

CAPÍTULO 1. ANÁLISE DE CONJUNTURA EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS. ACONTECIMENTOS, ATORES E INTERESSES

Luis Fernando Ayerbe*

O acontecimento

Em 18 de dezembro de 2010, Mohamed Bouazizi, jovem tunesino desempregado, que ajudava no sustento da família vendendo frutas e verduras na rua, ateou fogo em si mesmo, *morrendo em consequência dos ferimentos em 5 de janeiro de 2011*. Segundo relatos de testemunhas, além de humilhado publicamente por fiscais do governo, sua balança foi confiscada e a mercadoria jogada fora, sob o argumento de que não tinha autorização. Após recorrer à administração local para que revisse sua situação e ao receber resposta negativa, cometeu a *autoimolação*. A condição social pré-existente o predispunha ao descontentamento, mas o aviltamento a que foi submetido ultrapassou um limiar na sua subjetividade, gerando o sentimento do insuportável que culmina na decisão de tirar a própria vida.

Embora uma ação individual, não articulada com qualquer estratégia política, as consequências do ato de Mohamed Bouazizi

* Luis Fernando Ayerbe é Coordenador do Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI-Unesp) e professor do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC-SP).

adquirem predominância nas análises de conjuntura sobre eventos desencadeadores do processo conhecido como Primavera Árabe. A súbita escalada de protestos populares derruba em poucas semanas o regime de Ben Ali, no poder na Tunísia desde 1987, que foge para a Arábia Saudita em 14 de janeiro, e se espalham para o Egito, levando em 11 de fevereiro à renúncia do presidente Hosni Mubarak, no poder desde 1981. A onda de mobilizações passa a ameaçar um *establishment* regional que parecia consolidado, especialmente na Líbia e na Síria, em que a radicalidade dos enfrentamentos adquire o status de guerra civil. No primeiro caso, Muammar al-Gaddafi é derrubado e morto em 20 de outubro de 2011, no segundo, Bashar-al-Assad consegue manter o poder central mesmo perdendo o controle em parte importante do território, com o consequente prolongamento da crise. Além da ampliação da catástrofe humanitária, a evolução na Síria traz a um primeiro plano a divisão oposicionista, em que a frágil convergência inicial contra o governo nacional dá lugar a enfrentamentos étnicos e religiosos que impactam diretamente na internacionalização do conflito.

O acirramento de sectarismos no mundo muçulmano entre xiismo e sunismo, que adquire mudança qualitativa a partir da emergência do Estado Islâmico (EI), desafia narrativas liberais que viam na Primavera Árabe processo comparável às transições políticas na América Latina e no Leste Europeu dos anos 1980-90, clamando os Estados do chamado “ocidente” a intervenções que acelerem mudanças de regime. O que se verifica como tendência é que a fragilização ou queda de governos tem favorecido a expansão do jihadismo, ameaça diante da qual o liberalismo da “promoção da democracia” cede lugar ao realismo da “Ordem e a Desordem”.

As crises no início de 2011 na Tunísia e no Egito surpreenderam o governo dos Estados Unidos (EUA). Questionada pelo Comitê de Inteligência do Senado sobre o nível de informação que a Casa Branca detinha sobre a situação no Egito, a então vice-diretora da CIA, Stephanie O’Sullivan, colocou em evidência as dificuldades, mesmo em organismos dotados de significativos recursos humanos

e materiais¹, para analisar uma conjuntura em que o equilíbrio se quebra pela precipitação de eventos que alteram radicalmente o cenário: “Nós temos advertido sobre a instabilidade [...] Nós não sabíamos qual seria o mecanismo de disparo para isso” (Ryan, 2011).

Na Tunísia, o disparador foi a autoimolação de Mohamed Bouazizi. Dificilmente sistemas de diagnóstico de risco político adivinhariam o impacto de decisões individuais dessa natureza, já que sua finalidade responde a outro pressuposto: o alerta antecipado a partir da geração de conhecimento sobre a realidade, combinando análise e trabalho de campo que permitam captar níveis de descontentamento com potencial de explodir em violência a partir de fatos como o protagonizado pelo jovem tunesiano.

Mark Abdollahian, executivo do Sentia Group, empresa privada que dá consultoria ao governo dos EUA sobre previsão comportamental de indivíduos e grupos, concorda com as deficiências na detecção antecipada das crises que levaram à Primavera Árabe, reconhecendo que

Todos os nossos modelos são ruins, alguns são menos ruins do que os outros ... Nós fazemos melhor que os cálculos humanos, mas não muito [...] Mas pense nisto como Las Vegas. No blackjack, se você pode fazer quatro por cento melhor do que a média, você está ganhando dinheiro real (Shachtman, 2011).

A analogia de Abdollahian com o *blackjack* é questionada por Nassim Taleb, que descreve a possibilidade de calcular, mesmo com 4% de margem, a “aleatoriedade da política e da economia” (2013, p.175). A implosão dos regimes de Ben Ali e Hosni Mubarak entraria na categoria de Cisnes Negros, denominação que Taleb introduz tomando como referência o momento, no final do século XVII, em que uma ave dessas características foi avistada no território que depois se denominou Austrália, sendo

¹ De acordo com informações apresentadas por Tetlock e Gardner (2016), a Comunidade de Inteligência dos EUA, formada pela CIA, a Agência de Segurança Nacional, a Agência de Inteligência da Defesa e outras 13 agências, conta com um orçamento anual de 50 bilhões de dólares e emprega 100.000 pessoas, 20.000 das quais são analistas.

que até então se acreditava que os cisnes eram apenas brancos. Além da surpresa e do impacto, explicita-se nesse evento

uma limitação severa no aprendizado por meio de observações ou experiências e a fragilidade de nosso conhecimento. Uma única observação pode invalidar uma afirmação originada pela existência de milhões de cisnes brancos. Tudo o que se precisa é de um único pássaro negro (Taleb, 2012, p.15).

De acordo com Taleb, três características definem um Cisne Negro: 1) a improbabilidade, dado que a experiência passada conduz a avaliações baseadas no conhecido, mas não prepara para o que é ignorado, fora do cálculo de possibilidades; 2) o alto impacto; 3) a tendência a elaborar explicações que assumem sua previsibilidade apenas após a ocorrência.

Em retrospectiva, o governo Obama passou a atribuir a ausência de alerta na Tunísia e no Egito a falhas dos serviços de inteligência, surpreendidos por eventos que colocaram em evidência a fragilidade do status quo nesses países. Para Taleb, essa perspectiva confunde “os catalisadores com as causas e supõe que podemos saber que catalizador produzirá qual efeito” (2013, p.174), levando a respostas que considera fadadas ao fracasso, como destinar crescentes fundos para sistemas de previsão de crises. O mesmo se aplicaria à crença de que teria sido possível antecipar a crise econômica internacional deflagrada em 2008 – em que a falência do banco Lehman Brothers no mês de setembro operou como disparador – caso fosse adequadamente dimensionada a insustentabilidade do nível de endividamento de empresas e famílias com relação à economia real. Tratar-se-ia de catalisadores e sintomas, não de causas.

Diante da impossibilidade de antecipar Cisnes Negros, Taleb recomenda limitar a exposição aos seus impactos identificando e reduzindo fragilidades, algo que o governo estadunidense pareceria não ter levado em consideração nas crises regionais pós-Primavera Árabe. Em entrevista à *The New Yorker* em janeiro de 2014, questionado sobre a presença de diversas facções radicais no Iraque e na Síria, Obama subestimou sua gravidade, fazendo a analogia com um time júnior de basquete, distinguindo “a capacidade e alcance

de um bin Laden e uma rede que está ativamente planejando grandes ataques terroristas contra a pátria, versus jihadistas que estão envolvidos em várias lutas e disputas locais de poder, muitas vezes sectárias” (Remnick, 2014). O time júnior gerou um califado e, sete meses após a entrevista, Obama anuncia que os EUA estão em guerra contra o EI, promovendo uma coalizão de mais de 60 países, incluindo Arábia Saudita, Jordânia, Emirados Árabes e Egito.

A falência do Lehman Brothers, a abrupta queda dos regimes da Tunísia e do Egito, assim como a emergência do EI e a fundação do Califado, podem ser situados na categoria do que filósofos, historiadores e cientistas sociais denominam *acontecimento*: “aparição inesperada de algo novo que debilita qualquer desenho estável” (Zizek, 2014, p.18), em que a atribuição de significado por parte de determinados atores estabelece um marco de periodização, um antes e um depois em que “não só as coisas mudam: o que muda é o próprio parâmetro pelo qual medimos os fatos de mudança” (Zizek, 2014, p.155).

Em termos de impacto, François Dosse considera

impossível separar artificialmente o que é um acontecimento de seus suportes de produção e difusão [...] ligado ao fato que a informação contemporânea aproxima consideravelmente o acontecimento das massas que tomam conhecimento do mesmo e têm a impressão de participarem dele (2010, p.260).

Tomando como exemplo os atentados de 11/09/2001, visualiza uma temporalidade indeterminada, “o acontecimento nunca está realmente classificado nos arquivos do passado; ele pode voltar como espectro para assombrar a cena do presente e hipotecar o futuro” (Dosse, 2010, p.266).

Para Claude Romano, o significado do acontecimento é inacessível “na claridade de um horizonte de sentido prévio, senão naquilo que traz em si e aporta consigo possíveis interpretativos a partir dos quais somente poderá ser compreendido – de maneira necessariamente retrospectiva –” (2008).

Nos três autores citados, percebe-se um paralelo com a noção de Cisne Negro, cuja centralidade situa-se no improvável, mesmo

em terrenos plenos de decisão humana como a política e a economia, em que atores movidos por interesses constroem estratégias de impacto real por meio de multiplicidade de ações táticas. Da nossa perspectiva, a incorporação num mesmo campo de observação de acontecimentos, atores e interesses relativiza, na análise de conjuntura, o absolutismo do imponderável: atos espontâneos como o do jovem tunisiano poderão catalisar Cisnes Negros, assim como eventos provocados por cálculos estratégicos (mudança de regime em “Estados patrocinadores do terrorismo”), em que o impacto de desdobramentos subestimados (EI-Califado) complica avaliações de sucesso ou fracasso a partir da racionalidade de meios e fins do planejamento inicial.

Conjuntura, atores e interesses

O resignado diagnóstico de Abdollahian ou o questionamento metodológico de Taleb ao governo estadunidense na previsão de acontecimentos como os que desencadearam a Primavera Árabe não nos parecem reveladores de um impasse intelectual, mas de desafios para a análise de conjuntura, seja em âmbitos voltados para a assessoria de organizações estatais e não-governamentais, como da pesquisa estritamente acadêmica.

Nessa perspectiva, busca-se neste capítulo estabelecer vias de entrada ao estudo de situações que alcançam dimensão internacional, como exemplificado no encadeamento de eventos e interpretações a partir da evolução política recente no mundo árabe e muçulmano. Pelo caminho sugerido, delineamos dois momentos: 1) acontecimentos “cisne negro” cujo impacto instala quadro de incerteza, 2) após deflagrada a crise e em contexto convulsionado, as possibilidades de permanência e mudança de estrutura.

Desde uma perspectiva histórica, portanto dinâmica, a realidade está em processo contínuo de mudança. Demarcar o “conjuntural”, associado a temporalidades curtas e transformações aceleradas, do “estrutural”, de durações longas e mutações dilatadas, representa exercício analítico franqueado à subjetividade, acentuada quando se coligam duas categorias de variáveis como estabele-

dade/ crise e ordem/ desordem, também sujeitas à multiplicidade de interpretações. Reconhecidos os riscos, próprios da abordagem compreensiva da ação social, trataremos em sequência dessas três dimensões, acrescentando elementos capazes de pautar o recorte escolhido para a conjuntura internacional.

Para Michel Dobry, a análise de processos de crise política se corresponde com o desvendamento de configurações de fatos que evidenciam uma diferenciação estrutural das sociedades. Trata-se de “conjunturas fluídas” marcadas por

descontinuidades que intervêm no fluxo ‘normal’ das rotinas ou das interações sociais” (2013, p.25). Também desde uma perspectiva sociológica, Julien Freund associa crise com transição, espaço “entre um antigo estado de estabilidade relativa e a busca de um novo equilíbrio” (1995, p.265).

No campo da abordagem institucionalista das relações internacionais, Giovanni Capoccia e Daniel Kelemen fazem menção a “conjunturas críticas”,

caracterizadas por uma situação em que as influências estruturais (isto é, econômicas, culturais, ideológicas, organizacionais) sobre a ação política são significativamente relaxadas por um período relativamente curto, com duas consequências principais: a gama de opções plausíveis abertas a poderosos atores políticos se expande substancialmente e as consequências das suas decisões para o desfecho de interesse são potencialmente muito mais importantes. Contingência, em outras palavras, torna-se primordial (2007, p.343).

Na perspectiva acima apontada, contingência, tempo curto e relaxamento de efeitos condicionantes de estrutura operam como brecha facilitadora de posicionamentos de atores com clareza de interesses: crise/ desordem/ oportunidade, transição para nova estabilidade/ ordem.

Esses aspectos estão presentes nas reflexões de Henry Kissinger sobre a Ordem Mundial. O ex-secretário de Estado dos EUA situa como marco importante dos desafios da atualidade as fraturas gera-

das pela ampliação e consolidação dos movimentos jihadistas no Oriente Médio, com acentuado apelo militante e capacidade militar. Mas não se trata para ele de problema de raiz exclusivamente regional, já que envolve a resposta da administração de George W. Bush aos atentados de 11/09/2001, colocando no centro da política externa a “Guerra Global contra o Terrorismo”. A invasão do Afeganistão e do Iraque mostraria para Kissinger a prevalência de um idealismo crente da possibilidade de construir nesses países regimes políticos a imagem e semelhança da tradição ocidental, que irradiariam sua influência na região, num cenário parecido com a Alemanha e o Japão no pós-Segunda Guerra. Diferentemente dessas expectativas, potencializam-se disputas sectárias envolvendo potências regionais e atores não estatais. Em cenário dessas características, construir a Ordem implicaria como pressupostos estabelecer o “conjunto de regras comumente aceitas que definem os limites da ação permissível e um equilíbrio de poder que impõe a restrição onde as regras são quebradas, impedindo uma unidade política de subjugar todas as outras” (Kissinger, 2014).

O idealismo atribuído por Kissinger à agenda de mudança de regime embutida na política externa estadunidense recupera referências do debate gerado pela invasão do Iraque em torno da doutrina preventiva: antecipar-se, mesmo a partir de suspeitas, à possibilidade sempre iminente, embora improvável e incomensurável, de atentados terroristas. Na época, Kenneth Waltz questionou que o cenário pós-11/09/2001 decorresse automaticamente na valoração da prevenção em detrimento da contenção e dissuasão vigentes na Guerra Fria. Contrapondo-se aos que anunciavam a caducidade do realismo, Waltz apontou lineamentos metodológicos importantes: para declarar a obsolescência de uma teoria deve-se comprovar que as condições que lhe deram origem já não existem mais. No caso da análise das relações internacionais, recomenda diferenciar as mudanças do sistema, que justificariam o abandono da teoria, das que ocorrem no sistema, que não questionam sua validade.

O fim da União Soviética significou para Waltz uma mudança de estrutura bipolar para unipolar, que afeta o comportamento dos Estados, mas “não quebra a continuidade essencial da política

internacional” (2002, p.65). Isto só acontecerá “no dia em que o sistema internacional já não esteja formado por Estados que devam prover sua própria segurança” (op. cit.).

Em entrevista a Harry Kreisler, do Instituto de Estudos Internacionais da Universidade de Califórnia, Waltz considerou inadequada a aplicação dos argumentos da doutrina preventiva à intervenção no Iraque. O regime de Saddam Hussein não representava uma ameaça iminente de ataque aos seus vizinhos ou aos EUA, mantendo-se numa posição defensiva. O ex-dirigente iraquiano, assim como outros líderes dos chamados Estados patrocinadores do terrorismo, seriam sobreviventes de situações adversas que se estendem por longos períodos: “As pessoas insanas não se mantêm no poder contra um grande número de inimigos, seja internamente como externamente” (Kreisler, 2003). Como sujeitos racionais que buscam manter o status quo, são suscetíveis à contenção e à dissuasão, o que se aplicaria a organizações como Al Qaeda, na eventualidade de tornar-se governo de algum país. Para Waltz, haveria a socialização pela lógica custo-benefício da razão de Estado. Seria esse raciocínio aplicável ao EI, expressão da passagem da territorialidade de rede, marca da Al Qaeda, para a estatalidade do Califado?

Numa abordagem realista, instituir a ordem, seja na atual ou em nova configuração de Estados por eventual desmembramento do Iraque e da Síria, pressupõe que as elites locais assumam o protagonismo principal na defesa do status quo de ameaças insurrecionais, contando eventualmente com a possibilidade de apoio militar externo. Uma referência histórica contabilizada como vitória estrutural pelo *establishment* da política externa estadunidense seria a ameaça de revolução social colocada pela guerra de guerrilhas na América Latina das décadas de 1960-70, em que governos civis e militares, com o apoio dos EUA, incorporaram como eixo da segurança interna o combate ao comunismo. O sucesso atribuído a essa estratégia seria visível a partir dos anos 1980, com o refluxo da luta armada, o início de processos de democratização e a paulatina substituição de políticas econômicas de inspiração nacionalista por uma agenda de liberalização econômica (Ayerbe, 2002).

Em perspectiva similar, mas a partir de um paralelo histórico de longa duração, Richard Haass, Diretor de Planejamento Político do Departamento de Estado entre 2001 e 2003, primeiro período presidencial de George W. Bush, compara o conflito entre xiitas e sunitas com o cenário europeu durante a Guerra dos Trinta Anos da primeira metade do século XVII, pautada no enfrentamento entre católicos e protestantes, cujo desfecho abriu espaço para a construção do longo equilíbrio multipolar westfaliano. Dada a gravidade da situação no Oriente Médio, Haass admite possibilidades precárias de pacificação, sem “margem para as falsas ilusões. A mudança de regime não é uma panaceia; pode ser difícil de alcançar e quase impossível de consolidar” (2014), levando a uma busca de equilíbrio fundada na capacidade estabilizadora dos poderes realmente existentes.

Nessa direção, o acordo sobre o programa nuclear do Irã patrocinado pelos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU e pela Alemanha representa um bom exemplo da passagem do liberalismo da “promoção da democracia” ao realismo da “Ordem e a Desordem”. Abre-se caminho para a normalização das relações com um ator central, colocando em pauta a possibilidade de uma agenda de ordenamento pautada no protagonismo das potências regionais: Arábia Saudita, Egito, Irã, Israel, Turquia. A solução passaria pela construção de um equilíbrio de poder no estilo westfaliano? Voltando a Kissinger,

Um consenso sobre a legitimidade dos acordos existentes não implica – agora ou no passado – encerrar competições ou confrontos [...] A correlação de forças por si mesma não garante a paz, mas se cuidadosamente construída e invocada, pode limitar o alcance e a frequência dos desafios fundamentais e reduzir a sua chance de sucesso quando eles ocorrem (Kissinger, 2014).

Certamente, trata-se de uma aposta de *Ordem* ajustada à maior previsibilidade atribuída ao Interesse Nacional, buscando instaurar um consenso nas elites locais sobre a subordinação de diferenças ou inimizades históricas à prevalência do status quo, diante de ato-

res transnacionais que ameaçam redesenhar o mapa regional a partir de uma leitura pautada em interpretação religiosa. A *Desordem* jihadista, embora não coloque em risco existencial o sistema internacional de Estados, gera instabilidades que se disseminam dentro e fora da região, incluindo, com impactos diferenciados, Europa e EUA: recrutamento de militantes, atentados, migrações.

Em termos da análise de conjuntura que orienta a proposição de ações, a abordagem anterior compreende a interação entre sujeitos e acontecimentos pela identificação da adequação entre meios e fins a partir de razões de Estado, estabelecendo o território da previsibilidade pela recuperação da experiência de um passado conhecido. Ainda que próximo dessa perspectiva, Stephen Krasner, sucessor de Haass no cargo de Diretor de Planejamento Político do Departamento de Estado, traz para o campo de análise a possibilidade do desconhecido, do acontecimento. Embora não identifique fatores estruturais de ameaça à ordem global, em que diferenças entre grandes potências podem ser administradas, “se ocorrer desordem será o resultado de um cisne negro, um encadeamento de eventos de baixa probabilidade e de alto impacto, que não podia ser prevista de antemão com alguma confiança” (2013). Seu mapa de observação elenca três aspectos a levar-se em conta na caracterização de fatores de equilíbrio e desorganização:

Primeiro, a mudança na distribuição de poder no sistema internacional; segundo, a provisão de governança global; e terceiro, a capacidade de atores com poucos recursos subjacentes – estados malévolos, estados com capacidade de governança limitada, e organizações terroristas transnacionais – de usar armas de destruição em massa para ameaçar entidades com muito mais recursos. O primeiro conjunto de questões, mais claramente refletidas na ascensão da China, pode ser gerenciado. O segundo pode, na maioria dos casos, ser tratado por meio de uma série de acordos entre coalizões voluntárias. O terceiro coloca maiores riscos para a estabilidade da ordem internacional. Um cisne negro poderia aparecer fora do nexos de armas de destruição em massa e sistemas políticos perversos ou fracos (Krasner, 2013).

Delineamento de questões

A aproximação à conjuntura internacional realizada nas seções anteriores pautou-se pela atribuição de sentido a contexto histórico específico, estabelecendo vínculos significativos na articulação entre acontecimentos, atores e interesses, seja em agendas orientadas à geração de *desordem* como à defesa da *ordem*.

Tomando como referência os dois momentos delimitados, o acontecimento e a crise, passamos a sistematizar elementos e indagações que subsidiam o caminho adotado.

O acontecimento cujo impacto instala quadro de incerteza

Paralelamente a acontecimentos de alto grau de aleatoriedade, como a autoimolação de Mohamed Bouazizi, foram destacados aqueles que respondem a um cálculo estratégico, como o 11/09/2001, que exceto no âmbito da organização que planejou e executou os atentados, teve características de Cisne Negro: surpresa, alto impacto, cuja possível previsão é estabelecida por encadeamento de informações de inteligência recuperadas a posteriori, dotado de significado como marco de periodização por atores relevantes, abrindo espaço para ações que posicionam favoravelmente interesses constituídos.

Se bem não se trata de ameaça existencial às potências estabelecidas, o acionar do terrorismo afeta seu comportamento, como vimos no caso dos EUA. Gerar terror inculcando o medo generalizado ao imponderável objetiva provocar na resposta do Estado declarado como inimigo a explicitação do seu lado mais violento: no âmbito doméstico, a excepcionalidade do vigiar e punir das medidas de segurança que colocam em suspensão fundamentos constitucionais de democracia e liberdade; no âmbito internacional, escalada de discursos e práticas intervencionistas, especialmente no Oriente Médio.

A forte elevação dos gastos com segurança e defesa, cuja continuidade torna-se difícil de defender em meio à crise econômica pós-2008, somada à percepção de impotência para definir uma

vitória conclusiva no Afeganistão e no Iraque contra inimigo inicialmente subestimado, evidenciam os limites do poder militar da principal superpotência do presente, paralelamente à perda de prestígio da sua política externa. Isso significa concluir automaticamente pelo sucesso da estratégia que motivou o 11/09/2001 e pelo fracasso da estratégia de resposta estadunidense no Oriente Médio? Dependendo de como se estabelecem adequações de sentido entre atores, interesses, meios e fins, vitórias e derrotas podem ser relativizadas.

Diferentemente de Nassim Taleb e seu absolutismo do imponderável, Bruce Bueno de Mesquita acredita na aplicação de métodos científicos à análise política. Consultor do governo do EUA em temas de política externa e segurança nacional, considera que

Tudo o que é necessário para fazer uma previsão fiável é o seguinte:

1. Identificar cada indivíduo ou grupo com um interesse significativo na tentativa de influenciar o resultado [...]
2. Estimar com a maior precisão possível, com as informações disponíveis, qual a política que cada um dos jogadores identificados no ponto (1) está defendendo quando fala em privado para o outro, isto é, o que é que eles dizem que querem.
3. Fazer uma aproximação sobre o que representa um grande problema para cada um dos jogadores [...]
4. Em relação a todos os outros jogadores, quão influente pode ser cada jogador em termos de convencer os outros a mudar sua posição sobre o assunto? (Bueno de Mesquita, 2009, p.50).

No âmbito da pesquisa acadêmica, sem a disponibilidade de recursos humanos e materiais de Bueno de Mesquita como contratista do complexo de segurança estadunidense – especialmente o acesso ao que os jogadores “dizem que querem” quando estão em espaço privado – o ajuste a recortes mais limitados em termos de volume e processamento de informações não representa comprometimento de capacidades interpretativas. No que se refere à avaliação da resposta dos EUA ao 11/09/2001 no Oriente Médio, o exame comparativo entre os objetivos declarados pelos principais

protagonistas em documentos oficiais e manifestações públicas, e os resultados alcançados, pode revelar conclusões menos categóricas sobre o fracasso da estratégia adotada.

As fontes públicas indicariam que os formuladores da doutrina preventiva enxergaram na crise pós-11/09/2001 a oportunidade de deflagrar uma ofensiva militar em que o uso da força sustentaria um ciclo virtuoso de projeção do poder estadunidense que teria como componente a promoção da democracia (Ayerbe, 2006). Conforme analisamos, no balanço do presente a marca distintiva das mudanças de regime não foi a democratização, mas aprofundamento da instabilidade, escalada de conflitos armados, enfraquecimento e falência de Estados. Em recente biografia, o ex-presidente George H. W. Bush se posiciona criticamente sobre o que considera exacerbação do intervencionismo militar nesse período, em que os reais objetivos nem sempre ficavam claros. Responsabiliza particularmente a Dick Cheney e a Donald Rumsfeld, respectivamente vice-presidente e secretário da Defesa na época:

O Sr. Cheney tinha construído ‘seu próprio império’ e afirmou em demasia a influência ‘linha-dura’ dentro da Casa Branca de George W. Bush no impulso ao uso da força no mundo inteiro. Rumsfeld [...] era um ‘homem arrogante’ que não podia enxergar como os outros pensavam e ‘serviu mal o presidente’ (Baker, 2015).

Trabalhando com uma perspectiva analítica que associa a conjuntura do início do século XXI com a antecipação de tendências para os próximos 100 anos, George Friedman, fundador da empresa de inteligência Stratfor, relativiza o peso das ações individuais de atores com poder político nas diversas conjunturas, cujo raio de ação considera válido para análises em que o ajuste de tempo se reduza a uma década (Friedman, 2011). No estabelecimento de pontes entre curta e longa duração, “A busca, pelas nações e pelos seus líderes, de seus interesses de curto prazo leva [...] a um comportamento previsível e, com isso, à capacidade de prever os contornos do futuro sistema internacional” (Friedman, 2009, p.25). Com base nesses pressupostos, contextualiza os objetivos estadu-

nidenses nas intervenções no mundo islâmico pós-11/09/2001 como parte de um processo mais amplo que denomina “alvorecer da Era Americana”, colocando em dúvida a pertinência de concentrar esforços interpretativos em torno de quem teria sido vitorioso, diante de uma característica que considera significativa da projeção do poder nacional:

O objetivo não era a vitória. Nem se sabe exatamente o significado de uma vitória. O objetivo era tão somente dividir o mundo islâmico e jogar uns contra os outros, de modo que um império islâmico não pudesse surgir. Os Estados Unidos não precisam ganhar suas guerras. Só precisam dismantelar planos de modo que o outro lado não consiga juntar força suficiente para desafiá-lo (Friedman, 2009, p.20).

De fato, se avançarmos para além do terreno da atribuição de responsabilidades à ação de atores com poder decisório na época, como exemplificamos no caso do ex-presidente George H. W. Bush, focando nos resultados concretos dessas ações, um elemento que emerge é que o peso maior das consequências negativas não atinge os EUA. No campo político, as mudanças de regime no Afeganistão, Iraque e posteriormente na Líbia, junto do atual enfraquecimento do governo sírio e o processo de normalização de relações com o Irã, tendem a esvaziar seu campo de desafetos. Elevada ao primeiro plano, a ameaça jihadista tem como principal alvo de ataque o *establishment* regional². No campo econômico, tendo reduzido a dependência energética externa pela exploração de fontes domésticas alternativas associadas ao óleo de xisto, perde relevância uma das motivações históricas, real ou atribuída, da projeção estadunidense no Oriente Médio.

A desordem instalada, para a qual contribuiu a política externa a partir de George W. Bush, enfraquece o protagonismo inter-

² Buscando desmistificar o alto grau de ameaça atribuído ao terrorismo pela população de EUA, Joseph Nye (2016) aponta que está longe de se constituir como Terceira Guerra Mundial, “O terrorismo radical islâmico causa a morte de menos estadunidenses que os empregados ou estudantes descontentes que disparam aos seus companheiros de trabalho ou estudo”.

nacional das potências regionais, empodera insurgências que não colocam em risco sistêmico a ordem mundial e libera os EUA para limitar envolvimento militares que demandem presença de tropas no terreno. Uma posição relativamente confortável que resulta do cumprimento de finalidade substancial da doutrina preventiva: redução contínua de fluída lista de “Estados patrocinadores do terrorismo”, conforme tabela abaixo:

Tabela 1

Estados Unidos: lista de Estados Patrocinadores do Terrorismo

Ano/Administração	Países
1999/Bill Clinton	Irã, Iraque, Síria, Líbia, Coreia do Norte, Cuba, Sudão
2007/George W. Bush	Cuba, Irã, Coreia do Norte, Sudão, Síria
2014/Barack Obama	Irã, Sudão, Síria

Fonte: US State Department (2015)

Falhou na promoção da democracia, mas esse era de fato um objetivo estratégico? Pela posição que citamos de Richard Haass, acaba prevalecendo a possibilidade de convivência com os regimes realmente existentes, desde que a ordem não esteja em questão.

A crise em andamento e as possibilidades estruturais de mudança

Na sequência dos acontecimentos e em meio à aceleração da “conjuntura fluída”: A crise é no ou do sistema? A desordem é portadora de nova ordem?

Como vimos, Kenneth Waltz caracterizou o fim da União Soviética como alteração da estrutura bipolar da Guerra Fria, mas não da lógica das relações entre Estados. No entanto, se o foco se direciona para a ordem regional associada ao Pacto de Varsóvia, seu desmoronamento é impulsionado pela mudança do sistema político vigente nos países que dele faziam parte, o Socialismo Real. Como afirmou Eric Hobsbawm, encerra-se o curto sécu-

lo XX, que tem na queda do Czarismo de 1917 e do muro de Berlim em 1989 marcos de periodização.

A revolução bolchevique, paralelamente ao impacto na conjuntura internacional, conferiu à sua principal liderança, Wladimir Lênin, grande projeção intelectual. Suas teses sobre imperialismo constituíram-se em referência destacada da abordagem marxista das relações internacionais, especialmente a caracterização do expansionismo das grandes potências e a dominância do capital financeiro como indicadores de mudança de estrutura, uma fase superior do capitalismo. Para ele, novas partilhas impulsionadas por potências emergentes, ou crises na economia, terão impacto em escala sistêmica, antessala de guerras mundiais e revoluções (Ayerbe, 2002).

A consolidação do primeiro país socialista, que se torna potência mundial, influenciando processos similares no leste europeu, Ásia, África e América Latina, independentemente das diferenças que distinguem cada experiência nacional, coloca em pauta nas relações internacionais a existência de uma área externa ao capitalismo. Cada nova conjuntura de gravidade na economia, desde o *crack* de 1929 até os choques do petróleo em 1973 e 1979, será caracterizada em parte representativa da esquerda como expressão da crise estrutural e final do sistema.

A saída de cena da União Soviética e de sua esfera de influência regional e global coloca em suspensão essa perspectiva. Não porque a economia entrou indefinidamente em ciclo virtuoso ou a esquerda anticapitalista tenha desaparecido, mas pela ausência de um polo de poder estatal antagonista com capacidade e determinação para transformar crises em mudança sistêmica. Apesar da gravidade do colapso financeiro desatado em 2008, a resposta da China foi estabilizadora, buscando contribuir para evitar contágios que também arrastariam a economia do país.

Na esquerda, o debate sobre a vigência ou não do imperialismo como categoria de análise das relações internacionais contemporâneas continua relevante. Michael Hardt e Antonio Negri (2001), expoentes de vertente que ganhou destaque e gerou forte polêmica, dão por encerrada a fase imperialista. Para eles, as políticas expansionistas impulsionadas pelos Estados-nação deram lugar ao

Império, abarcador da totalidade. Já não há lado de fora, instalou-se o reino do mercado mundial, tornando obsoletas as separações de países com base nas noções tradicionais de hierarquia dos mundos e a diferenciação entre espaços internos e externos.

A convergência dos países centrais, independente do regime político vigente, na estabilização econômica mundial pós-2008, contribuiu para que a crise seja no e não do sistema. Nessa dimensão do ordenamento internacional, tomando a ideia de Hardt e Negri, não há lado de fora, e o comportamento dos Estados se situou dentro de fronteiras de previsibilidade. Diferentemente, nos territórios da *desordem*, seja da economia, dos conflitos armados, genocídios, migrações, atentados, ataques militares, vitimando principalmente civis e de impacto global instantâneo pela disseminação comunicacional, o espectro do imponderável influencia, conforme abordamos, parte importante das análises. Tratar-se-ia de situações de anomia, de caos, em que a inacessibilidade a desvendamento prévio acabaria comprometendo diagnósticos posteriores, assim como a formulação e a execução de ações no terreno?

Da nossa perspectiva, cisnes negros podem representar fator decisivo no desencadeamento de situações críticas, o que não significa que esferas de decisão humana, como a política e a economia, sejam impermeáveis à análise compreensiva. Como apontam Norbert Elias e John Scotson,

a sociologia só poderá ser reconhecida como uma disciplina científica se ficar claro que não existe caos em sentido absoluto. Nenhum agrupamento humano, por mais desordenado e caótico que seja aos olhos daqueles que o compõem ou aos olhos dos observadores, é desprovido de estrutura (2000, p.192).

Hedley Bull, na direção do anteriormente citado Julien Freund, desestima o estado de desordem como fim em si mesmo, trata-se de momento de passagem para outro tipo de ordem:

O objetivo daqueles que, em qualquer sociedade, procuram alterar a ordem existente não é chegar a uma sociedade onde inexistam restrições ao recurso à violência, onde não se aceite a regra de que os acordos devam ser cumpridos ou não haja normas que

assegurem os direitos da propriedade, mas apenas mudar os termos dessas regras, de tal forma que deixem de servir os interesses especiais dos elementos dominantes (2001, p.67).

Como momento de transição, a *desordem* deflagrada por acontecimento aleatório ou ação vinculada à estratégia de Estados ou organizações, independentemente da duração e da proporção de custos humanos, materiais e ambientais, terá como desfecho nova *ordem*, expressão dos atores e interesses que vão adquirindo dominância. Conforme argumentamos ao longo deste ensaio, na análise de conjunturas em que essas dimensões estiverem presentes, persiste a relevância de desvendar lógicas de poder, seus alcances e limites, campo relacional para a atribuição de sentido ao impacto dos acontecimentos.

Referências bibliográficas

AYERBE, L. F. *Estados Unidos e América Latina. A construção da hegemonia*. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

_____. *Ordem, poder e conflito no século XXI*. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

BAKER, P. Elder Bush Says His Son Was Served Badly by Aides. *The New York Times*, 05 nov. 2015. Disponível em: http://www.nytimes.com/2015/11/05/us/politics/elder-bush-says-his-son-was-served-badly-by-aides.html?hp&action=click&pgtype=Homepage&module=first-column-region®ion=top-news&WT.nav=top-news&_r=1

BUENO DE MESQUITA, B. *The Predictioneer's Game*. New York: Random House, 2009.

BULL, H. *A sociedade anárquica*. São Paulo: Imprensa do Estado/UNB, 2002.

CAPOCCIA, G.; KELEMEN, R. D. The Study of Critical Junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in Historical Institutionalism. *World Politics*, v. 64, n° 2, abril 2007.

- DOBRY, M. *Sociologia das crises políticas*. São Paulo: Editora Unesp, 2013.
- DOSSE, F. *Renascimento do acontecimento*. São Paulo: Editora Unesp, 2010.
- ELIAS, N.; SCOTSON, J. *Os estabelecidos e os outsiders*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.
- FREUND, J. *Sociologia do conflito*. Madrid: Ediciones Ejército, 1995.
- FRIEDMAN, G. *Os próximos 100 anos*. Uma previsão para o século XXI. Rio de Janeiro: Best Seller, 2009.
- _____. *The Next Decade*. New York: Random House, 2011.
- HAASS, R. La nueva guerra de los treinta años. *The Project Syndicate*, 21 jul. 2014. Disponível em: <http://www.project-syndicate.org/commentary/richard-n--haass-argues-that-the-middle-east-is-less-a-problem-to-be-solved-than-a-condition-to-be-managed/spanish>
- HARDT, M.; NEGRI, A. *Império*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- KISSINGER, H. *World Order*. New York: The Penguin Press, 2014, versão e-book.
- KRASNER, S. Black Swans: Order and Disorder in the Global System. *The Asan Forum*, 13 jul. 2013. Disponível em: <http://www.theasanforum.org/black-swans-order-and-disorder-in-the-global-system/>
- KREISLER, H. Conversations with History. *Institute of International Studies*, University of California, Berkeley, 10 fev. 2003. Disponível em: <http://globetrotter.berkeley.edu/people3/Waltz/waltz-con1.html>
- NYE, J. El calibre exacto del terrorismo. *Clarín*, 21 fev. 2016. Disponível em: <http://www.pressreader.com/argentina/clarin/20160221/282132110510386/textview>

REMICK, D. Going the Distance: on and off the Road with Barack Obama. *The New Yorker*, 27 jan. 2014. Disponível em: <http://www.newyorker.com/magazine/2014/01/27/going-the-distance-2?currentPage=all>

ROMANO, C. *Lo posible y el acontecimiento*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2008, versão e-book.

RYAN, J. President Obama Got Egypt Warning in 2010, CIA Official Says. *AbsNews*, Washington, 03 fev. 2011. Disponível em: <http://abcnews.go.com/News/egypt-unrest-president-obama-warning-2010-cia-official/story?id=12835550>

SHACHTMAN, N. Pentagon's Prediction Software Didn't Spot Egypt Unrest. *Wired*, 11 fev. 2011. Disponível em: <http://www.wired.com/dangerroom/2011/02/pentagon-predict-egypt-unrest>

TALEB, N. N. *A lógica do cisne negro*. Rio de Janeiro: Best Seller, 2012.

_____. *Antifragil*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 2013.

TETLOCK, P.; GARDNER, D. *Superprevisões*. A arte e a ciência de antecipar o futuro. São Paulo: Objetiva, 2016.

US State Department. Country Reports on Terrorism, 18 nov. 2015. Disponível em: <http://www.state.gov/j/ct/rls/crt/>

WALTZ, K. Structural Realism after the Cold War. In: IKENBERRY, J. (Ed.). *America Unrivaled*. The Future of Balance of Power. Ithaca: Cornell University Press, 2002.

ZIZEK, S. *Acontecimiento*. México D.F.: Sexto Piso, 2014.