burocracias estatais abastecidas pelo orçamento militar, as quais subsidiaram grandes centros universitários, tais como MIT, Johns Hopkins University, Harvard, University of California, Stanford e University of Columbia (MEDEIROS C. 2004 p.8).

Por detrás da pesquisa, havia uma relação complexa entre cientistas, burocratas, instituições militares e a inteligência americana, interessados em obter vantagens em tecnologia de ponta, como a nuclear, a microeletrônica e outras áreas que envolvem o desenvolvimento de equipamentos militares complexos, a exemplo dos mísseis balísticos intercontinentais, radares e computadores (CLOUD J. 2000 p.372). Com esse tipo de financiamento, os Estados Unidos se tornaram líderes mundiais em inovação científica e forneceram um poderoso impulso ao desenvolvimento e à comercialização de novas tecnologias de uso duplo. Além disso, nas iniciativas financiadas por projetos de defesa, surgiram novas empresas civis que desempenharam, posteriormente, um papel proeminente em novos mercados de uso intensivo de tecnologia (MOWERY D. 1998 p.640).

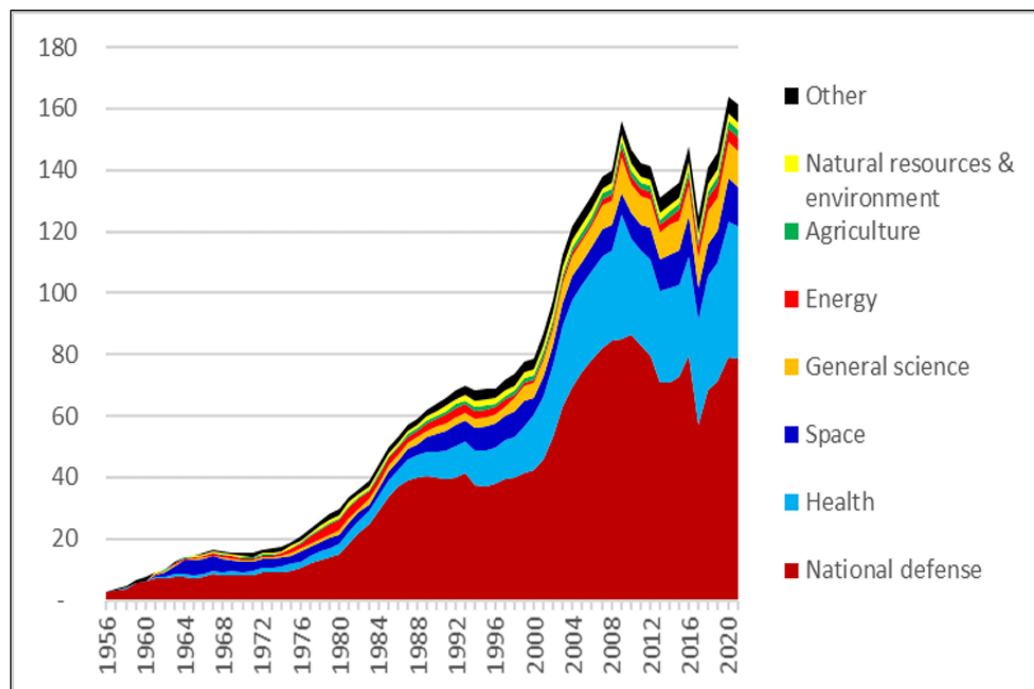
FIGURA 2 - Percentual da participação em relação ao investimento dos EUA em P&D, 1956-2020



Fonte: CRS analysis of National Science Foundation, National Patterns of R&D

FIGURA 3 - Origem do investimento em P&D

Fonte: CRS analysis of National Science Foundation, National Patterns of R&D

FIGURA 4 - Composição do investimento federal em P&D

Fonte: CRS analysis of National Science Foundation, National Patterns of R&D

Enquanto as duas primeiras tabelas mostram uma alteração importante na origem do investimento e na participação do setor privado frente ao setor público na composição em

P&D, a terceira mostra que o investimento público continua concentrado no campo da defesa. Se antes a introdução de novas tecnologias dependia quase exclusivamente das instituições públicas, foi apenas depois do estabelecimento das bases do sistema nacional de inovação e da BID que o mercado pôde ganhar tração e se tornar o protagonista desse processo. Uma explicação para isso é que as inovações no processo produtivo, nos procedimentos organizacionais de integração de diversos setores e na própria criação de novos mercados pelo Estado geram um efeito horizontal que fornece a base necessária para o setor privado florescer, permitindo que a inovação seja internalizada em processos endógenos (NICOLAU J.; PARANHOS J. 2006 p.26).

Mas isso não resume todos os efeitos dos gastos com segurança, dada a diferença do impacto no curto prazo e no longo prazo. Se no curto prazo o gasto militar pode estimular tanto a economia quanto a segurança, no longo prazo, o complexo industrial-militar se torna contraproducente, provocando gastos excessivos e pouca vantagem em termos de segurança real (DUMAS L. 2014 p.337). Muito disso é causado pelos termos que o DoD oferece aos empreiteiros militares, os quais são recorrentemente excessivamente generosos, com grande tolerância para atrasos, superfaturamentos e casos de corrupção. Na prática, é uma relação perfeita para grandes empresas, dado que o governo acaba assumindo quase todos os riscos envolvidos (SMITH D. 2015 p.580).

Em síntese, o complexo industrial-militar é um amálgama de setores com interesses em comum: a) o setor corporativo que produz armamentos: empresas de tecnologia como aquelas que compõe o Vale do Silício, empreiteiras como The Boeing Company, General Dynamics Corporation, Northrop Grumman, Lockheed Martin, McDonnell Douglas, Raytheon Technologies Corporation, General Dynamics, Pfizer Inc., General Electric Company e várias dezenas ou centenas de outras empresas²⁰; b) Universidades que desenvolvem diversas inovações e fornecem quadros que desenvolvem negócios de alto risco para criar tecnologias de uso dual, oferecendo a estrutura com a qual o *National Security Agency* (NSA) e outros departamentos operam; c) agências burocráticas governamentais cuja existência é justificada pela presença do inimigo externo, como o Departamento de Defesa e a Agência de Inteligência (CIA) cujos quadros técnicos de suas burocracias, ainda que invisibilizados ao público, operam de forma a criar recomendações de ação tendentes às saídas militares; d) congressistas e senadores dependentes do financiamento dessa estrutura para suas campanhas e que representam estados cujos empregos são dependentes dos gastos militares, os quais aprovam leis e projetos feitos para cumprir os objetivos militares no

²⁰ ver: [Department of Defense \(DOD\) | Spending Profile | USAspending](#). <acesso 23/09/2024>.

Legislativo Federal (ALMEIDA R. 2013 p.9). Analisando em termos de capitalização total do mercado e da despesa anual do Departamento de Defesa em contratos, o setor bélico é dominado por cinco grandes empresas, às vezes referidas como as “Cinco Grandes”:

FIGURA 5 - Principais Empreiteiras do DOD em 2022

Company	Location of Corporate HQ	FY2022 DOD Contract Obligations	Total Market Capitalization ^a	Employees
Lockheed Martin (LMT)	Bethesda, MD	\$44.5 billion	\$136.39 billion	122,000
RTX (RTX)	Arlington, VA	\$25.4 billion	\$160.03 billion	185,000
General Dynamics (GD)	Reston, VA	\$21.5 billion	\$83.09 billion	111,600
Boeing Co (BA)	Arlington, VA	\$14.2 billion	\$98.63 billion	171,000
Northrop Grumman (NOC)	Falls Church, VA	\$12.8 billion	\$76.04 billion	101,000

fonte: Congressional Research Services

De acordo com a lista do SIPRI²¹ de 2022, Do total das 100 maiores companhias produtoras de armamentos e serviços militares do mundo, 42 são americanas. Somado a isso, as cinco primeiras que tiveram as maiores receitas na venda de armas são as mesmas principais empreiteiras do DoD: Lockheed Martin Corp. em primeiro lugar; RTX (Raytheon Technologies) em segundo; Northrop Grumman Corp. em terceiro; a Boeing Company em quarto; General Dynamics Corp. em quinto²². De acordo com a tabela, se contarmos apenas estas cinco empresas, percebemos um orçamento governamental vultoso de 118,4 bilhões de dólares em 2022 e um total de 554,18 bilhões de dólares em capitalização de mercado.

Todos eles se conectam pelo interesse. É, de fato, uma estrutura de lobby poderosa e profundamente enraizada em diversos setores da economia e da estrutura universitária, nos quadros técnicos das burocracias estatais e na política propriamente dita, possuindo capacidade considerável de influenciar a formulação da agenda governamental, ao securitizar e definir aquilo que será percebido como uma ameaça, isto é, criando processos de criação do inimigo e moldando-os conforme sua vontade.

²¹ O SIPRI (*STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE*) é uma instituição não governamental dedicada a pesquisar os conflitos, armamentos, controle de armas e desarmamento. Estabelecida em 1966, SIPRI providencia dados, análises e recomendações baseado em fontes abertas para formuladores de política, pesquisadores, a mídia e o público interessado.

²² ver: [The SIPRI Top 100 arms-producing and military services companies in the world, 2022 | SIPRI](#) <acesso 23/09/2024>.

2.2 O FIM DA GUERRA FRIA E O IMPACTO NO COMPLEXO INDUSTRIAL MILITAR

Como já foi visto, um dos impactos do fim da Guerra Fria foi sobre os gastos de defesa. Sem o anticomunismo, os investimentos estagnaram, e seu grande volume só se manteve por causa de os investimentos serem de longo prazo e da força de seus lobbies²³ (CORTINHAS J. 2014 p.65). Com acerto, a ausência de uma ameaça vital à segurança americana era um empecilho, mas também tornava a própria definição do Interesse Nacional uma tarefa mais complexa, o que permitia uma abertura para agendas "morais" e outros assuntos que não envolviam diretamente o cálculo em relação ao Balanço de Poder.

Como consequência disso, por um lado, no Partido Democrata ocorria uma adesão cada vez maior a um internacionalismo ativo e propagador dos valores democráticos, buscando criar uma hegemonia benevolente que operasse através da cooperação, da divisão de responsabilidades entre as principais potências e da preservação das instituições erigidas no pós-Segunda Guerra Mundial (CORTINHAS J. 2012 p.78). Por outro lado, dentro do Partido Republicano, a agenda neoconservadora, a qual estava mais de acordo com os interesses da indústria bélica, tornava-se cada vez mais influente, principalmente por conta do pânico crescente causado pelos ataques terroristas ao longo dos anos oitenta e noventa (BOOT M. 2004 pp.20-21). Desde o governo Reagan, essa corrente ganhou relevância, tendo sido promovida por intelectuais e adotada pelos *policy makers* ansiosos por uma hegemonia global (KRAUTHAMMER C. 1990).

Em outras palavras, crescia a ideia de elevar os gastos com a defesa a um patamar superior ao estabelecido durante o embate com a URSS, seja para derrotar China e Rússia, seja para combater países menores, como Iraque e Coreia do Norte, para impor pela força a hegemonia "benevolente" dos Estados Unidos (KRISTOL W.; KAGAN R. 2000 pp.vii-viii). Após o colapso do bloco soviético, esperava-se a desmobilização dos aparatos de defesa e a redução permanente dos gastos militares. Tanto que, inicialmente, a opção adotada pelo governo de George H. W. Bush foi optar pela redução de tais investimentos, mantendo uma linha de pensamento realista, posição amplamente criticada pelos neoconservadores e membros do Congresso (KRISTOL W.; KAGAN R. 2000 p.7):

Guiados por essa nova estratégia de defesa regional, nós estamos reduzindo nossas forças significativamente - por quase um quarto- para seu nível mais baixo em

²³ Tais mecanismos agiram de modo a manterem uma tendência inercial que favorecia a continuidade do orçamento militar em torno de 4.6% do PIB americano, mesmo em um cenário unipolar, quando a presença de ameaças externas havia sido radicalmente minimizada (CORTINHAS J. 2014 p.58).

termos de efetivos desde antes da Guerra da Coréia. Mas, mesmo que nós reduzamos o tamanho de nossas forças, não podemos destruir sua qualidade ou sua superioridade tecnológica. Junto com as alianças, quadros de alta qualidade e de tecnologia superior representam capacidades que levariam décadas para restaurar se forem perdidas tolamente neste momento de reduções (BUSH G. H. W. 1993 p.13, tradução minha).

Não obstante, Bush não teve sucesso em reduzir efetivamente o orçamento no longo prazo, mesmo tendo mudado a prioridade do orçamento federal para reequilibrar a política fiscal, que vinha passando por uma profunda crise orçamentária. O Presidente defendia que, em um contexto de interdependência complexa, as responsabilidades de estabilização do sistema poderiam ser divididas. Apesar dos esforços de Bush, o Legislativo estadunidense decidiu manter a maioria dos programas de armamentos que o Presidente pretendia cancelar, impedindo uma redução substancial do orçamento de defesa estadunidense.

Ainda assim, o setor bélico sofreu um considerável impacto, tendo perdido mais de 2 milhões de empregos, englobando efetivos militares, trabalhadores industriais e funcionários públicos. Milhares de firmas abandonaram o setor de defesa, mais de uma centena de bases militares foram fechadas e a produção de armas foi reduzida significativamente (GHOLZ E.; SAPOLSKY H. 1999 p.5).

Quando a ameaça comunista foi superada nos anos 90, para manter seus altos rendimentos e a viabilidade de seus negócios, o Complexo Industrial-Militar redirecionou seu lobby para que o Congresso e o Executivo reestruturassem o investimento militar, priorizando a modernização das forças armadas e a qualidade dos novos equipamentos militares, em detrimento da quantidade de contratos. Da mesma forma, os cortes de efetivos foram direcionados para quadros menos qualificados, mantendo aqueles com extenso treino militar e capital humano mais elevado. Os lobistas do Congresso também se associaram ao Executivo em um esforço bipartidário para criar uma nova doutrina de guerra que preservasse a necessidade de se manter sistemas de armas criados para lutar contra os soviéticos durante as presidências de George H. W. Bush e Bill Clinton (COX R. 2014 p.193).

Assim, a questão imediata entre o fim da Guerra Fria e os ataques de 11 de Setembro era justificar o tamanho das forças militares dos EUA. Com as decisões tomadas por Bush pai e Clinton, deliberou-se que a política externa americana deveria se ajustar diante das possibilidades trazidas pela unipolaridade (WOLF A. 2009 pp.125-126). A primeira dessas propostas foi a Doutrina Powell, que se baseava em uma política aos moldes da *Realpolitik*. Seu principal objetivo era tornar as forças armadas americanas capazes de lidar com duas guerras simultaneamente (COX R. 2014 p.199) Isso certamente providenciaria uma sobrevida

para várias empresas e, ao mesmo tempo, manteria um uso racional dos recursos da defesa, sem prejudicar o Interesse Nacional dos EUA.

Mais precisamente, Colin Powell definia seis critérios para que os estadunidenses decidissem intervir em algum país: 1) se o Interesse Nacional está ameaçado; 2) se o número de tropas empregadas corresponde à missão que devem executar; 3) se a missão está bem definida, tanto política quanto militarmente; 4) se o tamanho, a composição e a disposição das tropas estão sendo avaliados constantemente; 5) se a operação tem o suporte tanto do Congresso como da opinião pública; e 6) se há uma clara estratégia de saída/fim da operação (WOLF A. 2009 p.126).

Na Primeira Guerra do Golfo (1991), essa doutrina foi colocada em prática e, devido à sua escala limitada e à sua curta duração, não houve um aumento significativo dos gastos com armamentos. Da mesma forma, os conflitos entre os países ex-integrantes da Iugoslávia, que perduraram por quase toda a década de 1990, também não exigiram uma mobilização de recursos significativa a ponto de causar uma interrupção na tendência de redução contínua de gastos militares (MORAIS R. 2012 p.15).

Apesar de essa estratégia ter obtido um claro sucesso militar, os objetivos das intervenções militares dos EUA mudaram decisivamente durante a presidência de Clinton. Para o democrata, as intervenções realizadas a partir de então não seriam mais um instrumento de *Realpolitik*, mas sim meios para concretizar objetivos morais e consolidar uma Ordem Mundial Liberal, ou seja, uma hegemonia global benevolente (WOLF A. 2009 p.127).

Em outras palavras, o processo de formulação da política externa passou a ser baseado em uma agenda expansionista do poder americano. No início do primeiro mandato de Clinton, formulou-se a ideia de *multilateralismo assertivo*, cuja finalidade era expandir a democracia e a liberdade. Em síntese, o propósito da política externa mudou de uma abordagem realista para uma pauta moral, ainda que dentro das instituições do sistema onusiano. Essa reorientação, de uma dinâmica de segurança realista para a segurança coletiva, representava uma tentativa liberal de redefinir o sistema internacional por meio de intervenções consensuais (WOLF A. 2009 p.127).

Por outro lado, para manter a eficiência e evitar uma crise no setor militar, ao mesmo tempo em que se reduzia o orçamento do Departamento de Defesa, o presidente Clinton decidiu concentrar o capital da indústria de defesa e consolidar fusões, como a tentativa entre Lockheed Martin e Northrop, além de apoiar outras aquisições do setor privado em detrimento do setor público. Essa reestruturação foi proposta pelo secretário de Defesa, Les Aspin, após consultar analistas, e tinha como objetivo evitar que a queda de mais de 40% no

investimento do Departamento de Defesa afetasse a pesquisa, o desenvolvimento e a construção de novos equipamentos militares. Como havia a expectativa de que os níveis de investimento não retornariam aos patamares de meados da década de 1980, a base industrial continuaria a perder recursos, e a infraestrutura da base industrial de defesa se reduziria em 40%, acompanhando os cortes orçamentários (DEUTCH J. 2001 pp.138-139).

A solução de concentrar capital, encorajando fusões e reduzindo a quantidade de ativos governamentais alocados à defesa, como propriedades, plantas industriais, equipamentos e quaisquer outros ativos tangíveis, privatizando-os, era um problema para o lobby. Não à toa, a reação do Congresso a essa iniciativa era negativa, pois uma reestruturação desse tipo significava menos empregos para os distritos onde os representantes do interesse bélico recebiam votos. Por outro lado, a solução definitiva só poderia vir da construção discursiva de um novo inimigo aos moldes do anticomunismo: o antiterrorismo.

2.3. O INIMIGO DO PÓS-GUERRA FRIA E O CONSENSO BI-PARTIDÁRIO

Apesar de algumas diferenças entre George H. W. Bush e Bill Clinton, o cerne da política externa do pós-Guerra Fria permaneceu constante: a preocupação com a proliferação de armas de destruição em massa, com os ataques terroristas de grupos supostamente associados a *rogue states*, com a expansão da democracia e com a consolidação da hegemonia global. Da mesma forma, apesar de algumas diferenças ideológicas, até o governo de Trump, todos os presidentes americanos compartilharam uma mesma base doutrinária, a de que a expansão da democracia por meio da liderança dos Estados Unidos seria a solução para todos os problemas de segurança (CASTRO M. 2010).

Frequentemente se assume que o presidente George W. Bush foi o criador do conceito da Guerra ao Terror e do discurso em torno do inimigo fundamentalista islâmico associado aos *Rogue States*. Entretanto, a partir de uma análise mais cuidadosa, à luz de documentos como as *National Security Strategies*, percebe-se que a política de contraterrorismo começa a ser estruturada ainda durante o governo de Ronald Reagan e consolidada na administração de Clinton, contrariando as expectativas iniciais (TSUI C. 2016 p.7):

Uma ameaça adicional, particularmente insidiosa e crescente em escala, é o terrorismo internacional - um fenômeno mundial que está se tornando cada vez mais frequente, indiscriminado e apoiado por estados. O terrorismo provavelmente será uma característica proeminente da paisagem internacional pelo restante deste século. Ele ataca diretamente nossos valores democráticos, subverte nossos esforços diplomáticos para soluções pacíficas de conflitos e corrói os fundamentos das sociedades civilizadas. Combater efetivamente o terrorismo é um importante objetivo de segurança nacional dos Estados Unidos (REAGAN R.1987 p.7, tradução minha).

Já preocupado com os efeitos da decadência soviética e de suas fraquezas cada vez mais patentes, ele acrescenta novos desafios para o fim do século:

Embora a União Soviética ainda represente a principal ameaça à segurança, nós e nossos aliados e amigos também enfrentam uma diversidade de outros desafios de segurança sérios: conflitos regionais de baixa intensidade; o potencial de proliferação nuclear; o terrorismo internacional; o tráfico de narcóticos; os movimentos político-religiosos radicais; e problemas de instabilidade, sucessão e desenvolvimento econômico em países que são importantes amigos e aliados. [...] E, ao mesmo tempo nós permanecemos dispostos a confrontar e construir uma pressão internacional contra esses Estados, como Líbia e Irã os quais patrocinam o terrorismo e promovem a subversão contra governos aliados (REAGAN R.1988 pp.7-8, tradução minha).

Décadas antes de a Al Qaeda se tornar amplamente conhecida, e quando os mujahidins ainda eram considerados lutadores da liberdade (*Freedom Fighters*), quem era visto como o grande patrocinador estatal do terrorismo era a teocracia iraniana, o regime da Líbia de Muammar Gaddafi e a Síria. Após os eventos da embaixada de Teerã, os ataques terroristas que mais marcaram a administração Reagan foram: o sequestro do transatlântico italiano MS Achille Lauro, em 7 de outubro de 1985, por quatro militantes palestinos; os atentados contra os quartéis e a embaixada de Beirute em 18 de abril de 1983, durante a guerra civil libanesa, pela Jihad Islâmica, com 60 feridos e 241 militares americanos mortos; o sequestro do voo TWA 847 em 14 de junho de 1985 por membros do Hezbollah; os ataques nos aeroportos de Roma e de Viena em 27 de dezembro de 1985 por terroristas de afiliação contestada; o ataque à discoteca La Belle em Berlim Ocidental em abril de 1986, que matou um soldado americano e dezenas de outras pessoas (WILLS D. 2003).

Após esse último evento, a administração Reagan recorreu a uma medida propriamente militar, lançando bombardeios contra alvos terroristas na Líbia. Essa escolha marcou um momento fundamental no desenvolvimento da estratégia estadunidense de contraterrorismo. O próprio presidente, ao relatar o aumento na frequência e intensidade desses eventos, declarou que os ataques terroristas eram "atos de guerra" e defendeu uma nova abordagem em relação a essa questão de segurança, dando ênfase a medidas ofensivas e defensivas para lidar com novos ataques. Entre as iniciativas de Reagan, está a codificação da política de segurança no documento *National Security Decision Directive*, NSDD-179 de 1985²⁴.

²⁴ ver: [NATIONAL SECURITY DECISION DIRECTIVE: TASK FORCE ON COMBATTING TERRORISM \(NSDD-179\) \(cia.gov\)](https://www.cia.gov/library/publications/the-essentials-of-us-cyber-policy/nsdd-179.html) < acesso 07/10/2024>.

Tal documento representou, de fato, a primeira estratégia coerente de combate ao terrorismo na história dos Estados Unidos e uma mudança significativa na percepção da segurança nacional e internacional. A administração Reagan criou precedentes para o uso unilateral da força militar contra estados patrocinadores do terrorismo, confirmando como política oficial do governo que os terroristas não só estão realizando uma guerra contra os Estados Unidos, como também é necessário desenvolver um programa de longo prazo para combater o terror. Com essa política, lançou-se a base para os debates sobre como confrontar os patrocinadores do terrorismo nos anos 90 até a Doutrina Bush (OAKLEY R. 1986 pp.628-629).

Esse programa de longo prazo foi se conformando nos primeiros meses de 1987, quando o NSDD-179 foi colocado sob a responsabilidade do vice-presidente George H. W. Bush para avaliar e aprimorar a política de contraterrorismo dos EUA. O resultado disso foi uma política mais proativa, incluindo a ação preventiva, a contenção e a coordenação de medidas diplomáticas, econômicas e militares, retirando o caráter convencional do terrorismo como uma questão criminal e redefinindo-o como instrumento de guerra. Portanto, colocou-se a ameaça terrorista dentro da arena geopolítica, onde os Estados Unidos poderiam responder com sua capacidade bélica.

Sobre a questão da hegemonia benevolente, no período imediatamente posterior ao fim da Guerra Fria e às vésperas da dissolução da União Soviética, o presidente Bush já indicava a possibilidade de uma nova ordem mundial construída com base nos valores estadunidenses e na universalização das ideias ocidentais, conforme apresentado na tese do ex-neoconservador Fukuyama:

A nova Ordem Mundial não é um fato; é uma aspiração e uma oportunidade. Nós temos a nosso alcance uma possibilidade extraordinária que poucas gerações desfrutaram - criar um novo sistema nacional de acordo com nossos próprios valores e ideais, enquanto os antigos padrões e certezas estão desmoronando ao nosso redor. O colapso da ideia comunista nos mostrou que nossa visão de direitos individuais, uma visão enraizada na fé de nossos pais fundadores, fala em nome das aspirações e esperanças duradouras da humanidade [...] Mas o mundo continua um lugar perigoso, um mundo de antagonismos étnicos, rivalidades nacionais, tensões religiosas, proliferação de armas, ambições pessoais e autoritarismo persistente (BUSH G. W. H 1991 p.i, tradução minha). [...] Militarmente, a segurança global está ameaçada por instabilidades regionais as quais nós talvez devamos confrontar seja para proteger nossos cidadãos e interesses, seja à pedido de nossos aliados ou das Nações Unidas. Nós estamos ameaçados pela proliferação continuada de armas convencionais avançadas, mísseis balísticos de alcance crescente e armas de destruição em massa; pelo terrorismo; e pelo tráfico de droga internacional. (BUSH G. W. H. 1991 p.1, tradução minha).

Ainda que não diretamente, Bush estava se referindo ao Iraque. Em 1990, Saddam Hussein, após sofrer as consequências da guerra contra o Irã, ordenou que suas tropas invadissem o Kuwait, tanto para aumentar o controle sobre as reservas petrolíferas globais quanto para contornar as dívidas contraídas com o vizinho durante a década de 1980. Em janeiro de 1991, após concluir os preparativos necessários, George Bush, a pedido do Kuwait e com a aprovação do Conselho de Segurança da ONU, enviou tropas para libertar o país e reverter as conquistas do Iraque (BRANDS W. 2004 p.113). Essa guerra, entretanto, seguindo a Doutrina Powell, não se tornou uma operação de mudança de regime, nem sequer foi feita para derrubar Saddam Hussein: após a libertação do Kuwait, foram efetuados embargos econômicos contra o regime de Saddam Hussein, impactando mais a população civil do que a permanência do ditador no poder (FINLAN A. 2003 p.73).

Por conta disso, havia um grande ressentimento sobre a ação comedida de Bush de permitir a continuidade da figura de Saddam Hussein no poder, principalmente entre os neoconservadores (KRISTOL W.; KAGAN R. 2000 p.6). Além disso, outra consequência da Guerra do Golfo foi um prenúncio para a criação do conceito de *rogue state*, que ocorreria mais tarde durante a administração Clinton:

Como nós vimos no Golfo, há o perigo de poderes dominantes locais, armados com equipamento militar moderno e com ambições antigas ameaçando a esperança do mundo por uma nova era de cooperação. Nós vemos regimes que se tornaram eles mesmos campeões do radicalismo[...] (BUSH G. W. H. 1991 p.7, tradução minha).

Se no documento de 1991 já aparecem explícitos alguns dos elementos acerca da hegemonia global, no documento de 1993 evidencia-se, de modo muito análogo à preocupação de neoconservadores como Krauthammer, a inserção estadunidense na nova era e o perigo de um novo isolacionismo:

Nós estamos, de fato, indo em direção a uma nova era. É uma era que carrega grandes oportunidades, mas também grandes perigos. A América tem uma escolha decisiva para fazer. Nós podemos escolher liderar o mundo nessas transformações históricas, ou podemos escolher, como nós fizemos no início deste século, direcionar para um isolacionismo, abandonar nosso papel de liderança e aceitar os resultados que podem se seguir. Se nós escolhermos a liderança, a América poderá capturar as oportunidades que serão oferecidas e reduzir os perigos que certamente nos confrontarão. Ainda que nós iremos trabalhar com outras nações, nosso status como a potência mundial preeminente com capacidades únicas coloca sobre nós grandes responsabilidades. [...] o mundo necessita de liderança que apenas a América pode prover. (GEORGE W. H. BUSH 1993 p.1, tradução minha).

Por fim, durante a administração Clinton, os Estados Unidos e seus aliados ocidentais enfrentaram um aumento significativo no número de ataques terroristas. Nesse contexto, o presidente Clinton criou um discurso que associava o terrorismo à proliferação de armas de

destruição em massa e aos *rogue states*, o que se tornou uma base retórica para o presidente George W. Bush em sua resposta aos ataques de 11 de setembro:

O fim da Guerra Fria transformou fundamentalmente os imperativos da segurança da América. [...]. Os perigos que nós enfrentamos hoje são mais diversificados. Os conflitos étnicos estão se disseminando e os *rogue states* representam um perigo sério para a estabilidade regional de muitos cantos do globo. A proliferação de armas de destruição em massa representa um grande desafio para nossa segurança (CLINTON W. 1994 p.i, tradução minha).

E ao mesmo tempo a solução da imposição de democracia já estava pronta:

Nós acreditamos que nossos objetivos em melhorar nossa segurança, fortalecer nossa prosperidade econômica e promover a democracia estão associados mutuamente. Nações seguras são mais propensas a apoiar o livre-mercado e manter estruturas democráticas. Nações com economias que crescem e com fortes relações de comércio são mais propensas a se sentirem seguras e trabalhar em direção à liberdade. E democracias são menos propensas a ameaçar nossos interesses e mais propensas a cooperar com os EUA. para estar à par das ameaças de segurança e promover o desenvolvimento sustentável. (CLINTON W. 1994 pp.i-ii, tradução minha).

Apesar da retórica em torno da segurança coletiva e da aceitação de se agir apenas a partir de consensos, o uso preventivo da força foi, na prática, articulado e adotado pela *Presidential Decision Directive/NSC 39* de 12 de junho de 1995 na política de contraterrorismo²⁵. Segundo o documento, a política dos Estados Unidos é deter, derrotar e responder vigorosamente a todos os ataques terroristas contra cidadãos americanos ou instalações, seja no caso de ocorrerem domesticamente, em águas internacionais ou em território estrangeiro. E ele ainda acrescenta que os Estados Unidos consideram o terrorismo tanto uma ameaça à segurança nacional quanto um ato criminal, e o país aplicará todos os meios apropriados para deter, prevenir, apreender e processar ou auxiliar outros governos a processar indivíduos que perpetram ou planejam tais ataques. Deixando claro também que a política dos Estados Unidos é não fazer concessões a terroristas.

Clinton buscava, acima de tudo, uma nova forma de conter e neutralizar os estados "párias", "fora da lei" (*rogue states*) e torná-los membros da comunidade internacional. Nesse contexto, chegou-se à conclusão de que as estratégias da época da Guerra Fria, como a dissuasão e a contenção, não eram adequadas para lidar com os terroristas ou com os governos que os apoiavam. Era preciso realizar uma retaliação exemplar em um caso para que os inimigos restantes se rendessem, como em um efeito dominó, onde a paz só seria atingida com a destruição/rendição total do Estado alvo.

²⁵ ver: [PDD-39 - U.S. Policy on Counterterrorism, 6/21/1995 · Clinton Digital Library \(presidentiallibraries.us\)](https://www.presidentiallibraries.us/pdd-39-u-s-policy-on-counterterrorism-6211995) <acesso 08/10/2024>.

O intuito era criar uma imagem de que esses Estados não agiriam de forma racional e que lidar com eles por meio da diplomacia tradicional e dos mecanismos de dissuasão seria inócuo. Essa imagem, apesar de provocadora, não necessariamente corresponde à realidade: mesmo que tais Estados obtivessem armas de destruição em massa, seria possível estabelecer uma política de equilíbrio de poder, uma vez que, em várias ocasiões, países como o Iraque responderam a esse equilíbrio ao se encontrarem em situações desfavoráveis (MEARSHEIMER J. 2003 pp.50-59).

E a questão da unilateralidade e da preempção fica bastante clara no documento:

"Nós deveremos trabalhar domesticamente, no estrangeiro, unilateralmente e com outros governos, para degradar as capacidades dos grupos terroristas."[...] Nós também reservamos a opção de agir unilateralmente, quando necessário, para realizar preempção ou punir os ataques terroristas". (PDD/NSC 39 1995 p.3). "Os Estados Unidos devem dar a maior prioridade para desenvolver capacidades efetivas para deter, prevenir, derrotar e lidar com as consequências de materiais ou armas nucleares, biológicas ou químicas usadas por terroristas. A aquisição de armas de destruição em massa por um grupo terrorista, através de roubo ou de produção própria, é inaceitável. Não há maior prioridade do que prevenir a aquisição desta capacidade ou remover essa capacidade de grupos terroristas potencialmente opositores aos Estados Unidos (PDD/NSC 39 1995 p.11).

Clinton chega a citar nominalmente quais países serão considerados como rogue states que serão encontrados nas falas da Doutrina Bush e seu eixo do mal:

O foco de nosso planejamento para um grande teatro de conflito é sobre a contenção e, se necessário, lutar e vencer a agressão por potências regionais possivelmente hostis, como a Coreia do Norte, Irã ou Iraque. Tais Estados são capazes de empregar forças armadas consideráveis que podem causar desequilíbrios sérios no poder militar em regiões importantes para os Estados Unidos, com aliados ou estados amigáveis que não são capazes de encontrar um poder adequado para contrapor o poder de um vizinho potencialmente agressivo. (CLINTON W. 1994 p.7).

Vale lembrar que, ainda durante a administração Clinton, os Estados Unidos, ao responder aos bombardeios contra suas embaixadas na Tanzânia e no Quênia em 1998, autorizaram uma série de ataques contra o Sudão e o Afeganistão. Por fim, no documento de estratégia nacional de 2000, fica evidente o estabelecimento do inimigo terrorista associado à proliferação de armas de destruição em massa:

Globalmente, como resultado de fronteiras mais porosas, de rápidas mudanças na tecnologia, de maior fluxo de informação e do potencial poder de destruição ao alcance de pequenos Estados, grupos e indivíduos, os Estados Unidos se encontram confrontando novas ameaças que colocam desafios estratégicos para nossos interesses e valores. Estes incluem o uso potencial e continuado da proliferação de armas de destruição em massa (WMD), seus sistemas de entrega, a proliferação de armas pequenas e armas leves, ameaças à nossa segurança da informação/cibernética, ao tráfico de pessoas e o contrabando de migrantes internacionais e a habilidade de interromper nossa infraestrutura crítica. Como

resultado, a defesa de nosso país contra o terrorismo de WMD tomou uma nova importância, levando a coordenação de esforços da federação, do estado e do governo local imperativa (CLINTON W. 2000 p.7, tradução minha).

No mesmo ano, a Al Qaeda lançou um ataque suicida com um barco em 12 de outubro. Terroristas dirigiram uma embarcação contendo cerca de 300 quilos de explosivos em direção ao *destroyer* USS Cole, que estava estacionado no porto iemenita de Áden. O ataque matou 17 pessoas, feriu 39 e danificou seriamente a embarcação militar. A administração Clinton, por sua vez, deu um aviso ao Talibã de que atacaria o Afeganistão caso evidências apontassem Bin Laden e a Al Qaeda como perpetradores do ataque. Não obstante, Clinton voltou atrás e decidiu postergar qualquer ação para a próxima administração, dado que os Estados Unidos estavam às vésperas da eleição presidencial (LANSFORD T. 2012 p.17). Assim, antes de George W. Bush assumir o cargo de presidente, a guerra preventiva, o uso unilateral da força e a imposição da democracia já estavam sendo cogitados pelas elites de Washington (TSUI C. 2016 p.12).

3. OS ANTECEDENTES

Neste capítulo, buscarei compreender o Afeganistão antes da Operação Enduring Freedom. Meu propósito é mapear os processos que levaram à falência do Estado afegão e ao surgimento do Talibã e da Al-Qaeda. Um dos pontos principais observados neste capítulo é que o fracasso da intervenção da União Soviética apresenta paralelos com a operação *Enduring Freedom*, devido a fatores de ordem sociológica e política. Isso foi evidenciado, principalmente, na guerra civil dos anos 1990, quando não havia uma força política capaz de instaurar a ordem em todo o território afegão. Com a ascensão do Talibã, essa situação começou a mudar. Como será demonstrado aqui, o Talibã foi mais eficiente do que seus rivais, além de ter sido o grupo com maior unidade étnica, ideológica e organizacional, e recebeu mais apoio doméstico, financeiro e diplomático do que os outros grupos mujahidin.

3.1. ASPECTOS SOCIOLÓGICOS DO AFGANISTÃO

Por muito tempo, a área que hoje compõe o Afeganistão esteve sob o controle de impérios multiculturais que, apesar de brutais, não tinham interesse em impor seu modo de vida sobre os dominados e ignoravam as idiossincrasias das comunidades afegãs subjugadas, dando-lhes autonomia para lidar com seus problemas cotidianos (CANFIELD R. 1986 p.80). Essa descentralização não se deveu apenas à forma como esses impérios se estruturavam sobre o território do Afeganistão, mas também ao nomadismo, à economia agrária e pastoril de subsistência, à geografia e às fronteiras porosas (RUBIN B. 1989 p.150). Isso tudo gera um grande obstáculo à implementação do modelo de Estado-nação, dada a dificuldade de integração e comunicação entre o interior, os núcleos urbanos e a capital, Cabul (BARFIELD T. 2010). Não bastassem as questões topográficas que dificultam a garantia do monopólio do uso legítimo da violência, há também a questão étnica, uma vez que o país é composto por dezenas de grupos com línguas próprias além do Dari e do Pashtun.

Em vez de uma lealdade em relação ao Estado, o afegão comum cultivava laços de fidelidade baseados em obrigações recíprocas, na ancestralidade agnática e em sistemas de patronagem, onde a autoridade é exercida pelos chefes tradicionais ou anciãos, que derivam seu poder do consenso, de sua habilidade de distribuir benefícios e de oferecer segurança aos associados (CANFIELD R. 1986 p.76). A característica mais precisa para descrever esses laços é a de uma comunidade de interesses locais e tradicionais, através das quais se dá a conexão das múltiplas identidades e etnias, principalmente entre os pashtuns (RASANAYAGAM A. 2003 p.14).

Por conta dessas questões, a noção de nacionalidade afegã é complexa. Não há um mito nacional que define a soberania dos habitantes sobre esse território. Se não fosse pelo Islã, talvez sequer houvesse um elemento de coesão e de identidade nacional naquela sociedade (WILLIAMS B. 2014 p.932). Pode-se dizer que a complexidade dessas relações se deve ao fato de se tratar também povos que, por milênios, foram formado por comunidades nômades, conhecidas como *malدار* e *kuchis*, que se moviam sazonalmente em busca de pastagens para seus rebanhos, dificultando seu rastreamento, averiguação de pertencimento e delimitação de territórios. Entretanto, após as guerras civis e transformações políticas, eles se tornaram, em sua maioria, sedentários (LEE J. 2022 pp.13-14).

Outra explicação para dificuldade na construção de um mito nacional e de um Estado-nação moderno afegão é que a generalização das relações baseadas no mercado e na troca mediada pelo dinheiro encontrou muitos entraves: ainda são fortes as relações familiares e étnicas baseadas na troca de favores, denominadas de *qawm*, que não reconhecem as fronteiras nem o direito criado pelo Estado. Da mesma forma, até tempos recentes, a organização da propriedade nessa sociedade não possuía um caráter de propriedade privada em sentido estrito, pois boa parte da população rural sedentária se relacionava com sua terra e com suas posses por meio de práticas autóctones (BARFIELD T. 2010 pp.19-20).

A parcela sedentária, por sua vez, estrutura-se a partir de uma à lógica de descentralização e controle de terra operado pelos *khans* (líderes de linhagem) e os *maleks* (líderes das vilas), os quais exercem um poder quase absoluto das posses fundiárias, formando uma aristocracia agrária dona de terras (*watans*) que também atua como credor para camponeses sem terra ou endividados. Entretanto, a autoridade dentro desses grupos tradicionalmente é exercida por meio de *jirgas* ou *shuras* (assembleias) com a influência do *khan* ou *malek* dentro da assembleia, sendo efetuada em meio a uma gama de fatores, como a posição social do indivíduo, suas habilidades como mediador e negociador, e recursos à sua disposição (SAIKAL A.; MALEY W. 2019 p.15).

Outro problema para a centralização política é que, tanto no nível local quanto nacional, a tomada de decisões não se baseia em um desenho institucional (LEE J. 2022 p.41). Nesse sentido, trata-se de uma sociedade que não desenvolveu a necessidade de respeitar o império da lei, executado por uma estrutura executiva, legislativa e judiciária independente e impessoal, nem o reconhecimento imediato do direito positivado por um soberano. Em seu lugar, prevalece uma lógica que, para nossos olhos imersos no liberalismo iluminista, se confunde com corrupção e clientelismo.

3.2. A FALÊNCIA DO ESTADO AFGÃO E AS INTERVENÇÕES ESTRANGEIRAS

Enquanto as duas grandes potências mundiais disputavam o poder entre si para manter e ampliar sua presença no Oriente Médio, alguns países levantinos tomavam iniciativas próprias para se adequarem aos novos tempos. O Afeganistão, até 1979, ilustra um exemplo de país que buscava atender às demandas por modernização e se integrar à economia mundial, implementando grandes projetos de transformação social, política e econômica. Porém, as tentativas de centralização política e modernização do país fracassaram porque foram baseadas em investimento externo, restritas às principais cidades e conduzidas por uma elite distante da população. Além disso, dada a dinâmica da Guerra Fria, essa dependência externa levou o país a estar à mercê da disputa entre os EUA e a URSS (MCCAULEY M. 2002 pp. 11-12; BARFIELD T. 2010 p.210).

No final, o projeto da monarquia de democratizar suas instituições políticas viu-se frustrado com o Golpe de 1973 e com a Revolução de Saur (BARFIELD T. 2010 pp.211/225). Por fim, com o advento das forças soviéticas, desencadeou-se uma série de processos que tornaram o país um dos polos do movimento jihadista fundamentalista internacional. Enquanto isso, os Estados Unidos, mesmo com a atenção direcionada ao problema da embaixada do Irã e ainda sentindo as consequências econômicas da Guerra do Vietnã, iniciaram uma série de sanções econômicas contra a União Soviética por suas ações no Afeganistão. Havia o medo de que, se os soviéticos obtivessem êxito, logo avançariam sobre outros países da região para acessar o Golfo Pérsico. (TEITLER A. 2020 pp.57-58).

Assim, o presidente anunciou prontamente a Doutrina Carter em seu discurso do *State of the Union Address* em 23 janeiro de 1980²⁶, a qual sinalizava que os Estados Unidos responderiam militarmente caso houvesse um avanço da URSS nesse sentido (WAHAB S.; YOUNGERMAN B. 2010 p.163). Os EUA também construíram uma narrativa que retratava os mujahidins como "combatentes da liberdade" dando apoio incondicional à resistência contra a ameaça comunista. Com base nisso, justificou-se a política americana de apoio indireto a organizações fundamentalistas por meio da CIA e da agência de inteligência do Paquistão (ISI). Em 1985, Reagan manteve a política de seu antecessor, aumentando substancialmente o apoio financeiro aos mujahidin, que alcançou 250 milhões de dólares. Concomitantemente a isso, chegava ajuda da Arábia Saudita, da China e de outros países árabes. (EWANS M. 2001 pp.164-165)

²⁶ Ver:

<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/the-state-the-union-address-delivered-before-joint-session-the-congress> <acesso 25/09/2024>.

Essa estratégia de instrumentalização do extremismo visava à indução de conflitos regionais, que, em última instância, serviram aos interesses geopolíticos e econômicos desses atores internacionais. Assim, a invasão soviética do Afeganistão foi uma oportunidade para Washington reacender os antagonismos da Guerra Fria e obter vantagens sobre seu adversário, dado que o financiamento e o armamento da resistência afegã levariam o rival soviético a uma situação semelhante à que os americanos sofreram no Vietnã. Ao mesmo tempo, outra estratégia também era aplicada: o uso da propaganda e da opinião pública nacional e internacional, centradas no conflito, para difamar e minar a URSS, justificando uma oposição mais agressiva por parte dos EUA. Para isso, recorreu-se a organizações privadas para apoiar a luta dos mujahidin e facilitar o envolvimento americano nas ajudas “humanitárias” aos refugiados do conflito (WAHAB S.; YOUNGERMAN B. 2010).

Enquanto a CIA armava e financiava a resistência mujahidin, pouca consideração foi dada às consequências de um governo fundamentalista e à estabilização do Afeganistão após a vitória dos mujahidin contra os soviéticos. As principais milícias, por sua vez, ansiavam por um Estado Islâmico governado pela lei da sharia, mas não havia consenso sobre como isso ocorreria. Enquanto isso, outros buscavam apenas proteger seu *qawm* ou enriquecer por meios ilícitos (LEE J. 2018 p.609). Foi somente após 1986, com a decisão de Gorbachev de criar um plano para a retirada das tropas soviéticas, que as diferenças ideológicas, rivalidades pessoais e a competição pelo financiamento entre os grupos mujahidin se tornaram patentes (LEE J. 2018 p.610).

Com a retirada soviética, havia a expectativa de que o governo fantoche entrasse em colapso em poucas semanas ou meses. Mas, por causa das disputas entre as facções mujahidin, um impasse se estabeleceu e o governo de Cabul continuou por mais algum tempo. O fator responsável por essa sobrevida foi a própria retirada das tropas russas: na ausência do inimigo estrangeiro herege, as rivalidades étnicas e pessoais entre os mujahidin reacenderam, deixando de lado o governo central (EWANS M. 2001 pp.171-172). Gradualmente, um padrão emergiu: o governo de Cabul ainda mantinha o controle das principais cidades, enquanto os senhores da guerra se ligavam cada vez mais ao tráfico de drogas, abandonando a jihad (EWANS M. 2001 p.175).

Com a Guerra Fria chegando ao fim, os Estados Unidos não tinham mais interesses estratégicos no Afeganistão e, em 1991, sua atenção foi direcionada para a Guerra do Golfo. Sem vitórias significativas de nenhum dos lados, iniciativas de paz foram tomadas pela ONU e pelos Acordos de Genebra, mas sem avanços. Finalmente, em 1992, a Rússia e os Estados Unidos chegaram a um acordo de que Moscou encerraria o suprimento de armas e

abandonaria o governo comunista de Cabul (EWANS M. 2001 pp.175-177). Após isso, o governo comunista afegão perdeu sua liderança e, em pouco tempo, o regime foi sucedido pelas milícias dos mujahidin.

3.3 O SURGIMENTO DO TALIBÃ

Após a vitória sobre os soviéticos, o Afeganistão viveu uma violenta guerra civil entre os grupos mujahidin, os quais não eram capazes de se sobrepor totalmente uns aos outros. Por sua vez, os EUA perderam o interesse no conflito e apenas alguns membros da CIA continuavam a acompanhar a guerra civil (TANNER S. 2003 pp.273-274). Nesse ínterim, em 1993-1994, clérigos e estudantes muçulmanos afegãos, principalmente de origem rural pashtun, formaram o movimento Talibã. Muitos eram ex-combatentes anti soviéticos que ficaram desiludidos com a guerra civil e o subsequente colapso do governo apoiado pela Rússia.

Diferentemente de outros movimentos fundamentalistas, o Talibã é essencialmente parte da longa tradição de resistência pashtun e assume características culturais próprias dessa etnia, como o *pashtunwali*. Também se destaca o fato de que seus membros e apoiadores vieram de pashtuns marginalizados da zona rural e das tribos nômades. Mulá Omar, por exemplo, era um arrendatário pashtun empobrecido (9/11 Commission Report 2004 p.64).

Sua origem mítica remonta a julho de 1994, quando um líder guerrilheiro da região de Kandahar estuprou e matou três mulheres. Um mulá, Mawlawi Mohammed Omar, foi solicitado pela população local para punir esse crime. Então, ele recrutou um grupo de estudantes religiosos de sua madrassa, que executaram seu comando e expulsaram da região a milícia desse guerrilheiro. Em seguida, o grupo foi novamente chamado para lidar com outras atrocidades e passou a ganhar reputação. Isso os induziu a decidir organizar-se e recrutar mais quadros para lançar uma jihad contra os conflitos mesquinhos e os crimes cometidos pelas facções mujahidin. Apesar dessa narrativa, é provável que os talibãs já possuíssem grupos organizados desde o final da década de 1980 e, antes de agirem por si mesmos, esperaram para saber qual grupo mujahidin obteria sucesso em unificar e controlar o país (EWANS M. 2001 p.182).

Por outro lado, o Talibã era visto como uma organização minoritária, que a ISI e a JUI acreditavam que poderiam controlar e garantir a influência paquistanesa sobre o grupo e sobre a fronteira do sul do Afeganistão. Mas não apenas por isso, o Paquistão apoiou o Talibã em razão de sua eficiência para garantir a ordem no Afeganistão, mostrando-se um importante aliado para o governo paquistanês naquele contexto (LEE J. 2018 p.631).

Em poucos meses, seus números aumentaram significativamente. Muitos eram paquistaneses que viviam na fronteira. Em muitos aspectos, não se tratava de simples estudantes amadores que operavam de forma independente, mas de um grupo sofisticado, extremamente organizado em suas ofensivas, na formação de seus membros, na qualidade de seu sistema de comunicação, na centralização das ordens e na distribuição de equipamento militar (EWANS M. 2001 p.183). Além disso, os quadros do Talibã cresciam na proporção que a sociedade estava desesperada pelo retorno da ordem (TANNER S. 2003 p.279). No começo, o Talibã arrecadava recursos através de pedágios de transporte e do comércio de drogas, mas seu financiamento principal vinha dos governos paquistanês e saudita, mostrando certa independência em relação ao tráfico de ópio (EWANS M. 2001 p.184).

Os quatro anos de guerra civil entre os grupos mujahidin (1992-1996) criaram apoio popular ao Talibã, visto que eles eram considerados os menos corruptos dentre os combatentes e os mais capazes de proporcionar estabilidade. Isso tinha um fundo de verdade, pois enquanto alguns senhores da guerra e mujahidin enriqueciam com a produção de ópio, levando ao surgimento de uma gigantesca rede de narcotráfico, os talibãs não utilizavam as receitas provenientes das taxas e da exportação da droga para enriquecer, mas sim para garantir novas armas, fornecer salários, comida, uniformes e comprar a lealdade dos *qawms*. Após dominarem quase toda a área de cultivo da papoula por volta de 1996, seu poder aumentou em relação aos outros grupos, ainda que, por motivos religiosos, o cultivo da papoula tivesse se reduzido²⁷. Já em relação ao campo estratégico, o Talibã assumiu o controle de uma das cidades mais importantes, Candaar, em novembro de 1994.

A tomada dessa cidade os transformou de um pequeno grupo parcamente armado em uma das maiores forças militares do país, com tanques russos e artilharia pesada. Seu modo de governar, por sua vez, foi capaz de pôr fim à criminalidade endêmica e ao faccionalismo nos locais controlados. Líderes locais criminosos eram mortos ou presos, as armas eram apreendidas, bloqueios das pistas eram desfeitos, a cidade era organizada e a vida se tornava mais segura (EWANS M. 2001 p.184).

Pouco tempo depois, o contingente talibã da época era de cerca de 20.000 voluntários, e alguns de seus membros eram inclusive líderes tribais que juraram obediência ao Talibã (LEE J. 2018 p.632). Em seguida, o grupo lançou uma série de campanhas militares em todo o país, que culminaram na captura de Cabul em 27 de setembro de 1996. Se, por um lado, nas

²⁷ Em julho de 2000, Mulá Omar decretou o banimento do cultivo da papoula, o qual só retornou a crescer com a queda do grupo fundamentalista e a implantação do governo de Karzai. Inclusive o próprio governo americano e a ONU asseguraram em maio de 2001 que o banimento do cultivo levou a redução da área de produção de opióides de 57000 hectares para 8006 hectares (QAYYUM A. 2022 pp.181-182).

áreas sob seu controle, o Talibã substituiu a completa anarquia por uma ordem rígida sob princípios islâmicos extremamente conservadores, por outro, o Talibã rapidamente perdeu apoio do Ocidente quando o grupo impôs a estrita adesão à sua interpretação do Islã. Assim, nas áreas que o grupo controlava, empregavam-se punições severas, incluindo execuções públicas, para fazer cumprir seus decretos, como as proibições ao uso da televisão, música ocidental e dança. O terror era grande, principalmente para as mulheres, já que o regime talibã as proibiu de frequentar as escolas e de trabalhar fora de casa, exceto na área da saúde, além das execuções por adultério (TANNER S. 2003 p.280).

Quando o Talibã estava nas imediações de Cabul em 1996, a política dos EUA em relação ao grupo não era clara. A crescente atenção internacional se deu por conta da situação das mulheres afegãs e houve um foco renovado nos direitos humanos sob a secretária de Estado Madeleine Albright, o que levou, em 1997, a uma mudança na política dos EUA contra o Talibã (LEE J. 2022). O grupo fundamentalista, por sua vez, retomou o avanço ao norte do país em fevereiro de 1997. Naquele ponto, já se considerava que Mulá Omar havia vencido a guerra e era, para todos os efeitos, o detentor de todo o Afeganistão. Ao final de 1997 e início de 1998, o Talibã já detinha dois terços do país, enquanto os mujahidin restantes se reuniram em uma aliança de conveniência chamada Aliança do Norte (EWANS M. 2001 p.189).

FIGURA 7 - Controle do Talibã sobre o Afeganistão antes do 11 de setembro



Fonte: TANNER

Outro motivo para o sucesso do Talibã em relação aos outros grupos mujahidin foi a forma de governar de Mulá Omar e de seu círculo de conselheiros. Como a maior parte da estrutura do Estado simplesmente entrou em colapso durante a guerra civil, o Talibã teve de recriar suas instituições do zero, partindo do único elemento unificador da sociedade afegã, o Islã, e tolerando que os chefes dos *qawms* mantivessem suas prerrogativas e autonomia no nível local. Em razão disso, pode-se afirmar que o apoio ao Talibã se devia ao fato de o grupo fundamentalista representar os ressentimentos dos *qawms* em relação às tentativas centralizadoras e modernizadoras das elites de Cabul, ao mesmo tempo em que criava suas próprias forças armadas. Por fim, outro motivo para o sucesso do grupo foi sua capacidade de fornecer segurança, principalmente para os *qawms* aliados, o que, durante a guerra civil, era tido como o principal anseio de todo afegão (WAHAB S; YOUNGERMAN B. 2010 pp.221-224).

3.4 O SURGIMENTO DA AL QAEDA

Desde o final dos anos 80 crescia na periferia do sistema um movimento de contestação à ordem posta — o fundamentalismo islâmico²⁸ — responsável por repetidos ataques contra bases americanas, embaixadas e civis. Tendo ocupado o protagonismo da esquerda marxista e de outros grupos nacionalistas que contestavam o *status quo* e a submissão do Oriente Médio à liderança americana, as organizações fundamentalistas ofereciam, com o reavivamento e o aprofundamento do fanatismo religioso, uma resposta fácil às questões sociais latentes

Não era uma simples revolta provinciana e obscurantista contra a modernidade, mas um movimento com base social que buscava recuperar uma identidade própria, em contraposição ao cosmopolitismo da globalização aos moldes ocidentais. Decerto, esse movimento não se restringia a aspectos doutrinários religiosos, mas estava ligado sobretudo a assuntos terrenos²⁹. Era uma proposta política que asseverava a necessidade de combater, por

²⁸ O fundamentalismo islâmico pode ser definido como um movimento que deseja recuperar o sentido original das escrituras fundacionais, como o Alcorão, a Suna e a Hadith. Mais do que isso, para os fundamentalistas, as crenças expostas nas fontes primárias do islã deveriam ser seguidas de forma literal, sendo um dever para todo praticante eliminar todas as influências não islâmicas que corrompem não só a vida do muçulmano, mas também suas sociedades, sua economia e ao governo vigente (BAS D.; NATANA J.; ISLAM W. 2004 p.228).

²⁹ Na origem ideológica desse movimento está Sayyid Qutb, cuja influência é sentida na Irmandade Muçulmana, na Al Qaeda e nos principais grupos jihadistas. De acordo com sua visão, as sociedades muçulmanas haviam decaído em *Jahiliyya* (a condição de ignorância e selvageria do mundo árabe pré-islâmico) por conta da influência ocidental ter relegado as nações muçulmanas a um papel insignificante nos rumos do Sistema Internacional e ter maculado a pureza dos valores islâmicos e, portanto, era lícito realizar a *jihad* contra os governos infiéis “*kafir*” e denunciá-los como apostatas “*takif*” (RASANAGAYAM A. 2003 p.52).

meio de uma guerra santa, os inimigos do Islã, como os "cruzados", sionistas, idólatras ou comunistas.

Da mesma forma, propunha que a comunidade islâmica se unisse para lutar contra a influência estrangeira e para confrontar as elites corruptas de seus respectivos países. Era um projeto voltado para a superação do sistema de Estados europeu e para a unificação dos muçulmanos em um califado, isto é, um império transnacional que se estenderia por todo o território historicamente ocupado pelo Islã e capaz de impor, de forma literal e absoluta, a lei da xaria (CALVERT J. 2009).

Influenciados por essa visão, Zawahiri e Bin Laden, os principais líderes da Al Qaeda, consideravam o imperialismo ocidental o grande culpado pelo declínio e pela perda do protagonismo do mundo muçulmano. De acordo com eles, divididos pelas potências estrangeiras e pela influência americana em Estados fracos, seus países eram governados por líderes corruptos que cooperavam secretamente com o Ocidente, saqueando as riquezas da região e causando todo tipo de mazelas contra o povo muçulmano (NASSER R. 2021 p.57). Em contraposição a isso, para que o mundo islâmico recuperasse sua posição predestinada por Alá, deveria ser restabelecida a *umma*, isto é, a comunidade islâmica em contraposição aos "infieis".

Nesse contexto, Bin Laden e Zawahiri juntaram-se a outros líderes jihadistas, proclamando a fundação da Frente Islâmica Mundial, com o intuito de unificar os movimentos fundamentalistas islâmicos já existentes em torno desse objetivo. Estabeleceu-se, assim, uma rede formada por um conjunto de organizações independentes que se estruturavam de forma descentralizada, sem um comando único e sem a exigência de prestação de contas a uma instância superior. Não era um partido político, muito menos uma força paramilitar em sentido estrito. A organização de Osama bin Laden, em seu início, agia mais propriamente como uma patrocinadora, cuja função principal era servir de apoio financeiro e logístico para muçulmanos lutarem contra os infieis, seja na Chechênia, Bósnia, Caxemira, China Ocidental, Oriente Médio, Sudeste Asiático ou no Norte da África (CHOMSKY N. 2001 p.68).

Para bin Laden, seu objetivo precípua com a Al Qaeda, após assegurar uma base territorial para seu califado, era libertar as terras sagradas das duas mesquitas (Meca e Medina) das garras da aliança dos "sionistas e cruzados" e, assim, iniciar várias guerras para estabelecer o controle sobre as reservas petrolíferas de todo o Crescente Fértil (BERNER B. 2006 p. 15). O primeiro passo para isso seria levar os Estados Unidos a uma derrota humilhante, talvez para alterar seu engajamento internacional para o isolacionismo e reduzir sua influência sobre a região:

O regime é totalmente responsável por aquilo que ocorreu ao país[Arábia Saudita] e à nação islâmica; porém o inimigo estadunidense que ocupa as terras é o início e a principal causa da situação. Por isso, os esforços devem se concentrar em destruir, lutar e matar o inimigo até que, pela graça de Deus, seja completamente derrotado (BERNER B. 2006 p.15, tradução minha).

Sendo impossível uma abordagem frontal contra as forças armadas americanas e de seus aliados e levando em consideração a desproporção de seus recursos e de sua capacidade militar, a estratégia era impelir os Estados Unidos, o líder daqueles que dividiram a "grande nação islâmica", a invadir e derrubar o governo de algum país islâmico. Em seguida, instaurada a instabilidade política, seria empregada uma guerra assimétrica para que esse "inimigo" sofresse um longo e prostrado desgaste, de modo que seu moral fosse decisivamente arrasado, sendo obrigado a desistir e recuar, enquanto os fundamentalistas instaurariam paulatinamente seu califado. Ao mesmo tempo, era preciso que esse país fosse em um lugar onde a Al Qaeda pudesse garantir apoio popular e a adesão de outros grupos fundamentalistas:

Hoje, compete a toda a nação islâmica apoiar a *jihad* em geral, incluindo Palestina e Afeganistão. Estes eixos são os mais importantes nos quais devemos nos focar para destruir os judeus, os aliados dos Estados Unidos, e para enfraquecer os Estados Unidos [...]. A derrota dos Estados Unidos no Afeganistão será, mediante a Deus, o começo de seu fim (BERNER B. 2006 p.38, tradução minha).

Cabe salientar que essa estratégia possuía alguma racionalidade, ainda que seu sucesso fosse bastante improvável. Se formos observar os antecedentes, certamente houve exemplos de derrota de uma superpotência nas mãos de países atrasados e com uma organização militar precária. Basta lembrar do caso do Vietnã ou do Afeganistão nos anos 80. O próprio Osama esteve envolvido diretamente nas batalhas ao lado dos mujahidins. Acresce-se o fato de que Osama entendia que a guerra vivida contra os russos foi a principal razão do colapso da União Soviética, apresentando-se quase como um prenúncio divino acerca de sua próxima tarefa contra o próximo inimigo: o “inimigo cruzado”. Sua lógica era simples, para ele o termo superpotência era apenas mito e o que valia era a vontade de Deus:

Então, nossa experiência nesta Jihad [guerra contra a URSS no Afeganistão] foi grande, pela graça de Deus, louvado seja. O maior benefício para nós foi que o mito da superpotência foi destruído, não só na minha mente, como também na mente de todos os muçulmanos” (BERNER B. 2006 p.77).

Assim, se tudo ocorresse de forma favorável, era possível sonhar que o mesmo colapso aconteceria com os Estados Unidos:

Dado o desequilíbrio de poder entre nossas forças armadas e as do inimigo, deve-se adotar um meio adequado de luta, a saber, usar movimentos rápidos, forças leves que trabalham de forma discreta e em total segredo. Em outras palavras, iniciar uma guerra de guerrilha [...]. E como vocês sabem, é sensato nas circunstâncias atuais, que as forças armadas militares não se envolvam em lutas convencionais com as forças do inimigo cruzado, a não ser que seja possível conquistar uma grande vantagem. [...]. Com esta guerra se levarão grandes perdas ao inimigo que sacudirão e destroçarão suas bases e infraestrutura ajudando assim a repelir o inimigo derrotado do país. (BERNER B. 2006 p.42, tradução minha).

Sem dúvida, a revolução iraniana, o acirramento do conflito árabe-israelense e a Guerra do Afeganistão propiciaram um ambiente ideal para a proliferação do extremismo islâmico por todo o globo. No contexto da guerra civil, o Afeganistão tornou-se o local mais atrativo para a infiltração de grupos jihadistas. Esses indivíduos, em busca de treinamento militar e experiência em combate, integraram-se a diversos grupos mujahidins. Contudo, a chegada de Osama bin Laden marcou um ponto de inflexão nesse processo. Sob a égide do serviço de inteligência saudita, Bin Laden estabeleceu, aos poucos, os fundamentos de sua rede terrorista internacional (TANNER, S. 2003, p. 273).

Bin Laden visitou o Afeganistão pela primeira vez em 1980, a mando do príncipe Turki bin Faisal. Por volta de 1982, Osama estabeleceu uma agência no Paquistão, a Maktab al-Khadamat (MAK), que fornecia serviços essenciais de amparo para combatentes no Afeganistão, com recursos do governo saudita e doações de seu próprio bolso (RUNION M. 2007 p.112). Em 1990, desiludido com as contendas entre os mujahidin, retornou à Arábia Saudita para trabalhar nos negócios da família. Ao mesmo tempo, criou uma organização para auxiliar e dar suporte a 35.000 veteranos árabes da Guerra do Afeganistão. Esse grupo veio a ser conhecido como al-Qaeda (a base):

O nome “Al Qaeda” foi escolhido por acaso há muito tempo. Abu Ubaida al-Banshiri (comandante militar da Al Qaeda, falecido em 1996) fundou os campos de treinamento para nossos mujahidin contra o terrorismo russo. Costumávamos chamar os campos de treinamento de Al Qaeda (“A Base”), e assim o nome ficou. (BERNER B. 2006 p.13 tradução minha).

Ao invés de somente fornecer benefícios aos veteranos, esse grupo buscava organizar a antiga resistência anti-soviética em uma jihad global. Osama bin Laden, após se desentender com a família real saudita³⁰ no início da Guerra do Golfo³¹, quando havia ficado contra a

³⁰ “O regime traiu a nação islâmica e se uniu aos não-crentes, assistindo-os e ajudando-os contra os muçulmanos. É bem sabido que este é um dos dez atos que anulam o Islã. Ao abrir a Península Arábica aos cruzados, o regime desobedeceu e agiu contra o que ordenou o Mensageiro de Deus” (BERNER K. 2006 p.15 tradução minha).

³¹ Em 1991 durante a Guerra do Golfo Osama bin Laden e a liderança da al Qaeda se opuseram ao despacho de tropas dos Estados Unidos e das forças de coalizão na Arábia Saudita, argumentando que forças militares não

decisão de permitir o estabelecimento de bases americanas em solo saudita³², mudou-se para o Sudão. Lá ele devotou seus esforços para desenvolver ainda mais a Al Qaeda, que agora contava com membros de pelo menos 43 países (TANNER S. 2003 p.286).

Em suma, a Al-Qaeda como uma organização de alcance global surge propriamente com a fusão do MAK com o braço da Jihad Islâmica Egípcia liderada por al-Zawahiri³³. Dessa forma, a infraestrutura da MAK e seus recursos foram direcionados do Afeganistão para conflitos onde guerrilhas islâmicas estavam envolvidas, principalmente na Cachemira, Chechênia e Bósnia, mas também no Egito, Iêmen, Somália etc. A Al Qaeda, usando seus projetos "humanitários" de fachada, infiltrou-se em vários desses conflitos, enviando veteranos para treinar novos recrutas e participar das batalhas propriamente ditas.

Para intervir com sucesso nos conflitos, a Al Qaeda estabeleceu coesão ideológica, política, financeira e militar com outros grupos islâmicos (GUNARATNA R. 2002 p.5). Enquanto isso, a CIA procurou acompanhar as atividades de Bin Laden devido ao ato terrorista de 1993 no World Trade Center, efetuado por Ramzi Yousef com um carro-bomba. Em 1994, o governo saudita revogou a cidadania de Osama e, um ano depois, os sudaneses exigiram que bin Laden saísse de seu país, após um ataque em Dhahran, na Arábia Saudita, que matou cinco soldados americanos. Em maio de 1996, ele retornou ao Afeganistão e se instalou nos complexos de túneis que suas empresas haviam construído anteriormente em Tora Bora. Em agosto de 1998, duas embaixadas foram explodidas simultaneamente nas capitais do Quênia e da Tanzânia. Doze americanos foram mortos, juntamente com 212 africanos, e mais de 2.000 pessoas ficaram feridas. Em outubro de 2000, o destroyer USS

muçulmanas não poderiam adentrar à terra sagrada do islã. Somado a isso, Osama exortou a monarquia saudita para que usassem sua organização para conter Saddam Hussein e sua política expansionista contra outros países ao invés de forças de "infieis", pois via essa interferência externa como uma cruzada moderna de cristãos contra muçulmanos. Ao final da Guerra do Golfo, bin Laden e seu grupo anunciaram uma *Fatwa* contra os americanos (LANSFORD T. 2012 p.13).

³² "O regime é totalmente responsável pelo que aconteceu ao país e à nação islâmica; no entanto, o inimigo americano que ocupa as terras é a raiz e a principal causa da situação. Portanto, os esforços devem se concentrar em destruir, lutar e matar o inimigo até que, pela graça de Deus, esteja completamente derrotado" (BERNER K. 2006 p.15 tradução minha).

³³ Entre outros grupos filiados estão: Entre os grupos filiados nesse período estão: Gama'a al-Islamiyya (Egito); Jamiat-ul-Ulema (Paquistão); Exército Islâmico de Aden (Iêmen); Grupo Salafista para Pregação e Combate (Argélia); Groupe Tunisien Islamique (Tunísia); Ansar al-Islam (Irake); al-Tawhid wal Jihad (Irake); Libertação do Tuquistão do Leste (China); Moro Islamic Liberation Front (Filipinas); Harkat al-Mujahideen (Caxemira); Groupe Islamique Combattant Marocain (Marrocos); Jihad Movement (Bangladesh); Jemaah Islamiyyah (Indonésia); Libyan Islamic Fighting Group (Líbia); al-Qaeda fi Jazirat al-Arab (Arábia Saudita); Usbat al-Ansar (Líbano); Islamic Movement of Turkistan; Abu Sayyaf Group (Malásia, Filipinas); Jaish-e-Muhammad (Caxemira); Lashkar-e-Taiba (Caxemira); Jama'at al-Fuqra (Caxemira). Junto a esses grupos que podem ser identificáveis, havia muitos afiliados ou pessoas que agiam em nome da Al Qaeda ao redor do mundo, inclusive na Grã Bretanha, França, Itália, Espanha, Alemanha e Estados Unidos (SALAMA S.; HANSELL L. 2005 p.617).

Cole, enquanto reabastecia no porto de Aden, no Iêmen, sofreu um ataque suicida da Al Qaeda, que matou 17 membros da Marinha americana e deixou 30 feridos (LANSFORD T. 2012 p.14).

Quando o Talibã estava consolidando seu domínio sobre o Afeganistão, Osama Bin Laden e Mulá Omar se aliaram. O líder talibã encontrou em Bin Laden uma rede internacional bem financiada de combatentes e estudiosos dedicados à jihad. Beneficiando-se da aliança com o Talibã, Bin Laden utilizou escolas religiosas no Afeganistão e no Paquistão como centros de recrutamento, dos quais os alunos mais comprometidos eram selecionados para treinamento militar ou para missões terroristas. Uma das contribuições da Al Qaeda para o Talibã foi o assassinato do último dos grandes líderes mujahidin, Massoud, que morreu após um ataque efetuado durante uma falsa entrevista por dois membros da Al Qaeda disfarçados de jornalistas.

4. A GUERRA AO TERROR NO AFGANISTÃO

A Guerra ao Terror, iniciada com a rápida derrota do Talibã no campo de batalha, encerrou-se com o ressurgimento do grupo fundamentalista ao poder. Mesmo após vinte anos de esforço estadunidense, vultosos recursos desperdiçados e um alto sacrifício humano, os Estados Unidos foram incapazes efetivar uma governança democrática capaz de estabilizar o país. Um dos motivos para isso é o fato de Bush ter expandido a guerra para o Iraque, sob a suspeita de Saddam Hussein estar associado aos ataques terroristas de 11 de setembro e de ter obtido armas de destruição em massa. Seu sucessor, Barack Obama, buscou terminar a guerra do Iraque para voltar a atenção para o Afeganistão. É nesse momento que o contingente americano em solo afegão aumenta vertiginosamente. Em 2011, Osama bin Laden é finalmente encontrado e morto em seu esconderijo no Paquistão pelas forças especiais. Não obstante, a operação de decapitação da liderança da Al Qaeda não foi suficiente para enfraquecer a organização.

Ainda durante o segundo mandato de Obama, ocorreu a Primavera Árabe, instrumentalizada pelo governo americano para desestabilizar outros países do Levante hostis, a fim de promover a mudança de regime, em especial na Síria e na Líbia³⁴. Quando o presidente Trump assumiu o cargo, a política de Guerra Global ao Terror começou a ser desmontada e o inimigo terrorista perdeu espaço. Em fevereiro de 2020, Trump negociou com a liderança do Talibã e assinou o Acordo de Doha para encerrar a Guerra do Afeganistão. Tal acordo levaria o governo Biden a aceitar a retirada das tropas americanas em 30 de Agosto de 2021 e o abandono do governo de Ghani. O fim da Guerra terminou tragicamente com as cenas conturbadas do aeroporto internacional Hamid Karzai, relembrando o fiasco da saída de Saigon no fim da Guerra do Vietnã.

O objetivo deste capítulo é analisar: a) como ocorreu a decisão pela guerra; b) os problemas estratégicos da Operação Enduring Freedom; c) os problemas com os Acordos de Bonn; d) o processo de paz após a derrocada do Talibã e a vitória da Aliança do Norte, com o Acordo de Bonn; e) os problemas envolvendo a construção da democracia; f) os *Afghanistan Papers*; g) os gastos com a Guerra ao Terror; h) os gastos com o Complexo Industrial Militar nesse período; i) o retorno do Talibã; j) o governo Obama; k) O governo Trump.

³⁴ Nesses casos, não houve uma operação militar tradicional, mas o financiamento da oposição ao regime de Muammar Gaddafi e de Bashar al-Assad, muitas vezes ela própria de vertente fundamentalista islâmica. Tudo isso provocou a elevação da ameaça terrorista agora sob a figura do Estado Islâmico/Daesh, o qual não só reuniu os sunitas derrotados pela invasão americana, como também promoveu até as últimas consequências a construção do califado. Tal situação foi controlada com a ação conjunta das forças da OTAN e da Rússia que, por sua vez, aumentou significativamente sua influência sobre a Síria e foi capaz de impedir o colapso do governo de Assad, seu aliado fundamental no Oriente Médio.

4.1. O PROCESSO DE DECISÃO ACERCA DA GUERRA

Como já foi mencionado, a administração de Bush tinha outras opções além da guerra. Entre elas estavam: negociar com o Talibã para que entregassem Osama bin Laden; tratar o 11 de Setembro como um crime e valer-se de acordos internacionais para levar os responsáveis pelo ataque à justiça. (SAIKAL A. 2024 p.7). Embora essa escolha pacífica certamente apresentasse sérios problemas logísticos e possivelmente não trouxesse resultados imediatos, essa opção sequer teve destaque no processo decisório (SAIKAL A. 2024 p.66).

Vale destacar que a decisão pela guerra teve início no dia 12 de setembro de 2001, quando o presidente reuniu o Conselho de Segurança Nacional (NSC), composto pelo diretor da CIA, George Tenet; o secretário de Estado, Colin Powell; o secretário de Defesa, Donald Rumsfeld; a conselheira de Segurança Nacional, Condoleezza Rice; o vice-presidente, Dick Cheney; entre outras figuras. A medida adotada por esse alto escalão de *policy makers* foi a de que os Estados Unidos deveriam destruir as bases da Al Qaeda, capturar suas principais lideranças e derrubar o Talibã (NASSER R. 2021 p.103).

No primeiro encontro do NSC, o presidente argumentou que os Estados Unidos deveriam punir não apenas os perpetradores dos ataques, mas também aqueles que os abrigavam, retomando a construção anterior do inimigo e a equivalência entre terroristas e *rogue states*. O secretário Powell, por sua vez, defendeu que deveria ser feita uma coalizão internacional, utilizando a OTAN e outros acordos com os países da região. Já Rumsfeld colocou sobre a mesa que se deveria incluir na operação a derrubada dos governos do Iraque, da Líbia, do Sudão e do Irã (9/11 COMMISSION REPORT 2004 p.330).

Já nos outros dois encontros, ainda no mesmo dia, o presidente Bush e seu séquito começaram a desenvolver a estratégia de eliminar a Al Qaeda e punir seus patrocinadores, tendo por base a noção de se tratar de uma nova espécie de inimigo que necessitava de uma nova doutrina militar que empregava meios assimétricos e de alcance global. Com isso, os objetivos delineados para a campanha militar foram muito além de simplesmente derrotar a Al Qaeda ou derrubar o Talibã: contemplava-se eliminar o terrorismo em si (9/11 COMMISSION REPORT 2004 p.331). Não bastasse essa amplitude, estabelecia-se como objetivo a eliminação completa de um método de ação e de uma ideologia, o que é cabalmente inadequado como objetivo de guerra e inalcançável por meio do uso de armas.

Desde o início, a guerra não havia sido desenhada com base em investigações acerca das causas da radicalização islâmica, nem sobre as condições materiais para conter a Al Qaeda. Na verdade, o que foi proposto buscava tão somente afirmar o poder americano, que agora estava decidido a implementar uma nova ordem à força, combatendo um novo inimigo.

Entre as primeiras medidas, os Estados Unidos pressionaram o Paquistão, o principal patrocinador do Talibã, para conter as operações da Al Qaeda em sua fronteira; encerrar todo apoio logístico a Osama bin Laden; permitir o uso de seu espaço aéreo e de suas bases para todas as operações militares e de inteligência americanas; compartilhar seus dados sobre o grupo terrorista e sobre o Talibã; cortar relações diplomáticas e isolar economicamente o Afeganistão (LEE J. 2022 p.651).

Apesar de o governo do Paquistão ter se comprometido a apoiar a Guerra ao Terror e a encerrar sua aliança com o Talibã, isso não foi efetivado completamente. Enquanto Musharraf aquiesceu às demandas dos americanos, concedendo acesso irrestrito ao espaço aéreo paquistanês, aos portos e às instalações militares — após receber perdão da dívida externa, equipamentos militares modernos e empréstimos vantajosos do Fundo Monetário Internacional —, por outro lado, prejudicou decisivamente a Operação Enduring Freedom. Isso porque o ISI continuou a fornecer refúgio aos membros mais importantes da Al Qaeda, incluindo Osama bin Laden. Por quase dez anos, o líder da Al Qaeda esteve escondido em um refúgio militar em Abbottabad, a menos de uma milha da principal academia militar do Paquistão (LEE J. 2022 p.651).

Em seguida, o presidente anunciou seu ultimato ao Talibã, exigindo que o grupo entregasse Bin Laden e al-Zawahiri, revelasse todas as informações sobre a Al-Qaeda e suas atividades, fechasse todos os campos terroristas, libertasse todos os prisioneiros estrangeiros e cumprisse todas as resoluções do Conselho de Segurança da ONU (9/11 COMMISSION REPORT 2004 p.332). Após a rejeição do Talibã em relação ao ultimato de Washington, houve um curto espaço de tempo para desenvolver um plano de ação militar, que envolvia não apenas a conquista dos objetivos mais imediatos colocados nas reuniões do NSC, mas também a estratégia para lidar com o terrorismo no médio e longo prazo. Nesse sentido, a opção de intervir foi adotada apressadamente (SAIKAL A. 2024 p.66).

Decidido a empregar a força, em 15-16 de Setembro, em Camp David, Bush recebeu do General Shelton as possibilidades gerais de ação militar para o Afeganistão. Além das considerações acerca dos efeitos e das medidas para o combate real do terrorismo, nas reuniões do NSC havia a suspeita infundada de um possível envolvimento de Saddam Hussein nos acontecimentos do 11 de Setembro. Não só isso, estava posta a discussão sobre declarar imediatamente guerra contra o Iraque, mesmo que não houvesse evidências comprobatórias, para além de provas anedóticas como, por exemplo, uma reunião de Mohammad Atta e um oficial da inteligência iraquiana. Não só era muito improvável um patrocínio para a Al Qaeda vindo do regime de Saddam Hussein, como também o próprio

Osama bin Laden era um crítico ferrenho do secularismo do governo iraquiano. Muito menos era coerente que o governo iraquiano estivesse providenciando armas de destruição em massa para o grupo fundamentalista (9/11 COMMISSION REPORT 2004 p.334). Em meio a indefinição e por causa da celeridade do processo de decisão, houve um vácuo estratégico, onde a CIA tomou a liderança na formulação da ação militar, recaindo em como George Tenet e Robert Grenier (FINLAN A. 2003 p.60).

Segundo a exposição do general, a primeira opção era realizar, como ocorrera no governo Clinton, bombardeios às bases dos terroristas com mísseis cruise. Tais mísseis seriam lançados pela Marinha ou pela Força Aérea a uma distância considerável, e seus alvos seriam principalmente os campos de treinamento da Al Qaeda. O problema dessa opção era que os campos já estavam vazios, e os alvos mais importantes não permaneciam em locais fixos. Assim como a primeira, a segunda opção consistia em combinar o uso desses mísseis com bombardeiros tripulados, com os quais seriam realizados ataques de maior intensidade. No entanto, os mesmos problemas estratégicos ainda não estavam solucionados. Por outro lado, um bombardeio indiscriminado levaria apenas à destruição e ao morticínio da população civil (TANNER S. 2003 p.296). Nesse impasse, a terceira opção foi escolhida: a combinação da primeira e da segunda juntamente com o envio de forças terrestres empregadas no campo de batalha (WOODWARD B. 2002 pp.69-70).

Nesse sentido, George Tenet, após receber as recomendações de Robert Grenier, propôs que as forças terrestres fossem compostas por grupos da CIA, forças especiais e paramilitares, e que eles trabalhassem em conjunto com os senhores da guerra. Outra tática adotada foi explorar as divisões étnicas por meio de subornos, a fim de corroer o apoio dos *qawns* ao Talibã. Enquanto isso, os Estados Unidos realizariam bombardeios aéreos para dar à Aliança do Norte vantagem no combate ao Talibã e à Al-Qaeda (MALKASIAN C. 2021 p.94). Em 24 de setembro, numa reunião do NSC em Camp David, Bush aprovou o plano de Grenier (9/11 COMMISSION REPORT 2004 p.333).

No dia seguinte, Bush, ao esboçar a diretiva presidencial sobre a Al-Qaeda, transformou-a na Diretiva Presidencial de Segurança Nacional número 9 (NSPD-9)³⁵ que estabelecia, com todos os efeitos, a Guerra Global ao Terror, com o objetivo de eliminar todas as redes terroristas existentes, impedir seu apoio financeiro e evitar que adquirissem armas de destruição em massa. O objetivo dessa diretiva era “a eliminação do terrorismo como uma ameaça ao nosso modo de vida”.

³⁵ Ver: [NSPD 9: Defeating the Terrorist Threat to the United States](#) <acesso 10/11/2024>.

4.2 OS PROBLEMAS ESTRATÉGICOS DA OPERAÇÃO ENDURING FREEDOM

Como já mencionado anteriormente, logo após as primeiras manifestações e com base nas circunstâncias apresentadas pela resposta do Talibã ao ultimato, os membros do NSC chegaram à conclusão de que seria necessária a imposição de um novo governo no país (NASSER, 2021, p. 103). No entanto, sequer havia sido planejada a estrutura institucional ou a forma como os americanos conduziram a retirada dessa operação (WOODWARD 2002 pp. 52,107/129). Por outro lado, a doutrina Bush deixava claro que não haveria distinção entre grupos terroristas e governos que os patrocinassem. Entre os objetivos declarados pelo presidente, estavam: prevenir a repetição de um ataque em solo americano; capturar ou assassinar Osama bin Laden; destruir a Al Qaeda; e desarticular a "ameaça" representada pelo Talibã.:

Boa tarde. Sob minhas ordens, o Exército dos Estados Unidos iniciou os bombardeios contra os campos de treinamento da Al Qaeda e as instalações do regime do Talibã no Afeganistão. Essas ações cuidadosamente direcionadas foram desenvolvidas para interromper o uso do Afeganistão como uma base terrorista de operações e para atacar a capacidade militar do regime do Talibã. [...] Mais de 2 semanas atrás, eu dei aos líderes do Talibã uma série de demandas claras e específicas: fechar os campos de treinamento terroristas; entregar os líderes da rede da Al Qaeda; e entregar todos os estrangeiros, incluindo cidadãos americanos, injustamente detidos em seu país. Nenhuma dessas demandas foram atendidas. E agora o Talibã pagará o preço. Ao destruirmos os campos e interromper as comunicações, tornaremos mais difícil para a rede do terror treinar novos recrutas e coordenar seus planos malignos.(ADDRESS TO THE NATION 2001, tradução minha)³⁶

Analisando os relatos de Bob Woodward (2002) e de Richard Clarke (2004), o mais interessante da Operação *Enduring Freedom* é que, nas primeiras semanas da campanha militar, a ideia de efetuar uma mudança de regime democrático não estava em discussão. Na verdade, a política de imposição forçada de um regime democrático só foi discutida durante os acordos de Bonn.³⁷ Isso porque, inicialmente, a administração Bush demonstrava aversão à tarefa de *state building*, posição que foi gradualmente alterada para abrir espaço à política da Guerra ao Terror, usada como justificativa para estender a guerra ao Iraque.

³⁶ Ver: [Address to the Nation Announcing Strikes Against Al Qaida Training Camps and Taliban Military Installations in Afghanistan | The American Presidency Project](#)

³⁷ De fato, a ideia de democratizar o Afeganistão e todo o Grande Oriente Médio é traçada depois dos acordos de Bonn e da Guerra do Iraque em seu discurso de 6 de novembro de 2003. Na fala do presidente fica evidente que os Estados Unidos iriam empreender uma estratégia direta para a liberdade cujo objetivo é espalhar a democracia pela região do levante, pois foi se estabelecendo a crença de que o avanço da liberdade aumentariam as chances para a paz e segurança, como também seria central no processo de estabilização do Afeganistão e Iraque. O fomento da democracia não ficaria restrito apenas nesses dois países, mas também ocorreria no Marrocos, Bahrein, Oman, Qatar, Iêmen, Kuwait, Jordânia, Arábia Saudita, Palestina, Irã, Egito, Líbia, Síria etc (KATZ M. 2012 pp.22-23).

Além disso, havia uma falta de clareza sobre o papel das forças militares no teatro de guerra e no estabelecimento da paz, bem como o receio, entre os membros do NSC, de que uma operação tradicional com o uso de forças no campo de batalha levaria ao mesmo resultado da guerra efetuada pelos soviéticos. Buscava-se, sobretudo, fazer parecer que a campanha era liderada pelos próprios afegãos (SAIKAL A. 2024 p.67).

Finalmente, os Estados Unidos iniciaram a Operação Enduring Freedom em 7 de outubro de 2001. No aspecto militar, a campanha envolveu duas operações: uma no norte e outra no sul. A operação no norte foi comandada pela CIA e apoiada pelas forças especiais. Sua tática consistia em fornecer suporte militar e distribuir dinheiro para comprar a lealdade dos senhores da guerra da Aliança do Norte e de outros dissidentes. Ao todo, a CIA gastou 70 milhões de dólares para subornar comandantes da Aliança do Norte e alguns comandantes do Talibã que aceitaram se render e dispersar suas tropas (TANNER S. 2003 p.302).

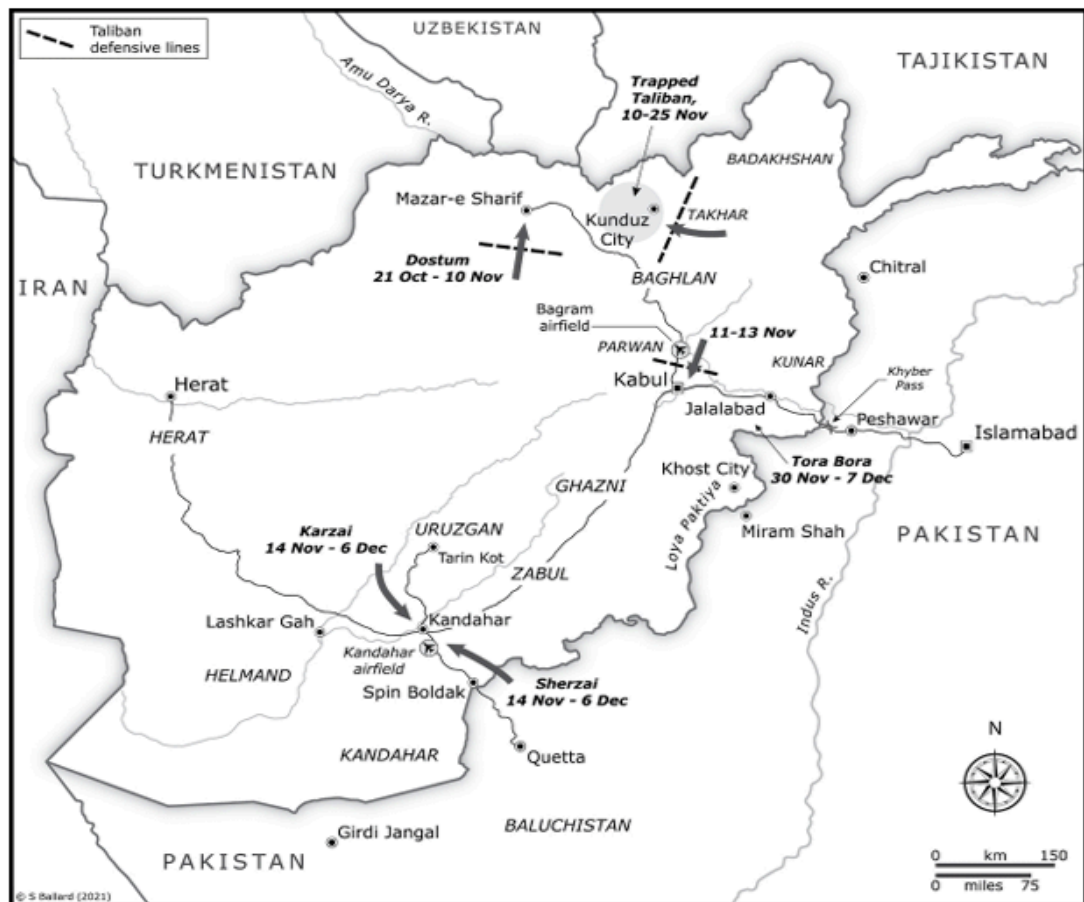
Enquanto isso, a operação realizada no sul foi comandada pelo general Mattis. Seu objetivo era estabelecer uma base ao sul de Kandahar, onde se concentravam as principais forças do Talibã, e simultaneamente lançar ataques com frotas navais no Mar Árábico e com bombardeiros, cujas bases se localizavam no Paquistão. Em poucos dias, um contingente de 4.000 fuzileiros navais desembarcou em Camp Rhino. Outra medida adotada pelo general foi colocar um líder pashtun ao lado dos americanos no confronto com o Talibã, ao menos simbolicamente, para que houvesse um equilíbrio de poder entre as diferentes etnias no período pós-Talibã. O líder escolhido para ocupar esse papel foi Hamid Karzai. Além de ter ligações com a CIA e com alguns senhores da guerra, Karzai era uma pessoa letrada, considerada moderada, e havia lutado contra os comunistas (SAIKAL A. 2024 p.68).

Na véspera da guerra, o exército do Talibã possuía um contingente militar de cerca de 45.000 a 50.000 indivíduos, acrescido de 10.000 combatentes de milícias aliadas e aproximadamente 5.000 militantes da Al Qaeda. Era, de fato, uma força relativamente pequena se comparada às forças militares de Saddam Hussein durante a Guerra do Golfo. A maior parte desse contingente estava espalhada pelas áreas do norte do país. Enquanto isso, a Aliança do Norte contava com aproximadamente 15.000 tropas de qualidade inferior às do Talibã (LANSFORD T. 2012 p.44).

Apesar dessa desvantagem, com a ajuda decisiva dos americanos, a Aliança do Norte foi capaz de tomar as províncias do norte em menos de seis semanas e chegar a Cabul em 14 de novembro de 2001, enquanto as forças americanas e os pashtuns durrani, liderados por Karzai, dominaram o sul. O regime do Talibã foi deposto e os líderes da Al Qaeda se

dispersaram.³⁸. Entretanto, esse sucesso militar ocorreu mais em virtude de fatores fortuitos do que por mérito, pois, sob o ponto de vista tático e estratégico, o combate havia sido planejado para durar, ao menos, até o verão, quando as divisões de tanques e outros equipamentos bélicos pesados poderiam ser mobilizados para o combate (FINLAN A. pp.51-52).

FIGURA 8 - mapa das operações



Fonte: Malkasian

4.3 OS PROBLEMAS COM OS ACORDOS DE BONN E A ESTRUTURA ESTATAL

A experiência da intervenção soviética de 1979-1989 deveria ter servido de alerta para os americanos sobre as dificuldades de impor um regime político no Afeganistão. Isso porque o período da intervenção comunista apresentou características semelhantes à intervenção

³⁸ O Talibã e a Al Qaeda por sua vez, tendo tido sua base de poder rapidamente destruída, dispersaram-se e seu contingente militar se disfarçou em meio a população ou emigrou para o Paquistão. A maior parte dos líderes de ambos os grupos conseguiram fugir ao subornar certos senhores da guerra como Hazrat Ali e utilizar rotas de contrabando. Osama bin Laden, o principal alvo de toda operação fugiu junto com 2000 de seus militantes para o complexo de cavernas de Tora Bora.

americana, certamente não por se tratarem de ideologias semelhantes, mas por envolverem processos similares. Entre eles, destacam-se: a) o aparato estatal dominado por uma elite alheia ao povo; b) a dependência do governo em relação aos interventores estrangeiros; c) o confronto decisivo entre as relações tradicionais e a modernização imposta; d) o financiamento externo de milícias fundamentalistas contra o governo central; e) as tentativas de estabilização feitas às pressas e sem objetivos estratégicos claros.

Em razão de a administração Bush ter focado apenas na campanha militar, o processo de paz e a instituição de um novo governo foram realizados sem planejamento adequado. Inicialmente, a intenção de Washington era atingir os objetivos elencados no ultimato com o menor custo e no menor tempo possível, pois, caso contrário, havia grandes chances de os Estados Unidos entrarem em um “atoleiro” (*quagmire*). Dessa forma, no início, havia forte oposição por parte de Donald Rumsfeld e de outros membros do Departamento de Defesa em engajar-se em um projeto de *state building* e financiar a reconstrução do Afeganistão. Preferia-se uma abordagem de “pegada leve” (*light footprint*)³⁹.

Não obstante, alguns fatores impediram que essa abordagem ocorresse. Entre eles, destacam-se: o fracasso da missão de decapitação da Al Qaeda e do Talibã, nos primeiros dias da operação *Enduring Freedom*; a decisão de transformar a Guerra ao Terror em uma agenda de imposição de democracia no Iraque; a falta de uma governança funcional no regime de Karzai; a ausência de um aliado confiável em solo afegão; e a falta de congruência no relacionamento com o Paquistão (SAIKAL A. 2024 p.65).

Apesar dessas questões, para muitos no governo Bush, principalmente Donald Rumsfeld e outros membros neoconservadores mais ferrenhos, o rápido sucesso da operação deu ao Departamento de Estado e ao Departamento de Defesa um sinal positivo para a redefinição da Política Externa em direção a uma agenda de combate unilateral contra outros *rogue states*. Desse modo, os americanos se viram diante de um dilema: comprometer-se a criar um governo afegão estável no longo prazo ou continuar a Guerra ao Terror, deixando as tarefas da construção de um exército nacional afegão e das instituições do governo para os próprios afegãos (NASSER R. 2021 p.111).

Por sua vez, a paz negociada no Acordo de Bonn foi essencialmente um acordo provisório, válido por seis meses até o estabelecimento de instituições governamentais permanentes, as quais nunca foram criadas. Em linhas gerais, esse acordo contou com 28

³⁹ Por conta disso, havia membros do governo, como o general Tommy Franks, que defendiam uma pegada leve após o fim dos combates, isto é, retirar grande parte das tropas e não se imiscuir nas questões de *state building* ou *regime change* e deixar a própria população se decidir pelos rumos do país (NASSER R. 2021 p.114).

representantes da Aliança do Norte e círculos monarquistas leais ao antigo monarca afegão Zahir Shah. Além da distribuição de cargos entre os mujahidins, foi decidido que haveria uma Loya Jirga para eleger um governo provisório até que fosse estabelecida uma nova constituição e fossem realizadas novas eleições nacionais em 2004. Isso porque o resultado das negociações foi a concessão de muitas posições de poder aos ex-combatentes mujahidins em suas respectivas áreas de influência. Além disso, para evitar que uma das facções mujahidins dominasse as outras, aceitou-se uma governança baseada na corrupção, que foi facilmente instrumentalizada posteriormente pelo Talibã em sua insurgência.

Sobre quem assumiria o cargo da presidência, inicialmente havia sido escolhido Rabbani, o líder de origem tadjique do *Jamiat-e Islami* (Sociedade Islâmica), um dos grupos mujahidins mais importantes e igualmente fundamentalista. Porém, por conta de sua origem étnica, era preciso que o comando de Cabul estivesse nas mãos de um pashtun. Em razão disso, tanto os Estados Unidos quanto as Nações Unidas defenderam o restabelecimento do monarca Zahir Shah, na época já bastante idoso. Por conta de questões pessoais e da idade, o antigo rei se recusou a retornar como chefe do Estado afegão. Essa situação imprevista alçou Hamid Karzai à presidência do país. (LEE J. 2022 pp.655-656).

Em relação à questão da segurança no país, havia uma oposição de Donald Rumsfeld e de alguns generais ao envolvimento das tropas norte-americanas na manutenção da paz. Então, durante as negociações dos Acordos de Bonn, foi decidida a criação de uma Força Internacional de Assistência à Segurança para o Afeganistão (FIAS), uma coalizão internacional composta principalmente por unidades militares da França, Inglaterra, Alemanha etc., que se comprometeria a proteger a administração Karzai. Enquanto isso, os senhores da guerra mantinham sua própria autonomia nos combates contra os insurgentes, sendo auxiliados pelo governo norte-americano com dinheiro, armas e outros equipamentos bélicos (NASSER R. 2021 pp.114-116). Ao mesmo tempo em que se buscava concentrar poder no executivo, descentralizou-se a segurança e impediu-se o estabelecimento de relações baseadas no império da lei.

Entre outras deliberações, concluiu-se que não seria possível confrontar decisivamente os senhores da guerra nos arranjos políticos pós-Talibã, mesmo que isso prejudicasse a própria centralização política e a estabilização da democracia. Também se chegou ao entendimento de que era necessário haver um novo equilíbrio de poder entre os clãs e as outras etnias, pois, caso a Aliança do Norte, composta principalmente por uzbeques e tadjiques, dominasse Cabul e excluísse os pashtuns do poder, a guerra civil poderia ser reinstaurada (LEE J. 2022 p.653).

Outro grande problema do processo de paz foi a escassez de líderes entre os mujahidins com experiência para governar, especialmente em um país arruinado por quase 23 anos de conflito. Sem contar que muitos desses líderes mujahidins eram verdadeiros criminosos de guerra e narcotraficantes que estavam preocupados somente com seus ganhos pessoais ou de seus *qawms* (WAHAB S. YOUNGERMAN 2010 p.238).

Os Estados Unidos, por sua vez, buscaram assegurar bases militares no Afeganistão para continuar as operações contra a Al Qaeda, mas, eventualmente, foram obrigados a defender o governo contra as insurgências. No início de 2002, havia 8.000 tropas americanas e 5.000 tropas aliadas para impedir que o Talibã e os terroristas retornassem ao país (MALKASIAN C 2021. p.126). Quando a campanha militar terminou, a administração Bush ainda não havia cumprido os dois objetivos mais importantes da campanha: capturar Osama bin Laden e outras lideranças da Al Qaeda, e garantir um governo estável no Afeganistão. Como agravante, no longo prazo, houve um enfraquecimento ainda mais profundo do Estado e do poder do presidente Karzai em favor dos líderes mujahidins, que eram líderes de clãs e que só se mantinham leais a Washington e a Cabul por meio de subornos e clientelismo.

Não era apenas um entrave político, mas também econômico, tendo em vista que a fragmentação do poder ocorreu de maneira que: a) os senhores da guerra puderam continuar seus negócios ilícitos, principalmente com ópio; b) não houve a instituição do monopólio do uso legítimo da violência nas mãos do Estado; c) houve entraves para o desenvolvimento das forças produtivas afegãs, as quais, para florescerem, necessitavam de um Estado minimamente forte, isto é, com um sistema jurídico nacional capaz de proteger a propriedade privada em detrimento dos *watans*, com um sistema financeiro capaz de se sobrepôr ao sistema de endividamento nos campos feito pelos *maleks* e líderes de vila, com um sistema de polícia para implementar a ordem, em vez da justiça feita pelo Pashtunwali e da lei da Xaria, e com um Estado capaz de fiscalizar as fronteiras do país.

Em poucas palavras, o protagonismo dos senhores da guerra e o poder dos *qawns* impediram a construção do Estado afegão, assim como colocaram obstáculos para que a economia afegã se desenvolvesse o suficiente para sustentar as forças nacionais de segurança, gerando uma estrutura estatal nominalmente democrática, mas na prática falida e dependente da ajuda externa e das tropas americanas. Mesmo que o governo de transição tenha sido formado a partir de uma Loya Jirga, isto é, com legitimidade suficiente, o Estado constituído a partir dos acordos mostrou-se incapaz de prover segurança e bens públicos por conta própria. Karzai sequer tinha autoridade para realizar um pacto nacional em nome da democracia e do Estado afegão. O presidente mais parecia um prefeito do que o líder do Executivo, dada a

difficuldade em alcançar outras províncias e regiões do interior. Além disso, os serviços essenciais para a população local se desenvolviam a partir de estruturas paralelas ao Estado e das redes de lealdade tradicionais.

Em suma, o grande erro do regime democrático afegão idealizado pelos americanos foi que não bastava a mera distribuição de poder em Executivo, Legislativo e Judiciário, baseada em princípios liberais. Era necessário haver um acordo social em torno da criação de um Estado efetivo, uma circunstância que nem mesmo a monarquia, a república ou os comunistas conseguiram criar. Em todas as experiências de construção do Estado vivenciadas pelo Afeganistão, a excessiva dependência externa para contrabalancear a força dos *qawms* tornou-se a causa do fracasso de Cabul em unificar a nação afegã (BARFIELD T. 2010 pp.293-294).

Como agravante de tudo isso, Karzai não era um líder assertivo nem competente o suficiente para se sobrepor às facções mujahidins ou para tornar subservientes os concorrentes do poder estatal. Longe de agir como um centralizador, Karzai endossou o modelo clientelista imposto pelos *qawms*, distribuindo recursos e cargos com base em relações pessoais e na compra de lealdade, encorajando a corrupção e os entraves administrativos (BARFIELD T. 2010 pp.272-273).

Com a Constituição de 2004, criada por meio da Loya Jirga de dezembro de 2003 e supervisionada por Khalilzad, embaixador dos EUA no Afeganistão, o novo modelo político empoderava excessivamente o líder do Executivo, quase à semelhança do período da monarquia. Ao mesmo tempo, não havia uma proposta para formalizar o poder dos atores locais nem para fomentar a participação popular (NASSER R. 2021 p. 120). Dentre os diversos modelos constitucionais que poderiam proporcionar uma autonomia bem-vinda para regiões tão díspares, tanto linguística quanto etnicamente, a Constituição de 2004 estabeleceu o Afeganistão como uma República Islâmica independente, de Estado unitário e indivisível⁴⁰, onde o presidente possuiria amplos poderes em detrimento do parlamento e predominaria sua autoridade, tanto no âmbito do executivo e do legislativo, quanto do judiciário⁴¹. Colocado de

⁴⁰ O Afeganistão deverá ser uma república islâmica, independente, de estado unitário e indivisível (artigo 1, tradução minha). Ver: <http://www.afghanembassy.com.pl/afg/images/pliki/TheConstitution.pdf> <acesso 30/11/2024>.

⁴¹ O presidente deverá ser o chefe de Estado da República Islâmica do Afeganistão, executando sua autoridade nos campos do executivo, legislativo e judiciário, de acordo com as provisões desta Constituição. O presidente, deverá ter dois vice-presidentes, o primeiro e o segundo. O candidato presidencial deverá declarar para a nação os nomes de seus vice-presidentes de sua chapa eleitoral. No caso da ausência, resignação ou morte do presidente, o primeiro vice-presidente deverá agir de acordo com as provisões desta Constituição. Na ausência do primeiro vice-presidente, o segundo vice-presidente deverá agir de acordo com as provisões desta constituição (artigo 60, tradução minha). Ver: ibidem.

outra forma, sequer no âmbito da formalidade o regime era “democrático”, pois não havia pesos e contra pesos adequados.

O líder do Executivo, por sua vez, concorreria a um mandato de cinco anos, podendo concorrer a uma reeleição. Além disso, o presidente também teria o poder de indicar os cargos mais altos nos poderes, incluindo ministros, membros da Suprema Corte, juízes, governadores das províncias, governadores dos distritos, chefes de segurança locais e membros das comissões "independentes", como a comissão encarregada do funcionamento das eleições⁴²: m dispositivo legal visto apenas em verdadeiras ditaduras. Ademais, Karzai não só controlava as regras do jogo eleitoral para influenciar sua reeleição, como também podia criar o próprio desenho eleitoral a seu favor. Em consequência disso, as lideranças locais não conseguiram obter o direito de eleger seus próprios governadores, excluindo do processo eleitoral os *qawms*.

A Suprema Corte, composta por nove membros, era indicada pelo Presidente. Num esforço para unificar as leis do país, todas as províncias e outras cortes deveriam aplicar as decisões da Suprema Corte, independentemente das Jirgas e Shuras locais, do código *Pashtunwali* e de outras relações informais. Essa exclusão levou ao surgimento de um sistema de julgamento paralelo, uma vez que a Suprema Corte não tinha capacidade de exercer sua autoridade em todo o território.⁴³

Sobre a questão da segurança, além dos problemas já mencionados, para que o Estado afegão se consolidasse, seria preciso dismantelar as milícias irregulares que competiam com o monopólio do uso legítimo da violência pelo Estado, por meio da desmobilização,

⁴² O Presidente terá as seguintes autoridades e deveres: 1) Supervisionar a implementação da Constituição; 2) Determinar as linhas fundamentais da política do país com a aprovação da Assembleia Nacional; 3) Ser o Comandante-em-Chefe das forças armadas do Afeganistão; 4) Declarar guerra e paz com o endosso da Assembleia Nacional; 5) Tomar decisões necessárias para defender a integridade territorial e preservar a independência; 6) Despachar unidades das forças armadas para fora do Afeganistão com o endosso da Assembleia Nacional; 7) Convocar a Loya Jirga, exceto na situação prevista no artigo 69 desta Constituição; 8) Proclamar e terminar o estado de emergência com o endosso da Assembleia Nacional; 9) Inaugurar as sessões da Assembleia Nacional e da Loya Jirga; 10) Aceitar as renúncias dos vice-presidentes da República; 11) Nomear os Ministros, o Procurador-Geral, o Chefe do Banco Central, o Diretor de Segurança Nacional e o Chefe da Cruz Vermelha com o endosso da Câmara do Povo, e sua demissão e aceitação de renúncia; 12) Nomear o Juiz do Supremo Tribunal e os juízes do Supremo Tribunal com o endosso da Câmara do Povo; 13) Nomear, aposentar e aceitar a renúncia e demissão de juízes, oficiais das forças armadas, polícia, segurança nacional e altos funcionários de acordo com as disposições da lei; 14) Nomear chefes de representantes políticos do Afeganistão em estados estrangeiros e organizações internacionais; 15) Aceitar credenciais de representantes políticos estrangeiros no Afeganistão; 16) Endossar leis e decretos judiciais; 17) Emitir carta credencial para conclusão de tratados internacionais de acordo com as disposições da lei; 18) Reduzir e perdoar penas de acordo com as disposições da lei; 19) Conceder medalhas, insígnias e títulos honoríficos de acordo com as disposições da lei; 20) Estabelecer comissões para melhorar a administração do país de acordo com as disposições da lei; 21) Exercer outras autoridades e deveres consagrados nesta Constituição. (artigo 64, tradução minha). Ver: *ibidem*.

⁴³ Ver artigo 117. Outra observação é que nem a constituição nem a suprema corte abordaram um uso previsto das relações tradicionais no sistema judiciário.

desarmamento ou integração nas forças armadas oficiais, e construir novas forças de segurança, como o Exército Nacional Afegão (ANA) e a Polícia Nacional Afegã (ANP). Para todas essas tarefas, seria necessário direcionar recursos econômicos para prover serviços públicos. No entanto, quase todos os recursos provinham da ajuda internacional, em vez da acumulação de capital doméstico e de impostos. Além disso, o controle da distribuição das doações era feito por meio de Organizações Não Governamentais (ONGs), o que gerava canais paralelos de financiamento das instituições que não passavam pelo Banco Central afegão, tornando a tarefa de organizar a economia, conduzir o crescimento da capacidade fiscal do Estado e controlar o orçamento ainda mais complicada e com pouca transparência. Da mesma forma, treinar e reformar as agências de segurança dependia de uma economia autônoma e capaz de financiar o Estado (RUBIN R. 2013 p.179).

Em linhas gerais, o Estado afegão era incapaz de sustentar suas forças de segurança, pagar os salários e manter os contingentes necessários para viabilizar a ordem. Nenhum Estado consegue sobreviver por muito tempo tendo seu exército e sua polícia financiados por forças externas. E, se não há como desenvolver capacidade econômica e fiscal, não há como suprimir o mercado negro, as atividades ilegais, como o tráfico de drogas, a evasão de impostos e o contrabando: fatores que impedem o desenvolvimento econômico, em um ciclo vicioso e retroalimentativo (RUBIN R. 2013 p.181).

4.4 O QUE DIZEM OS AFGHANISTAN PAPERS?

Em 9 de Dezembro de 2019, o jornal The Washington Post publicou uma série de documentos chamados *The Afghanistan Papers*. Essas fontes, coletadas pelo jornalista Craig Whitlock eram compostas por cerca de 2000 páginas de entrevistas com 428 pessoas, que foram publicadas após três anos de batalha judicial contra a agência governamental SIGAR (Office of the Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction)⁴⁴. Os assuntos mais discutidos nessas entrevistas foram dois: a) a grande quantia de dinheiro americano investida no país (145 bilhões de dólares em assistência para o desenvolvimento desde 2001, uma soma ainda maior que todo o Plano Marshall⁴⁵); b) sobre como a maior parte desses recursos foi desperdiçada ou roubada e como essa quantia só agravou os problemas existentes e criou outros, particularmente a corrupção. Além disso, muitos desses entrevistados confirmaram

⁴⁴ O SIGAR foi estabelecido pela Seção 1229 da Lei de Autorização de Defesa Nacional do ano fiscal de 2008 (NDAA, P.L. 110-181). A NDAA de 2008 estipulava que o SIGAR seria encerrado 180 dias após os fundos americanos não gastos para a reconstrução no Afeganistão caírem abaixo de US\$ 250 milhões.

⁴⁵ ver: [SIGAR 21-41-LL The Risk of Doing the Wrong Thing Perfectly: Monitoring and Evaluation of Reconstruction Contracting in Afghanistan](#) <acesso 10/12/2024>.

que, desde o início, o engajamento americano no Afeganistão não possuía um objetivo claro. Em seu lugar, havia a proliferação de prioridades que se excluíam mutuamente, ou seja, para alcançar uma das prioridades, todas as outras se tornavam inviáveis.

Sobre o conteúdo desses arquivos, o SIGAR havia conduzido entre 2014 e 2018 uma série de entrevistas com participantes da guerra para um projeto chamado *Lessons Learned*⁴⁶, um sumário que buscava diagnosticar os problemas, as falhas e os fracassos das decisões políticas no processo de paz. Nesse processo, vários oficiais confessaram ao SIGAR que os planos de guerra possuíam falhas fatais e que Washington havia desperdiçado bilhões de dólares. As entrevistas também expuseram que o governo americano efetuou várias tentativas de esconder casos graves de corrupção, seja na construção do exército e da polícia afegãos, seja para interromper o comércio de ópio que prosperava, seja em projetos de desenvolvimento e contratos com empresas americanas. Muitos desses entrevistados descreveram que os esforços do governo não visavam solucionar as questões, mas sim enganar deliberadamente a opinião pública, criando uma imagem de que os Estados Unidos estavam vencendo a guerra, mesmo que os generais no comando admitissem estar lutando uma guerra sem uma estratégia funcional (WHITLOCK C. 2021).

4.4.1 A RECONSTRUÇÃO DA DEFESA NACIONAL AFEGÃ E AS FORÇAS DE SEGURANÇA

Segundo o relatório do SIGAR de setembro de 2017 (SIGAR 17-62-LL)⁴⁷, o desenvolvimento e a aplicação dos programas do SSA (*security sector assistance*) para construir, treinar, aconselhar e equipar a Defesa Nacional Afegã e as Forças de Segurança (ANDSF) estiveram sob a responsabilidade do Departamento de Defesa, do Departamento de Estado e do Departamento de Justiça. O objetivo era desenvolver a ANDSF para que o governo de Karzai pudesse obter a capacidade de defender seu país, tornar-se independente das forças de segurança americanas e prevenir o restabelecimento de *safe havens* em seu território. Com isso em mente, os Estados Unidos alocaram 70 bilhões de dólares, cerca de 60% do total dos fundos para a reconstrução do país.

Em suma, o relatório aponta diversas complicações, como o fato de o governo dos EUA não estar preparado para conduzir programas de Assistência de Segurança e Estabilização (SSA) na escala e escopo necessários para o Afeganistão, bem como a falta de

⁴⁶ como não pude obter acesso às entrevistas, utilizei os próprios documentos dos *Lessons Learned* e aqueles que os congressional research service disponibilizaram ao analisar os *afghanistan papers* de Whitlock

⁴⁷ ver: [SIGAR 17-62-LL Reconstructing the Afghan National Defense and Security Forces: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan - Executive Summary](#)

princípios integradores, conceitos e modelos no relacionamento entre as agências do Executivo estadunidense para uma SSA. Não havia apenas erros no desenho dos objetivos, mas também na aplicação, na comunicação e na coordenação interburocrática.

Sobre a construção da ANDSF, nas primeiras formulações, não houve uma preocupação adequada em relação ao aprimoramento da capacidade de exercer poder militar, como a aviação, a inteligência, a gestão e a criação de forças especiais. Da mesma forma, o fornecimento de armas ocidentais, muitas delas avançadas, não condizia com a experiência dos afegãos, que eram, em sua maioria, analfabetos, sem instrução, sem treinamento adequado e desprovidos de uma estrutura de formação. Como agravante, a constante rotatividade dos treinadores dos EUA e da OTAN também prejudicou a memória institucional.

As ferramentas de monitoramento e avaliação da ANDSF, por sua vez, baseavam-se em números, como níveis de pessoal, equipamento e treinamento, bem como em avaliações sem critérios. Esse foco mascarou fatores intangíveis e qualitativos, como a lealdade e o moral para lutar nos combates, o que afetou profundamente os resultados. O desenvolvimento da polícia foi ainda mais insatisfatório, pois, além desses problemas, ela foi tratada como um objetivo secundário, apesar do papel crítico desempenhado pela Polícia Nacional Afegã (ANP).

Outro erro dos planos militares dos EUA para a criação da ANDSF foi a expansão da agenda da Guerra ao Terror para outros países, o que criou prazos irreais e politicamente inviáveis, pois subestimou a resiliência da insurgência afegã e superestimou as capacidades da ANDSF, que não estava preparada para lidar com a redução das forças de combate dos EUA. Assim, enquanto o Talibã reconquistava territórios, os americanos estavam ocupados no Iraque. Enquanto isso, os esforços para sustentar e profissionalizar a ANDSF foram ainda mais negligenciados em nome das necessidades imediatas de combate. Como agravante, o descompasso entre a capacidade governamental do setor ministerial em acompanhar a segurança afegã e as necessidades no campo de batalha dificultou o planejamento, a supervisão e a sustentabilidade da ANDSF. Além desses descuidos, houve também a falha em otimizar as capacidades da coalizão internacional para apoiar as missões de SSA.

4.4.2 A CORRUPÇÃO DURANTE A OPERAÇÃO

Sobre essa questão, o relatório do SIGAR de setembro de 2016 (SIGAR-16-58-LL)⁴⁸ mostra cinco pontos que prejudicaram a operação: 1) a corrupção inviabilizou o processo de

⁴⁸ ver: [SIGAR 16-58-LL Corruption in Conflict: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan - Executive Summary](#) <acesso 02/12/2024>.

estabelecimento de um governo estável, agravando ressentimentos contra o governo de Cabul e permitindo que a insurgência do Talibã capitalizasse sobre o material de apoio enviado pelos americanos; 2) Ironicamente, os Estados Unidos contribuíram para o crescimento da corrupção ao injetar dezenas de bilhões de dólares em uma economia que não era capaz de absorver e aplicar tanto capital, o que levou ao surgimento de contratos espúrios sem fiscalização e desvios de dinheiro; 3) O governo americano tardou a reconhecer a magnitude do problema; 4) Mesmo quando os Estados Unidos reconheceram a corrupção como uma ameaça à estratégia americana, à segurança e aos objetivos políticos, o alto escalão de decisores foi contrário a fortes medidas anticorrupção; 5) Onde os Estados Unidos buscaram combater a corrupção, seus esforços renderam apenas sucesso limitado, dada a ausência de um comprometimento do governo afegão.

Quase todos os entrevistados pelo SIGAR argumentaram que, em razão de o Afeganistão ser um dos países mais pobres e subdesenvolvidos do mundo, era impossível fazer uso da quantidade de recursos financeiros que os EUA e seus aliados investiram no país. Segundo um oficial da segurança nacional não identificado, a capacidade de absorção era de, no máximo, 2 bilhões de dólares por ano, e todo o restante era desperdiçado (1º de outubro de 2014)⁴⁹. Ao responderem por que o governo americano destinou tanto dinheiro ao Afeganistão, muitos dos entrevistados apontaram para a política doméstica dos EUA. Para alguns, isso ocorreu por pressão das agências do Executivo, onde a articulação visava aumentar o orçamento destinado a certas empreiteiras, em vez de salientar as consequências no campo de batalha e as implicações políticas desse aumento.

No entanto, alguns entrevistados pelo SIGAR culpavam o Congresso. Um oficial anônimo da USAID, em 9 de dezembro de 2015, relatou: "O Capitólio era cúmplice. Eles davam mais dinheiro do que era requisitado. A cada ano, eles perguntavam por que não estávamos fazendo nosso trabalho e, mesmo assim, nos davam a mesma quantia de dinheiro ou mais". Douglas Lute, *Deputy National Security Advisor* para o Iraque e Afeganistão durante a presidência de Bush e de Obama, apontou que o Congresso estava sujeito às mesmas pressões políticas que impeliavam as agências do Executivo a aumentar o orçamento, mesmo sem evidências de que tais fundos seriam eficazes:

Em termos de verbas, o Congresso aprovou o que o governo solicitou.... A ideia é que, se não gastarmos, o [Gabinete de Responsabilidade Governamental] ou os comitês do Congresso vão impedir que consigamos mais financiamento. Isso leva a gastar, gastar, gastar. A razão pela qual isso está acontecendo: ninguém está

⁴⁹ ver: [The Washington Post's "Afghanistan Papers" and U.S. Policy: Main Points and Possible Questions for Congress](#) p.2. <acesso 02/12/2024>.

prestando atenção, em um sentido interagencial, aos recursos.... Também estávamos despejando dinheiro em enormes projetos de infraestrutura para obrigar o dinheiro que foi apropriado para mostrar que podíamos gastá-lo. E estávamos construindo infraestrutura de maneiras que o Afeganistão nunca poderia sustentar ou mesmo usar em algumas situações.⁵⁰

Em muitos casos, os entrevistados relataram que aquilo que explica o porquê de haver muitas perdas de recursos era exatamente o sistema de concessão de contratos ao Complexo Industrial Militar e outras empresas americanas, onde sequer os empreendedores afegãos participavam como beneficiários. Um oficial dos EUA disse, em 11 de dezembro de 2015, que se compravam apenas produtos americanos, grãos americanos, consultoria americana e especialistas de segurança americanos. Enquanto isso, os afegãos costumavam dizer-lhe que apenas 10-20% dos recursos realmente entravam no Afeganistão e menos de 10% realmente chegavam ao interior. Basicamente, os Estados Unidos contratavam uma grande empreiteira americana, que, por sua vez, contratava dezenas de outros subcontratantes, tornando tudo mais caro e corrupto do que se priorizassem o uso da mão de obra autóctone.⁵¹

4.4.3 OS PROBLEMAS NO DESENVOLVIMENTO DO SETOR PRIVADO E DO CRESCIMENTO ECONÔMICO AFEÇÃO

Com base no relatório SIGAR-18-38-LL⁵², o crescimento econômico durante os primeiros anos do governo Karzai ocorreu graças ao fim do conflito e à volumosa ajuda externa. Apesar das previsões otimistas em relação ao progresso do desenvolvimento das forças produtivas e da qualidade de vida, a sustentabilidade de um ciclo virtuoso de expansão de capital no Afeganistão foi inviabilizada pela corrupção crescente e pela fragilidade das instituições do Estado. Além disso, o governo Bush subestimou o tempo necessário para transicionar uma economia de um Estado falido, que sequer havia conseguido superar certas dinâmicas pré-capitalistas para se transformar em uma economia moderna. Em suma, retomando alguns pontos da subseção anterior, o relatório aponta 11 fatores principais para a dificuldade em desenvolver a economia do país.

Em primeiro lugar, os ganhos mais significativos na renda *per capita* e no crescimento de setores como telecomunicações, transporte e construção foram resultados diretos da recuperação pós-conflito e dos gastos estrangeiros, e não decorrentes de uma política pública consciente. Em segundo lugar, o estabelecimento de elementos básicos para o funcionamento

⁵⁰ ver: [The Washington Post's "Afghanistan Papers" and U.S. Policy: Main Points and Possible Questions for Congress](#) p.2. <acesso 02/12/2024>

⁵¹ ver: Ibidem.

⁵² ver: [SIGAR 18-38-LL Private Sector Development and Economic Growth: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan - Executive Summary](#)

de um sistema econômico no início da operação — como a criação de financiamento público e a capacidade de implementar políticas macroeconômicas — permitiu alguns avanços. Não obstante, a presença das milícias dos senhores da guerra, a influência dos *qawms* e a má distribuição de poder entre as facções do país e Cabul, impediram seu prosseguimento.

Em terceiro lugar, as projeções dos americanos não condiziam com a realidade da economia afegã, nem com a capacidade efetiva das instituições americanas de realizar a engenharia social necessária para transformar as relações de produção e garantir a inviolabilidade da propriedade privada. Em quarto lugar, devido a problemas em sua infraestrutura institucional e em suas relações com países vizinhos, havia poucas oportunidades para efetuar acordos comerciais que sustentassem as exportações.

Em quinto lugar, a persistência da corrupção dentro do governo afegão, somada à aplicação irregular das políticas regulatórias e da tributação, desencorajou o crescimento. Em sexto lugar, o entendimento errôneo acerca das relações entre senhores da guerra e outras posições de poder limitou a efetividade do auxílio americano ao desenvolvimento do setor privado. Em sétimo lugar, nem o governo afegão, nem a sociedade possuíam condições para se adequarem imediatamente aos efeitos de uma economia de mercado.

Em oitavo lugar, o suporte a empresas afegãs por meio do financiamento econômico criou entidades comerciais inviáveis, dependentes e que não possuíam incentivos para desenvolver seus negócios, limitando a geração de empregos. Em nono lugar, a coordenação insuficiente entre as entidades civis e militares afetou negativamente os resultados dos programas de desenvolvimento. Em décimo lugar, dentro das agências do Executivo dos Estados Unidos, a falta de experiência organizacional e de recursos humanos resultou na dificuldade em desenvolver projetos de desenvolvimento adequados para o setor privado afegão. Em décimo primeiro lugar, como efeito de todos os fatores já elencados, apesar do desenvolvimento econômico inicial, a pobreza, o desemprego e o subemprego não foram reduzidos.

4.4.4 OS PROBLEMAS NA ESTABILIZAÇÃO DO PAÍS

De acordo com o relatório SIGAR-18-48-LL⁵³, A estabilização das províncias afegãs contou com 4,7 bilhões de dólares de 2002 a 2017. Sendo um período transicional por natureza, a estabilização incluía esforços para restabelecer a segurança civil, prover acesso à resolução de disputas, entregar serviços básicos, estabelecer as bases para o retorno de refugiados e permitir o desenvolvimento de longo prazo. O intuito era criar as bases para a

⁵³ ver: [SIGAR 18-48-LL Stabilization: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan - Executive Summary](#)

legitimidade do Estado perante as autoridades locais, permitindo relações conjuntas entre o poder de Cabul e o dos *qawnm*.

Por meio da análise do documento, foram identificados sete motivos principais para o fracasso dos programas de estabilização no Afeganistão. Entre os não citados anteriormente, há três principais: 1) em virtude de a coalizão ter focado primeiro nas províncias mais problemáticas, onde havia muita luta para libertá-las das forças do Talibã, a coalizão negligenciou as províncias mais estáveis, que se tornaram problemáticas; 2) os sucessos na estabilização das províncias duravam apenas enquanto houvesse a presença física das tropas da coalizão; 3) uma estabilização mais eficaz necessitava das forças de segurança próprias do governo.

4.4.5 OS PROBLEMAS NO COMBATE AO NARCOTRÁFICO

De acordo com o relatório SIGAR-18-52-LL⁵⁴, revela-se que nenhum programa de combate às drogas efetuado pelos Estados Unidos, por seus aliados da coalizão internacional ou pelo governo afegão resultou em reduções duradouras da cultura da papoula e da produção de opiáceos. Sem um ambiente propício à economia formal, havia pouca probabilidade de sucesso, uma vez que a subsistência de milhões de habitantes da zona rural dependia da produção da droga.

Por um lado, antes da Operação Enduring Freedom, o Programa de Controle de Drogas das Nações Unidas (UNDCP) e o governo dos Estados Unidos asseguraram que não havia mais uma produção significativa de papoula. Por outro lado, quando Hamid Karzai se tornou presidente com o apoio dos EUA, não houve ações de combate à produção de opiáceos, uma vez que se tratava de um negócio lucrativo para os senhores da guerra, que, ironicamente, também eram financiados e armados pelos americanos, e recebiam propinas de membros do governo, os quais também eram indicados de acordo com a lógica de relações pessoais derivadas dos clãs e que recebiam benefícios e proteção do governo. Quando Karzai deixou o governo em 2014, a área coberta pela produção de ópio cresceu de 8.000 hectares para 224.000, e a produção passou de 185 toneladas para 6.400, o que representou um dos maiores picos na história afegã, sendo ultrapassado somente em 2017, quando a área de cultivo aumentou para 328.000 hectares e a produção chegou a 9.000 toneladas, representando entre 70% e 90% da produção mundial (QAYYUM A. 2022 p.182).

⁵⁴ ver: [SIGAR 18-52-LL Counternarcotics: Lessons from the U.S. Experience in Afghanistan - Executive Summary](#)

Por outro lado, o custo humano do esforço em impedir a produção, prender os criminosos e efetuar apreensões foi a morte de soldados americanos, das forças de segurança afegãs, de agentes da *Drug Enforcement Administration* (DEA), de empreiteiros e de civis. Sem encontrar alternativas econômicas e com o incentivo dos senhores da guerra, a população do campo substituiu as plantações tradicionais pelo cultivo do ópio, por ser mais lucrativo, ainda que o tráfico de drogas resultasse no aumento sistêmico da violência, da insegurança e do número de casos de dependentes químicos.

Entre 2002 e 2017, o governo americano alocou aproximadamente 8,62 bilhões de dólares para o combate ao narcotráfico no Afeganistão. Novamente, além dos problemas relacionados ao desenvolvimento das forças de segurança do governo e da dependência das forças americanas, parte do problema estava relacionada ao fracasso em delinear uma estratégia coerente para coordenar as diferentes agências no desenvolvimento e implementação de programas contra o narcotráfico. Por exemplo, os esforços de erradicação e de desenvolvimento agrário não eram efetuados no mesmo local, e não bastava a simples substituição das plantações a curto prazo: logo em seguida, retornava-se ao cultivo da papoula. Assim, os investimentos, incentivos fiscais e subsídios para plantação de trigo e outras culturas tradicionais acabavam se tornando uma contribuição direta para a produção de ópio.

Como agravante, os objetivos do combate às drogas não foram incorporados aos objetivos de segurança, o que muitas vezes gerou objetivos concorrentes e autoexcludentes, atrapalhando o processo de reconstrução e o desenvolvimento da economia formal. Por conta de muitos membros do alto escalão do governo afegão estarem ligados ao narcotráfico, incluindo a suspeita em relação ao irmão do presidente Karzai, havia um verdadeiro boicote ao controle da produção da droga.

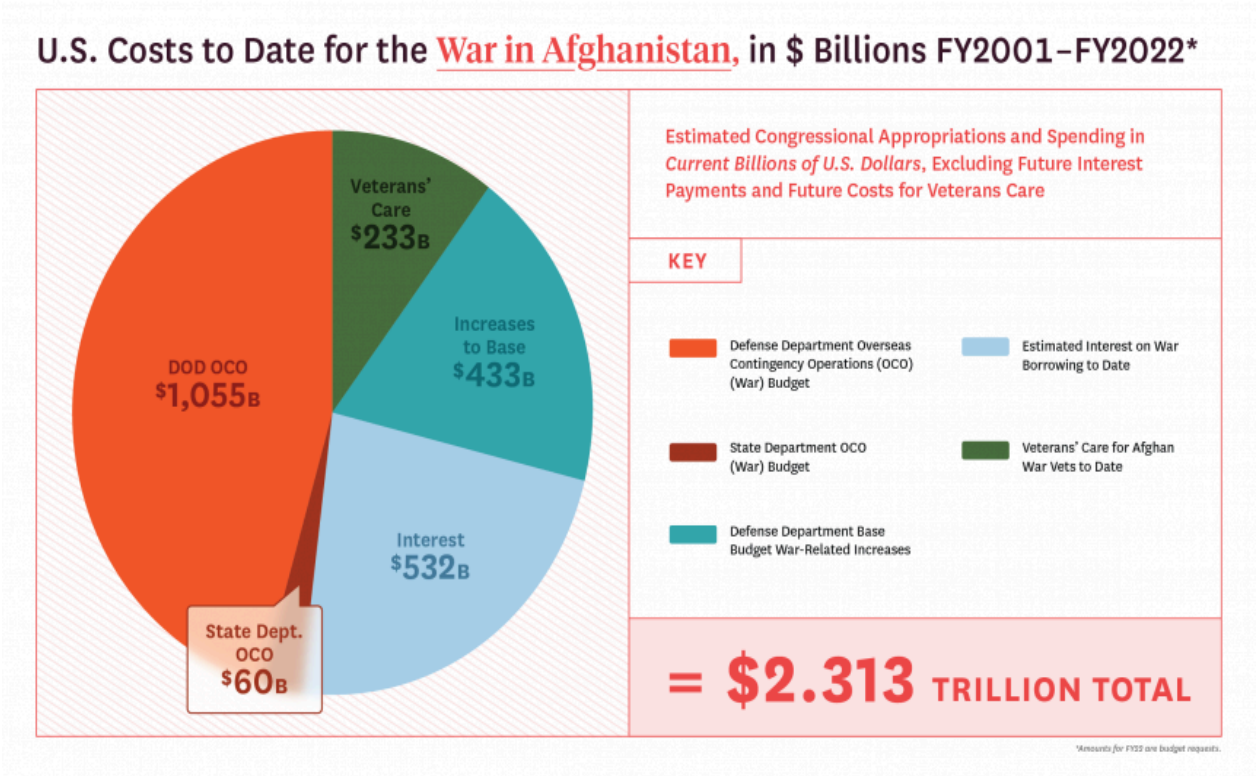
4.5 OS GASTOS COM A GUERRA AO TERROR

De acordo com o SIGAR⁵⁵, os Estados Unidos, sozinhos, gastaram 145 bilhões de dólares em assistência para a reconstrução do país e cerca de 837 bilhões em gastos militares durante os 20 anos de intervenção. Não bastasse esse montante reconhecido pelas instituições do governo, que já é estarrecedor, segundo alguns observadores não governamentais, como o projeto "*Costs of War Project of the Watson Institute for International and Public Affairs at Brown University*", estima-se que o custo total da guerra do Afeganistão tenha sido muito maior, por volta de 2,31 trilhões de dólares, considerando os aumentos na base orçamentária

⁵⁵ ver: [October 30, 2021 Quarterly Report to Congress](#) <acesso 10/12/2024>.

do Departamento de Defesa, o auxílio médico para veteranos e a dívida pública gerada pelos juros dos empréstimos governamentais⁵⁶.

FIGURA 9 - Gastos com a Guerra do Afeganistão A



fonte: Brown University

FIGURA 10 - Gastos com a Guerra do Afeganistão B

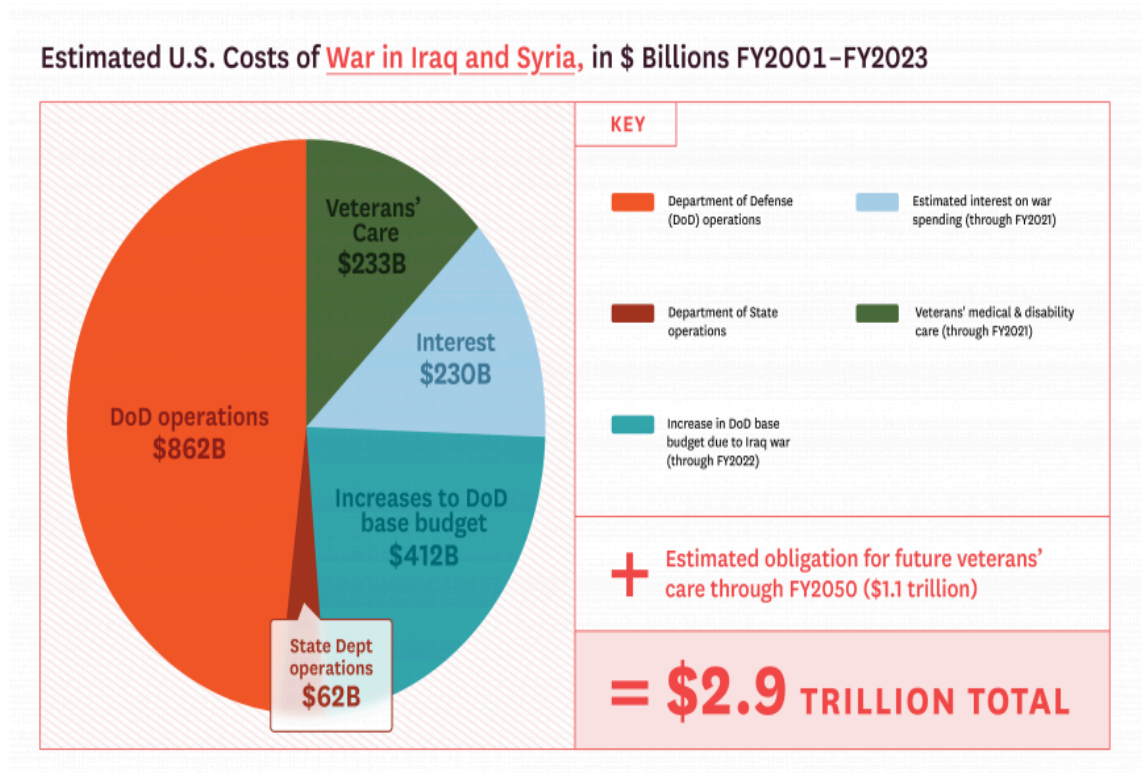
UNITED STATES COSTS TO DATE OF THE WAR IN AFGHANISTAN, 2001-2022	
Estimated Congressional Appropriations and Spending in Current Billions of U.S. Dollars, Excluding Future Interest Payments and Future Costs for Veterans Care	
	Total FY2001-FY2022*
Defense Department Overseas Contingency Operations (OCO) (War) Budget	\$1,055
State Department OCO (War) Budget	60
Defense Department Base Budget War-Related Increases	433
Veterans Care for Afghan War Vets to Date	233
Estimated Interest on War Borrowing	532
TOTAL in Billions of Current Dollars	\$2,313
	*Rounded to nearest billion. Amounts for FY22 are budget requests.

fonte: Brown University

⁵⁶ ver: [US Federal Budget | Costs of War](#) <acesso 11/12/2024>.

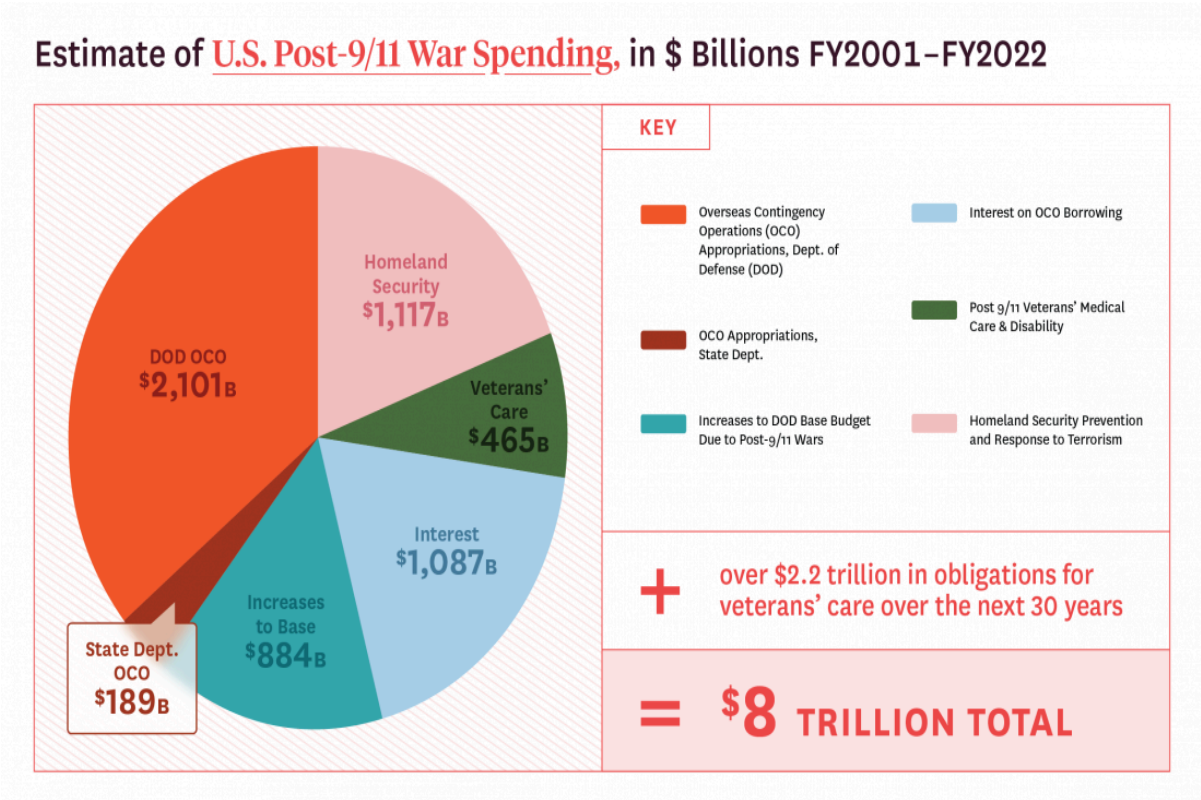
E quando se observa a Guerra ao Terror como um todo, o valor se torna ainda mais alarmante:

FIGURA 11 - Custo da Guerra do Iraque e da intervenção da Síria



Fonte: Brown University

FIGURA 12 - Custo total da Guerra ao Terror A



Fonte: Brown University

FIGURA 13 - Custo total da Guerra ao Terror B

UNITED STATES COSTS OF THE POST-9/11 WARS, FY2001-FY2022	
Estimated Congressional Appropriations and Spending in Current Billions of U.S. Dollars, Excluding Future Interest Payments on War Borrowing	
	\$ Billions*
Overseas Contingency Operations (OCO) (War) Appropriations	
Department of Defense (DOD) (Incl. \$42 billion request for FY22)	2,101
State Department/USAID (Incl. \$8 billion request for FY22)	189
Estimated Interest on Borrowing for OCO Spending	1,087
Increases to DOD Base Budget Due to Post-9/11 Wars	884
Post-9/11 Veterans' Medical and Disability Care Through FY22	465
Homeland Security Prevention and Response to Terrorism	1,117
Total War Appropriations and War-Related Spending through FY22	\$5,843
Estimated Future Obligations for Veterans' Care, FY23-FY50	> 2,200
Total War-Related Spending Through FY22 and Estimated Obligations for Veterans' Care through FY50	\$8,043

*Rounded to the nearest billion. Amounts for FY22 are budget requests.

Fonte: Brown University

Com base nos gráficos acima, verifica-se que, enquanto o custo orçamentário nos anos fiscais de 2001 a 2022 totalizou mais de 2,31 trilhões de dólares aos cofres públicos dos Estados Unidos, o custo estimado da Guerra do Iraque e da intervenção na Síria entre os anos fiscais de 2003 a 2023 foi de cerca de 2,9 trilhões de dólares. Ao observar as apropriações orçamentárias para o combate nas zonas de guerra e para a assistência à reconstrução, a maior parte foi feita por meio do Departamento de Estado e da USAID⁵⁷ (Overseas Contingency Operations - OCO), com o valor de 2,29 trilhões. Por fim, os acréscimos que a Guerra ao Terror levou à base orçamentária do Departamento de Defesa chegaram a somar 884 bilhões de dólares até 2022. O tamanho desse orçamento indica algo além das necessidades orçamentárias para a guerra, revelando o poder de grupos ligados à indústria da defesa.

À revelia do interesse nacional estadunidense, esses gastos não foram custeados pelo aumento de impostos ou outros meios fiscais, mas quase completamente por meio de empréstimos, gerando uma pesada oneração para o Estado em juros da dívida pública, piorando a saúde fiscal do governo americano. Apenas por conta da Guerra ao Terror, o Estado americano deve mais de 1,087 trilhão de dólares apenas em juros. Mesmo que, após 2022, as despesas com o OCO tenham se encerrado com a vitória do Talibã, os juros chegarão a alguns trilhões de dólares nas próximas décadas (CRAWFORD N. 2023 p.8).

Ainda de acordo com os gráficos e tabelas apresentados anteriormente, o governo se comprometeu a uma série de benefícios médicos e pagamentos para veteranos que sofreram mutilações. Somado ao valor desses benefícios, as despesas gerais administrativas levarão, no futuro, a cerca de 2,2 trilhões de dólares, ou mais. Por fim, entre outros fatores que pressionam os gastos, está a criação e o aumento nas despesas com o *Department of Homeland Security*, cuja finalidade era impedir outros ataques terroristas. O gasto com essa agência atingiu o patamar de 1,117 trilhão de dólares desde seu estabelecimento. Somando aos gastos com os veteranos, o governo americano gastou mais de 8 trilhões de dólares

4.6 OS GASTOS COM O COMPLEXO INDUSTRIAL MILITAR COM A GUERRA AO TERROR

Como visto no capítulo 2, o Estado americano utiliza mecanismos de mercado para suprir suas demandas por serviços militares e terceiriza algumas competências estatais em operações militares por meio de contratos do Departamento de Defesa. Embora essa prática fosse constante desde a Guerra Fria, no novo século houve mudanças decisivas. A principal

⁵⁷ U.S. Agency for International Development.

delas foi o aumento da privatização da indústria militar e novas demandas de escala. Um exemplo disso é que o uso de empresas privadas em operações militares é vantajoso para explorar limbos jurídicos e permitir ao Estado americano adotar práticas e procedimentos que violam os direitos humanos, sem ter de arcar com as consequências dessas violações (NASSER R. 2015 p.43).

Não obstante, uma das desvantagens é que, durante as guerras do Afeganistão e do Iraque, não só a privatização e a terceirização de competências estatais na reconstrução e no processo de *state-building* desses países para o setor privado foram um empecilho para a consecução dos objetivos estratégicos, como também acabaram por minar o combate efetivo ao terrorismo. Era um ciclo retroalimentado em que o Estado acabou por acumular dívidas para abastecer as demandas insaciáveis de seu Complexo Industrial Militar, em meio a operações intermináveis. A lógica é bem simples: caso os objetivos dessas operações fossem atingidos e a estabilização fosse alcançada, as empresas perderiam seus contratos. Logo, havia não apenas um estímulo para que não houvesse um trabalho bem feito, como também a própria manutenção da insalubridade das instituições dos Estados-alvo era um negócio lucrativo.

Especificamente, as empreiteiras militares e as subempreiteiras (*contractors and subcontractors*) relacionadas aos serviços de segurança, transporte, construção logística etc. foram as maiores beneficiadas da Guerra ao Terror no Afeganistão, mesmo sem prestar realmente os serviços contratados, uma vez que parte do valor destinado às operações sequer chegou ao país, mas permaneceu nos Estados Unidos (SAIKAL A. 2024 p.31).

De acordo com a pesquisa de Peltier (2022), durante os vinte anos da guerra do Afeganistão, o Departamento de Defesa pagou cerca de 108 bilhões de dólares em contratos para suprir as necessidades operacionais. Desse valor, 40 por cento foram destinados às 14 maiores empresas da Base Industrial de Defesa. Além desses contratos, houve milhares de outros contratos menores, dos quais mais de um terço foi concedido a empresas estadunidenses ou internacionais não identificáveis (PELTIER H. 2022 p.1). Partindo da análise desses contratos, o montante total da Guerra ao Terror não foi de 8 trilhões de dólares, mas sim por volta de 14 trilhões de dólares, dos quais cerca da metade foi destinada às empreiteiras. Enquanto algumas dessas empresas obtiveram lucros de forma legítima, outras lucraram por meio de práticas questionáveis, como corrupção, fraudes e superfaturamentos (HARTUNG W. 2021 p.1).

Especificamente na Guerra ao Terror, a despesa do Departamento de Defesa com empreiteiras militares aumentou em cerca de 164 por cento, crescendo de 140 bilhões em

2001 para 370 bilhões em 2019, ano em que novamente metade de todo o gasto do DoD foi em contratos. Entre um quarto e um terço dos contratos foram assumidos pelas cinco maiores empresas de defesa: Lockheed Martin, Boeing, General Dynamics, Raytheon e Northrop Grumman. Ao menos 30 por cento dos gastos desses contratos foram desperdiçados ou desviados por corrupção (PELTIER H. 2022 p.2).

FIGURA 14 - Gastos em Contratos no Afeganistão

Table 1: Department of Defense Contract Spending in Afghanistan, FY2002-FY2022

	DoD Contracts in AFG, 2002-2022	% of total
Fluor Corporation/Fluor Intercontinental	13,535,286,333	12.5%
Dyncorp/Verita/Cerberus/Readiness Management	8,293,660,479	7.7%
KBR / Kellogg Brown & Root	3,589,818,847	3.3%
Red Star Enterprises	3,217,696,801	3.0%
A.P. Moller/Maersk/Farrell	2,142,236,801	2.0%
Raytheon	2,052,812,360	1.9%
Lockheed Martin	1,987,168,683	1.8%
AAR Corp	1,787,507,265	1.7%
AC First, LLC	1,607,957,169	1.5%
Columbia Helicopters	1,343,356,654	1.2%
L-3 Communications	1,270,682,275	1.2%
Neptune/American President Lines	1,255,175,333	1.2%
Contrack International / Contrack Watts	1,023,149,071	0.9%
Federal Express	1,015,055,407	0.9%
Total, major contractors (>\$1B)	44,121,563,478	40.9%
Miscellaneous Foreign Awardees	14,989,711,917	13.9%
Foreign Contractors (undisclosed)	11,051,236,267	10.2%
Domestic Awardees (undisclosed)	10,980,325,858	10.2%
Total, undisclosed and miscellaneous	37,021,274,042	34.3%
Total, all other contracts (< \$1B)	26,852,009,045	24.9%
Total, all DoD contracts in AFG, FY 2002-2022	107,994,846,565	100.0%

fonte: PELTIER H.

O que esses contratos oferecem para as operações de guerra? Em suma, as empresas fornecem uma gama de bens e serviços, que incluem bens públicos que deveriam ser fornecidos pelas instituições estatais, além das questões militares propriamente ditas e de outros serviços como: serviços de contabilidade, TI e telefonia, construção, manutenção de equipamentos de aviões, transporte, fornecimento de comida, serviços de vigilância, combustível, alojamento para viagens, coleta de lixo, equipamentos de refrigeração, suprimento de água, abrigo para as tropas etc (PELTIER H. 2022 p.2).

4.7 O RETORNO DO TALIBÃ

Entre 2002 e 2005, o Afeganistão parecia estar pacificado. No entanto, durante esse mesmo período, o Talibã se reorganizava no Paquistão. Apesar de a coalizão liderada pelos Estados Unidos ter derrotado rapidamente o Talibã e a Al-Qaeda, logo após a primeira eleição presidencial, em 2004, uma ampla insurgência voltou a ameaçar o país. A oposição ao governo de Karzai era composta por dois grupos principais: o primeiro, formado pelo Talibã e pela Al-Qaeda; e o segundo, por um número crescente de senhores da guerra locais.

Essa insurgência era algo que estava posta desde o início. Exemplo disso é de Dostum, um mujahidin, apontado como vice-ministro da defesa por Karzai, depois nomeado general do Exército Afegão (ANA) em 2003. Ao invés de auxiliar a construção das forças e incrementar o poder do governo de Cabul, o general utilizou de sua posição de comando em benefício próprio, realizando uma série de combates contra seus rivais Tadjiques entre 2003 e 2004. Gulbuddin Hekmatyar, outro importante líder mujahidin, fundador do principal grupo contrário ao governo comunista o Hizb-i-Islami (Partido Islâmico), opunha-se à ocupação estrangeira e demandava a saída dos americanos. Em 2002, logo após a vitória, os combatentes do Hizb-i-Islami conduziram uma série de ataques contra o governo e as forças da coalizão, tendo efetuado uma tentativa fracassada de assassinato do presidente Karzai em Setembro de 2002. Em seguida, depois de ser exilado no Irã e retornar ao Afeganistão, em 2006 o Hizb-i-Islami se tornou aliado do Talibã. Outros senhores da guerra continuaram a apoiar Karzai, mas estavam ligados ao tráfico de drogas e outras atividades ilegais (LANSFORD T. pp.143-144).

Para complicar ainda mais os esforços dos Estados Unidos, o tráfico de drogas, que se fortalecia intensamente devido à corrupção, tornou-se uma das fontes mais valiosas de recursos para as forças antigovernamentais e facilitou a consolidação das redes do Talibã, a chamada Quetta Shura, com base no Paquistão (LANSFORD T. 2012 p.139).

Até 2004, o Talibã ainda não possuía força suficiente para realizar uma revolta capaz de derrubar o governo vigente. Porém, em 2005/2006, após realizar alguns sucessos militares nas províncias de Helmand e Kandahar, efetuando uma grande ofensiva nas regiões central e ocidental do país, o Talibã passou a controlar boa parte do território afegão. Novamente, emergia um novo período de guerra civil, não tão diferente de outros momentos da história afegã (NASSER R. 2021 p.146). Enquanto a situação se agravava no Afeganistão, os americanos ainda estavam ocupados com a complicada insurgência no Iraque. Para ilustrar essa situação, o número de tropas americanas no Afeganistão contava com cerca de 8.000 soldados até 2006, enquanto que, no Iraque, o número havia subido para 130.000 no mesmo período, sem contar as forças da coalizão (SAIKAL A. 2024 pp.100-101).

Após a ofensiva de 2006, nos locais dominados, o movimento fundamentalista estabeleceu uma estabilidade e segurança maiores do que as propiciadas pelas regiões dominadas pelo governo de Cabul. Assim, o Talibã passou a receber cada vez mais apoio da população, sendo capaz de implementar um sistema de justiça mais eficiente, de permitir aos agricultores o cultivo da papoula em segurança, de expulsar os invasores estrangeiros, de se fundamentar nas tradições pashtuns e de cooptar melhor os *qawms* (MALKASIAN C. 2021).

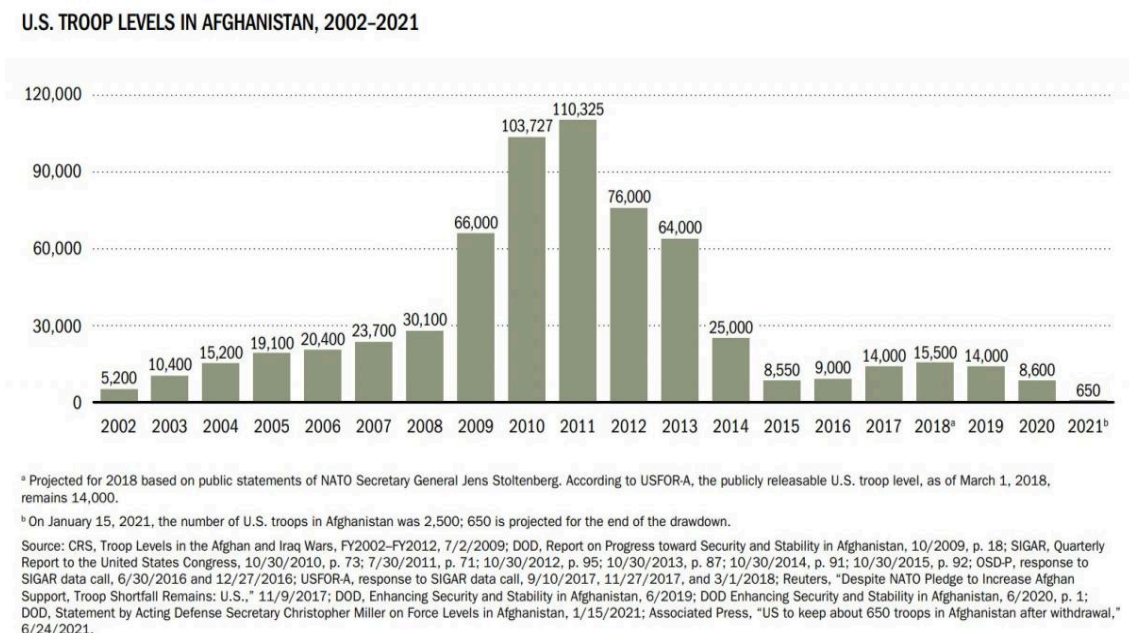
Mas essas vitórias militares não foram possíveis sozinhas. Concomitantemente à reconstrução do grupo, o Paquistão passou a coordenar diretamente a ofensiva do Talibã e seus ataques terroristas contra alvos no Afeganistão. Mesmo mantendo um apoio inaceitável para um país considerado aliado dos Estados Unidos, o governo paquistanês continuou a receber auxílio financeiro americano. Estima-se que os EUA forneceram um total de 12,4 bilhões de dólares ao governo do general Musharraf, dinheiro que acabou contribuindo para o próprio sucesso militar do Talibã. Em outras palavras, ironicamente o verdadeiro *rogue state*, patrocinador direto do Talibã e apoiador da Al Qaeda, foi recompensado pelos americanos por prestar assistência ao Talibã e à Al Qaeda, enquanto que o Iraque, cujo governo não tinha ligações com esses grupos fundamentalistas, foi invadido preventivamente sem justificativa razoável (NASSER R. 2021 pp.149-150).

4.8 O GOVERNO OBAMA

Obama, eleito em meio à crise de 2008, era crítico da política de Guerra ao Terror. Desde o início de seu mandato, propôs encerrar as guerras do Iraque e do Afeganistão e reverter os resultados dessa política fracassada. Em março de 2009, o presidente anunciou um aumento vertiginoso no número de tropas americanas no Afeganistão, tendo inicialmente ordenado o envio de 21 mil militares e novos instrutores para reorganizar o exército afegão.

Posteriormente, ordenou o envio de mais 44 mil militares para garantir a segurança durante o segundo mandato de Karzai, eleito após uma eleição marcada por fraudes (NASSER R. 2021 pp.180-182).

FIGURA 15 Número de militares no Afeganistão entre 2002 e 2021



Fonte: Congressional Research Service

Obama tinha três objetivos principais para solucionar os problemas estratégicos da Operação Enduring Freedom e alcançar a vitória no Afeganistão: 1) eliminar qualquer possibilidade de refúgio para a Al-Qaeda; 2) reverter o avanço do Talibã; 3) fortalecer o governo afegão e suas forças de segurança, protegendo a população para ganhar sua confiança. No entanto, nenhum deles era factível. De acordo com o próprio presidente:

Nosso objetivo principal permanece o mesmo: interromper, dismantlar e derrotar a Al Qaeda no Afeganistão e no Paquistão, e impedir sua capacidade de ameaçar os Estados Unidos e nossos aliados no futuro. Para atingir esse objetivo, perseguiremos os seguintes objetivos dentro do Afeganistão. Devemos negar à Al Qaeda um refúgio seguro. Devemos reverter o ímpeto do Talibã e negar-lhe a capacidade de derrubar o governo. E devemos fortalecer a capacidade das Forças de Segurança e do governo do Afeganistão, para que possam assumir a responsabilidade principal pelo futuro do Afeganistão. Alcançaremos esses objetivos de três maneiras. Primeiro, perseguiremos uma estratégia militar que quebrará o ímpeto do Talibã e aumentará a capacidade do Afeganistão nos próximos 18 meses (OBAMA B. 2009, tradução minha).⁵⁸

Um dos resultados positivos desse incremento de forças foi o rastreamento e a execução de Osama bin Laden, no dia 2 de maio de 2011, no Paquistão, cumprindo o objetivo

⁵⁸ ver: [Full text of President Obama's speech at West Point – The Denver Post](#) <acesso 16/12/2024>.

simbólico estabelecido por George Bush. Sua morte, no entanto, não se traduziu em ganhos para a segurança nem para os esforços contra o terrorismo. Isso porque, desde a invasão dos EUA ao Afeganistão, Bin Laden perdeu sua capacidade de fornecer direcionamento e apoio à Al Qaeda: com as medidas financeiras lideradas pelos americanos, os recursos do grupo terrorista foram congelados, além de Bin Laden não poder sair de seu esconderijo. Restava a ele apenas a função de líder ideológico do movimento. Não à toa, sua morte apenas o tornou um mártir, inspirando um grande número de seguidores a realizar ainda mais ataques terroristas suicidas⁵⁹.

A política de Obama obteve sucesso ao pacificar as cidades e os distritos mais importantes do Afeganistão. Ao mesmo tempo, com o aumento exorbitante dos gastos, sua política conseguiu revigorar o exército e a polícia afegã, comprar a lealdade de alguns líderes afegãos e reduzir a capacidade operacional do Talibã e da Al-Qaeda. No entanto, o custo desses sucessos foi o aumento no número de mortos e feridos entre as forças americanas e, principalmente, entre as forças afegãs, além de gastos que chegaram a 110 bilhões de dólares por ano apenas com a operação no Afeganistão. Percebendo que o governo de Cabul era incapaz de manter, por si só, suas forças de segurança, e que o Talibã havia se readaptado às novas condições de combate, Obama concluiu que não seria possível encerrar o conflito sem que os Estados Unidos permanecessem no Afeganistão por muitas décadas. Assim, houve uma mudança discursiva, com a aceitação de incorporar os talibãs ao processo de paz (NASSER R. 2021 p.184). Em meio a tudo isso, Obama desviou ainda mais o foco do Iraque e do Afeganistão para causar mais crises no Oriente Médio. Com a Primavera Árabe, seu governo aproveitou-se para desestabilizar a Síria e destruir a Líbia, com a mesma intenção de impor a democracia e combater o terrorismo.

Em 27 de maio de 2014, o presidente Obama expôs seus planos para reduzir o número de tropas americanas e internacionais empregadas no esforço de estabilização. Segundo seu plano de saída, os Estados Unidos reduziriam o contingente militar para 9.800 em 2014, composto majoritariamente por instrutores para auxiliar as forças afegãs, transferindo a responsabilidade pela segurança do governo de Cabul para os afegãos. Em seguida, esse número diminuiria para 5.000 até o final de 2016. Após o fim de seu mandato, a presença militar americana ficaria restrita a cerca de 1.000 pessoas, todas sob a autoridade da embaixada dos Estados Unidos. No entanto, devido ao avanço do Talibã nos dois últimos anos da administração de Obama, esse cronograma foi alterado. Em 2015, Obama decidiu manter o

⁵⁹ ver: [Osama bin Laden's Death: Implications and Considerations](#) <acesso 17/12/2024>.

nível de tropas em aproximadamente 9.800. Já em 2016, as forças americanas foram obrigadas a lidar com filiados do Estado Islâmico⁶⁰.

4.9 GOVERNOS TRUMP E BIDEN

Por volta de outubro de 2018 (de acordo com o último dado tornado público pelo governo americano), o Talibã já havia conquistado 40% do país, em consequência da retirada súbita das forças americanas ainda durante o governo Obama. Em fevereiro de 2020, Trump realizou um acordo com o grupo fundamentalista para retirar todas as tropas até agosto de 2021. A derrota não só já estava combinada, como sequer o governo democraticamente eleito de Ghani participou das negociações. Assim, já no governo Biden, em maio de 2021, o Talibã varreu o interior do Afeganistão. Em 6 de agosto, já haviam conquistado a primeira capital de província e, poucos dias depois, conquistaram todas as outras cidades, compelindo as forças do governo a se renderem.

A retirada total dos EUA, iniciada pela administração Trump, envolvia quatro pontos principais: 1) O Talibã daria garantias de que o grupo preveniria o uso do território afegão por grupos que ameaçassem a segurança dos Estados Unidos e de seus aliados; 2) seria anunciado um calendário para a completa retirada de todas as forças estrangeiras do Afeganistão; 3) o governo do Talibã não seria formalmente reconhecido pelos Estados Unidos; 4) seria efetuado um cessar-fogo.⁶¹

Em 14 de abril de 2021, o presidente Biden anunciou que os Estados Unidos iniciaram a fase final dessa retirada em 1º de maio de 2021 (data até a qual a retirada deveria ser concluída, conforme o acordo EUA-Talibã) e a concluíram até 11 de setembro de 2021 (posteriormente antecipada para 31 de agosto de 2021). Em julho de 2021, entre 650 e 1.000 soldados americanos permaneceram para proteger a embaixada dos EUA (dos 2.500 soldados americanos que estavam no Afeganistão quando o presidente Biden assumiu o cargo), e todas as forças internacionais também haviam sido retiradas; milhares de soldados americanos adicionais foram mobilizados até 14 de agosto para apoiar a evacuação da embaixada dos EUA (veja abaixo). Os Estados Unidos lançaram alguns ataques aéreos em apoio às forças afegãs em julho e agosto de 2021, incluindo, segundo relatos, alguns destinados a destruir equipamentos para evitar que caíssem em mãos talibãs.⁶²

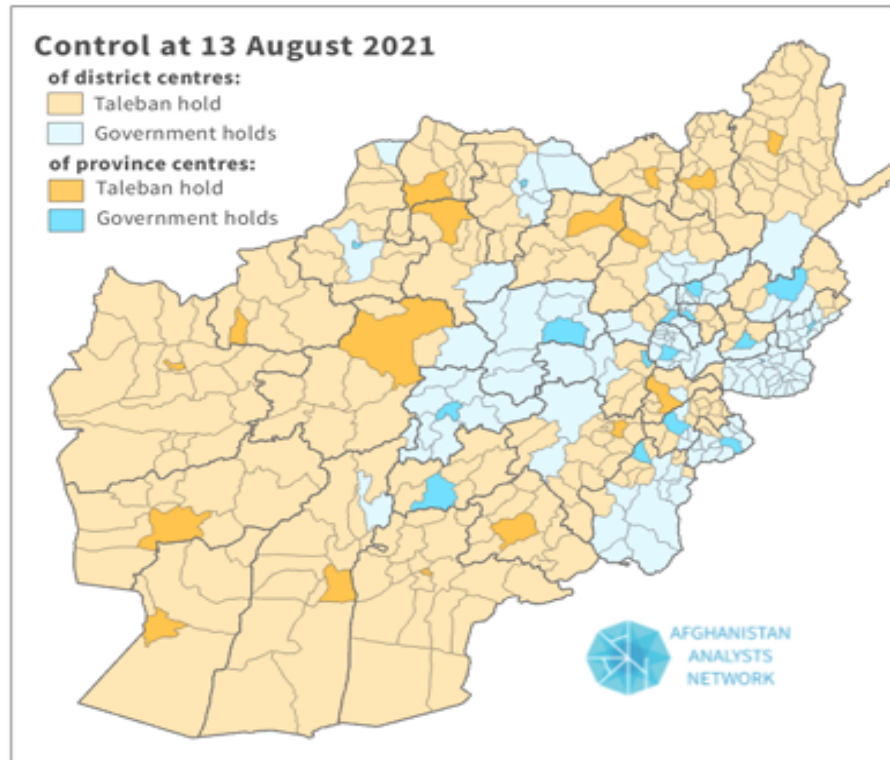
⁶⁰ ver: [Afghanistan: Background and U.S. Policy](#) <acesso: 17/12/2024>.

⁶¹ ver: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/Agreement-For-Bringing-Peace-to-Afghanistan-02.29.20.pdf> <acesso 19/12/2024>

⁶² ver: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11725> <acesso 17/12/2024>.

Por outro lado, em relação às forças do governo de Cabul, a pressão dos ataques do Talibã sobre as forças afegãs aumentou vertiginosamente após o acordo, desrespeitando o cessar-fogo. Assim, as forças afegãs continuaram a perder capacidade de combate após a retirada das forças estrangeiras.

FIGURA 16 - Controle do Afeganistão



fonte: Afghanistan Analysts Network

5. CONCLUSÃO

Retornando à pergunta colocada na introdução: por que a resposta americana aos ataques de 11 de setembro foi a Guerra Global ao Terror e a tentativa de impor a democracia ao Afeganistão? Minha hipótese inicial era que todos esses processos estavam conectados a uma pressão interna para estabelecer uma nova figura do inimigo. Isso ocorreu sem considerar o Interesse Nacional americano, o que resultou em um comportamento aparentemente irracional. Não obstante, ao observar alguns fatores domésticos, como opinião pública, ideologia do governo Bush e a dinâmica de *groupthink*, percebe-se que, em certos momentos de crise, como o impacto dos ataques terroristas de 11 de setembro sobre a política americana, a ação é condicionada não pelo equilíbrio de poder ou pelo cálculo racional, entre outras premissas do Realismo, mas por fatores que limitam a racionalidade dos agentes decisores da política externa.

Sobre o caso da decisão da Guerra do Afeganistão e da posterior agenda de Guerra Global ao Terror, esta dissertação apresenta que de fato havia uma pressão interna para a criação de um novo inimigo, justamente porque a ausência de um era prejudicial para o interesse de grupos ligados ao Complexo Industrial Militar. Tanto que o processo de construção da figura do inimigo terrorista é anterior ao próprio ataque do 11 de Setembro, tendo raízes ainda no bojo da derrocada da União Soviética nos anos 80. Concomitantemente, ao analisar os dados acerca do orçamento militar e de contratos com empresas provedoras de serviços militares, há uma coincidência entre a construção discursiva e estratégica em torno dos *rogue states*, Estados falidos e imposição de regime e a diminuição dos gastos militares, que retomaram taxas de crescimento altíssimas com a Guerra ao Terror.

Por sua vez, essa construção discursiva do inimigo público seria moldada pelo fenômeno “do político”, conceito apresentado pelo jurista alemão Carl Schmitt. Em linhas gerais, o político seria a definição do inimigo, isto é, realizar a separação entre o “nós” e o “eles”, efetuar uma oposição existencial intrínseca entre essas duas unidades e intensificar o processo de securitização. Isso foi feito por meio da separação e da oposição entre democracias e os *rogue states*. Assim, aproveitando-se dos ataques terroristas do 11 de setembro, militares, lobistas do Complexo-Industrial-Militar e membros do alto escalão do governo George Bush, criaram a política de Guerra ao Terror, tendo como alvos principais o Afeganistão e o Iraque.

No primeiro capítulo, após efetuar um balanço geral do quadro teórico das Relações Internacionais, cheguei à conclusão de que: 1) o comportamento internacional e as decisões da política externa são tomadas com base nos interesses; 2) esses interesses não

necessariamente correspondem ao Interesse Nacional, mas a grupos influentes na estrutura do Estado; 3) no caso da unipolaridade, isto é, na ausência de uma potência concorrente, ameaças menores podem se tornar urgentes com processos de securitização; 4) essa urgência está ligada à percepção dessa ameaça, que é moldada pelos discursos, pelos valores e, em última análise, pelos interesses; 5) o nível estrutural de onde partem as grandes teorias de Relações Internacionais é insuficiente para entender a Guerra ao Terror. Sendo assim, a alternativa é partir para outro nível de análise: a esfera doméstica; 6) Nesse contexto, houve interesses de grupos conectados ao fornecimento de material bélico e que se beneficiaram do discurso em torno do inimigo terrorista.

No segundo capítulo, busquei entender o Complexo-Industrial-Militar, seu funcionamento e sua capacidade em moldar as preferências acerca da política externa americana através do lobby e da criação do inimigo público. Em geral, desde a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos buscaram organizar sua Base Industrial de Defesa por meio de contratos efetuados com empresas privadas, em substituição aos arsenais do governo e de empresas públicas. Como consequência disso, foi criada uma estrutura de interesses privados em torno da guerra, os quais buscam garantir a manutenção dos gastos de defesa. Outra informação obtida neste capítulo foi sobre a dependência do sistema nacional de inovação americano em torno dos investimentos militares.

O grande problema do Complexo-Industrial-Militar é que o processo de formulação das decisões tende ao uso da força em detrimento da diplomacia e de outras medidas congruentes com o Interesse Nacional, pois não só os próprios formuladores estão ligados diretamente às empresas militares, como também seus assessores, membros do Departamento de Defesa, Departamento de Estado, entre outras agências. Assim os Interesses desses grupos substituem o Interesse Nacional.

Também foi identificado o processo de criação do Inimigo. Inicialmente, eu tinha a expectativa de que conceitos como a Guerra ao Terror, os *rogue states* e a unilateralidade haviam sido criados especificamente durante o governo George W. Bush. No entanto, ao realizar o *process tracing*, observei que eles já estavam sendo construídos desde a presidência de Reagan. Ademais, por conta das transformações geopolíticas, ataques em embaixadas, atentados e da redução do orçamento militar, a figura do terror e os principais conceitos usados durante a Guerra ao Terror se consolidam com George W. H. Bush e Bill Clinton.

Nessa época o próprio termo *rogue state* referente aos países muçulmanos patrocinadores do terrorismo aparece explicitamente em documentos oficiais. Não só isso, como também a própria estratégia de defesa contra novos ataques: o uso unilateral da força,

uma guerra global contra o terrorismo e a imposição de democracia. Apenas faltava um evento traumático para que o processo de securitização fosse completado e permitisse a criação da agenda neoconservadora de Guerra ao Terror, o que ocorreu com os atentados do 11 de setembro.

No terceiro capítulo, busquei entender os antecedentes da política externa americana sobre o Afeganistão, como também observei as principais transformações que o país vivenciou ao longo do século XX. Meu propósito era mapear os processos que dificultaram o país asiático a estabelecer as bases para instituições estatais capazes de consolidar o Estado. Ao analisar as fontes históricas, cheguei à conclusão de que: 1) as tentativas de centralização política e de modernização foram baseadas em investimento externo, restritas às principais cidades e efetuadas por uma elite apartada da população; 2) dada a dinâmica da Guerra Fria, essa dependência externa levou o país a estar à mercê da disputa entre os EUA e a URSS; 3) a guerra civil não era apenas de origem ideológica, tendo de um lado fundamentalistas e do outro comunistas, mas também se tratava de uma reação de vários elementos contra a modernização que ameaçavam as redes tradicionais, os senhores da guerra e a relação entre pashtuns e não-pashtuns. Isso levou à fragmentação do Estado e à guerra civil nos anos 90.

Outro ponto verificado foi que o Talibã havia sido a organização mais eficiente, além de ter sido o grupo com maior unidade étnica, ideológica e organizativa, tal como possuía mais apoio financeiro e diplomático que os outros grupos mujahidins. Uma característica chave para a posterior vitória contra os americanos.

Finalmente no capítulo 4, analisou-se a Guerra do Afeganistão propriamente dita. A primeira coisa a se perceber foi que a decisão de se efetuar a guerra ocorreu de forma apressada. Não havia sequer um plano para saída do combate. Além disso, o processo decisório foi hegemonizado pelos neoconservadores (Condoleezza Rice, Donald Rumsfeld, Dick Cheney), pela CIA (George Tenet e Grenier) em detrimento de uma resposta mais racional (Colin Powell). O plano em si colocava a primazia nos próprios senhores da guerra da Aliança do Norte e de forças especiais da CIA. As forças americanas serviriam como apoio, havendo vários problemas na estratégia da operação *Enduring Freedom*, além do fracasso em se capturar as lideranças da Al Qaeda e do Talibã.

Uma suposição inicial que eu possuía era de que desde o início Bush havia decidido pela imposição forçada de democracia. Porém, sequer os americanos queriam se comprometer com o processo de reconstrução do país, inclusive favorecendo um possível retorno do antigo rei Zahir Xá. Como o rei se negou a retornar, optou-se pela implantação de um sistema democrático em torno do inexperiente Hamid Karzai. Nos acordos de Bonn, outro ponto que

se evidencia foi a distribuição de poder entre o governo do Cabul e os senhores da Guerra: não só houve uma tentativa de se fortalecer em letra morta o poder do presidente, como também se fortaleceu o poder e a influência dos senhores da guerra, permitindo-os continuarem armados, cultivarem a papoula, efetuarem crimes, manterem um sistema de troca de favores, em que sua lealdade deveria ser constantemente comprada.

Assim, a reconstrução das forças de segurança afegãs foram prejudicadas pela corrupção se tornou endêmica, operando tanto do lado dos Estados Unidos, como do governo afegão. Além disso, o desenvolvimento das forças produtivas se tornou dependente da ajuda externa, pois as instituições do Estado necessárias para o bom funcionamento da economia e para a sustentabilidade do crescimento estavam enfraquecidas. Como resultado, não era viável estabilizar o país, nem combater o narcotráfico e nem vencer a insurgência do Talibã e dos senhores da Guerra. Como consequência de todos esses problemas, a população foi se associando ao Talibã, em busca de estabilidade e proteção.

Sobre os gastos com a guerra ao Terror, observa-se que não só a operação foi demasiadamente custosa, como também a própria quantidade de dinheiro disponibilizado pelos americanos se tornou um problema grave para o processo de reconstrução. Além disso, por conta da fraqueza das instituições e da falta de capacidade de Cabul em planejar sua economia, não havia como gastar todo esse dinheiro, sendo ele simplesmente desperdiçado ou caindo nas mãos da corrupção e do Talibã. Enfim, os verdadeiros beneficiados de toda essa operação foi o Complexo Industrial Militar que recebia todo tipo de contratos do Departamento de Defesa para realizar a reconstrução do país, desde funções que deveriam estar nas mãos do Estado, levando o custo das operações da Guerra ao Terror ao patamar de 14 trilhões dólares, considerados os contratos do governo com essas empresas. Em outras palavras, a guerra se tornou um esquema lucrativo para as empreiteiras americanas.

Sobre o retorno do Talibã, não só as redes tradicionais de poder foram essenciais para o retorno do Talibã, como também o apoio do Paquistão foi imprescindível para o grupo. Não só quem ajudou a reorganizar o grupo foi o governo paquistanês, como também foi ele quem ajudou a prover recursos para a insurgência, oferecendo treinamento, equipamento e informação. Os verdadeiros patrocinadores de grupos fundamentalistas como o Talibã e a Al Qaeda, isto é, o Paquistão, receberam benefícios fiscais e diplomáticos dos americanos, contrariando a essência da Guerra ao Terror, numa ação política totalmente incongruente, sem explicações aparentemente. Por causa disso, durante os 20 anos de guerra, os presidentes que se seguiram, pouco a pouco foram buscando uma saída negociada das tropas americanas, resultando em um dos fracassos estratégicos mais retumbantes da história estadunidense.

6.REFERÊNCIAS

- Adams, G. (1982). *The politics of defense contracting: The iron triangle*. New York: Council on Economic Priorities.
- ALMEIDA, R. T. D. (2013). *Construção e Expansão do Complexo Industrial-Militar Norte-Americano: Um passo em direção ao poder global*. 2013. 109 f (Doctoral dissertation, Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional)—Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro).
- Angell, N. (2002). *A grande ilusão*. Brasília/São Paulo: UnB/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo.
- Baran, P. A., & Sweezy, P. M. (1968). *Monopoly capitalism: An essay on the American economic and social order*. Modern Reader.
- Barfield, T. (2010). *The War for Afghanistan: A Very Brief History: From Afghanistan: A Cultural and Political History*. Princeton University Press.
- Barnett, M. (2006). Building a republican peace: Stabilizing states after war. *International security*, 30(4), 87-112.
- Bas, D., Natana, J., & Islam, W. (2004). from revival and reform to global jihad, IB Tauris.
- Baxter, Pamela/Susan Jack (2008). “Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers.” *The Qualitative Report*, 13(4): 544-559.
- Bennett, A., & Elman, C. (2007). Case study methods in the international relations subfield. *Comparative Political Studies*, 40(2), 170-195.
- Berner, B. (2006). *Citas de Osama Bin Laden*. Editorial Popular.
- Bianchi, A. (2014). O conceito de Estado em Max Weber. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 79-104.
- Blanchard, C. M. (2016). *Saudi Arabia: background and US relations* (Vol. 22). Congressional Research Service.
- Boot, M. (2004). Myths about neoconservatism. *The neocon reader*, 43-52.
- Boot, M. (2004). Neocons. *Foreign Policy*, 20-28.
- Brands, H. W. (2004). George Bush and the Gulf War of 1991. *Presidential Studies Quarterly*, 34(1), 113-131.
- Buchanan, P. J. (1990). America First—and Second, and Third. *The National Interest*, (19), 77-82.
- Burchill, S. (2005). *The national interest in international relations theory*. Springer.
- Bush, G. H. (1991). *National security strategy of the United States*. White House.

- Bush, G. H. (1993). *National security strategy of the United States*. White House.
- Buzan, B., Wæver, O., & De Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner Publishers.
- Calvert, J. (2009). *Sayyid Qutb and the origins of radical Islamism*. Oxford University Press, USA.
- Canfield, R. L. (1986). Ethnic, regional, and sectarian alignments in Afghanistan. *The State, Religion, and Ethnic Politics: Afghanistan, Iran, and Pakistan*, 75-103.
- Carr, E. H. (2001). *Vinte anos de crise: 1919-1939: uma introdução ao estudo das relações internacionais*. Ed. Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais.
- Chomsky, N. (2001). *9/11*. New York: Seven Stories Press.
- Clarke, R. A. (2004). *Against all enemies: Inside America's war on terror*. Simon and Schuster.
- Clinton, W. (1994). *National security strategy of the United States*. White House.
- Clinton, W. (2000). *National security strategy of the United States*. White House.
- Cloud, J. (2000). Crossing the Olentangy River: The Figure of the Earth and the Military-Industrial-Academic-Complex, 1947–1972. *Studies in History and Philosophy of Science Part B: Studies in History and Philosophy of Modern Physics*, 31(3), 371-404.
- Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *PS: Political Science & Politics*, 44(4), 823-830.
- Connor, B. T. (2012). 9/11—A new Pearl Harbor? Analogies, narratives, and meanings of 9/11 in civil society. *Cultural Sociology*, 6(1), 3-25.
- Cortinhas, J. D. S. (2012). American Defense Policy after the Cold War: A Rational Construction or a Consequence of an Extensive Lobby?. *National Security under the Obama Administration*, 47-62.
- Cortinhas, J. D. S. (2014). O orçamento de defesa dos EUA: racionalidade X pressões domésticas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57, 58-81.
- Cortinhas, J. D. S. (2019). As pressões domésticas pela manutenção dos gastos com defesa pelos Estados Unidos. *Revista da EGN*, 25(2), 315-345.
- Coudert, V., & Mignon, V. (2016). Reassessing the empirical relationship between the oil price and the dollar. *Energy Policy*, 95, 147-157.
- Coulomb, F., & Bellais, R. (2008). The Marxist analysis of war and military expenditures, between certainty and uncertainty. *Defence and Peace Economics*, 19(5), 351-359.

Cox, R. W. (2014). The military-industrial complex and US military spending after 9/11. *Class, Race and Corporate Power*, (2).

Crawford, N. C. (2023). Blood and Treasure: United States Budgetary Costs and Human Costs of 20 Years of War in Iraq and Syria, 2003-2023. *Cost of War Research Series-Watson Institute for International and Public Affairs, Brown University*.

Cunha, E. S. M., & Araújo, C. E. L. (2018). Process tracing nas Ciências Sociais: fundamentos e aplicabilidade.

Custers, P. (2010). Military Keynesianism today: an innovative discourse. *Race & Class*, 51(4), 79-94.

Cypher, J. M. (2015). The origins and evolution of military Keynesianism in the United States. *Journal of Post Keynesian Economics*, 38(3), 449-476.

Dearing W. e Rogers, M (1996). *Agenda-setting*. Thousand Oaks: Sage.

Deutch, J. (2001). Consolidation of the US defense industrial base. *Acquisition Review Quarterly*, 8(3), 137-150.

DiMaggio, A. (2009). *Mass Media, Mass Propaganda: Examining American News in the 'War on Terror'*. Lexington Books.

Dorransoro, G. (2005). *Revolution unending: Afghanistan, 1979 to the present*. Columbia University Press.

Doyle, M. W. (1989). Liberalism and world politics. *American political science review*, 80(4), 1151-1169.

Doyle, M. W. (2005). Three pillars of the liberal peace. *American political science review*, 99(3), 463-466.

Downes, A. B., & Monten, J. (2013). Forced to be free?: Why foreign-imposed regime change rarely leads to democratization. *International Security*, 37(4), 90-131.

Downes, A. B., & O'Rourke, L. A. (2016). You Can't Always Get What You Want: Why Foreign-Imposed Regime Change Seldom Improves Interstate Relations. *International Security*, 41(2), 43-89.

Dumas, L. J. (2014). The real effects of military spending on security. *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, 20(3), 377-393.

Dunlap Jr, C. J. (2011). The military-industrial complex. *Daedalus*, 140(3), 135-147.

Dunne, J. P., & Sköns, E. (2014). The military industrial complex. In *The global arms trade* (pp. 281-292). Routledge.

Emerson, S. (2009). *Jihad incorporated: A guide to militant Islam in the US*. Prometheus Books.

Engels, F. (2019). *A origem da família, do Estado e da propriedade privada*. Boitempo Editorial.

Engels, F. (2020). *Dialética da natureza*. Boitempo Editorial.

Ewans, M. (2001). *Afghanistan-A new history*. Routledge. Curzun Press.

Farhadi, A., & Masys, A. (Eds.). (2023). *The Great Power Competition Volume 4: Lessons Learned in Afghanistan: America's Longest War*. Springer Nature.

Farias, R., & Ramanzini H. (2019) O poder de definir a agenda na análise da política externa brasileira. *Boletim NEAAPE*. V. 3, N°, 6-12.

Feifer, G., & Dean, R. (2009). *The great gamble: The Soviet war in Afghanistan*. New York: Harper.

Finlan, A. (2003). *The Gulf War 1991*. Routledge.

Finlan, A. (2014). *Contemporary military strategy and the global War on terror: US and UK armed forces in Afghanistan and Iraq 2001-2012*. Bloomsbury Publishing USA.

Badie, D. (2010). Groupthink, Iraq, and the War on Terror: Explaining US Policy Shift toward Iraq. *Foreign Policy Analysis*, 6(4), 277–296.

Fukuyama F. (2004). The imperative of state-building. *Journal of Democracy* 15(2), pp,17-31.

Fukuyama, F. (2006). *America at the crossroads: Democracy, power, and the neoconservative legacy*. Yale University Press.

Fukuyama, F. (2015). The end of history?. In *Conflict after the Cold War* (pp. 16-27). Routledge.

Gholz, E., & Sapolsky, H. M. (1999). Restructuring the US defense industry. *International security*, 24(3), 5-51.

Gilmore, R. W. (1999). Globalisation and US prison growth: From military Keynesianism to post-Keynesian militarism. *Race & Class*, 40(2-3), 171-188.

Gilpin, R. (1987). The Theory of Hegemonic Stability. *Understanding International Relations*, 477-84.

Gilpin, R. (1987). *The political economy of international relations*. Princeton University Press.

Gilpin, R. (1988). The theory of hegemonic war. *The Journal of Interdisciplinary History*, 18(4), 591-613.

Gilpin, R. (1996). No one loves a political realist. *Security Studies*, 5(3), 3-26.

Glatzer, B. (2001). War and boundaries in Afghanistan: significance and relativity of local and social boundaries. *Die welt des Islams*, 41(3), 379-399.

Gunaratna, R. (2002). *Inside Al Qaeda: global network of terror*. Columbia University Press.

Halliday, F., & Tanin, Z. (1998). The communist regime in Afghanistan 1978–1992: Institutions and conflicts. *Europe-Asia Studies*, 50(8), 1357-1380.

Halper, S., & Clarke, J. (2004). *America alone: the neo-conservatives and the global order*. Cambridge University Press.

Hartung, W. D. (2021). *Profits of war: corporate beneficiaries of the post-9/11 Pentagon spending surge*. Watson Institute for International & Public Affairs.

Hudson, V. M., & Vore, C. S. (1995). Foreign policy analysis yesterday, today, and tomorrow. *Mershon International Studies Review*, 39(Supplement_2), 209-238.

Hudson, V. M., & Day, B. S. (2020). *Foreign policy analysis: classic and contemporary theory*. Rowman & Littlefield.

Huntington, S. P. (1997). *Choque de Civilizações: A recomposição da Ordem Mundial*. Rio de Janeiro: Objetiva.

Janis, I. L. (2008). Groupthink. *IEEE Engineering Management Review*, 36(1), 36.

Kagan, R., & Kristol, W. (2000). *Present Dangers: Crisis and Opportunity in America's Foreign and Defense Policy*. Encounter Books.

Kāhar, H. (1978). The fall of the Afghan monarchy in 1973. *International Journal of Middle East Studies*, 9(2), 195-214.

Katz, M. N. (2012). *Leaving without losing: The war on terror after Iraq and Afghanistan*. JHU Press.

Kennan, G. F. (2012). *American diplomacy*. University of Chicago Press.

Keohane, R. O., & Martin, L. L. (1995). The promise of institutionalist theory. *International security*, 20(1), 39-51.

Keohane, R. O. (2019). The diplomacy of structural change: Multilateral institutions and state strategies. In *America and Europe in an Era of Change* (pp. 43-59). Routledge.

Kissinger, H. (1994). *Diplomacy*. Simon & Shuster paperbacks

Kissinger, H. (2002). *Does America need a foreign policy?: Toward a diplomacy for the 21st century*. Simon and Schuster.

Kohn, R. H. (2002). The erosion of civilian control of the military in the United States today. *Naval War College Review*, 55(3), 8-59.

- Koistinen, P. A. (1967). The “industrial-military complex” in historical perspective: World war I. *Business History Review*, 41(4), 378-403.
- Kosłowski, R., & Kratochwil, F. V. (1994). Understanding change in international politics: the Soviet empire's demise and the international system. *International organization*, 48(2), 215-247.
- Krasner, S. D. (2020). Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International organization*, 36(2), 185-205.
- Krauthammer, C. (1990). The unipolar moment. *Foreign Aff.*, 70, 23.
- Kubáľková, V., Onuf, N., & Kowert, P. (Eds.). (1998). *International relations in a constructed world*. ME Sharpe.
- Lansford, T. (2012). *9/11 And the wars in Afghanistan and Iraq: A chronology and reference guide*. Bloomsbury Publishing USA.
- Lee, J. (2022). *Afghanistan: A History from 1260 to the Present*. Reaktion books.
- Levitsky, S., & Way, L. A. (2006). Linkage versus leverage. Rethinking the international dimension of regime change. *Comparative Politics*, 379-400.
- Levy J. (1997). Prospect Theory, Rational Choice, and International Relations. *International Studies Quarterly*, 41(1), 87-112.
- Long, D. E. (2004). US-Saudi relations: Evolution, current conditions, and future prospects. *Mediterranean Quarterly*, 15(3), 24-37.
- Malkasian, C. (2021). *The American war in Afghanistan: A history*. Oxford University Press.
- Martinez, E. D. M., & Servidoni, T. R. (2019). A influência do complexo industrial-militar na Política Externa dos Estados Unidos da América após os atentados do 11 de Setembro. *Carta Internacional*, 14(1), 127-152.
- Marsh, K. (2014). Obama's surge: a bureaucratic politics analysis of the decision to order a troop surge in the Afghanistan war. *Foreign Policy Analysis*, 10(3), 265-288.
- McCauley, M. (2002). *Afghanistan and Central Asia: a modern history*. Routledge.
- Mead, W. R. (2002). The American foreign policy legacy. *Foreign Affairs*, 163-176.
- Mearsheimer, J. J. (1994). The False Promise of International Institutions. *International Security*, 19(3), 5.
- Mearsheimer, J. J. (2001). *The tragedy of great power politics (Updated edition)*. WW Norton & Company.
- Mearsheimer, J. J. (2002). Hearts and Minds. *The National Interest*, 69.

- Mearsheimer, J. J. (2003). An Unnecessary War. *Foreign Policy*, No. 134, pp. 50-59.
- Mearsheimer, J. J., & Walt, S. M. (2013). Leaving theory behind: Why simplistic hypothesis testing is bad for International Relations. *European Journal of International Relations*, 19(3), 427-457.
- Mearsheimer, J. J., & Walt, S. M. (2016). The case for offshore balancing: A superior US grand strategy. *Foreign Aff.*, 95, 70.
- Mearsheimer, J. J. (2018). *The great delusion: Liberal dreams and international realities*. Yale University Press.
- Mearsheimer, J. J. (2019). Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order. *International Security*, Vol. 43, Issue 4, pp. 7-50.
- Medeiros, C. A. (2004). O desenvolvimento tecnológico americano no pós-guerra como um empreendimento militar. *O poder americano*, 225-252.
- Melman, S. (1972). Ten propositions on the war economy. *The American Economic Review*, 62(1/2), 312-318.
- Mészáros, I. (2015). *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição*. Boitempo Editorial.
- Miliband, R. (1969). *The state in capitalist society*. Weidenfeld and Nicolson.
- Moraes, R. (2012). *Dos "Dividendos da Paz" À Guerra Contra o Terror: Gastos Militares Mundiais Nas Duas Décadas Após o Fim da Guerra Fria-1991-2009* (No. 1754). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA.
- Morgenthau, H. J. (1952). Another "great debate": the national interest of the United States. *American Political Science Review*, 46(4), 961-988.
- Mowery, D. C. (2009). National security and national innovation systems. *The Journal of Technology Transfer*, 34(5), 455-473.
- Nasser, R., Zati, T., & Miklos, M. (2009). Os Estados falidos: novas ameaças e novas oportunidades. *Volume V*, 329.
- Nasser, R. (2021). *A luta contra o terrorismo: os Estados Unidos e os amigos talibãs*. Editora Contracorrente.
- National Commission on Terrorist Attacks. (2004). *The 9/11 Commission Report: Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (Authorized Edition)*. WW Norton & Company.
- Nicolau, J. A., & Paranhos, J. (2006). Notas sobre o conceito de inovação. *Textos de Economia*, 9(1), 23-37.
- O'Grady, B. (2012). The archetypes of american foreign policy. *Weekly Geopolitical Report*.

- Oakley, R. (1986). International Terrorism. *Foreign Affairs*, 65(3), 611.
- Onuf, N. (2012). *Making sense, making worlds: Constructivism in social theory and international relations*. Routledge.
- Paris, R. (2006). Bringing the Leviathan back in: Classical versus contemporary studies of the liberal peace. *International Studies Review*, 8(3), 425-440.
- Peic, G., & Reiter, D. (2011). Foreign-imposed regime change, state power and civil war onset, 1920–2004. *British Journal of Political Science*, 41(3), 453-475.
- Peltier, H. (2023). We get what we pay for: the cycle of military spending, industry power, and economic dependence. *Costs of War*.
- Popp, R. (2010). Accommodating to a working relationship: Arab Nationalism and US Cold War policies in the Middle East, 1958–60. *Cold War History*, 10(3), 397-427.
- Quackenbush S. (2004). The rationality of Rational Choice Theory. *International Interactions*, 30, 87–107.
- Qayyum, A. (2022). *Understanding Afghanistan: History, Politics and the Economy*. Routledge India.
- Ragin, C. C. (2000). The Distinctiveness of Comparative. Sociological Worlds: *Comparative and Historical Readings on Society*, 362.
- Rasanayagam, A. (2003). *Afghanistan: A modern history*. Bloomsbury Publishing.
- Reagan, R. (1987). *National security strategy of the United States*. White House.
- Reagan, R. (1988). *National security strategy of the United States*. White House.
- Rubin, B. R. (1989). The fragmentation of Afghanistan. *Foreign Affairs*, 68(5), 150-168.
- Rubin, B. R. (2013). Peace Building and State-Building in Afghanistan: constructing sovereignty for whose security?. In *From Nation-Building to State-Building* (pp. 171-181). Routledge.
- Ruby, C. L. (2002). The definition of terrorism. *Analyses of social issues and public policy*, 2(1), 9-14.
- Ruggie, J. G. (1991). Embedded liberalism revisited: institutions and progress in international economic relations. *Progress in postwar international relations*, 201-234.
- Ruggie, J. G. (1992). Multilateralism: the anatomy of an institution. *International organization*, 46(3), 561-598.
- Runion, M. L. (2007). *The history of Afghanistan*. Greenwood Press.

- Salama, S., & Hansell, L. (2005). Does intent equal capability? Al-Qaeda and weapons of mass destruction. *Nonproliferation Review*, 12(3), 615-653.
- Santos, M. H. D. C. (2010). Exportação de democracia na política externa norte-americana no pós-Guerra-Fria: doutrinas e o uso da força. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53, 158-191.
- Santos, M. H. D. C., & Teixeira, U. T. (2013). The essential role of democracy in the Bush Doctrine: the invasions of Iraq and Afghanistan. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56, 131-156.
- Saraiva, J. F. S. (Ed.). (2008). *História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*. Editora Saraiva.
- Sátyro, N. G. D., & D'Albuquerque, R. W. (2020). O que é um Estudo de Caso e quais as suas potencialidades. *Sociedade e Cultura*, 23.
- Saikal, A., & Maley, W. (2019). *Regime change in Afghanistan: Foreign intervention and the politics of legitimacy*. Routledge.
- Saikal, A. (2024). *How to Lose a War: The Story of America's Intervention in Afghanistan*. Yale University Press.
- Schmitt, C. (2008). *The concept of the political: Expanded edition*. University of Chicago Press.
- Smith, D. T. (2015). From the military-industrial complex to the national security state. *Australian Journal of Political Science*, 50(3), 576-590.
- Strange, S. (2015). States and markets. *States and Markets*, 1-304.
- Tanner, S. (2003). *Afghanistan: a military history from Alexander the Great to the war against the Taliban*. Da Capo Press.
- Teitler, A. (2020). *US policy towards Afghanistan, 1979-2014: 'a force for good'*. Routledge.
- Thies, Cameron G. (2002). "A Pragmatic Guide to Qualitative Historical Analysis in the Study of International Relations." *International Studies Perspectives*, 3: 351-372.
- Toft, P. (2005). John J. Mearsheimer: an offensive realist between geopolitics and power. *Journal of International Relations and Development*, 8(4), 381-408.
- Toporowski, J. (2016). Multilateralism and military Keynesianism: Completing the analysis. *Journal of Post Keynesian Economics*, 39(4), 437-443.
- Tsui, C. K. (2016). *Clinton, New Terrorism and the Origins of the War on Terror*. Routledge.
- Vendulka, K., Nicholas, O., & Paul, K. (1998). *Constructivism: A User's Manual*.
- Wahab, S., & Youngerman, B. (2010). *A brief history of Afghanistan*. Infobase Publishing.

- Waltz, K. (1979). *Theory of world politics*. Reading, Mass.
- Waltz, K. N. (2000). Structural realism after the Cold War. *International security*, 25(1), 5-41.
- Wardak, A. (2003). *Jirga—A traditional mechanism of conflict resolution in Afghanistan* (pp. 1-20). Pontypridd, UK: University of Glamorgan, Centre for Criminology
- Webb, M. C., & Krasner, S. D. (1989). Hegemonic stability theory: An empirical assessment. *Review of International Studies*, 15(2), 183-198.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International organization*, 46(2), 391-425.
- Wendt, A. (1994). Collective identity formation and the international state. *American political science review*, 88(2).
- Wendt, A. (1995). Constructing international politics. *International security*, 20(1), 71-81.
- Wendt, A. (1999). *Social theory of international politics* (Vol. 67). Cambridge university press.
- Whitlock, C. (2021). *The Afghanistan papers: A secret history of the war*. Simon and Schuster.
- Williams, B. G. (2014). Afghanistan after the Soviets: From jihad to tribalism. *Small Wars & Insurgencies*, 25(5-6), 924-956.
- Wills, D. C. (2003). *The first war on terrorism: counter-terrorism policy during the Reagan administration*. Rowman & Littlefield.
- Wolf, A. (2009). US interventions abroad: a renaissance of the Powell Doctrine?. *Strategic Studies Quarterly*, 3(4), 125-139.
- Woodward, B. (2002). *Bush at war*. Simon and Schuster.
- Yin, R. K. (2015). *Estudo de Caso-: Planejamento e métodos*. Bookman editora.
- Zaeef, A. S. (2010). *My Life with the Taliban*. Columbia University Press.