

AIR & SPACE POWER

JOURNAL
EM PORTUGUÊS

VOAR, COMBATER E VENCER NO AR, ESPAÇO E CIBERESPAÇO

2º TRIMESTRE 2010



General Norton A. Schwartz

Chefe do Estado-Maior da Força Aérea/EUA

General Stephen R. Lorenz

Comandante do Comando de Ensino
e Treinamento da Força Aérea/EUA

Tenente-General Allen G. Peck

Comandante da Universidade da Força Aérea/EUA

General John A. Shaud, USAF, Reformado

Diretor do Instituto de Pesquisas da Força Aérea

Divisão de Periódicos Profissionais

Tenente-Coronel Paul D. Berg
Chefe dos Periódicos Profissionais

Edição em Português

Iris Moebius, *Editora*
Sílvia Conrad, *Assistente Editorial*

Produção

Daniel M. Armstrong, *Ilustração*
L. Susan Fair, *Ilustração*
Vivian O'Neal, *Diagramação*

Publicado trimestralmente em inglês, português, espanhol, árabe, francês e chinês, o *Air and Space Power Journal* é o periódico profissional da Força Aérea dos EUA. Destina-se a servir de foro livre para a apresentação e o estímulo de ideias inovadoras sobre doutrina, estratégia, tática, estrutura de forças, prontidão e outros assuntos pertinentes à defesa nacional. As opiniões expressas ou insinuadas nesta revista pertencem aos respectivos autores e não representam, necessariamente, as do Departamento de Defesa, da Força Aérea, da Universidade da Força Aérea/EUA ou de quaisquer outros órgãos ou departamentos do governo norte-americano.

Os artigos que constam desta edição podem ser reproduzidos em todo ou em parte, desde que seja o *Air and Space Power Journal* citado como fonte.

Os artigos para publicação devem ser enviados em CD-ROM (Microsoft Word) ou via correio eletrônico ao Editor, *Air and Space Power Journal* em Português, 155 N. Twining Street, Maxwell AFB, Alabama 36112-6026.



<http://www.af.mil>



<http://www.aetc.randolph.af.mil>



<http://www.au.af.mil>

Editor

Air and Space Power Journal
em Português
155 N. Twining Street
Maxwell AFB, AL 36112-6026
USA

Tel. (334) 953-5294/4625

Fax (334) 953-1626

correio eletrônico
cadreaspj@aol.com

Internet

<http://www.airpower.au.af.mil>

ISSN 1555-3825

AIR & SPACE POWER

JOURNAL
EM PORTUGUÊS

2º TRIMESTRE 2010

Volume XXII, Nº 2

A Persuasão: Uma Arte | 3

Cap. Lori Katowich

A Esquerda, a América Latina e as Inferências para com os Estados Unidos: as Tendências Recentes e os Prospectos Futuros para o Capitalismo Democrático | 5

Euel Elliott, *PhD*

María Elena Labastida Tovar, *PhD*

Como Enfrentar a Desarmonia na América Latina | 25

O Resurgimento Populista, a Emergência do Centro e as Inferências para as Diretrizes Norte-Americanas

Hal Brands

A Colômbia Pode Ensinar o Afeganistão (e os Estados Unidos) A Ganhar | 58

Robert Haddick

A Orientação do Comandante do USJFCOM Acerca de Operações Baseadas em Efeitos | 64

As Operações Baseadas-em-Efeitos Tão Difamadas e Mal-Compreendidas | 67

O Emprego Incorreto de um Conceito Correto

Jeffrey B. Hukill

Como Estabelecer uma PLAAF Decisiva e Ofensiva | 74

Uma Revisão Crítica da obra *The Centenary of the Air Force* do Tenente-Brigadeiro-do-Ar Liu Yazhou

Guocheng Jiang

A Influência em Liderança e Gestão: Problemas e Soluções | 84

Dr. Raymond A. Shulstad, Brigadeiro, USAF, Reformado

Tenente-Coronel Richard D. Mael, USAF, Reformado

Seções

2 | Editorial

95 | Resenhas Críticas



A América Latina passa atualmente por grande transformação. Elliott / Labastida Tovar em seu artigo bem documentado, ajudam a desvendar o labirinto político, ao mesmo tempo oferecendo uma amostra detalhada da opinião pública em diferentes países. Explicam o porquê do movimento rumo à esquerda, observando que não deve ser visto, necessariamente, como algo negativo.

Brands apresenta uma análise da última década na região. Com a derrota das ditaduras, parecia que a democracia finalmente conseguiria estabelecer-se. Contudo, o incumprimento de programas sociais e a queda em qualidade de vida, deixaram escancaradas as portas aos candidatos esquerdistas. No Brasil, quando o candidato da esquerda ganhou as eleições em 2003, o temor era de que o Brasil entraria em aliança com Fidel Castro e Hugo Chávez. O Presidente Lula surpreendeu a todos ao manter o enfoque na transformação do país em protagonista de renome no ambiente internacional.

Haddick em seu excelente artigo, traça paralelos entre a Colômbia e o Afeganistão. Enquanto o Afeganistão busca um aumento em tropas, equipamento e assessoria, a Colômbia conseguiu o impossível com somente 800 assessores, que por sinal não acompanham as tropas colombianas em combate. O realce sempre foi em qualidade e não quantidade. O êxito ocorre com o aumento de plataformas, tropas e tripulações terrestres e aéreas bem treinadas. O autor pergunta a si mesmo como o ex-comandante norte-americano no Afeganistão, com tanta experiência, não conseguiu fazer o mesmo.

O Editor da ASPJ-Chinês, Guocheng Jiang contribui bom estudo crítico da obra do Gen Liu Yazhou, “*The Centenary of the Air Force*”. Ao fazê-lo permite-nos vislumbrar outra faceta do raciocínio militar chinês.

O Gen James N Mattis do Corpo de Fuzileiros Navais e Comandante das Forças Conjuntas [U.S. JFC], redigiu uma carta-guia às tropas, na qual rechaça o uso de EBO [Effects-Based Operations — Operações Baseadas em Efeito]. Sua análise, bastante severa, apareceu no JFA [Journal of the Armed Forces]. Imprimimos aqui a tradução desse artigo original em Inglês e a do que segue, sob permissão.

Lado a lado, encontra-se o artigo do Ten Cel Jeff Hukill, analista do Instituto de Pesquisa da Força Aérea. Ele refuta, ponto por ponto, as críticas do Gen Mattis. Esclarece o mal-entendido e defende assiduamente a utilização das EBO.

Esse é o prazer em trabalharmos com essa publicação. A oportunidade de apresentar pontos de vista completamente divergentes, entre oficiais de diferentes patentes. Um verdadeiro foro intelectual que estimula ideias, teorias e o relato de práticas bem sucedidas. Como já observou outro perito em liderança, o Dr Raymond A Shulstad, a Força Aérea é a que ganha, quando mantém aberto o fluxo criativo: de cima para baixo e de baixo para cima.

Iris Moebius

Editora

A Persuasão: Uma Arte

CAP. LORI KATOWICH, EDITORA

A TRAVÉS DOS anos, a *Air and Space Power Journal (ASPJ)* vem publicando grande variedade de artigos – alguns relativamente benignos, outros bastante controversiais. Contudo, todos os autores buscam persuadir. Iniciam com uma ideia que para eles é importante e tentam transmitir sua relevância aos leitores, conseguindo resultados distintos. Muitos leitores já se decidiram a respeito de assunto volátil, não importa o tratamento dado pelo autor. Contudo, alguns desconhecem o tema. As vezes, um autor em potencial tem ideias sobre um tema em particular, mas não sabe por onde começar. Considere, assim, os seguintes elementos:

Conheça a audiência. Formule o artigo com a audiência em mente. Não se limite aos membros da Força Aérea Brasileira. Os leitores incluem o pessoal do Departamento de Defesa norte-americano, outras agências governamentais, analistas e eruditos, bem como seus pares em inúmeros países estrangeiros. [Lembre-se de que seu artigo poderá ser traduzido a vários idiomas.]

Cada autor compreende o assunto de maneira distinta. Não existe uma apresentação “correta”. Entretanto, as palavras selecionadas são importantes.

Use estilo direto. Por motivo de eficiência, grupos homogêneos tendem a desenvolver termos de operação próprios. Por exemplo, abreviações e siglas que absolutamente não possuem qualquer significado e que querem dizer algo completamente diferente em outros contextos. Minimizar ou simplesmente explicar esses termos singulares, torna seu artigo mais acessível. A terminologia direta não precisa ser monótona, simplística ou condensada.

Considere pontos de vista alternativos e só então coloque sua posição em foco. Simplesmente, faça a pesquisa necessária. Os autores mais bem sucedidos baseiam seus artigos em pesquisa minuciosa, levando em considera-

ção diversos pontos de vista para o mesmo argumento.

Sem tal consideração, qualquer intento de persuadir torna-se simplesmente uma arenga. Um tópico sob muitos ângulos apoia sua posição e aperfeiçoa a compreensão de interpretações que podem estar em grande contraste com o seu ponto de vista. Pode até mesmo descobrir uma solução melhor do que a inicial. Ao dirigir-se a perspectivas opostas aumenta sua credibilidade.

Ademais, a consideração esmerada dá aos leitores a ideia de que não está escrevendo instintivamente ou de maneira impulsiva, mas que procede de fundação firme, chegando a conclusão por meio de progressão lógica, baseada em fato. Nem todos os leitores concordarão com sua ideia e podem pensar que o autor simplesmente não possui um entendimento claro da situação. A pesquisa minuciosa irá temperar esses pontos de vista.

Não antagonize a oposição. Em lugar de dirigir-se a aliados filosóficos, concentre-se em leitores neutros e até mesmo hostis. Contudo, uma abordagem excessivamente agressiva irá repudiar aqueles a quem deseja convencer. Afinal de contas, as pessoas agredidas, defendem-se, ignorando seu raciocínio – não importa a validade do mesmo. Os leitores provocados, até mesmo aqueles que de início não possuem firme opinião a respeito do tema, rejeitarão o artigo, simplesmente descartando os argumentos que seguem. Tudo bem com uma redação apaixonada mas a paixão descontrolada provoca a divisão.

Use abordagem lógica para chegar à conclusão. Se deseja fazer com que as pessoas aceitem seu ponto de vista, devem *receber* a mensagem, reconhecendo e validando especificamente sua tese. **Os artigos eficazes da ASPJ que, por sinal, devem dirigir-se à operações de guerra,** seguiram uma variedade de estruturas: cronológica, de simples à complexa, de baixo para cima, geográfica, e assim por diante. Em suma,

o esquema deve encaixar-se ao assunto e ao argumento. Seguir um artigo caótico é como correr atrás de um gato: muito trabalho, sem qualquer resultado. As pessoas têm muito que fazer. Se devem despende muita energia para seguir seu raciocínio, dedicarão seu tempo a outros empreendimentos.

E daí? Descreveu os fatos, analisou-os e levou a audiência à conclusão. É mesmo? Se não respondeu a pergunta “*e daí?*” faça-o agora mesmo. Na conclusão, demonstre aos leitores como os pontos salientes coalescem. Não cometa o erro de apresentar novo material nessa parte do texto. Ao fazer isso relega a nova in-

formação a preenchimento de lacuna, danificando sua credibilidade. Ofereça uma recomendação substancial, não algo nebuloso e, em essência, inútil tal como, “Devemos estudar mais o assunto.” Se apresentou resultados alternativos, opte por um deles, apoiando sua seleção. Será que os fatos pedem implementação de novo programa? Por quem? O que faria se fosse “general por um dia?”

Finalmente dê ao artigo um título, mas não demasiadamente longo. Dez palavras ou menos. Um título que chame a atenção persuade a audiência a continuar a ler.

Aguardamos seus artigos. □

A Esquerda, a América Latina e as Inferências para com os Estados Unidos: as Tendências Recentes e os Prospectos Futuros para o Capitalismo Democrático

EUEL ELLIOTT, *PhD*

MARÍA ELENA LABASTIDA TOVAR, *PhD*



OS ESTUDIOSOS interessados na América Latina, bem como a imprensa tentam descrever e explicar um “movimento à esquerda” em sua política.¹ Este documento volta a examinar algumas polêmicas, levando em consideração acontecimentos atuais que oferecem certo estímulo aos defensores do capitalismo democrático.² Possui inferências possivelmente decisivas para os Estados Unidos e seus interesses na região.

Iniciamos com uma descrição de recentes tendências políticas, históricas e contemporâneas em sete países principais da América Latina (em ordem alfabética: Argentina, Brasil,

Chile, Colômbia, México, Peru e Venezuela). Representam as posturas cruciais, incorporando tanto os câmbios democráticos em direção à esquerda quanto as tendências opostas, rumo à direita democrática.

Combinamos a discussão de amplas tendências políticas, empregando o Latinobarômetro e outros dados de pesquisa, analisando a opinião pública nesses sete países, relacionada à atitudes para com a democracia, mercados e capitalismo. Examinamos essas trajetórias e os pontos de vista populares comparando-os aos interesses econômicos, políticos e de segurança dos E.U.A. na região.

O Panorama de Evoluções Políticas Recentes

Tudo o que os defensores do mercado livre, princípios de governo limitado e do estado de direito podiam fazer era observar com angústia a política na América Latina durante o período de 1998-2008, em que os partidos e candidatos da esquerda começaram a ganhar, um após o outro.

Essas vitórias, na maioria, pareciam rejeitar o denominado “Consenso de Washington”. A formulação de diretrizes na década de 80 foi uma chamada radical à privatização, eliminação de regulamentos governamentais e de diretrizes monetárias e fiscais, destinadas a reduzir a inflação, mantendo-a sob controle, bem como tentativas para criar incentivos projetadas para incrementar negócios e fazer com que indivíduos economizassem e investissem, evitando, ao mesmo tempo, estratégias de impostos elevados e redistribuídos.

As diretrizes do Consenso de Washington são similares às do movimento mais amplo nos EUA e Europa Ocidental durante as décadas de oitenta e noventa, bem como às das democracias recém constituídas no antigo bloco soviético. A meta era reduzir a função do estado e criar um ambiente de apoio ao estado de direito, mercados relativamente livres, favoráveis ao comércio e, no caso de democracias emergentes, normas que levassem à maturidade do governo representativo.³ Com respeito à reforma econômica, a presidência de Reagan e a administração de Thatcher na Grã-Bretanha, converteram-se em emblemas dessas iniciativas de reformas, solidificando as experiências e os empreendimentos de outras democracias industriais na América Latina e outras regiões.

Se fosse possível identificar um ano que demarcou o ponto de estresse político na América Latina, seria 1998. Presenciou eventos políticos em três países importantes: Argentina, Chile e Venezuela, que em certos casos, determinariam o panorama político para os anos vindouros, à medida que os regimes de esquerda de distintas filosofias políticas alcançavam o poder. O Brasil apresentou objetivos eleitorais importantes em 2002.

Descrevemos os eventos em sequência mais ou menos histórica, à medida que examinamos as orientações predominantes naqueles países e assinalamos as distinções críticas que se devem deduzir do caráter latente dos governos da esquerda.

A Venezuela testemunhou a vitória do resolutivo ex-oficial militar e líder do golpe fracassado de 1992, o Coronel Hugo Chávez, em dezembro de 1998. Um admirador do Presidente Fidel Castro e adversário vociferante dos EUA, Chávez labutou diligentemente durante os anos que precederam 1998, a fim de estabelecer um movimento populista da esquerda radical que conseguiu dominar as eleições de 1998.⁴ Sua vitória nas eleições presidenciais, legislativas e subsequentes vitórias em referendos destinados a expandir seu poder, impeliram o país a rumo cada vez mais socialista, à medida que o governo dirigia-se a programas redistribucionistas mais radicais, ostensivamente projetados para assistir à população pobre, juntamente com um programa de nacionalização de empresas outorgando maior poderio econômico à nação. Esses lances combinaram-se à mudança autoritária cada vez maior dentro do país, ao mesmo tempo que líderes da oposição eram ameaçados, encarcerados e, em muitos casos, levados a exílio forçado.

O que também inquieta as autoridades latino-americanas que não pertencem à esquerda são as ambições internacionais de Chávez. Empenha-se em socorrer movimentos revolucionários esquerdistas em toda América Latina, apoiando as *FARC* [*Fuerzas Armadas Revolucionárias de Colombia*], elementos esquerdistas no Peru e El Salvador, utilizando a riqueza petrolífera de Venezuela para comprar o apoio de vários regimes, inclusive o da Argentina. Abaixo, analisamos essas atividades em maior detalhe.

A Argentina também deslocou-se à esquerda, após a eleição do Socialista Fernando de la Rúa, em 1998. A eleição teve lugar em ambiente político e econômico tóxicos. As reformas vantajosas para o mercado (privatizações, a derrocada de barreiras de importação protecionistas e a simplificação de regulamentos empresariais) do Presidente Carlos Menem, da reforma peronista, tentaram modernizar a

economia argentina. Os escândalos políticos de corrupção foram citados como causas definitivas da recessão econômica de 1998. Contudo, a eleição teve lugar em um momento em que a crise monetária asiática enviava ondas de choque ao redor do planeta.⁵

Durante a segunda parte do século XIX, graças às diretrizes econômicas de mercado livre e o estado de direito que faziam parte da Constituição de 1853, redigida por Juan Bautista Alberdi, a Argentina desfrutou período próspero, de 1880 a 1929, classificando-a como uma das dez economias mais ricas do mundo.⁶ Foi a Grande Depressão de 1929 que deu início à era de nacionalismo econômico e populismo autoritário sob a máscara, primeiro de Peronismo e mais tarde, de vários governos militares. Essas tendências inquietantes continuam.

A situação econômica de 1997-1998, cada vez mais negativa e a rápida deterioração levaram à vitória o candidato Socialista, Fernando de la Rúa, nas eleições presidenciais de 1998. Mas o constante declínio dos prospectos econômicos argentinos, devido em parte às crises financeiras na Ásia e Brasil e a já debilitada economia argentina causaram a subsequente renúncia de la Rúa em 2003. Néstor Kirchner, um peronista inconformado, tomou o poder.

Deve-se compreender que os peronistas de Kirchner não pertencem a mesma variedade dos de Chávez e muito menos dos de Cuba. Mesmo assim, o estilo de populismo de Kirchner contém elementos de mutação de esquerda autoritária, endêmicos à Argentina e à outras regiões da América Latina. Sob Kirchner, cujas diretrizes de vasto consumo e também protecionistas, combinadas a várias máquinas redistribucionistas e à manipulação do poder estatal, a fim de negar o direito de propriedade a indivíduos, juntamente com uma postura excessivamente cordial para com Cuba e Venezuela, foram uma mudança radical das iniciativas reformistas do ex-Presidente Menem. As circunstâncias alarmantes pelas quais passava a Argentina, em parte explicam porque dirigiu-se à Venezuela, que havia concordado em comprar grande parte de sua dívida soberana, quando não havia demanda alguma para sua aquisição em mercados inter-

nacionais.⁷ As provas recentes, contudo, inclusive a eleição legislativa de junho de 2009, que resultou em derrota desastrosa dos aliados de Kirchner e outros dados eleitorais recentes, sugerem que a Argentina poderá regressar à direita, quando as eleições gerais de 2011 forem levadas a efeito.

O Brasil emergiu de passado doloroso no qual o regime militar governara o país de 1964 a 1985. Desde então, ingressou à era de renovação, com uma série de líderes eleitos democraticamente, iniciando com os Presidentes Fernando Collor de Mello e Itamar Franco. Fernando Henrique Cardoso, eleito em 1995 demonstrou ser sumamente digno de nota, uma vez que colocou em vigor uma série de reformas econômicas. As reformas de Cardoso incluem a redução de restrições alfandegárias, a privatização e a compressão fiscal, elaborando um plano para reduzir a inflação desenfreada, denominado “Plano Real”, instituindo nova moeda, o “Real”, fixo ao dólar. Funcionou bem por certo período de tempo no final da década de oitenta e início da de noventa. Produziu grande influxo de capital. Contudo, o *deficit* fiscal, combinado à crise do sistema monetário internacional levaram à desvalorização e recessão.

A administração de Cardoso, benéfica ao mercado, denominada de “neoliberal” pelos críticos, foi denunciada e culpada pela crise no final da década de noventa, abrindo as portas ao carismático líder popular da esquerda, Luiz Inácio Lula da Silva. Lula ganhou a eleição presidencial de 2002 em margem esmagadora. Mesmo assim, surpreendentemente, as diretrizes favoráveis ao mercado que Cardoso havia implementado foram rapidamente adotadas pelo recém eleito presidente da esquerda, propiciando ao Brasil, acesso aos mercados de crédito internacionais e próspero crescimento econômico.

Apesar de problemas recentes, extremamente sérios, com o colapso do importantíssimo mercado de matéria-prima do qual o país tanto dependia, a queda do Real e a possibilidade cada vez maior de que não poderá pagar a dívida soberana, o Presidente não fez gesto algum que se poderia considerar fundamentalmente hostil ao mercado ou ao pro-

cesso constitucional. De fato, a direção das diretrizes presidenciais sugeriam que se mantivesse fiel às diretrizes conservadoras de seus precursores imediatos, favoráveis ao mercado.⁸ Tais medidas deleitaram os conservadores e investidores mas, decepcionaram profundamente os esquerdistas.

Muitas diretrizes do Presidente, inclusive a postura fiscal, mercado livre e estratégias redistribucionistas relativamente lenientes mantinham-se bem dentro da denominada estrutura “neoliberal”.⁹ Além disso, o Brasil formulou uma política exterior independente que manteve certa distância política da Venezuela e Bolívia, duas nações recentemente radicalizadas.¹⁰ Se podemos criticar a administração do Presidente Lula, seria em recusar-se a confrontar de maneira mais direta as forças radicais da região, como a Venezuela, por exemplo. Contudo, se a direção de recentes enquetes refletem a realidade, a probabilidade de vitória conservadora na eleição geral de outubro de 2010 é razoável. Isso ajudaria a solidificar a resolução do Brasil de oposição à extrema esquerda na região.

O panorama político no Chile também pende à esquerda moderada desde 1998. Sob a administração do regime autoritário de 1973-88, o Chile, após Pinochet, encaminhou-se de forma constante à liberdade democrática. Patricio Aylwin do Partido Democrata Cristão, o partido político centro-esquerda, começou a recriar um regime democrático no Chile e resumiu as reformas econômicas que Pinochet implementara sob a assessoria do grupo denominado “*Chicago Boys*”, 25 economistas chilenos treinados pela Universidade de Chicago, sob a liderança de Milton Friedman e Arnold Harberger. Suas diretrizes, favoráveis ao mercado, fizeram com que o Chile reduzisse a inflação e alcançasse crescimento econômico (denominado de Milagre Chileno), adotando o desregulamento [a remoção ou simplificação de normas e regulamentos governamentais que restringem a operação do mercado. Não quer dizer a eliminação de leis contra fraude, mas sim a eliminação ou redução de controle governamental referente a como se conduzem os negócios, movendo-se, assim, em direção a mercado livre]. O Chile

também adotou a privatização, a redução de impostos e outras reformas favoráveis.¹¹

Eduardo Frei, outro membro do Partido Democrata Cristão, assumiu o poder em 1994, experimentando crescimento econômico graças à receptividade do Chile para com a economia mundial, reformas anteriores, disciplina fiscal e controles de capital. Ainda assim, no final da década de noventa as crises financeiras da Ásia e Brasil também atingiram a economia chilena, demonstrando que até mesmo economias prósperas são vulneráveis à crises de confiança, geradas por eventos em outros países, via contágio.

A eleição de Ricardo Lagos, um Socialista e economista educado em Harvard, foi mudança importante e, até certo ponto, considerável para a nação sul-americana. Simbolicamente, a eleição foi certamente importante, uma vez que pela primeira vez a esquerda ganhou uma eleição geral, desde o malogrado governo de extrema esquerda de Salvador Allende em 1970.

Contudo, os governos socialistas de Lagos e Michelle Bachelet que seguiram em 2005, permaneceram fiéis em seu apoio às normas e princípios democráticos. Se bem que ligeiramente redistribucionistas em política interna, não rejeitaram os princípios básicos de mercado ou apoio à propriedade e, certamente não tomaram parte no bacanal costumeiro de nacionalizações negativas e expropriações, tão comuns a muitos regimes radicais populares.¹² Ao mesmo tempo, deixaram de lidar de forma definitiva com a ameaça da esquerda radical de Venezuela, as *FARC* e aliados. Contudo, a vitória recente de Sebastián Piñera e os conservadores, em janeiro de 2010, sugerem possível enrigecimento de postura pelo Chile para com elementos extremistas na América Latina.

Durante o período de 1998-2008 ocorreram muitas mudanças políticas em outras partes que vão além do âmbito deste documento. A Tabela 1 sumariza a exposição acima.

A classificação do tipo de regime nem sempre é fácil de se compreender. Para evitar complexidade, os autores tentaram classificar os regimes baseados em sua verdadeira orientação política e não em nomes oficiais dos

Tabela 1. Sumário de Vitórias Eleitorais da Esquerda na América Latina¹³

País	Ano em que a Esquerda Alcançou o Poder	Via	Chefes Executivos	Tipo de Regime	Suplantou
Cuba	1959	Revolução	Fidel Castro	Ortodoxo-Marxista-Leninista	Não-Esquerda (Conservador-Autoritário)
Venezuela	1998	Eleição Democrática	Hugo Chávez	Radical Populista Autoritário	Não-Esquerda
Brasil	2002	Eleição Democrática	Luiz Inácio Lula da Silva	Social Democrático	Não-Esquerda
Uruguai	2005	Eleição Democrática	Tabaré Vázquez	Social Democrático	Não-Esquerda
Bolívia	2006	Eleição Democrática	Evo Morales	Radical Populista Autoritário	Não-Esquerda
Equador	2006	Eleição Democrática	Rafael Correa	Radical Populista Autoritário	Não-Esquerda
Nicaragua	2006	Eleição Democrática	Daniel Ortega	Radical Populista Autoritário	Não-Esquerda
Argentina	2007	Eleição Democrática	Cristina Fernández	Populista Estadista (Peronista)	Não-Esquerda
Guatemala	2008	Eleição Democrática	Álvaro Colom	Social Democrático	Non-Left
El Salvador	2008	Eleição Democrática	Carlos Mauricio Funes	Radical Populista/Social Democrático	Não-Esquerda
Paraguai	2008	Eleição Democrática	Fernando Lugo	Radical Populista	Não-Esquerda

partidos. Assim, o governo do Presidente Lula da Silva é denominado “Social Democrático” embora tenha sido eleito como o candidato de um partido socialista declarado i.e., o Partido dos Trabalhadores. A classificação “Radical Populista” é utilizada para descrever aqueles sistemas onde o governo é dominado por ideologia geralmente anti-capitalista e anti-mercado, promovendo diretrizes redistribucionistas bem amplas. Tentamos distinguir entre aqueles regimes, como Equador e Paraguai e sistemas “Populistas Radicais Autoritários” onde existe prova definitiva de no mínimo certo grau de repressão política de direitos processuais de cidadãos, tais como liberdade de expressão e de imprensa. A Venezuela é o exemplo mais claro de tal sistema. O termo “não-esquerdista” tenta captar ampla gama de orientações para aqueles governos que, em geral, podem ser caracterizados de centristas a conservadores, que apoiam amplamente os mercados e que possuem postura anti-marxista em assuntos domésticos e internacionais.

A Bolívia, com a eleição de Evo Morales à presidência em 2006, um aliado de Chávez, realçou a tendência esquerdista, como a vitória de Rafael Correa no Equador em 2006, outro simpatizante de Chávez. Outros países, inclusive o Paraguai e Uruguai também presenciaram o advento de esquerdistas ao poder nesse mesmo período. Recentemente, os não-esquerdistas também devem ter presenciado, com certa mortificação, o ressurgimento do regime sandinista em Nicarágua, bem como a recente eleição do governo esquerdista salvadorenho em 2009, onde os governos conservadores favoráveis aos EUA dominaram durante duas décadas. Evidentemente, a esquerda obteve grande sucesso em muitos países, desde 1998. É interessante e talvez seja a prova da resiliência das instituições políticas democráticas o fato de que cada vitória esquerdista foi o resultado de processo eleitoral.

Não importa a opinião referente às instituições políticas latinoamericanas. Houve uma “abertura” considerável do processo político que, em certos casos, permitiu a candidatos

extremamente hostis para com as ordens políticas predominantes, basicamente centristas, centro-direita ou direita, alcançar o poder por intermédio de eleições livres e legítimas. As mesmas instituições que permitem essas vitórias eleitorais foram demasiadamente delicadas ou não muito evoluídas para suportar as constantes agressões políticas de inimigos ideológicos sumamente organizados, tais como Chávez da Venezuela, Morales da Bolívia, Correia do Equador e Ortega da Nicarágua que, evidentemente, gostariam de replicar os sucessos de Chávez em seus próprios países.

Entretanto, o lado positivo deste relato, até agora, foi a sólida continuidade de instituições democráticas e pro-capitalistas no Brasil e Chile. As dinâmicas políticas prevalentes naqueles países oferecem um equilíbrio crucial dentro da esquerda aos regimes mais populistas autoritários radicais que convivem na vizinhança.

Contra a Maré: As Tendências Opostas de 1998-2008

A esquerda conseguiu vitórias consideráveis durante a última década, como demonstra claramente a Tabela 1, mas os conservadores também obtiveram seus triunfos. Alguns deles importantíssimos. A vitória de Álvaro Uribe Vélez na Colômbia em 2002 e a subsequente reeleição em 2006 foram o cartaz de boasvindas aos defensores do capitalismo democrático ao mercado livre. A vitória de Uribe foi essencial à luta da Colômbia contra os grupos terroristas violentos da esquerda das *FARC* que conseguiram trincar um bom pedaço do território no sudoeste da Colômbia (departamentos de Putumayo, Huila, Nariño Cauca e Valle del Cauca) e administraram o mesmo como um estado quase *de facto* dentro da nação. As diretrizes de Uribe muito mais agressivas para com as *FARC*, resultaram em situação precária para o poder e alcance do grupo de terroristas dentro do país. Muitos líderes foram mortos ou capturados. As diretrizes econômicas internas foram bem sucedidas, reduzindo a inflação, promovendo um ambiente

mais seguro para o comércio e investimentos do que antes.¹⁴

O México talvez seja o caso prático mais importante. Desde o final da década de oitenta afasta-se das políticas estadistas e nacionalistas tradicionais do *PRI* (*Partido Revolucionário Institucional*), a força política predominante no país desde a década de trinta. Contudo, foram as presidências de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) e de Ernesto Zedillo (1994-2000), ambos eleitos sob o emblema do *PRI*, que ajudaram a acelerar o movimento rumo à liberação econômica com o NAFTA assinado em 1992 e colocado em vigor a 1^o de janeiro de 1994, a pedra angular da diretriz.

Desde 2000 o México continua a passar por desenvolvimento político. Um passo essencial foi a vitória de Vicente Fox, o candidato do *Partido Acción Nacional* ou *PAN*, em 2000 e a subsequente vitória de Felipe Calderón, também do *PAN*, à presidência em 2006.¹⁵ Embora o *PAN* não conseguisse ganhar a maioria no legislativo, essas vitórias significaram uma grande transformação na estrutura política da nação.¹⁶ Puseram fim a sete longas décadas de domínio pelo *PRI*, que manteve o monopólio do poder durante as décadas que precederam a eleição de 2000. Contudo, os recentes presidentes do *PRI*, mencionados acima, como Ernesto Zedillo e Carlos Salinas de Gortari já se encaminhavam a rumo definitivamente reformista.

Felipe Calderón e o *PAN* enfrentaram dois candidatos principais nas eleições de 2006, o representante do *PRI*, Roberto Madrazo Pintado e o ex-Prefeito da Cidade do México, Andrés Manuel López Obrador, o líder do *PRD* (*Partido Revolucionário Democrático*) de tendências esquerdistas. Uma figura carismática, cuja agenda redistribucionista esquerdistista possuía marcante similaridade às diretrizes de Chávez e Morales que haviam promulgado antes do advento ao poder em seus respectivos países.¹⁷

O ímpeto populista da campanha atemorizou muitos no México, que visualizavam a possível vitória de López Obrador como desastrosa para o país e a possibilidade de êxodo de capital estrangeiro e doméstico. Mesmo

assim, López Obrador levou a efeito uma campanha eleitoral sumamente forte. De fato, os resultados de enquetes finais sugeriam que Lopes Obrador ganharia com curta margem de votos. No entanto, ao final, Calderón foi vitorioso com uma das menores margens de voto já registrada.

Após perder por tal margem, López Obrador, o candidato esquerdista do *PRD* não ficou contente com os resultados e alegou que a contagem de votos havia sido fraudulenta. Os partidários causaram semanas de desobediência civil. Deve-se destacar que, até agora, não reconheceu a legitimidade da presidência de Calderón e criou um governo fantasma paralelo.¹⁸ Talvez outro sinal de que as instituições democráticas mexicanas estão amadurecendo, sejam as reformas eleitorais recentes propostas pelo Presidente Calderón, que proporcionariam um desempate em futuras eleições presidenciais entre os dois candidatos com o maior número de votos. Evitaria a controvérsia acrimoniosa que caracterizou as eleições de 2006, quando três candidatos que representavam o *PAN*, *PRD* e o *PRI* competiram, sem que nenhum deles chegasse até mesmo perto da maioria absoluta de votos.¹⁹

O período desde a eleição do Presidente Calderón não tem sido fácil. A crise econômica global que desandou com toda a força em 2008, bem como todas as divisões políticas referentes ao que se deve fazer com as organizações criminosas transnacionais que travam guerra contra as forças da polícia no México, resultaram em ambiente político turbulento, embora as instituições políticas democráticas pareçam estar a salvo. Ademais, é evidente que o *PRD* sofreu enorme perda de apoio e não será fator decisivo nas eleições presidenciais de 2012.²⁰

O Peru é outro que “escapou por um triz”. A violência, liderada pelo movimento maoista, *Sendero Luminoso*, arrasou o país durante as décadas de setenta e oitenta. No início de 2000 tentava recuperar-se da presidência de Alberto Fujimori com seus escândalos políticos e provas irrefutáveis de corrupção.²¹

Apesar desses problemas conseguiu alcançar modesto crescimento econômico nos últimos anos. Contudo, a enorme desi-

gualdade perdurava e os movimentos radicais populistas como os da Bolívia e Venezuela agitavam os camponeses. Durante julho e agosto de 2009, os confrontos violentos entre a polícia e as demonstrações radicais no Peru ameaçaram o governo. Alan García, o Presidente do Peru durante a década de oitenta, colocara em vigência diretrizes econômicas desastrosas que produziram inflação destrutiva e declínio em investimentos estrangeiros. Eleito em 2006, derrotando ainda outro populista radical esquerdista da mesma estirpe de Chávez e Morales. Os dados eleitorais sugerem que as forças, de centristas à centro-direita, possuem ótima chance de reter o poder durante a próxima eleição geral, agendada para o ano vindouro.²²

García aparenta, agora, ser mais velho e mais sábio. Sua orientação política mudou drasticamente e se não é libertário do mercado livre e governo limitado, sem dúvida chegou a entender os limites da intervenção estatal e a apreciar a função que desempenham os mercados na alocação de recursos. Assim, García emerge como possível aliado dos governos centro-esquerdistas responsáveis em toda a América Latina, bem como dos sistemas mais conservadores, tais como México e Colômbia.

A Tabela 2 oferece uma perspectiva um tanto mais ampla do êxito dos conservadores na América Latina que vai mais além dos casos analisados neste documento. Como a tabela indica claramente, muitos governos (por exemplo, a Costa Rica e o Panamá) elegeram regimes sociais-democráticos, relativamente brandos, que respeitavam o estado de direito e a importância dos mercados.

As Tabelas 1 e 2 sumarizam o estado atual da ampla direção política e ideológica na América Latina. Combinamos os dados das Tabelas 1 e 2 em um mapa que aparece na Figura 1 e apresenta um resumo do panorama político, a partir de fevereiro de 2010, após o resultado da eleição chilena, na qual o candidato conservador Sebastián Piñera derrocou a coalizão centro-esquerdista do candidato Eduardo Frei. Também revela aqueles países que provavelmente passarão por mudança, regressando à centro-direita

Tabela 2. O Sumário das Vitórias Eleitorais na América Latina de Regimes que não são da Esquerda

País	Ano em que a Direita Alcançou o Poder	Via	Chefes-Executivos	Tipo de Regime	Suplantou
México	2000	Eleição Democrática	Vicente Fox	Não Esquerda	Centrista
Colômbia	2002	Eleição Democrática	Álvaro Uribe Vélez	Não Esquerda	Social Democrático
Peru	2006	Eleição Democrática	Alan García Pérez	Não Esquerda	Centrista
Costa Rica	2006	Eleição Democrática	Óscar Arias Sánchez	Não Esquerda	Social Democrático
Panamá	2009	Eleição Democrática	Ricardo Martinelli	Não Esquerda	Social Democrático
Honduras	2009	Eleição Democrática	Porfirio Lobo Sosa	Não Esquerda	Radical Populista
Chile	2010	Eleição Democrática	Sebastián Piñera	Não Esquerda	Social Democrático

**Figura 1. O Panorama Político, a Partir de Fevereiro de 2010**

dentro dos próximos dois anos, ou seja, o Brasil e a Argentina.

As Posturas Referentes à Democracia

O intuito da discussão acima foi oferecer amplo panorama das tendências políticas na América Latina. A seguir, tentaremos examinar as atitudes específicas, utilizando dados de pesquisa, à medida que se relacionam ao apoio à democracia e ao capitalismo. Iniciamos com análise das dinâmicas de opinião pública relacionadas ao apoio de instituições democráticas. Queremos determinar as tendências dentro dos sete países descritos acima e examinar as facetas comuns, bem como as distinções entre aqueles países que presenciaram mudanças políticas. Os resultados da pesquisa feita por intermédio do Latinobarômetro produzem alguns resultados bastante interessantes. Em primeiro lugar, observem as tendências vistas na Figura 2.

A Figura 2 apresenta as tendências em sete das maiores nações latino-americanas, referentes ao apoio geral à democracia. O mais interessante é o declínio quase uniforme em

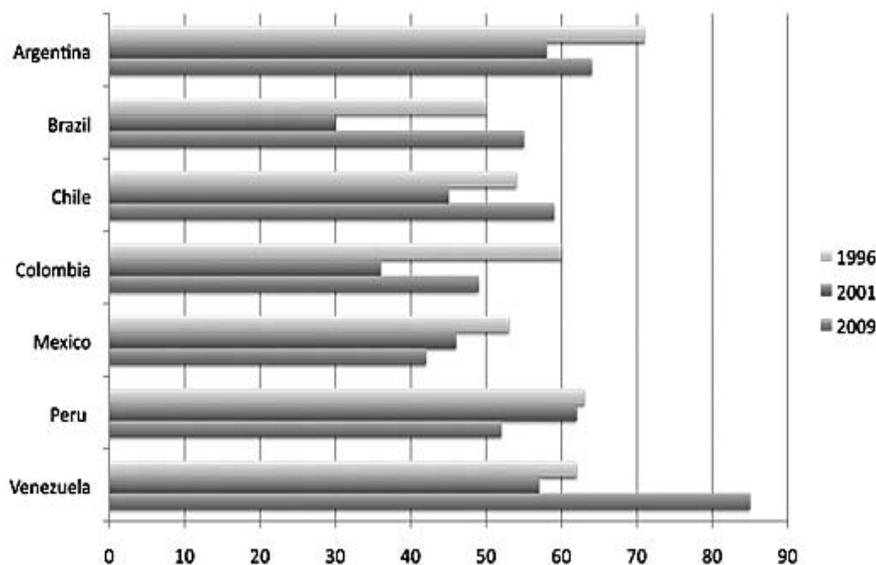


Figura 2. “A Democracia é preferível a qualquer outro tipo de governo” (porcentagem daqueles que responderam “concordo plenamente” e “concordo”). *Fonte:* Latiobarômetro.

apoio à democracia entre 1996 e 2001. Todos os sete países demonstraram declínio de 1996 a 2001, acusando baixas mais dramáticas na Colômbia e Brasil. Esse período, é claro, foi aquele durante o qual a esquerda começava a ascender na América Latina, à medida que as circunstâncias pioravam em toda a região.

Embora seja evidente que ocorreram baixas em virtualmente quase todos os países (o Peru, de maneira surpreendente, acusou muito pouca baixa durante esse período), os níveis reais de apoio à democracia, de 1996 a 2001 variaram bastante. Por exemplo, o Brasil começou o período em 1996 com 50 por cento de apoio à democracia, declinando a 30 por cento em 2001. A Colômbia sofreu uma baixa de 60 a 36 por cento, enquanto a Argentina passou por somente uma queda de 71 a 58 por cento. Como consta acima, o Peru acusou as baixas mais modestas de 63 a 62 por cento.²³ Geralmente, a maioria dos países notou melhoria em postura, após 2001.

Embora as advertências costumeiras aplicam-se à interpretação dos dados de enquetes, os resultados que constam na Figura 2 são bastante otimistas. Mesmo se, em várias ocasiões,

os níveis absolutos de apoio à democracia não fossem extraordinariamente elevados, a tendência (e aqui o México parece ser a exceção) em geral, encaminha-se ao rumo correto. Confirmam-se os resultados na Figura 3, que indica que as posturas específicas ao país são bem positivas em direção à democracia, melhorando durante a última década.

É claro que, sempre que possível, não se pode depender de uma só fonte de dados. Embora as sondagens não sejam idênticas, o Projeto de Opinião Pública da América Latina [*Latin American Public Opinion Project*] confirma os resultados básicos. A fraseologia das perguntas das enquetes das Figuras 4 e 5 é similar a das enquetes das Figuras 2 e 3, embora os dados, lamentavelmente, estejam disponíveis somente para 2008. Entretanto, demonstram ser bastante comparáveis aos dados do Latiobarômetro.

Os Argentinos estão completamente de acordo com a declaração de que “A democracia tem problemas, mas ainda assim é preferível a qualquer outro tipo de governo”, com mais de 80 por cento de respostas afirmativas. A Venezuela está em segundo lugar com um

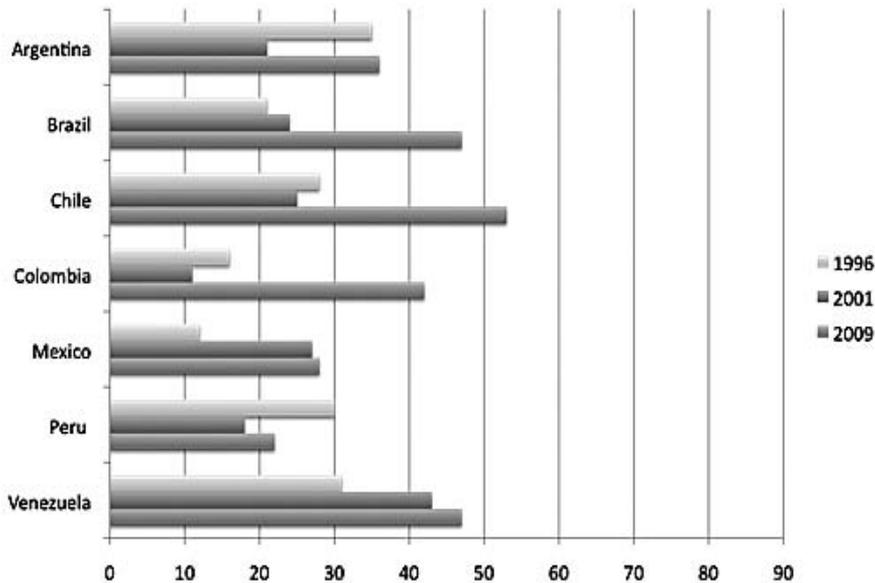


Figura 3. “A Satisfação referente a como a democracia funciona em seu país” (porcentagem dos que responderam “muito satisfeitos” e “um tanto satisfeitos”). *Fonte:* Latinobarômetro.

apoio de 76 por cento. (Figura 4). Os resultados de outros países oscilam entre cerca de 40 por cento (Peru) a 55 por cento (Colômbia). Quando se pergunta acerca de sua satisfação em “como a democracia funciona em seu próprio país” (Figura 5) as respostas não são sumamente diferentes, embora os Brasileiros e Mexicanos estejam um pouco mais contentes com a democracia em seus próprios países (61 por cento e 53 por cento, respectivamente) do que com a democracia em geral. O Peru fica atrás com somente 35 por cento professando estarem um tanto satisfeitos com a democracia em seu país; outros variam de quase 50 por cento (Chile) a 67 por cento (Venezuela).

As Posturas Referentes ao Capitalismo e Mercado

Discutimos as posturas dos cidadãos de países latino-americanos referentes à democracia, na seção anterior. Nesta, examinamos as posturas dos cidadãos acerca do outro aspecto do capitalismo democrático, i.e., as posturas

para com o mercado. Claramente, rápida verificação das Figuras 6, 7 e 8 revela a natureza complexa de posturas para com os mercados e o capitalismo.

Uma análise mais detalhada da Figura 6 demonstra variações marcantes com o passar do tempo. Contém as respostas à questão: “A economia baseada em Comércio é o único sistema para o desenvolvimento do país”. O Brasil, por exemplo, passou de quase 80 por cento de respostas afirmativas em 2003 a cerca de 53 por cento em 2009; a Colômbia de 73 por cento em 2003 a 45 por cento em 2009. Outros países exibiram padrões bastante similares. Quarenta e oito por cento dos Mexicanos concordaram que a economia baseada em comércio era a melhor para o desenvolvimento mas, baixou a 66 por cento em 2007. Outros países exibiram posturas similares. É verdade que se considerarmos esses dados de forma isolada, seriam um tanto inquietantes. Contudo, deve-se destacar que os dados de 2009 foram na verdade compilados durante o outono de 2009, exatamente no auge do pânico financeiro e econômico. A gama de respostas positivas relativamente es-

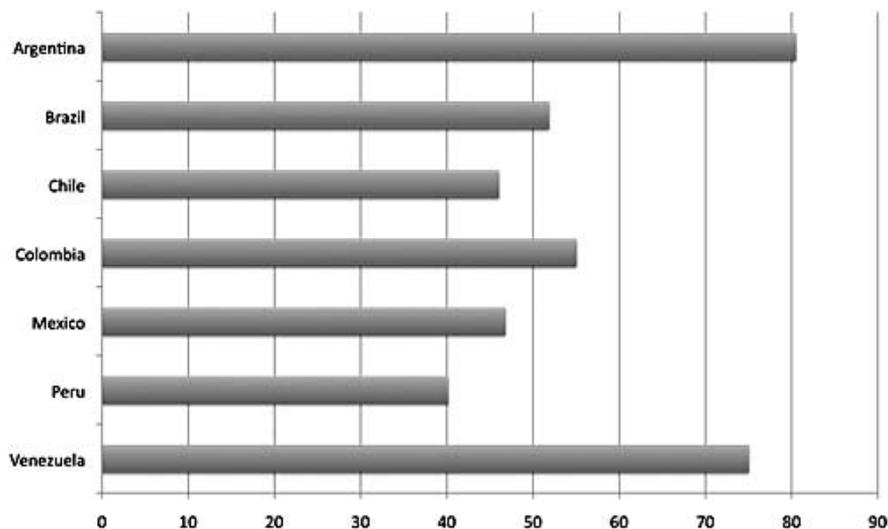


Figura 4. “A Democracia tem problemas, mas ainda assim é preferível a qualquer outro tipo de governo” (porcentagem dos que responderam “completamente de acordo” ou “de acordo”), 2008. *Fonte:* Projeto de Opinião Pública da América Latina da Universidade de Vanderbilt.

táveis durante o período de tempo inicial, talvez seja mais reveladora.²⁴

A Figura 7 demonstra que aqueles que responderam de maneira favorável à declaração “A economia baseada em Comércio é a melhor para o país” evidencia declínios de 2007 a 2009 em todos os casos, com exceção da Venezuela. Para reiterar, dado o trauma da crise econômica de 2008-09, os resultados surpreendem com seu aspecto positivo. Os dados do Projeto de Opinião Pública da América Latina de 2008 contêm resultados similares (Figura 8), revelando que nenhum dos países estudados conta com uma maioria a favor de ampla nacionalização. As respostas à pergunta “O país deve ser o proprietário dos setores industriais e empresas particulares mais importantes”, as porcentagens dos que estavam de acordo com essa declaração variaram de 48 por cento na Argentina a menos de 20 por cento na Venezuela, com uma taxa média de 38 por cento para todos os países. Embora o resultado do estudo sugira que o público na maioria dos países Latinos crê que há lugar para grande participação estatal, não existe consenso acerca da função do estado em con-

trolar a estrata econômica superior. Dada a orientação estatística tradicional da política da América Latina, tais resultados não são tão surpreendentes. De fato, pode-se esperar maiores níveis de apoio para com o envolvimento do país.

Além da informação contida nos dados do estudo referentes às atitudes para com a democracia e os mercados, existem provas alentadoras de que cidadãos na América Latina são exigentes em suas atitudes para com os líderes políticos. Há sinais de que a imagem de Hugo Chávez está bem manchada. Entre os diversos líderes, gera pouco apoio na América Latina. Esses resultados aparecem na Figura 9. O interessante é que o entusiasmo para com o Presidente Obama é bem elevado. Isso mantém a esperança de que o restauração da imagem norte-americana na região está a caminho.

O sistema para forjar relações estratégicas a longo prazo não se deve basear unicamente em vicissitudes de popularidade pessoal. Mesmo assim, os dados, sim sugerem oportunidades para que os Estados Unidos aproveitem “os fatos concretos”. Um lugar ideal para

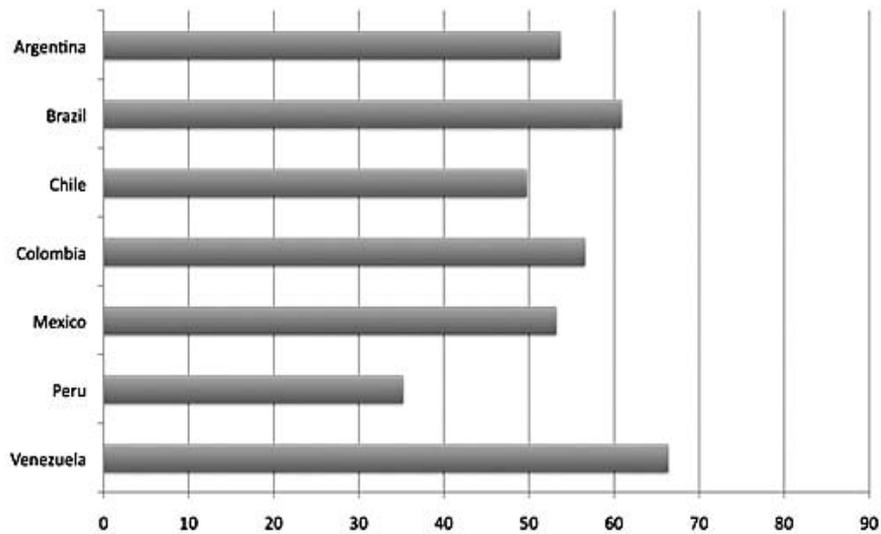


Figura 5. “A satisfação acerca de como a democracia funciona em seu país” (porcentagem dos que responderam “muito satisfeito” ou “um tanto satisfeito”), 2008. *Fonte:* Projeto de Opinião Pública da América Latina da Universidade de Vanderbilt.

começar seria uma iniciativa para expandir o mercado e vínculos comerciais que aproximariam os Estados Unidos e a América Latina em pé de igualdade. Como um dos observadores principais da América Latina indicou, a mudança de regresso à centro-direita na região, poderia acarretar grandes inferências para a política exterior, à medida que o Chile e o Brasil, juntamente com o Peru, convertem-se em contrapontos importantes a Chávez, diminuindo sua influência na região, permitindo aos Estados Unidos a promoção de agenda capitalista democrática.²⁵

As Inferências para os EUA

Nem é necessário mencionar que os EUA veem a América Latina como área de preocupação e interesse estratégico, quase desde a fundação da República. Embora seja perigoso tecer muitas conjecturas, também sabemos que muitas das medidas adotadas pelos EUA, dentro das esferas econômicas, políticas e militares, complicaram muito as relações com a América Latina e ajudaram a produzir uma atmosfera de ambivalência, desconfiança e

em muitos casos, hostilidade declarada para com os EUA.

Os elementos estratégicos importantes da política exterior norte-americana para com a América Latina são os mesmos elementos que vemos em outros contextos regionais: 1. a necessidade de evitar que os adversários usem posições de apoio na região, a fim de projetar força militar contra os EUA ou aliados ou contar com representantes na região que atuem militarmente ou possam utilizar a ameaça de ação militar contra os aliados norte-americanos; 2. estimular o desenvolvimento de instituições político-econômicas e governos compatíveis com os princípios democráticos liberais e capitalistas; 3. incentivar o crescimento e expansão de relações comerciais que unam ainda mais os interesses político-econômicos entre as Américas do Norte e Sul.

Seria impossível, neste documento, cobrir em detalhe, a complexidade das interações entre os Estados Unidos e a América Latina ao longo dos anos. Em meio à Guerra Fria, o momento decisivo das relações EUA-Latinoamericana foi o triunfo da Revolução

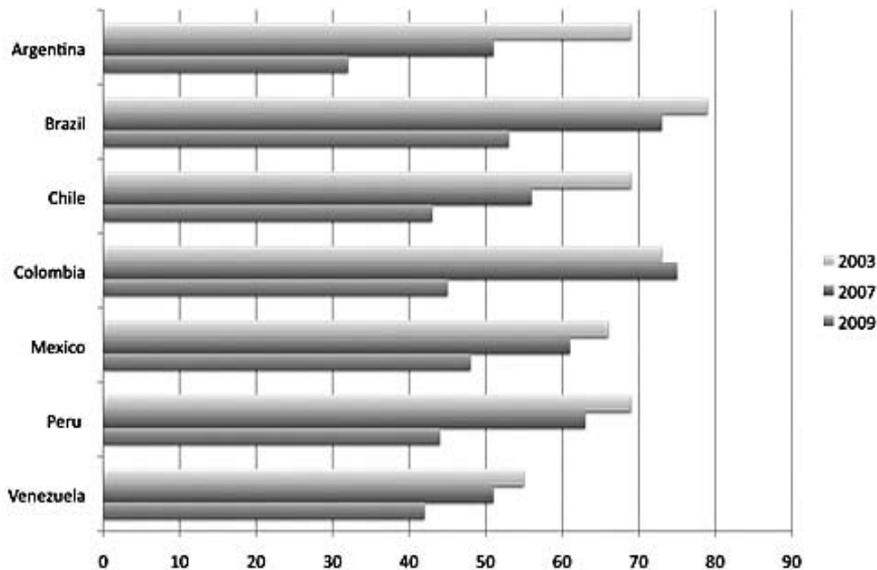


Figura 6. “A economia baseada em comércio é o único sistema para o desenvolvimento do país” (porcentagem dos que responderam “completamente de acordo” ou “de acordo”). *Fonte:* Latinobarômetro

Cubana em 1959 e a subsequente inclusão de Cuba sob a esfera de influência soviética.

Nos finais dos anos setenta, movimentos pro-marxistas / soviéticos, com a assistência cubana floresciam na América Latina, principalmente na América Central. Os sandinistas assumiram o poder na Nicarágua em 1978 e as guerrilhas em El Salvador progrediam contra o governo pro-estadunidense. A América Central veio a ser um problema para os EUA durante a década seguinte.

Após o fracasso da invasão da Baía dos Porcos, Cuba veio a ser o obstáculo principal à posição estratégica dos EUA na América Latina, durante a maior parte da Guerra Fria. O evento levado a efeito por Cubanos anti-Castro, apoiado pelos EUA, fortaleceu os laços cubano-soviéticos. Finalmente levou ao confronto entre os EUA e a Rússia Soviética, devido a descoberta de que os soviéticos haviam colocado mísseis balísticos de médio alcance durante a crise de mísseis de Cuba em 1962.

Até agora a Venezuela, muitas vezes, desempenha um papel similar ao de Cuba du-

rante os anos sessenta e setenta, porém não conta com patrocinador único, como ocorria entre Cuba e a União Soviética durante o auge da Guerra Fria. Mesmo assim, a relação íntima que a Venezuela desfruta com a Rússia, especialmente a militar, cada vez maior, bem como as relações de amizade com o Irã e Coreia do Norte, é motivo suficiente para causar preocupação aos que formulam as diretrizes. Hugo Chávez, que controla vastas rendas de petróleo, está bem situado para adquirir aliados e intimidar os países vizinhos. Seu apoio aos Kirchners da Argentina, com a aquisição de sua dívida soberana, sua amizade com Evo Morales da Bolívia e Correa do Equador e, recentemente, a fanfarronada durante a situação hondurenha, após o golpe militar que derrocou o presidente esquerdista Manuel Zelaya, são bons exemplos. Ademais, o importante é que Chávez direcionou sua agressão contra a Colômbia, causando temor de que poderia ocorrer um conflito referente à demarcação de fronteiras com esse aliado norte-americano vital. A Colômbia colocou em ação uma ofensiva militar contra as FARC em março de 2008

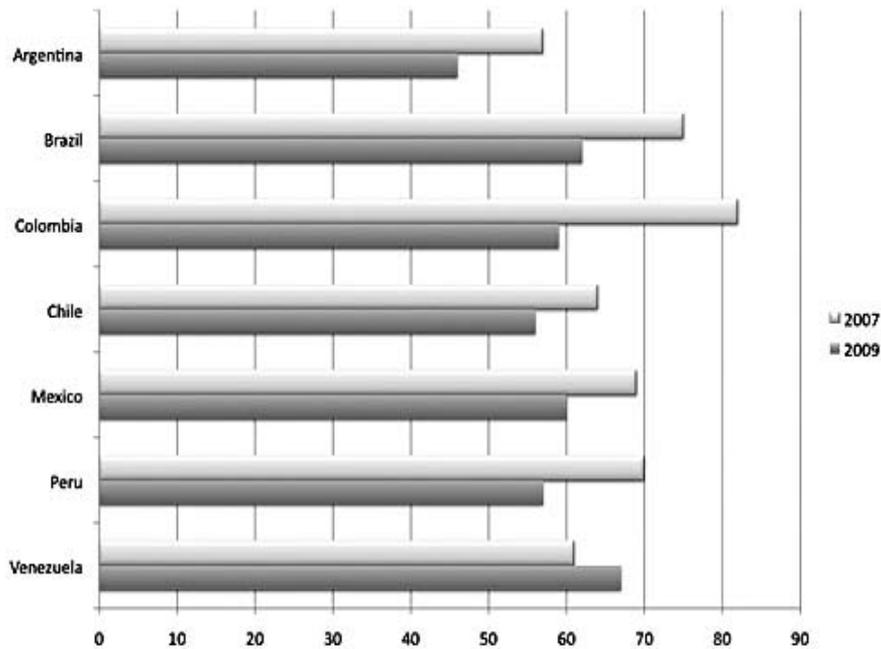


Figura 7. “A economia baseada em Comércio é melhor para o país” (porcentagem dos que responderam “completamente de acordo” ou “de acordo”) Fonte: Latinobarômetro

e bombardeou um de seus acampamentos localizado na fronteira com o Equador, matando um dos líderes principais do movimento. A Venezuela e o Equador reagiram, concentrando as forças na fronteira com a Colômbia, citando a violação de soberania nacional de ambos os países. O exército colombiano encontrou computadores que continham prova da associação de Venezuela e Equador com as guerrilhas *FARC*. As relações diplomáticas entre esses países foram interrompidas. Contudo, após a reunião do *Grupo de Rio*, aliviaram-se as tensões, até certo ponto.

Re-candidatar / recandidatar (?)

A Colômbia veio a ser aliado crítico na América Latina, mais ou menos durante a última década, não somente devido a denominada “guerra às drogas”, mas em geral como baluarte contra os regimes radicais da Venezuela e outros. A administração do Presidente Uribe, pró-EUA, anti-Chávez e a favor de liberaliza-

ção econômica serviu de pedra angular aos empreendimentos norte-americanos para conter a proliferação de regimes autoritários esquerdistas radicais. A administração de Uribe apoiou firmemente a “Guerra ao Terrorismo” de George Bush, defendendo diplomaticamente a invasão do Iraque em 2003, apesar de forte oposição dentro do país. Em retorno, o governo norte-americano foi instrumento importante de apoio à “Guerra às Drogas” na Colômbia através do “Plano Colômbia”, providenciando assistência militar e treinamento norte-americano desde a administração de Andrés Pastrana, em finais dos anos noventa.

Já sabemos que o governo de Uribe chegará ao fim em agosto de 2010 e um novo presidente será eleito. Até pouco tempo, havia certa dúvida a respeito da recandidatura do Presidente Uribe a terceiro mandato. Entretanto, o Supremo Tribunal da Colômbia recentemente pronunciou-se contra a iniciativa, declarando-a uma transgressão da Constitui-

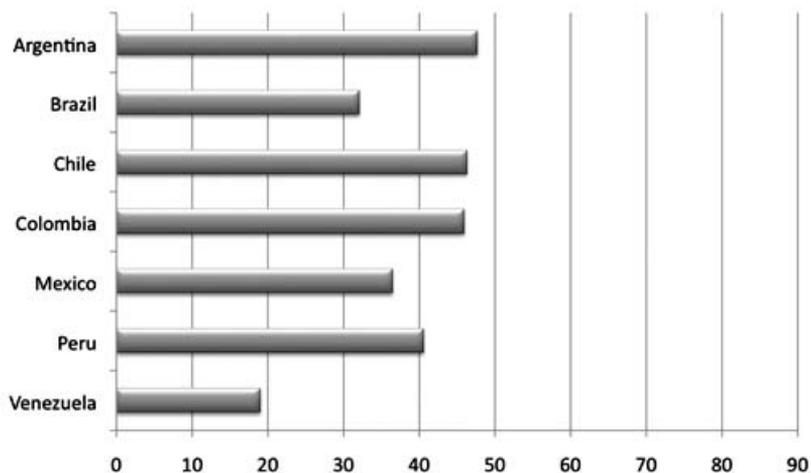


Figura 8. “O estado deve ser o proprietário dos setores industriais e empresas particulares mais importantes” (porcentagem dos que responderam “completamente de acordo” ou “de acordo”), 2008. *Fonte:* O Projeto de Opinião Pública da América Latina da Universidade de Vanderbilt.

ção Colombiana. O Presidente Uribe indicou que cederia à decisão. Assim, a possibilidade da Colômbia mudar de postura política continua incerta. Contudo, enquetes recentes sugerem grande apoio à diretriz do titular, o que muito promete ao partido em 2010.²⁶

As ocorrências da última década criaram grandes problemas aos EUA. Não cremos ser demasiado otimista reconhecer que as mudanças políticas nem mesmo chegam perto das piores hipóteses. O Brasil e o Chile, com governos esquerdistas moderados e sensatos durante os últimos anos – embora pouco inclinados à confrontação direta com os radicais da região, como a Venezuela – não aparentam deixar-se influenciar por elementos autoritários radicais. Visualizemos, agora, um cenário em que ambos tomaram outra direção, extremamente populista. Embora isso pareça extremamente implausível hoje em dia, em 2002 a preocupação era grande de que a vitória presidencial de Lula e de que um governo radical populista sob sua liderança seria um aliado natural da Venezuela ou, até mesmo, das *FARC*. Ou ainda, que tal se Manuel López Obrador, o candidato carismático do *PRD*, da esquerda mexicana houvesse ganho as eleições em 2006? Jamais saberemos

a direção que o México tomaria com uma vitória de López Obrador. A mera possibilidade de tal resultado, combinada à direção autoritária radical convergente na maioria da América Latina acarretaria enormes problemas econômicos, políticos e possivelmente militares às autoridades norte-americanas encarregadas de formular diretrizes.

Os Estados Unidos confrontam-se com grandes obstáculos na América Latina, à medida que passamos à segunda década do século XXI. Contudo, são dificuldades que podemos superar. O que presenciamos, sob o nosso ponto de vista, é o amadurecimento gradativo da democracia na América Latina. Simultaneamente, surge um sistema capitalista em harmonia com o mercado (se bem que ainda vulnerável a choques exógenos, bem como a transtornos internos), que conta com o apoio de grande parte da população latino-americana.

O que os legisladores devem compreender é que o apoio a mercados e à democracia não se converterão necessariamente em apoio automático e incondicional aos EUA. Um aspecto do processo de maturidade na América Latina é reconhecer que a democracia e os mercados existem para os seus próprios inte-

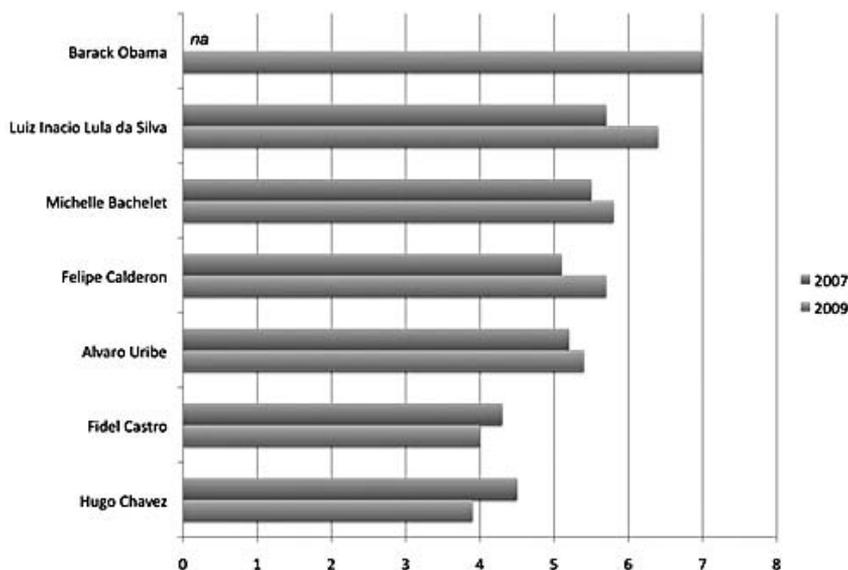


Figura 9. “Avaliação dos Líderes” (A média Latino-Americana 10 = muito bom, 0 = muito mau). *Fonte:* Latinobarômetro.

resses, bem como para os dos EUA. Mas não significa, necessariamente, apoio decisivo às ações norte-americanas que podem ser vistas como contraproducentes. Assim, por motivo algum significa que veremos o regresso do “Consenso de Washington”.

Os EUA devem aprender a aceitar que o capitalismo democrático na América Latina possivelmente assumirá um período um tanto decididamente latino. Provavelmente significa maior participação do estado nos mercados do que normalmente aceito dentro do contexto político norte-americano. As expectativas de que puras economias de mercado livre surjam em direção ao sul são improváveis em futuro previsível. Certo grau de intervenção e direção estatal é inescapável, mas a expectativa é de que dentro dos parâmetros da tradição política latina os sistemas de mercado podem crescer de maneira saudável. A recente vitória da direita democrática no Chile, juntamente com a característica possibilidade de vitórias conservadoras-centristas na Argentina e Brasil durante os últimos anos é bom sinal.

As recentes experiências sugerem que os EUA não são modelo de perfeição em solidez

econômica e mercado livre, em vista de sua intervenção em setores de fabricação de veículos e banqueiros, bem como *deficits* enormes que o país encara. Tampouco projetam exemplo positivo e, portanto, não deveriam nem tentar pregar a outros.

As ocorrências políticas continuarão a complicar as tentativas norte-americanas a mover-se em direção a tão esperada liberalização do comércio no hemisfério. As iniciativas da administração Bush, a fim de alcançar um Acordo de Livre Comércio das Américas-ALCA [*Free Trade of the Americas Agreement-FTAA*] fracassaram e até mesmo os acordos de livre comércio bilaterais com os aliados norte-americanos, como a Colômbia, foram extremamente difíceis de alcançar. Embora um tratado compreensivo teria sido difícil, sob a melhor das circunstâncias, os ganhos obtidos pela esquerda, particularmente na Venezuela, Bolívia, Equador e a tradição estadista peronista na Argentina torna o ALCA extraordinariamente difícil. Além disso, a nova administração do Presidente Barack Obama até agora mostrou-se indiferente às metas do livre comércio, como comprova sua ambiguidade referente à TLC

[NAFTA]. Contudo, em seu primeiro discurso sobre o Estado da União, o Presidente Obama aprovou a abertura de mercados mundiais, declarando que sua administração fortalecerá as relações de comércio com parceiros principais, como a Colômbia.

Não obstante, apesar desses obstáculos, os EUA devem aproveitar a oportunidade oferecida pelo refortalecimento de instituições democráticas comerciais na América Latina, juntamente com a popularidade do novo Presidente norte-americano para apoiar a expansão dos vínculos comerciais de mercado, quer sejam bi ou multilaterais. Isso poderia ser feito sob ou sem os auspícios do ALCA. Tais medidas fortaleceriam o TLC e o relacionamento EUA-México, solidificando os vínculos com a Colômbia e Peru, que se encontram na linha de frente da oposição à esquerda radical e cujos futuros são essencialmente simétricos aos dos EUA, aumentando a confiança de outros regimes constitucionais pro-mercado na região. Teria também um efeito salutar, fortalecendo a emergência do Brasil, possível aliado dos EUA na região, embora pareça claro que, à medida que o Brasil ganha confiança cada vez maior como potência de direito próprio, suas ações serão baseadas em seu próprio conceito de auto-interesse nacional. É a responsabilidade dos EUA estabelecerem diretrizes criativas que aproveitem a postura do Brasil, agora em foco na América Latina e no palco mundial.

É importante notar que com o crescimento de países como o Brasil, um dos membros do BRIC, que emerge como potência em si, talvez seja extremamente difícil para os Estados Unidos manterem o papel histórico que vêm desempenhando como os protagonistas econômicos supremos na América Latina. Embora os EUA continuem sendo a maior economia, os vínculos políticos, culturais e geográficos contribuirão à relações cada vez mais amplas na América Latina o que diminuiria a influência dos EUA na região.

Reduz-se ainda mais o papel dos EUA à medida que aumentam as relações exteriores latino americanas com outras partes do mundo. A China, por exemplo, expande, cada vez mais, sua participação na América Latina, eco-

nômica e politicamente, com claros benefícios para ambas. Os EUA cometerão grande erro, se tentarem obstruir esses vínculos emergentes. A economia global do século XXI deve permitir o desenvolvimento de relações comerciais e políticas múltiplas na América Latina e outras regiões.

Conclusão

Este estudo examinou recentes tendências políticas na América Latina, sugerindo inquietante postura esquerdista. A emergência de diversos regimes autoritários esquerdistas provocaram a sensação de que a América Latina afasta-se rapidamente dos princípios pro-capitalistas e pro-comércio democráticos liberais. Tal câmbio possui inferências importantes para os EUA, referentes a interesses político-econômicos e de segurança militar. O estudo declara que as ocorrências na América Latina merecem opinião mais matizada. Se bem que houve uma deflexão à esquerda na orientação política, é importante distinguir entre a estampa autoritária-radical e a democrática-social do esquerdismo. Como estamos tentando destacar esse ponto, é importante distinguir entre as duas, analisando suas relações para com os Estados Unidos e interesses básicos. Assim, obteríamos melhor perspectiva das relações EUA-América Latina.

Como notamos, tendências opostas importantes também marcaram presença em regiões como a Colômbia e o México. Ademais, existem sinais de que as forças que trouxeram a direita democrática de volta ao poder no Chile produzirão os mesmos resultados no Brasil e Argentina, no mínimo, ajudando a solidificar a posição dos EUA na região.

O resultado dos dados das enquetes sugere que, em geral, o apoio à democracia e aos mercados aumentou. Apesar do que se pode esperar, dada a severidade da crise econômica atual, em parte culpada a banqueiros e capitalistas, demonstra aumento de apoio durante os últimos doze meses. Nada disso sugere que os EUA conseguirão impor sua vontade na América Latina como antes faziam. Deve haver uma conscientização saudável de que, à medida que as instituições políticas latino-

americanas amadurecem e o apoio para com os mercados e as democracias estabilizam-se, seus interesses, às vezes, divergirão dos interesses norte-americanos.

Da mesma forma, deve-se reconhecer e aceitar a emergência de importantes participantes econômicos e políticos no cenário mundial, tais como o Brasil e o México e o aumento de complexidade em relações internacionais econômicas, tais como a presença, cada vez maior da China na América Latina.

De acordo com informe oficial do governo, os laços entre a China e a América Latina são relativamente recentes. Iniciaram em 2001 e são, principalmente, de natureza econômica. Foram concebidos para fomentar relações comerciais com o Chile, a Venezuela e outros que fornecerão matéria-prima tão necessária à economia chinesa que cresce vertiginosamente.²⁷

Embora o comércio seja o que caracteriza a relação sino-latino-americana, os investimentos diretos aumentam e sugerem que os chineses veem tal vínculo a longo prazo.²⁸ Como destacou um informe da OECD [Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico]²⁹ a China é um “anjo para o comércio”, oferecendo uma saída para a matéria-prima da região, concorrendo pelos produtos latino-americanos. Tal como sugere este documento, o comércio oferece certo grau de diversificação aos mercados latino-americanos de exportação. Possivelmente, é alternativa importante à dependência excessiva em mono-mercado.

Talvez nem mesmo a existência de regimes democráticos liberais conservadores em toda

a América Latina pudesse reverter essas tendências. Os EUA também devem estar conscientes de que existe a grande probabilidade de que bolsões autoritaristas, profundamente arraigados, continuarão a existir em partes da América Latina. É bem possível que Hugo Chávez, Evo Morales e aliados não desapareçam em futuro próximo. As décadas futuras do século XXI produzirão uma ordem global cada vez mais multipolar na qual os poderes econômicos e políticos passarão à economias emergentes na Ásia e Brasil. A América Latina contará com estrutura cada vez mais multipolar. Uma democracia e capitalismo sofisticados na região oferecem verdadeira oportunidade aos EUA, desenvolvendo relações mutualmente benéficas a longo prazo, independentes de ciclos periódicos na economia global. Ao mesmo tempo, embora os EUA sejam obrigados a encarar concorrência com a China, a fim de promover seus interesses empresariais e comerciais na região, o que antes não existia, certo grau de concorrência econômica com aquele país e outros, abrirão as portas a grandes oportunidades no México, seu parceiro de TLC, Brasil, Chile e outros. Tal concorrência servirá para incentivar o cultivo de relações mais íntimas, compreensivas e equitativas na região.

Isso ajudará a fortalecer a democracia e os mercados em grande parte da região, à medida que as instituições políticas e econômicas latino-americanas desenvolvem-se em reação aos próprios processos dinâmicos e não como resultado de tentativas norte-americanas em ditar o rumo para a América Latina. □

Notas

1. Ver, por exemplo, Jorge Castañeda, “Latin America’s Left Turn” *Foreign Affairs* 85, no. 3 (maio-junho, 2006) e Hector E. Schamis, “Populism, Socialism, and Democratic Institutions” *Journal of Democracy* 17, no. 4 (outubro 2006).

2. Uma obra clássica sobre o tema é *The Commanding Heights: The Battle for the World Economy* de Daniel Yergin e Joseph Stanislaw (New York: Simon & Schuster, 2002).

3. De acordo com Damarys Canache, a vitória de Chávez em 1998 foi o resultado de múltiplos fatores convergentes, inclusive o declínio do padrão de vida da maioria

dos Venezuelanos, a percepção de corrupção política generalizada, a desintegração dos partidos tradicionais, o aumento de alianças com constituintes e campanha eleitoral dinâmica. Sem embargo, um dos fatores principais da vitória de Chávez foi a existência de apoio popular antigo. Ver “From Bullets to Ballots: The Emergence of Popular Support for Hugo Chávez” D. Canache, *Latin American Politics and Society* 44, no. 1 (Primavera, 2002): 69-90.

4. Perdoa-se ao cínico sugerir que o termo “reforma peronista” é uma contradição. Contudo, reflete que na Argentina, aliás na América Latina em geral, não exis-

tem liberais clássicos de verdade, i.e., partidos que defendem o mercado livre e possuem a chance de governar. Tais pontos de vista tendem a fazer parte de facções e personalidades importantes em partidos conservadores mais tradicionais.

5. Ver Alan M. Taylor, "Three phases of Argentine economic growth." *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*, no. H0060 (outubro, 1994): 1-22.

6. "Under Kirchner, Argentina reversed many of the neoliberal policies of the 1990s and replaced them with a much more prominent role for the state in the Argentine economy. Following the underlying logic of Peronism, most of the Partido Justicialista politicians who had been fervent advocates of neoliberal policies under President Menem became fervent advocates of statist policies under President Kirchner", Mark P., Jones et al., "Government and Opposition in the Argentine Congress, 1989-2007: Understanding Inter-Party Dynamics through Roll Call Vote Analysis." *Journal of Politics in Latin America* 1, no. 1 (2009), 68.

7. De Pavia Abreu e Werneck, notar por exemplo: "But, somewhat surprisingly, the new government opted for policies that by and large represented a continuation of the orthodox economic policies of its predecessor." Marcelo De Paiva Abreu and Rogério L. F. Werneck, "The Brazilian economy from Cardoso to Lula: An interim view." Texto para Discussão no. 504, Departamento de Economia PUC-Rio (outubro 2005), 4.

8. As ocorrências no Brasil conformam com Kingstone e Young de que com o emprego de projeto estatístico de seção transversal em série periódica descobriram que, uma vez que reformas neo-liberais ocorrem, os governos, quer de esquerda ou direita, não importando os discursos de campanha, continuam a seguir a linha neoliberal. Isso sugere que, pelo menos em parte, regimes de aparência radical, ou optam ou são forçados, devido a várias restrições econômicas, domésticas e internacionais, a seguir pelo menos certo grau de moderação e, ao mesmo tempo, manter uma retórica acalorada, a fim de aplacar o núcleo de constituintes. Contudo, é difícil aplicar essa declaração à Argentina e Venezuela e alguns outros países. Peter Kingstone e Joseph Young, "Partisanship and Policy Choice: What's Left for the Left in Latin America?" *Political Research Quarterly* 62, (março 2009): 29-41.

9. "When Lula visited Havana in 2004, Castro wanted to hold a mass rally at the Plaza de la Revolución; instead, Castro got a 24-hour in-and-out visit from the Brazilian president, with almost no public exposure." J. Castañeda (2006): 28-43.

10. A experiência chilena também segue os argumentos de Kingstone e Young (ver nota 7).

11. Ver também Mitchell A. Seligson, "The Rise of Populism and the Left in Latin America." *Journal of Democracy* 18 (julho 2007), 81.

12. Excluem-se os países do Caribe (entre eles Belize e Guiana, frequentemente considerados nações caribenhas), com exceção de Cuba, devido a óbvios vínculos históricos com a América Latina.

13. Ver John C. Dugas, "The Emergence of Neopopulism in Colômbia? The Case of Álvaro Uribe" *Third World Quarterly* 24, no. 6 (dezembro 2003): 1117-1136. Dugas alega que, contrário à tese de que Álvaro Uribe é neopopulista, Uribe não se esforçou muito para cultivar o apoio político entre as massas. De acordo com Dugas, os comícios de Uribe consistem, geralmente, em ouvir as queixas dos cidadãos, e não pronunciar discursos eletrizantes.

14. Ver Carol Wise e Robert Pastor, "The Lost Sexenio: Vicente Fox and the New Politics of Economic Reform in Mexico." *Latin American Politics & Society* 47, no. 4 (Inverno 2005): 135-160.

15. Ver Enrique Krauze, "Furthering Democracy in Mexico." *Foreign Affairs* 85, no. 1 (jan/fev 2006): 54-65.

16. Isso não quer dizer que López Obrador era, de fato, outro Chávez, aguardando nos bastidores. Na verdade, López Obrador, ele mesmo, rejeitou os paralelos para com Chávez. Simplesmente sugerimos que as tentativas redistribucionistas e certa retórica do candidato, referentes à necessidade de democracia em massa, continha paralelos inquietantes para com a Venezuela.

17. Ver A. Manuel López Obrador, "The mob stole the presidency from us." Mexico: Grijalbo Mondadori, 1st edition (agosto 1, 2007).

18. Os resultados da eleição presidencial foram: PAN 35.89% de votos (15.000.284), PRD 35.31% (14.756.350) e o PRI 22.26% (9.301.441).

19. De acordo com a "Consulta Mitofsky", uma das agências de enquetes mexicanas mais influentes, em fevereiro de 2010, 40.5% das amostras diziam que "nunca votaria para o PRD na próxima eleição presidencial". O PRD atualmente possui 11% de apoio para o voto preferencial de Presidente.

20. Ver Kurt Gerhard Weyland, "The Politics of Corruption in Latin America," *Journal of Democracy* 9, no. 2, (abril 1998):108-121 e Jelke Boesten, "Free Choice or Poverty Alleviation? Population Politics in Peru under Alberto Fujimori," *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 82, (abril 2007): 3-20.

21. A enquete de opinião pública mais recente tomada em fevereiro de 2010 pela agência peruana "Ipsos Apoyo Opinion y Mercado" coloca Luis Castañeda Lossio a 22% de votos, bem próximo a Keiko Fujimori (21%).

22. É claro, devemos colocar a ênfase de que como todos os estudos, existem estipulações referentes a erro estatístico. Dado o tamanho da amostra, a margem de erro no último estudo é de aproximadamente 3%.

23. Vale notar que a Argentina, que apenas iniciava a primeira fase de recuperação do colapso monetário de 2003, demonstrou o maior declínio e que a Venezuela,

dominada por Chávez e que com toda a constante barragem de propaganda contra os EUA e capitalismo global, resultou em 42 por cento de acordo com a declaração.

24. Ver o artigo de Alvaro Vargas Llosa “Latin America’s Tilt to the Right?,” *The Independent Institute*, commentary (janeiro 6, 2010).

25. O ex-Ministro de Defesa, Juan Manuel Santos, leal a Uribe é o que foi prognosticado inicialmente para ganhar a corrida presidencial na Colômbia, de acordo com enquete de Ipsos Napoleón Franco. O resultado foi que 23 por cento dos que responderam o questionário votariam para Santos nas eleições deste ano.

26. Ver Kerry Dumbaugh e Mark Sullivan, “China’s Growing Interest in Latin America”, *CRS Report for Con-*

gress, Order Code: RS22119, April 20, 2005, The Library of Congress, United States of America.

27. Nossa perspectiva da influência chinesa emergente na América Latina é bastante benigna. Outros são muito menos otimistas. Ver, por exemplo, Stephen Johnson, “Balancing China’s influence in Latin America” em *Backgrounder* (outubro 24, 2005), 3-4.

28. Ver Javier Santiso (ed.), “The Visible Hand of China in Latin America,” Organization for Economic Cooperation and Development, *Development Center*, abril 4, 2007.

29. Stephen Johnson, “Balancing China’s influence in Latin America”, 4.



O Dr. Euel Elliott é Catedrático de Diretrizes Públicas e Economia Política. Reitor Assistente Sênior para a Escola de Ciências Econômicas, Política e Diretrizes da Universidade de Texas, em Dallas. Recebeu o Bacharelado em Economia e Ciências Políticas de *Virginia Tech* em 1973. Seus diplomas incluem Mestrado em Psicologia pela Universidade de Radford em 1976 e Mestrado em Ciências Políticas de *Virginia Tech* em 1982. Recebeu o Doutorado em Ciências Políticas da *Duke University* em 1987. O Dr. Elliott lecionou em *Virginia Tech*, Universidade de Oklahoma e Universidade de Geórgia e faz parte da UT em Dallas, desde janeiro de 1991. Seus interesses em pesquisa incluem as dinâmicas de formulações de diretrizes públicas, a relação entre a mudança tecnológica e a evolução de diretrizes e a utilização de sistemas adaptivos complexos que permitem compreender a mudança político-econômica.



María Elena Labastida Tovar é palestrante em Economia na Universidade de Texas em Dallas, onde é pesquisadora assistente no *Center for Behavioral and Experimental Economic Science*. Recebeu o doutorado em Diretrizes Públicas e Economia Política da mesma universidade em 2009. Também é candidata para receber um doutorado interdisciplinar em Economia e Ciência Política da Universidade de Genebra. Seus estudos incluem Mestrado em Relações Internacionais pelo *Graduate Institute of International Studies* em 2002 e Mestrado em Estudos Europeus pelo *Geneva’s European Institute* em 2004. Recebeu o Bacharelado em Relações Internacionais pela Universidade Autónoma Nacional do México em 1998. Sua experiência inclui colaboração como assistente de pesquisa para o Embaixador do México em Marrocos em 2000 e para o Diretor de Educação, Ciência e Cultura das Nações Unidas no México, de 1998 a 1999; de 1993 a 1998 foi a coordenadora internacional de mercado para o grupo *SGS*.

Como Enfrentar a Desarmonia na América Latina

O Resurgimento Populista, a Emergência do Centro e as Inferências para as Diretrizes Norte-Americanas

HAL BRANDS

HÁ UMA DÉCADA quase toda a América Latina parecia estar convergindo à democracia e à economia de mercado-livre. Em toda a região, com exceção de Cuba, a democracia progredia e as ditaduras batiam em retirada. Parecia que as lutas ideológicas renhidas do século XX chegavam ao fim. Como um observador notou, era “o fim da política para a América Latina”.¹

Dez anos após, muito mudou. As diretrizes favoráveis ao mercado, produziram ganhos macro-econômicos para muitos países latino-americanos, mas deixaram de aliviar a persistente pobreza e, em certos casos, exacerbaram as dificuldades para os mais indigentes. A democracia levou a grandes avanços em direitos humanos e fez com que as administrações governamentais fossem obrigadas a prestar contas aos cidadãos. Contudo, ainda não produziu as melhorias tangíveis em qualidade de vida que muitos residentes da região esperavam. A miséria, instabilidade, corrupção e a insegurança pública continuam fora de controle, provocando intensa frustração pública e produzindo tumulto político e ideológico intensos.

Os resultados eleitorais dessa turbulência descrevem-se, frequentemente, como uma “volta à esquerda” ou “solavanco à esquerda”.²

Os partidos tradicionalmente associados à esquerda, conseguiram ganhar o poder em muitos países na América Central e do Sul. Os políticos em toda a região colocaram maior ênfase à necessidade de igualdade socio-econômica e a definitiva inclusão da população pobre. De forma mais dramática, líderes,

como Hugo Chávez, adotaram a terminologia da esquerda radical ao condenar o capitalismo, retornando às reformas neoliberais e predicando o estabelecimento de um “socialismo para o século XXI”.

Sem dúvida, a América Latina passa por mudanças políticas e ideológicas importantes. Mesmo assim, as referências à “maré *cor-de-rosa*”, que varre a região, encobrem mais do que revelam.³ A América Latina não experimenta um câmbio uniforme à esquerda. Na verdade, presencia uma competição entre duas tendências políticas distintas.

A primeira é a renascença do populismo radical. Os líderes carismáticos como Hugo Chávez, na Venezuela, Evo Morales na Bolívia, Rafael Correa no Equador, Daniel Ortega na Nicarágua e Néstor Kirchner e Cristina Fernández de Kirchner na Argentina, catalizaram o ressentimento público, tornando possível a ressurreição daquela tradição venerável como grande potência em assuntos regionais. Esses líderes condenam, enraivecidos, as falhas do capitalismo e da democracia e enquadram a política como luta renhida entre o “povo” e a “oligarquia”. Frequentemente nacionalizam a indústria e praticam gastos sociais proflícos para recompensar os seguidores e criar o tipo de relação onde os pobres tornam-se clientes. Alegam que a democracia representativa deve dar lugar a sistema mais personalístico e, por conseguinte, outorgar poder centralizado à presidência. Vociferam contra os Estados Unidos e a globalização, dando à retórica e, às vezes, às diretrizes, um sabor distintamente nacionalista.

O renascimento populista é, de longe, a tendência política em ação mais marcante na América Latina. Provoca hipóteses, tanto de defensores, quanto de críticos. Um admirador descreve esse movimento como “nada menos do que novo momento histórico”, um empreendimento unificado “a fim de liberar a região da mão de ferro do capital financeiro monopolístico global centralizado no Norte.”⁴ Outro observador descreve reação contrária populista anti-americana ao “sul da fronteira” com consequências profundamente negativas para a segurança norte-americana.⁵ Em análise mais sóbria, Peter Hakim do Diálogo Inter-Americano [*Inter-American Dialogue*] considera os efeitos do populismo radical ao perguntar, “Será que Washington está perdendo a América Latina?”⁶

Existe pouca dúvida de que o renascimento do populismo radical é estrategicamente problemático para os EUA. Domesticamente, embora as diretrizes populistas proporcionem benefícios imediatos aos pobres, ultimamente levam ao autoritarismo, polarização, práticas econômicas insustentáveis e a desestabilização geral do país em questão — algo que raramente resulta em benefício para os interesses norte-americanos. Diplomáticamente, a retórica populista possui efeito tóxico ao teor geral das relações inter-americanas. Certos líderes populistas restringiram a cooperação em questões de segurança regional, cujo intuito era solapar a influência norte-americana na América Latina e, no caso de Chávez, seguir diretrizes manifestamente intervencionistas para com as nações vizinhas.

Ainda assim, seria um erro sobrestimar os perigos apresentados pelo renascimento populista. Há pouco motivo para crer que Chávez será bem sucedido em alterar drasticamente o equilíbrio do poder regional. Sua diplomacia estridente alienou possíveis aliados. Suas tentativas em ampliar a influência da Venezuela e moderar o poder norte-americano somente alcançaram resultados confusos. Talvez o importante é que existe maior ambiguidade para com diretrizes estrangeiras de líderes como Correa, Ortega e os Kirchners do que inicialmente parecia ser o caso. Esses presidentes são decididamente anti-americanos em retórica e

cada um deles agiu de modo a menosprezar os objetivos de segurança norte-americanos. Ao mesmo tempo, tacitamente, cooperaram com Washington em diversas questões importantes e parece que conseguiram obter um equilíbrio entre esse imperativo e os aspectos mais radicais da diplomacia populista. Até onde os Estados Unidos conseguirem identificar as possibilidades de colaboração benéfica com esses líderes, talvez possam proteger os interesses indispensáveis aos EUA na região e limitar as repercussões do renascimento populista.

Um ponto de vista demasiado drástico da situação atual também arrisca ignorar os efeitos da segunda tendência essencial à política latinoamericana: a emergência do centro. Tanto na centro-esquerda como na centro-direita, vários líderes reagiram à presente crise administrativa na América Latina de forma mais construtiva do que a oposição populista. Mesclam as diretrizes econômicas pró-mercado à reformas sociais criativas, confrontando as antigas deficiências estatais latinoamericanas. Buscam evitar a polarização e não fomentá-la. Não prometem soluções “maximistas” a problemas arraigados, reconhecem a necessidade de reforma calculada e contínua. Finalmente, esses governos são extremamente pragmáticos acerca de política exterior e perseguem os interesses nacionais de maneira a colocar ênfase em benefícios de cooperação e não na inevitabilidade de confronto com os Estados Unidos.

Essa tendência que Javier Santiso denomina de “trajetórias possibilistas” é aparente em muitos países latinoamericanos, especialmente no Brasil, Chile, Uruguai, México e Colômbia. O desempenho desses governos varia consideravelmente. Os ganhos alcançados normalmente ultrapassam as proezas dos populistas, mais controversais. Mesmo assim, se a tendência centrista for sustentada e fortalecida, os resultados eventuais somente serão favoráveis à estabilidade regional, desenvolvimento econômico sustentável e progresso dos interesses norte-americanos.⁷

Embora o clima político na América Latina cause problemas aos Estados Unidos, oferece também muitas oportunidades. Seus interesses receberão maiores benefícios com o uso

de três diferentes abordagens para com a estratégia, a fim de gerenciar o tumulto político na região. Em primeiro lugar devem, via engajamento, sempre que possível, e com firmeza cuidadosamente calibrada, quando necessário, tentar minimizar as repercussões diplomáticas provocadas por diretrizes estrangeiras populistas. Em segundo lugar, devem capacitar líderes moderados responsáveis, tanto da centro-esquerda como da centro-direita, para incentivar boas alternativas ao populismo. Em terceiro lugar, devem também fazer com que o apoio a esses governos centristas façam parte de campanha maior e a mais longo prazo para dirigir-se à insegurança pública, sub-desempenho econômico, corrupção oficial, extrema pobreza e outras condições que levam ao radicalismo político. Se os EUA conseguirem forjar uma estratégia holística, seguindo esses parâmetros, poderão virar a maré dos populistas radicais, oferecendo a oportunidade de promover crescimento integral, estabilidade democrática e cooperação de segurança eficaz na região.

Expectativas Não Cumpridas

O tumulto atual teve origem em promessas não cumpridas em duas ocasiões importantes referentes a assuntos regionais no final dos anos setenta: a democratização e a reforma econômica neo-liberal. Com início em 1978 e concluindo com as eleições mexicanas de 2000, a América Latina passou a ser democrática. Supostamente em 1978, unicamente quatro países na região mereciam ser chamados de democráticos. Em 2000, somente a Cuba de Castro permaneceu indisputavelmente autoritária. Mais ou menos durante aquele período, os países latinoamericanos adotaram grandes mudanças econômicas estruturais. Para afastar-se das ineficiências da Industrialização para Substituição de Importação [*Import Substitution Industrialization-ISI*] e escapar à dura instabilidade financeira, devido a crise de dívidas no final dos anos setenta e oitenta, os países latinoamericanos deram as boas vindas ao mercado. Reduziram drasticamente as tarifas, privatizaram indústrias estatais e eliminaram os gastos sociais. Incentivaram as ex-

portações, liberaram os fluxos monetários, cortejaram os investimentos estrangeiros e assinaram acordos de livre comércio. O *Ethos* dessas mudanças para o mercado livre foi bem expresso pelo Presidente salvadorenho Armando Calderón, que declarou que queria tornar seu país em “super zona franca”, “o Hong Kong da América Central”.⁸

Naquela época e desde então, as eleições e mercados livres foram proclamados como os antídotos ao subdesempenho econômico e à má administração pública que há tempos afigem a região. De certo modo, essas expectativas não eram por completo infundadas. As violações de direitos humanos desapareceram rapidamente, à medida que governos eleitos suplantavam os regimes militares repressivos. Ao final dos anos noventa os latinoamericanos, em média, estavam um pouco mais a salvo da ameaça de terrorismo que o próprio governo vinha perpetrando contra o povo há décadas. A democratização oferecia novos rumos ao ativismo social, ao protesto e à resolução pacífica de disputas, fazendo com que a política regional passasse a ser um jogo menos letal.⁹

As reformas neo-liberais também foram benéficas, dando origem a certo número de efeitos macroeconômicos salutares. As diretrizes em prol do mercado levaram ao crescimento do comércio, investimentos em toda a região e o declínio dramático da dívida soberana. A inflexão que alcançou proporções catastróficas durante a crise, baixou a 14 por cento durante a década de noventa. O neo-liberalismo também ajudou a reabilitar o desenvolvimento após as recessões desastrosas dos anos oitenta. A média de crescimento para a América Latina durante os anos noventa foi de 3,5 por cento (não espetacular, mas muito melhor do que o declínio que assolava a década anterior). O Chile, com 6,7 por cento, tomou seu lugar entre os líderes mundiais. Em 2005, as economias latinoamericanas cresceram em média 5 por cento, o melhor resultado registrado em um quarto de século.¹⁰

Entretanto, para o latinoamericano típico os resultados foram bem menos satisfatórios. Nem a democracia nem o neo-liberalismo conseguiram aliviar os males que assolam sua existência cotidiana: a corrupção governa-

mental, o narcotráfico, o crime organizado e um estado de direito falho, entre outros. Nem mesmo dirigiram-se ao que um historiador denomina de “pecado original” da América Latina: a pobreza oprimente e a injustiça social.¹¹ As estatísticas de indigência para a região melhoraram um tanto desde o advento do sistema neo-liberal, mas permanecem assustadoras: 213 milhões (40,6 por cento da população) vivem em situação de pobreza; 88 milhões ganham menos de US\$1 por dia. Os serviços de saúde básicos passam por alto 150 milhões de pessoas; 130 milhões não têm acesso à água potável. O coeficiente *Gini* é aproximadamente um terço mais alto do que a média mundial e a pobreza crônica (passagem da mesma de uma a outra geração) está tão fora de controle que 80 por cento dos latinoamericanos acreditam que “é quem você conhece e não trabalho duro que leva ao sucesso”. Como um estudioso explica, “As pessoas acorrentadas pela pobreza sabem que é impossível tentar escapar”.¹²

Em certos aspectos, a combinação de reforma neo-liberal e um aparato estatal defeituoso, na verdade servem para exacerbar a desigualdade e a dificuldade do povo. Os cortes drásticos em despesas sociais ajudaram a restaurar a estabilidade fiscal mas também aumentaram as dificuldades para os mais pobres. A venda de indústrias governamentais vitais à classe rica rompeu os monopólios estatais ineficazes. Entretanto, devido a falta de mecanismos de impostos redistribucionistas, também levaram à contínua concentração de renda em muitos países. A abertura de economias latino-americanas ajudaram o crescimento de empresas de exportação, mas frequentemente acarretaram demissões temporárias ou cortes salariais para trabalhadores em setores que estão agora expostos à concorrência estrangeira sem precedentes. Da mesma forma, o impacto de crises financeiras que assolaram o Brasil, México, Argentina e outros países durante os anos noventa e início da década de 2000 – exacerbado pela fuga de capital, investimento especulativo e outros efeitos colaterais da reforma neo-liberal – atingiu especialmente os pobres e a classe média. Como um diplomata norte-americano mais tarde reconheceu, o neo-

liberalismo foi “feito sob medida para os que estavam por cima”, e aqueles que estavam lá embaixo viam benefícios cada vez menores.¹³

A desilusão popular resultante foi enorme em amplitude e intensidade. A confiança na democracia diminuiu, desde o otimismo inicial dos anos noventa, à medida que número cada vez maior de cidadãos concluiu que (relatórios da *Freedom House*) “os benefícios antecipados de melhor qualidade de vida não ocorreram”.¹⁴ De acordo com o relatório anual do Latinobarômetro, 69 por cento dos latinoamericanos creem que seu país “está sendo governado para o benefício de um punhado de grupos poderosos”, e somente 38 por cento dizem que estão “muito satisfeitos” ou “bem satisfeitos” com a maneira como a democracia funciona.¹⁵ Somente 21 por cento de residentes regionais professam confiança em partidos políticos de seus países e mais de 50 por cento “estão dispostos a sacrificar o regime democrático em câmbio de progresso socio-econômico de verdade”.¹⁶

O antagonismo para com o neo-liberalismo é ainda mais pronunciado. Os protestos contra as diretrizes orientadas ao mercado são frequentes e estridentes: os distúrbios públicos na Venezuela em 1989 que resultaram em centenas de mortes; a revolta zapatista no México em 1994; o aumento de grupos de protesto social como o “Movimento dos Sem Terra” no Brasil; as “guerras de água” na Bolívia; as demonstrações anti-globalização vociferantes que balançaram a Cúpula das Américas em 2005 e outros incidentes provam o que Gabriel Marcella denomina de “ressentimento cultural poderoso” em curso na América Latina.¹⁷ A falta de satisfação com a situação socio-econômica é evidente, porque tantos latinoamericanos anualmente votam, por assim dizer, com os pés, pois continuam caminhando até sair da região, emigrando a outras partes. Um clima de “grande animosidade e ressentimento” é agora o pano de fundo essencial contra o qual os políticos de todas as estirpes devem fazer campanha e governar.¹⁸

Em toda a América Latina, a crise deu ao “neo-liberalismo” má reputação, impelindo as questões de pobreza e exclusão à frente da fila de assuntos regionais. Contudo, não levou

ao estabelecimento de sistema alternativo único de política e administração governamental. Ao contrário, deu origem a duas abordagens antagônicas. O bom entendimento dessas metodologias e inferências é essencial para analisar o panorama estratégico atual e delinear uma metodologia norte-americana eficaz para a região.

O Renascimento Populista

Pode-se descrever o primeiro sistema como populismo radical. Como nota Kurt Weyland em seu artigo seminal a esse respeito, o populismo é conceito disputado. Os estudiosos e outros autores oferecem grande número de definições para o termo. Alguns enfocados em fatores socio-econômicos, outros que o consideram como pertencente à categoria retórica ou política. Ainda outros veem o populismo como normativo, usando o termo essencialmente como descrição pejorativa de diretrizes ou políticos com os quais discordam.¹⁹

Para o propósito desta análise, defino o populismo como a estratégia política centralizada em mobilização daqueles insatisfeitos com a ordem socio-econômica e política atual. Normalmente, envolve diversas características básicas: um líder carismático que critica o sistema existente e instituições representativas; a defesa de confronto maniqueísta entre indivíduos virtuosos e a oligarquia venal; as diretrizes socio-econômicas destinadas a criar vínculos clientelísticos entre os membros do eleitorado favorecido (normalmente os oprimidos, mas também a classe média, em certos casos) e o regime; e a aversão à democracia liberal clássica, em favor à formas de representação política mais personalistas e “diretas”.²⁰

Dada a marginalização, exclusão, autoritarismo e, em geral, má administração governamental que há muito afigem a região, não é de surpreender que o populismo possui longa e distinta linhagem. Após o advento da era de política de massa nas primeiras décadas do século XX, líderes carismáticos como Getúlio Vargas, Juan Perón e José Velasco Ibarra catalizaram a insatisfação das classes média e baixa à oligarquia predominante para forjar movimentos baseados na mobilização do ressen-

timento público em massa. Afirmavam incorporar a determinação dos destituídos, dando substância à retórica, outorgando subsídios, aumento de salário e outras recompensas econômicas mais que generosas aos seguidores. Nacionalizaram a indústria, defenderam a *ISI* e declararam forte aversão retórica (às vezes desacreditadas em prática) à influência estrangeira na economia doméstica. Em algumas ocasiões, os populistas reconciliaram seu estilo político às restrições da democracia representativa; em muitos casos, sua liderança plebiscitária e personalística levou à marcante erosão de procedimentos democráticos e uma volta ao autoritarismo. Acima de tudo, o populismo clássico prosperava com confronto e conflito. Após alcançar o poder em onda de irritação popular, tais políticos optavam em atizar esse ressentimento em lugar de aplacá-lo.²¹

Esse programa permitiu a líderes como Vargas, Perón, e Velasco Ibarra dominar a política de seus países, durante décadas. Velasco Ibarra disse certa vez: “*Dame un balcón y seré Presidente*”. O fato de haver alcançado a presidência cinco vezes prova que sua declaração foi mais que simples bravata.²² Infelizmente, em geral, os populistas primam mais em política do que em administração governamental. A retórica dissidente favorecia a polarização social febril; o autoritarismo exacerbava as falhas administrativas, causando enorme ruína institucional. O sistema econômico intervencionista, que girava em torno da indústria controlada pelo estado, diretrizes fiscais e orçamentárias infacionárias e uma indiferença para com *dé cits*, eventualmente levaram ao desastre macroeconômico. Com a chegada dos anos oitenta, os traumas da crise de dívida soberana que resultaram em descrédito e eventual desaparecimento da *ISI*, deram a impressão de que a América Latina havia se afastado do populismo, talvez para sempre.²³

Ultimamente, contudo, passa por incrível renascimento, especialmente em países onde a crise econômica, a instabilidade política e a desilusão pública resultante levaram ao descrédito e à desintegração do sistema do partido existente. Essa deterioração deu lugar a novas oportunidades para uma contingência de populistas carismáticos que, como os pre-

decessores do século XX, praticam uma forma personalística de política, caracterizada por rábido senso de injustiça e predileção pelas soluções radicais.²⁴

Os Praticantes Contemporâneos de Populismo

Essa tendência é mais marcante na Venezuela, onde Chávez utiliza terminologia quase marxista: “socialismo para o século XXI”; “socialismo bolivariano”, a fim de descrever um projeto populista requintado. Desde a campanha eleitoral bem sucedida de 1998, Chávez vem cultivando uma “coalizão de perdedores”, i.e., grupos historicamente marginalizados e outros que experimentaram maior padecimento do que ganho com a reforma neo-liberal, a fim de suplantar o desacreditado regime do *Punto Fijo* e dramaticamente reformular a política nacional.²⁵ Explora o rancor popular para com arranjos herdados (“a democracia representativa fracassou na América Latina”, diz ele; o neo-liberalismo é “o rumo do inferno”) e retrata-se como figura “missionária” que liderará as massas à salvação.²⁶ O importante é que usa as rendas obtidas da nacionalização das diferentes indústrias: petrolífera, aço, telecomunicações, cimento e banqueira, para financiar uma variedade de projetos sociais dispendiosos: transferências monetárias diretas, medicina e produtos alimentícios subsidiados e até mesmo a construção de 12 “cidades socialistas” auto-suficientes para os necessitados.²⁷

Tais medidas (bem como um influxo de riqueza proveniente do petróleo) fizeram de Chávez uma figura bem popular, permitindo que colocasse em andamento as mudanças políticas fundamentais. Como parte de tentativas para criar uma democracia “direta” ou “participativa”, Chávez mobilizou os seguidores através de grupos patrocinados pelo governo como os *Círculos Bolivarianos* e os *Consejos Comunitários*. Frequentemente recorre a referendos para levar vantagem de rivais políticos, expandindo muito sua autoridade executiva. Contudo, a completa reforma constitu-

cional foi derrocada em 2007, mas Chávez teve êxito em fazer com que as forças armadas permanecessem completamente leais para com o “socialismo bolivariano”, preenchendo as vagas na legislatura e tribunais com os aliados, apoderando-se do controle direto da *PDVSA* [*Petróleos de Venezuela SA*], a empresa petrolífera estatal, e outras instituições, antes autônomas. Também pôs um fim aos limites de mandados presidenciais. O resultado foi enorme centralização de poder. As instituições nominalmente independentes como o *Consejo Electoral* e *Asemblea Nacional* “tornaram-se meros anexos do executivo”, escreve um observador; “o estado de direito é, no melhor dos casos, periférico”.²⁸ Durante tudo isso, Chávez continua a enquadrar a política venezuelana como luta entre os destituídos e a oligarquia. Seus inimigos, clama, são “os inimigos do povo”.²⁹

Na Bolívia, Evo Morales aproveitou o ressentimento de anos e os deslocamentos recentes causados pelo neo-liberalismo para forjar um sistema etno-populista.³⁰ Qualifica o capitalismo de “pior inimigo da humanidade” e jura trabalhar em prol de sistema “pós-capitalista” baseado em tradições comunitárias majoritárias, ou seja, a população indígena, historicamente marginalizada.³¹ Seu governo atarrachou o controle das indústrias de extração e usa o orçamento para a despesa pública dedicada ao serviço social e capacitação política seletiva para mobilizar os sindicatos, comunidades indígenas e outras fontes apoiadas por organização básica. Sustentado por esse apoio, o *Movimiento al Socialismo-MAS* obteve a aprovação de nova constituição que expande o controle da economia e do executivo do governo pelo governo, limita o tamanho de posse de terras no futuro, estende direitos e privilégios especiais às comunidades indígenas, enfraquece os limites de mandados presidenciais e “clama” que o país é uma república “plurinacional”. Através desse processo, Morales deixou bem claro que prefere conf ito a consenso. Tacha os inimigos de “fascistas”, “racistas”, “terroristas” e “oligarcas”. Ameaça confrontar a oposição “nas ruas” e usa uma variedade de manobras dúbias (mas politicamente populares) para redigir e simu-

lar a nova constituição.³² Se necessário, diz o Vice-Presidente Álvaro García Liñera, o regime e partidários utilizarão “estilingues e Mausers” para apoderar-se “completamente do poder”.³³ Correa usou táticas abrasivas similares, a fim de causar a ruptura da *partidocracia*, o sistema político equadoriano malajustado. Como Chávez e Morales, Correa prospera com a cólera popular e promete travar guerra de classe como diretriz oficial. “O povo terá a oportunidade de punir a oligarquia e os partidos políticos”, diz ele.³⁴ Ao tomar posse, Correa atarrachou o controle governamental em setores bancários e energéticos, bem como em certas companhias de comunicação, usando os procedimentos para financiar subsídios para os pobres, pensões para os idosos, projetos de obras públicas e outros programas sociais. Os ganhos políticos derivados dessas medidas permitem a Correa mobilizar novos eleitorados e colocar em campo uma campanha “hiperblebiscitária” que estraçalhou a estrutura institucional existente, outorgando-lhe amplos poderes na redação de nova constituição.³⁵ Esse documento, entre outros, estende maior controle executivo a uma série de instituições, antigamente autônomas, dá ao presidente a opção de abolir o Congresso Nacional e em potencial, permite que permaneça em poder até 2017. Esse programa de “mudança rápida, profunda e radical” escreve o Grupo de Crise Internacional [*International Crisis Group*] fundamentalmente alterou a dinâmica da democracia equadoriana: “O poder concentra-se, cada vez mais, na pessoa do presidente”.³⁶

Se bem que o renascimento populista é mais bem definido nos Andes, manifesta-se também na Argentina. Sob os Kirchners, o Partido Peronista reconectou-se com certas raízes populistas. Néstor Kirchner tentou aproveitar o ressentimento popular oriundo da crise econômica de 1999-2002, estabelecendo vínculos de patrocinação com os *piqueteros* (grupos de protesto definitivamente patrocinados pelo estado), reestabelecendo os laços tradicionais peronistas com a classe trabalhadora e com os pobres, implementando controle de preços, redução de impostos, aumentos de salário e subsídios direcionados a esses

grupos.³⁷ A necessidade de encontrar rendas para esses programas foi calculada, incorporando a nacionalização (uma vez mais) da linha aérea argentina principal, tentativas para tomar controle do sistema privado de pensões e a segurança de maior controle presidencial sobre o orçamento nacional e a arrecadação de impostos de renda.³⁸ Ademais, desde 2005, aproximadamente, a Argentina parcialmente afastou-se da ortodoxia macroeconômica. Néstor declarou que o Fundo Monetário Internacional (FMI) das Nações Unidas (ONU) era uma “ditadura” e ele e a esposa utilizaram diretrizes de despesas mais extravagantes.³⁹ Ao mesmo tempo, os Kirchners aproveitaram a sobra de tudo que tem a ver com o peronismo e a debilidade de instituições rivais, como a legislatura e o judiciário para expandir o poder executivo. Como nota Ignacio Walker, a ruptura da estrutura institucional existente não é tão grande na Argentina como nos Andes, mas o país, assim mesmo, encontra-se “em algum ponto entre a estrutura de democracia personalística e a “democracia de instituições””.⁴⁰

Daniel Ortega é o neopopulista latinoamericano mais idiosincrático. Iniciou a carreira como guerrilheiro marxista. Agora é um caudilho corrupto que adota as diretrizes econômicas pró-mercado. Seu triunfo na campanha presidencial de 2006 não foi devido a falta de satisfação popular com a pobreza arraigada e o sistema político ineficaz, mas ref etiu também sua aliança estratégica com um líder de oposição corrupto e sua habilidade de manipular o dispositivo eleitoral nicaraguense.⁴¹

Apesar disso, as facetas essenciais de seu programa encaixam-se bem ao paradigma do populismo. Utiliza carisma pessoal, a credibilidade de revolucionário que perdura, as denúncias estridentes (mesmo se insinceras) do “genocídio causado pelo capitalismo global” e o direito de nomeação a cargos públicos, controlado para manter a lealdade entre certos eleitorados empobrecidos e, a fim de manter um grupo crítico de sandinistas prontos para sair pelas ruas em sua defesa.⁴² Manipulou habilmente o firme controle do partido, seu “pacto” com o ex-presidente Arnoldo Alemán e centenas de milhões de dólares em assistên-

cia, não registrada, da Venezuela, a fim de eleger, paralizar ou simplesmente ignorar aquelas instituições que existem para controlar seu poder. Uma vez assumido o poder, Ortega expandiu e muito sua autoridade executiva sobre as forças armadas, a polícia, o orçamento e os tribunais. Clama agora pela “democracia direta”, sob a forma de *Consejos de Poder Popular* controlados pelos sandinistas, a possibilidade de re-eleições presidenciais indefinidas e a transição ao sistema de um só partido. A autoridade política tornou-se tão personalizada que é comum a observação de que o *Sandinismo* cedeu ao *Danielismo*.⁴³

Como seu estilo eclético indica, não existem dois tipos idênticos de populismo contemporâneo. Em maior âmbito, contudo, as diretrizes seguidas por cada um desses presidentes seria bem familiar a líderes como Vargas ou Perón. Agora, como antigamente, o antagonismo popular e a deficiência de instituições políticas latinoamericanas provocaram um sistema baseado em favoritismo, confronto e a personalização do poder.

Os Problemas para os Estados Unidos

O renascimento do populismo radical apresenta dois obstáculos principais aos que formulam as diretrizes norteamericanas. O primeiro tem a ver com os prospectos para a estabilidade democrática e a sustentabilidade do desenvolvimento econômico da região. O segundo com a segurança do hemisfério e a cooperação diplomática, bem como o teor geral dos assuntos EUA-Latinoamericanos.

Acerca do primeiro, é improvável que os vários sistemas populistas existentes atualmente providenciarão a administração governamental necessária para alcançar a estabilidade e a prosperidade a longo prazo. Com certeza, o populismo possui relação ambígua para com as dificuldades administrativas públicas. A popularidade de políticos como Chávez, Morales e outros resulta do fato de que as nações latinoamericanas deixaram de satisfazer as necessidades básicas de seus cidadãos, de forma contínua. A curto prazo, os gover-

nos populistas foram relativamente bem sucedidos em dirigir-se, uma vez mais, a algumas dessas deficiências. O orçamento público dedicado à despesas de serviço social levou a índices de indigência mais baixos (embora disputa-se o tamanho das gotinhas) e, grupos tradicionalmente marginalizados, em certos casos, conseguiram voz política mais forte. Em sentido mais amplo, embora o estilo populista incessante e deliberadamente use o confronto, em países como a Venezuela, Bolívia e Equador, pode-se alegar que tal abordagem foi justificada em sistemas políticos abolidos corruptos, irresponsáveis e instáveis.⁴⁴

Agora, como antes, as consequências a longo prazo do domínio populista são, em geral, perniciosas. Esses efeitos nunca são precisamente os mesmos, mas é possível deduzir várias conclusões. Por exemplo, os programas econômicos implementados pelos populistas andinos são insustentáveis. A nacionalização do setor energético é politicamente popular e permite altos níveis de despesas sociais, mas também amedronta os investimentos estrangeiros, impede a diversificação da economia e o desenvolvimento de setores emergentes, deixa esses países mais vulneráveis às vicissitudes de preços internacionais para o mercado de matéria-prima e cria incentivos para a corrupção.⁴⁵ Por exemplo, na Venezuela, a inflação vai bem além dos 20 por cento. A base industrial diminuiu bruscamente, até mesmo quando as rendas petrolíferas injetaram quantias monetárias sem precedentes na economia e toda a classe de homens de negócios (“Bolígarcas”) enriqueceu-se pela corrupção e o nepotismo.⁴⁶ Problemas similares, mas não tão pronunciados, surgem na Bolívia e Equador. Como Correa recusa-se a pagar uma dívida soberana “imoral e ilegítima”, manterá seu país fora de mercados de capital internacionais durante muitos e muitos anos.⁴⁷ Até mesmo sob uma versão mais limitada de economia populista praticada pelos peronistas, o alto crescimento encobre problemas estruturais inquietantes. Os controles de preço causaram falta de energia, gastos promíscuos elevaram a inflação acima de 20 por cento e é tida como a economia mais vulnerável da América Latina.⁴⁸

Com respeito à diretriz social, o gasto populista colocou muitos recursos em mãos de pobres, mas muitas vezes de forma mais condescendente do que capacitadora. Normalmente, o governo coloca condições políticas para que o povo tenha direito a participar em programas sociais. O Governo venezuelano leva a efeito campanhas de registro de voto, via diferentes programas. O MAS “incentiva” ativamente que os recipientes de assistência participem em comícios em prol do regime e grupos como os *Consejos del Poder Ciudadano*, os *Círculos Bolivarianos* e os *piqueteros* foram usados para garantir que a assistência foi somente aos leais ao governo. Da mesma forma, em pagamento pelo apoio governamental a essas organizações existe a expectativa de que irão mobilizar-se para intimidar ou derrotar os inimigos políticos do presidente, como de fato ocorreu em muitas ocasiões.⁴⁹ Em geral, a ênfase principal dos programas sociais em vários países, em particular a Venezuela, Bolívia, Argentina e Nicarágua, parece ser menos em capacitar a mobilidade social e o crescimento auto-sustentável do que em usar transferências diretas de recursos para criar redes de favoritismo político e *clientilismo*. Como escreve Juan Rial, “Os subsídios são feitos para capacitar grupos sociais a continuar a fazer o que sempre fizeram – protestar contra sua condição social. Essa pressão cívica, por sua vez, serve para legitimar aqueles em poder”. O resultado final não é o “desenvolvimento sustentado vigoroso e inclusivo”, mas um “círculo / ciclo vicioso” de favoritismo e protesto.⁵⁰

No domínio político, é mais provável que as diretrizes populistas exacerbem as falhas administrativas públicas e a democracia em lugar de corrigi-las. A personalização do poder e estilo administrativo plebiscitário são úteis para sobrepujar os rivais e efetuar rápida mudança, mas em última palavra são corrosivos àquelas práticas e instituições – partidos fortes e um sistema de controles e equilíbrios em bom funcionamento, principal entre eles – cruciais à prestação de contas governamental e ao estado de direito.⁵¹ Como Carlos de la Torre escreve, ademais, a pressuposição de que os líderes políticos representam a vontade autêntica do povo muitas vezes traduz-se na

crença de que “aqueles que não aclamam o líder podiam ser silenciados ou reprimidos”.⁵² Essa tendência para com a impunidade governamental é evidente em qualquer exemplo de ocorrências: intimidação política e restrições da cobertura pela mídia na Venezuela; o apoio de Morales a grupos de protesto violentos e atos de “justiça comunitária”; a recusa de Correa em aceitar a verificação de hegemonia executiva no Equador; a fraude eleitoral de Ortega e as agressões contínuas contra a liberdade de imprensa na Nicarágua.⁵³ À medida que esses líderes pisoteiam os procedimentos democráticos a caminho de reforma radical, arriscam aprofundar a decadência política que herdaram.

Finalmente a combinação de rápida mudança política, as medidas quase autoritárias e a retórica maniqueísta é volátil e frequentemente resulta em polarização interna cada vez maior. A violência pontuou os debates de reforma constitucional no Equador e Bolívia e as fendas geográficas e socio-econômicas pre-existentes aprofundaram-se em ambos os países.⁵⁴ A política venezuelana torna-se altamente volátil, à medida que o programa de Chavez desenrola-se e pode ser que a violência esteja aumentando.⁵⁵ A Argentina permanece relativamente estável, mas em Nicarágua, os entrecosques que seguiram as eleições fraudulentas de novembro de 2008 provocaram temores de que se as válvulas de escape para a mudança pacífica fossem cerradas, fomentaria a nova onda de derramamento de sangue político. “Se os arranjos institucionais presentes provarem ser – como parece ser o caso – impérvios à mudança”, adverte Kevin Casas-Zamora da Instituição *Brookings*, “é bem possível que as disputas políticas futuras serão solucionadas nas ruas ou montanhas”.⁵⁶ Os líderes populistas prometem um atalho ao desenvolvimento, democracia com significado e justiça social. Contudo, na maioria das vezes, seus dilemas simplesmente complicam os problemas latinoamericanos arraigados, um resultado de mau augúrio para a estabilidade a longo prazo ou para os interesses norteamericanos na região.

Em certos aspectos, as ramificações diplomáticas do populismo latinoamericano são

também inquietantes. Retoricamente, a diplomacia populista invariavelmente coloca em destaque antiamericanismo virulento. Isso reflete disputas específicas, pessoais, referentes às diretrizes (Os EUA providenciaram apoio tácito a um golpe fracassado contra Chávez em 2002, por exemplo e, as autoridades norte-americanas foram francamente hostis para com Ortega e Morales durante suas campanhas presidenciais) mas também é o coeficiente natural ao programa doméstico populista. Esses governos, escreve um analista, tomam parte “em projetar a luta de classe entre os ricos e os pobres ao palco das relações internacionais”.⁵⁷ Da mesma forma que condenam as iniquidades do sistema capitalista em seu país, também rangem os dentes contra os patrocinadores principais do mesmo no estrangeiro. Morales chamou o Presidente George W. Bush de “terrorista” e regularmente “descobre” complôs liderados pelos EUA contra seu regime.⁵⁸ Chávez adverte que uma invasão norte-americana é iminente e em 2006 referiu-se a Bush como “o demônio”.⁵⁹ (A reação de Correa: “Chamar Bush de demônio ofende o demônio”).⁶⁰ A verbosidade de Ortega não é menos estridente. Condena os EUA de “imperialistas globais”.⁶¹ Tal retórica dirige-se principalmente ao consumo doméstico, mas, de qualquer modo, perpetua a velha ladainha de culpar os problemas da América Latina na malevolência norte-americana, exercendo assim um efeito negativo no clima geral das relações hemisféricas.

Em alguns casos, essa retórica também indica as diretrizes projetadas para complicar a postura estratégica norte-americana na região. Vários líderes populistas buscaram forjar vínculos com potências extra-hemisféricas para combater a influência norte-americana. Ortega, recentemente redigiu uma proposta para que Irã financiasse um porto marítimo de US\$350 milhões e nova usina hidrelétrica. Também comprou armas de, e aumentou a cooperação militar com, a Rússia e deu a Moscou forte apoio diplomático durante a guerra com a Geórgia em 2008.⁶² Correa anunciou planos para a compra de armas do Irã e fortaleceu a cooperação em energia com Teerã.⁶³ Morales claramente promove seus arranjos

com *Gazprom* (a companhia de energia russa) e parceria econômica cada vez maior com o Irã como medida defensiva contra a potência financeira e diplomática norte-americana. Atualmente explora maiores colaborações militares com Moscou. Anuncia aos quatro ventos a oposição à influência norte-americana na América Latina, dizendo que a Bolívia deve forjar um “eixo do bem” para derrotar Washington e seu “eixo do mal”.⁶⁴

Chávez é ainda mais enérgico nesse sentido, assiduamente cortejando participantes extra-hemisféricos, como possíveis aliados. Comprou equipamento estratégico de comunicações da China e jura colocar o petróleo “à disposição da grande pátria chinesa”.⁶⁵ Chávez hospedou bombardeiros estratégicos e navios de guerra russos em 2008; utilizou as rendas de petróleo para comprar grande número de tanques, aviões, sistemas antiaéreos e outras armas russas; e proclama a “parceria estratégica” com Moscou. “A Rússia é um aliado da Venezuela”, declarou recentemente. “A Rússia está conosco.”⁶⁶

No caso de Chávez, essas medidas fazem parte do que o Diretor da Agência de Inteligência de Defesa [*Defense Intelligence Agency – DIA*], Michael Maples, identificou como uma campanha mais ampla para expandir o poder Venezuelano, solapar os regimes favoráveis aos EUA e assim, “neutralizar a influência norte-americana em todo o hemisfério”.⁶⁷ Para esse propósito, Chávez forneceu apoio financeiro e moral a candidatos populistas no México, Peru, Nicarágua, Bolívia e Argentina, encaminhou armas e assistência monetária às Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia [*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-FARC*] e continuamente provoca os governos pró-EUA no México e Colômbia. Os fundos da riqueza petrolífera venezuelana financiam o *PetroCaribe*, iniciativa de assistência projetada para forjar alianças com países da região que possuem pouco petróleo. Também paga para a compra estratégica de títulos de alto risco [*junk bonds*] da Argentina, bem como assistência militar, econômica e tecnológica generosa para os governos da Nicarágua, Equador, Bolívia e outros. Chávez lançou a *Alternativa Bolivariana para las Américas* [em 24

de junho de 2009 rebatizada *Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América*] em reação às propostas norte-americanas para uma Zona Franca das Américas. Desde então alega que essa organização deve-se transformar em aliança militar contra os Estados Unidos. Mesmo vendendo seu petróleo a Washington, utiliza esse lucro para cortejar uma coalizão anti-EUA. A Venezuela possui “o trunfo do petróleo, bastante poderoso, para jogar no palco geo-político”, assim diz. “É um trunfo e com ele vamos jogar duro”.⁶⁸

Como mencionado abaixo, nem a eficácia da petro-diplomacia venezuelana, nem a coesividade dessas parcerias devem ser exageradas. Mesmo assim, é claro que elementos da diplomacia populista são fontes de instabilidade na região e obstáculo para cooperação de segurança mais eficaz com os EUA. Os três populistas andinos limitaram a cooperação de combate a narcóticos com os Estados Unidos: a Bolívia, ao botar na rua a *Drug Enforcement Agency-DEA*, permitindo grande aumento no cultivo da coca; Correa, ao cancelar o contrato da base aérea arrendada, de alto valor estratégico e Chavez ao recusar-se a trabalhar com as agências de combate a narcóticos norte-americanas, tolerando, assim, a participação direta do governo em narcotráfico.⁶⁹ A escalada de armamentos na Venezuela, ameaça infamar a tensão na região andina, como também seu apoio vai-e-vem das *FARC*. Do mesmo modo, a retórica ultra-nacionalista de Correa, às vezes impede a colaboração de segurança de fronteira bilateral com a Colômbia e a diplomacia antagonista de Ortega, resultou em rixas fúteis com Bogotá.⁷⁰ Finalmente, dada a prova cada vez maior de que o *Hezbollah* vem explorando as relações Teerã-Caracas para estabelecer uma presença na Venezuela, há motivos para se preocupar de que as ofertas iniciais populistas para com o Irã possam criar uma brecha para permitir o traslado de grupos terroristas à América Latina. “Uma das inquietudes principais”, diz o Secretário de Estado Assistente Norte-Americano, Thomas Shannon, “é o que o Irã está fazendo em outras partes do hemisfério e o que faria se nos encontrarmos em situação de confronto com esse país.”⁷¹

Qual a Importância da Ameaça? Fatores Atenuantes

O resultado desses fatores é que as descrições do renascimento populista normalmente tendem à hipérbole. Michael Radu do *Foreign Policy Research Institute* adverte que “o mapa político e estratégico da região deteriora dramaticamente”.⁷² Kim Phelps, vice-presidente da *Heritage Foundation*, descreve as diretrizes populistas estrangeiras como “o *vale-tudo* para combater a Doutrina de Monroe” e nota que “alguns dos piores inimigos dos Estados Unidos estão se aproveitando disso”.⁷³ O Secretário de Defesa, Donald Rumsfeld, em 2006, vagamente comparou Chávez a Adolf Hitler e descreveu a Venezuela e a Bolívia como o “Eixo do Mal da América Latina”.⁷⁴

A inquietude acerca do impacto estratégico do populismo não é infundada. Como indicado acima, esse renascimento complica os prospectos para um desenvolvimento sustentável, estabilidade democrática e cooperação de segurança eficaz com os Estados Unidos. Mesmo assim, há diversos motivos para crer que a situação não seja assim tão alarmante como certos comentários acima tendem a indicar.

Com respeito a Chávez, cuja política exterior é mais abertamente hostil para com os Estados Unidos, é claro que suas ambições abarcam mais do que sua capacidade. Ao cultivar a amizade da Rússia e da China permitiu que comprasse armas caras e fomentasse novas relações políticas, mas nem Beijing, nem Moscou formam o contrabalanço entusiástico de verdade para a potência norte-americana como deseja o Presidente da Venezuela. Apesar de demandas cada vez maiores para recursos, o governo chinês mantém-se impassível à ideia de vir a ser um dos consumidores principais do petróleo venezuelano, devido à imensa logística e obstáculos tecnológicos e porque está ciente de que uma associação muito chegada à Caracas, desnecessariamente, arrisca complicar sua relação com os Estados Unidos.⁷⁵ Os líderes russos também demonstram certo grau de prudência para com Chávez. As administrações de Putin e Medvedev gostam de vender suas armas e usar as relações com países como a Venezuela e Cuba, a fim de pu-

xar a orelha de Washington, pois posicionam Moscou em “região estrangeira próxima”. Contudo, até agora, é óbvio que Medvedev visivelmente resiste em reciprocitar a insígnia de “aliado estratégico” proposta por Chávez.⁷⁶ Apesar de vários fatores que impulsionam a cooperação russo-venezuelana, a evolução dessa relação a longo prazo provavelmente terá muito a ver com fatores como as relações russo-americanas, o panorama geopolítico mais amplo e a diversificação natural de relações diplomáticas, econômicas e de segurança latinoamericanas, que estão muito além do controle de Chávez.

Dentro da América Latina, suas tentativas em fazer com que os aliados alcancem o poder não foram particularmente bem sucedidas. Duvida-se, por exemplo, que o apoio de Ortega, tão publicado em 2006, teve muito a ver com o triunfo daquele candidato. O consenso é de que o resultado foi mais a consequência da manipulação das regras eleitorais por Ortega, a morte inesperada de um candidato rival, a falha de partidos conservadores em unificar-se ao redor de uma só figura e o ricochê nacionalista produzido por comentários anti-Ortega inoportunos feitos por autoridades norte-americanas. Em outras ocasiões, suas intervenções eleitorais terminaram prejudicando aqueles aliados a quem pretendia auxiliar. Os eleitores peruanos reagiram muito mal ao fato de que Chávez chamou Alan Garcia de “ladrão” durante a campanha de 2006 e a associação de Ollanta Humala com o líder venezuelano parece que lhe custou o apoio dos eleitores que votaram por último, fazendo com que a eleição desse uma reviravolta. O mesmo tipo de dinâmica esteve presente no México em 2006, quando Andrés Manuel López Obrador não conseguiu descartar a suspeita de que não era mais do que o simples representante de Chávez. Em geral, a retórica estridente de Chávez e sua diplomacia hiper-agressiva supostamente custaram o apoio do público latinoamericano. A partir de 2006, sua proporção de aceite na região não era maior do que a de George W. Bush.⁷⁷

O apoio às *FARC* produziu pouco. A solidariedade venezuelana não evitou que o governo de Álvaro Uribe desfechasse uma série de gol-

pes às guerrilhas durante os últimos anos. Quando prova contundente do elo *Chávez-FARC* veio à tona no início de 2008, causou considerável constrangimento. O resultado principal da insurgência colombiana não foi solapar Uribe, mas sim complicar a posição estratégica da Venezuela, assegurando uma forte presença norte-americana no flanco ocidental de Chávez. Parece que esses fatores forçaram Chávez a reconsiderar as diretrizes para com as guerrilhas. Em meados de 2008, publicamente declarou que as *FARC* deveriam abandonar a luta armada e negociar um fim à guerra civil na Colômbia.⁷⁸

Sua petro-diplomacia, de alto perfil, também resultou no mesmo tipo de frustrações e sucessos. Sua *largesse* não foi suficiente para obter um lugar no Conselho de Segurança das Nações Unidas em 2006. Enquanto os recipientes de sua assistência em geral apoiassem sua solicitação, a maioria dos governos latinoamericanos preferiram que a região contasse com representante não diametricamente oposto.⁷⁹ Em outros casos, até mesmo os países que se beneficiaram de sua generosidade, refrearam-se completamente em reorientar sua diplomacia para seguir linhas *chavistas*. Como nota um estudioso, o Caribe e as nações centro-americanas empobrecidas que formam um de seus seguidores diplomáticos principais ofereceram votos de amizade e às vezes, benefícios políticos e comerciais em câmbio de petróleo venezuelano mas, também mantiveram independência diplomática e, em certos casos, continuaram a manter fortes vínculos com os Estados Unidos. “Os países aceitam a assistência venezuelana com muito gosto, apoiam suas causas sempre que pragmático e, até mesmo, adotam alguns elementos da agenda *ALBA*”, escreve ele. “Mas, tudo isso *somente* quando reflete o interesse do país em questão.”⁸⁰ Em suma, a diplomacia de Chávez – quase que por completo dependente no dúbio prospecto do preço de petróleo, perpetuamente alto – não resultou em bloco anti-americano coesivo como havia previsto.

De certo modo surpreendente, isso é verdade, até mesmo no que diz respeito aos negócios de Chávez com outros líderes populistas. Embora exista forte solidariedade retórica

entre esses governos, a diplomacia populista não é tão unificada ou harmoniosa como às vezes retratada. Morales talvez seja o que mais apoia Chávez na América Latina, mas também demonstrou irritação, quando o presidente venezuelano apoiou um candidato chileno para Secretário-Geral da Organização dos Estados Americanos (OEA), pouco após anunciar seu “desejo de algum dia nadar no profundo mar boliviano”.⁸¹ Chávez solapou ainda mais suas relações com a Bolívia ao ameaçar intervenção militar em meio ao crescente tumulto interno que acompanhou a reforma constitucional. Logo após, asseverou que o comandante-em-chefe das forças armadas bolivianas, que havia condenado tal declaração descuidada, era nada mais que um fantoche da direita doméstica e dos Estados Unidos.⁸² As rixas também surgiram em suas relações com Correa. O presidente equadoriano mostrou-se marcadamente indiferente para com a ALBA (um ministro do governo descreve-o como contrário a “diretriz de paz” do Equador) e Correa descartou por completo a tentativa de Chávez de caracterizar as FARC de “força beligerante” legítima na Colômbia, e não grupo terrorista.⁸³

Como indicam os incidentes acima, a diplomacia populista é de certo modo matizada. Essa característica é também evidente em relações populistas com os Estados Unidos. Enquanto Chávez e até certo ponto Morales demonstraram hostilidade marcante (tanto em retórica como em diretrizes) a Washington, outros líderes adotaram uma estratégia mais variegada. Correa, Ortega e os Kirchners, todos eles reconhecem o valor da retórica anti-americana e a atração da cooperação com Chávez. Também tornaram perfeitamente clara sua preferência em papel menos hegemônico para com os EUA na América Latina. Ao mesmo tempo, esses líderes compreendem que a cooperação seletiva com Washington na verdade acarreta certos benefícios. Assim buscam alcançar o equilíbrio entre esse imperativo e as manifestações mais estridentes da diplomacia populista.

Essa ambivalência certamente está presente na Argentina. Tanto Néstor como Cristina Kirchner abraçaram Chávez em público e se

desfazem em buscar confrontos verbais com os Estados Unidos. Contudo, é evidente que suas ações não ocorrem devido a profunda antipatia de Venezuela e Bolívia, mas porque a generosidade de Chávez é essencial para rolar a dívida soberana argentina.⁸⁴ Em assuntos de grande importância aos Estados Unidos, na verdade, a cooperação da Argentina tem sido muito boa durante os anos dos Kirchners. Fortaleceram as tentativas bi e multilaterais para impedir atividades terroristas e o contrabando na região da tríplice fronteira entre o Brasil o Paraguai e a Argentina. Também participaram em missão contínua de estabilização da ONU em Haiti, bem como em programas anti-terroristas como a Iniciativa de Segurança de Containeres [*Container Security Initiative*]. De fato, o Assistente do Secretário de Estado, Thomas Shannon exagerou só um pouquinho quando descreveu as relações EUA-Argentina como “fantásticas”. Como nota um observador, os peronistas “fazem o jogo de duas caras”, alinhando-se a Chávez publicamente enquanto tacitamente “cooperam com tudo que Washington cre ser importante”.⁸⁵

Ortega também faz o mesmo tipo de jogo. Seu oportunismo implacável e instinto de autopreservação levaram a que tomasse ações não lá muito confortáveis para Washington: buscando a assistência da Venezuela, Rússia, Cuba e Líbia; vigorosamente condenando as diretrizes norte-americanas e recusando-se a cumprir com a destruição de mísseis superfície-ar da era de oitenta; e, restringindo a democracia cada vez mais. Ainda assim, esses mesmos atributos também fizeram com que Ortega mantivesse certos vínculos de mútuo benefício com os EUA. Ortega concorda que o comércio e investimentos são cruciais à economia. Assim, permanece fiel aos termos da [*Central American Free Trade Agreement-CAFTA*] ao mesmo tempo que denuncia o capitalismo e aceita a assistência venezuelana. Os contatos militar-militar também continuaram, com os oficiais nicaraguenses recebendo treinamento nos Estados Unidos.⁸⁶

Ortega, que enfrenta um problema cada vez maior de quadrilhas e violência relacionado ao narcotráfico não seguiu Morales e Chávez em permitir que o anti-americanismo

permeasse as iniciativas de oposição ao narcotráfico. As autoridades norte-americanas declararam que os programas de combate ao narcotráfico em Nicarágua foram “muito bem sucedidos” e que a quantidade de narcóticos e equipamento confiscados, bem como aprisionamentos “aumentaram de forma dramática” durante o primeiro ano de Ortega no poder.⁸⁷ Em consequência, espera-se que seu governo desempenhe papel integral na Iniciativa de Mérida, o projeto de combate ao narcotráfico financiado pelos EUA, lançado em 2008. Deve-se esperar para ver se Ortega oscilará mais em direção a Chávez, à medida que seu regime cada vez mais autoritário põe um fim à assistência ao desenvolvimento norte-americano e europeu. Entretanto, até agora, pelo menos na superfície a diplomacia nicaraguense é algo com que Washington pode conviver.⁸⁸

Correa também buscou obter o benefício de política exterior marcadamente nacionalista, sem sacrificar a diplomacia mais responsável. Pode ser que as diretrizes de Correa sejam exasperantemente obstrutivas e estridentes (ver sua condena quase histórica do Plano Colômbia e contínua exploração da reação nacionalista provocada pela *batida* da Colômbia no Equador no dia 1º de março, 2008⁸⁹), mas também podem ser tacitamente apropriadas aos interesses norte-americanos e às exigências de estabilidade regional. Mesmo se Correa usasse o incidente de março de 2008 para agitar o sentimento ultra-nacionalista equadoriano, sondou Washington e Bogotá acerca de meios para melhorar a segurança da região. Correa destacou mais tropas à área para limitar a presença das *FARC* e reduzir o narcotráfico. Apesar de sua decisão em não renovar o contrato da Base Aérea Eloy Alfaro, as autoridades americanas, em sua maioria, concedem que, em geral, a cooperação em questões de narcotráfico continua boa.⁹⁰

O governo de Correa, até agora, destruiu maior número de acampamentos das *FARC* do que o predecessor, embora as autoridades do Ministério do Interior aparentemente reuniram-se com os líderes guerrilheiros várias vezes em 2008-08. A persistência das *FARC* na região da fronteira parece refutar os pontos fracos costumeiros da nação equatoriana

e falta de cumplicidade ativa da parte de Correa.⁹¹ Também demonstrou o lado pragmático de sua diplomacia ao se recusar a seguir Chávez e Morales e expulsar os embaixadores norte-americanos no final de 2008, tornando claro que coloca alto valor em manter a situação de beneficiário do programa *Andean Trade Preferences*.⁹²

No Equador como na Argentina e Nicarágua, as inferências negativas de regime populista são, até certo ponto, equilibradas pelas oportunidades contínuas de engajamento positivo com os EUA. Sob esse ponto de vista, as consequências do renascimento populista talvez não sejam tão ameaçantes aos Estados Unidos, como às vezes se supõe – um tema ainda mais destacado pela análise do segundo movimento essencial na política contemporânea latinoamericana.

As Possíveis Trajetórias e a Emergência do Centro

Ultimamente, o renascimento populista, ao dominar o comentário internacional acerca da América Latina, obscurece outra tendência importante em política regional: o surgimento do centro. Antigamente, a centro-esquerda e os partidos radicais adotaram uma forma moderada de democracia social. Combinam agora a ênfase tradicional em justiça social à responsabilidade de diretrizes macroeconômicas, respeito pelas ações democráticas e aversão à práticas e retórica polarizadas. Na centro-direita, os governos do México e Colômbia mantiveram diretrizes benéficas ao mercado, ao mesmo tempo buscando aumentar as oportunidades e proteções para os necessitados e dirigindo-se aos pontos fracos estatais de longo tempo, bem como à falhas administrativas.

Esses governos convergem ao que Javier Santiso denomina de “trajetórias possibilitadas”.⁹³ Encaram a presente crise na América Latina, mesclando diretrizes econômicas tradicionalmente da direita à diretrizes sociais tradicionalmente da esquerda, destacando administração eficaz e não política de reivindicações, cultivando relações produtivas e

mutualmente benéficas com os Estados Unidos. Tanto em diretrizes domésticas como estrangeiras, esses regimes centristas compensam, de forma natural, aspectos mais problemáticos do renascimento populista.

A Democracia Social e a Esquerda Pós-Radical

A emergência da democracia social na região é mais notável no Brasil, Chile e Uruguai, onde os partidos esquerdistas que provêm de linhagem distintamente radical ficaram muito moderados desde 1980. A hora oportuna e a abrangência dessa conversão difere em cada país, mas o Partido dos Trabalhadores (PT) no Brasil,⁹⁴ a *Concertación* no Chile e o *Frente Amplio* (FA) no Uruguai movimentaram-se em direção ao centro, devido a várias ocorrências importantes: a conscientização de que a democracia oferece salvaguardas contra o ressurgimento de enormes abusos de direitos humanos, como durante as ditaduras militares da Guerra Fria; o entendimento de que o radicalismo político e as divergências foram o que levaram ao poder essas ditaduras em primeiro lugar; as restrições de sistemas eleitorais de duas rodadas, que incentivam amplas coalisões e possuem um apelo a todas as classes; as restrições impostas pelas transações sob convênio do regime militar; o relativo sucesso de diretrizes neo-liberais em limitar a inflação e restaurar certa medida de estabilidade macroeconômica; e a relativa falha de diretrizes neo-liberais em proteger os pobres ou distribuir os lucros por toda a sociedade.⁹⁵ Consequentemente, enquanto esses partidos continuam dedicados à igualdade econômica e justiça social, tornaram-se menos dogmáticos em perseguir esses objetivos. Concedem, como a Presidente do Chile, Michelle Bachelet observou, que “ainda somos deficientes na entrega de resultados . . . para satisfazer as necessidades do povo”, mas também cita o aforisma de Ricardo Lagos, o predecessor de Bachelet: “O mercado é essencial ao progresso e a democracia é essencial à administração governamental”.⁹⁶

As diretrizes de governos socio-democráticos no Brasil, Chile e Uruguai diferem em particulares mas giram em torno de três temas comuns. O primeiro é a consolidação de reformas do mercado. Sob a *Concertación* o Chile mantinha disciplina fiscal estrita, enquanto estimulava o crescimento via pactos bi e multilaterais, reduções em tarifas unilaterais e a busca agressiva de investimento doméstico e estrangeiro.⁹⁷ Da mesma forma no Brasil, onde o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva aprofundou as reformas econômicas, reformulando os sistemas de segurança social e de impostos, facilitando o caos das regulamentações no país, permitindo maior investimento particular em projetos de desenvolvimento público e mantendo controle orçamentário.⁹⁸ O Presidente do Uruguai, Tabaré Vázquez, assinou um acordo de proteção de investimentos e comércio com Washington, limitou gastos governamentais, respeitou as privatizações e os atos que removeram as restrições regulamentares dos anos noventa, repagando a dívida ao FMI por completo.⁹⁹ Atualmente, a palavra “neoliberalismo” definitivamente possui uma conotação pejorativa na América Latina, mas a diretriz macroeconômica em cada um desses países permanece eficazmente neoliberal em orientação.

Em segundo lugar, os governos socio-democráticos usam despesas públicas pré-determinadas para contrabalançar os efeitos assimétricos dessas diretrizes, evitando as consequências macroeconômicas perniciosas associadas ao neoliberalismo. De um modo geral, esses programas não duplicam o modelo populista. Sim, enfocam-se em satisfazer as necessidades imediatas dos extremamente pobres, colocam ênfase em capacitadores de mobilidade social a longo prazo e não em transferências de recursos clientelísticos, altamente politizados. De acordo com o plano *Chile Solidário*, as famílias pobres recebem assistência médica subsidiada e estímulos que diminuem, gradativamente, em um período de 2 anos, durante o qual também recebem treinamento vocacional, assistência escolar e terapia psico-social. O objetivo é atacar a pobreza “como problema multidimensional que se relaciona, não só à falta de renda, mas tam-

bém à falta de capital humano e social”.¹⁰⁰ Lula duplicou essa mesma metodologia básica com projetos de micro-empréstimos e através do programa “Salário Família”.¹⁰¹ Em geral, o grande programa anti-pobreza de Vázquez segue as mesmas linhas.¹⁰²

Em terceiro lugar, enquanto esses governos copiam os populistas, tentando melhorar a qualidade da democracia para os pobres e a classe média, também destacam a aderência à normas e procedimentos democráticos pré-estabelecidos. Respeitam-se as liberdades cívicas e direitos políticos e os partidos opostos operam sem empecilhos. Os mandados presidenciais permanecem intactos (Lagos na verdade fez campanha para mandado presidencial mais curto no Chile) e embora escândalo enorme de corrupção fez com que surgissem dúvidas a respeito das credenciais democráticas de Lula, os controles e equilíbrios administrativos e o estado de direito permanecem bastante fortes em todos os três países.¹⁰³ Dentro dessa estrutura, os governos sócio-democráticos colocaram em efeito medidas destinadas a permitir aos cidadãos maior acesso ao sistema político: reformas do código trabalhista no Chile, experimentos em “orçamentos participatórios” no Brasil e a criação de foros de gerenciamento governamental trabalhista no Uruguai.¹⁰⁴ Em geral, escreve um estudioso, esses governos sócio-democráticos possuem o objetivo de formular “novo contrato social” que combina a estabilidade econômica, a redução da pobreza e a inclusão sócio-política, forjando, assim, um sistema atraente aos pobres, à classe média e também à elites comerciais.¹⁰⁵

O sistema sócio-democrático está bem consolidado no Chile, que é o melhor exemplo de caso bem sucedido, sem exageros e adorno, durante os últimos 20 anos. As diretrizes da *Concertación* ajudaram o país a diversificar a economia, alcançar um aumento de cinco vezes mais em exportações e uma média de 5 por cento em crescimento entre 1987-2006, todo o tempo evitando alta inflação que com tanta frequência devasta as classes trabalhistas e médias na América Latina. Esse forte desempenho macroeconômico permitiu ao Chile reduzir a pobreza de 40 por cento na queda

da ditadura de Pinochet a 14 por cento em 2006. Os projetos, como o *Chile Solidário* permitiram ao país o terceiro melhor Índice de Pobreza Humana em mundo em desenvolvimento.¹⁰⁶ A força da democracia chilena (calculada pela *Freedom House*) melhorou continuamente com a *Concertación* no poder. Durante os últimos anos, o país recebeu as notas mais altas da *FH*.¹⁰⁷ Os vinte anos no poder foram tão bem sucedidos que é improvável que uma administração conservadora vá alterar drasticamente o sistema sócio-democrático existente.

No Brasil e Uruguai, os resultados são promissores, embora mais tênues. A tendência ao centro alienou grupos como o MST e elementos radicais do FA que acusam que a moderação simplesmente está se vendendo. Tais acusações não são completamente infundadas. O lento progresso da reforma agrária no Brasil, bem como o embate contínuo entre as autoridades uruguaias que favorecem uma abordagem tecnocrática à diretriz econômica e aqueles que apoiam maiores concessões trabalhistas, indicam a inerente tensão entre a abordagem gradualista à reforma e demandas para rápida mudança.¹⁰⁸ A corrupção e a pobreza continuam a ser grandes problemas no Brasil, bem como as quadrilhas, extremamente violentas, que dominam muitos centros urbanos. Em sentido mais amplo, a reconciliação do orçamento com o gasto social, vinculado à responsabilidade fiscal é um problema. Ambos os países (juntamente com o resto do mundo) encaram grandes recessões econômicas resultantes da recessão mundial.¹⁰⁹

Mesmo assim, a trajetória geral das ocorrências no Brasil e Uruguai são positivas. A expansão das reformas do mercado asseguraram a esses países a existência de sólidos índices macroeconômicos: Índice PIB mais baixo e taxas de risco, maior investimento e comércio estrangeiro, e inflação historicamente baixa.¹¹⁰ O crescimento no Uruguai vem sendo entre 6 e 10 por cento mais alto do que durante a última década e o desemprego alcançou o índice mais baixo desde 1993.¹¹¹ As altas taxas de juro limitaram o crescimento (e especialmente a inflação) no Brasil, mas o

crescimento que ocorreu reduziu o índice da pobreza a 28 por cento, permitindo à maioria de brasileiros passar à classe média.¹¹² Os programas sociais são altamente elogiados pelos observadores internacionais, porque não são políticos por natureza, promovem o desenvolvimento integral e a eficácia em relação ao Índice de Pobreza Humana.¹¹³ Na esfera política, a democracia uruguaia está mais forte do que nunca. Os mecanismos de participação em tomada de decisões abriram, de certo modo, maior espaço para o insumo popular. Apesar de lapsos notáveis sob Lula, as notas da *Freedom House* para o Brasil melhoraram desde 2002. O projeto de orçamentos participativos é a possível solução política ao *clientelismo* rábido que por muito tempo infesta a entrega de serviços públicos.¹¹⁴ Embora o sistema sócio-democrático não seja, nem de longe, uma panacéia, é possível que sua consolidação seja benéfica à estabilidade interna, à administração democrática e ao desenvolvimento sustentável na América Latina. Pode ser que esse programa “não pareça uma utopia” comparado às promessas dos populistas, escreve Francisco Panizza, “mas seu alcance radicalmente transformará para melhor a vida de milhões de pessoas na América Latina”.¹¹⁵

A Diplomacia Social Democrática

A democracia social também leva à relações responsáveis e produtivas com os Estados Unidos. É claro que os presidentes da centro-esquerda no Brasil, Chile e Uruguai mantiveram relações publicamente cordiais com Chávez e outros líderes populistas. Seus vínculos com os Estados Unidos não foram prejudicados pela desarmonia. As disputas sobre a guerra do Iraque, a *Free Trade Area of the Americas*, o estabelecimento de detentos na Baía de Guantanamo, as diretrizes agrícolas norte-americanas e o apoio tácito de Washington ao fracassado golpe contra Chávez em 2002, intrometeram-se várias vezes nas negociações norte-americanas com alguns ou todos esses governos.

Contudo, em geral, o pragmatismo que esses governos demonstram domesticamente também está presente em sua agenda estrangeira. Esses líderes resistiram a tentação de colocar em destaque o anti-americanismo ou nacionalismo exagerado em suas diplomacias. Pelo contrário, distanciaram-se dos elementos mais radicais com diretrizes estrangeiras populistas e enfocaram-se em identificar áreas de convergência em relações com Washington.

No Uruguai, Vázquez virou notícia no início da presidência ao normalizar as relações com Cuba, mas subsequentemente pendeu em direção a Washington e não em direção à Caracas ou Havana. Vázquez permaneceu indiferente às grandes iniciativas diplomáticas e econômicas de Chávez e franziu alguns cenhos quando deixou de comparecer à inauguração de Morales. Consciente da necessidade de diminuir a dependência comercial costumeira no Brasil e Argentina, Vázquez fortaleceu muito o comércio e vínculos de investimentos com os Estados Unidos. O Uruguai é parceiro confiável em iniciativas de combate ao terrorismo e ao crime organizado e seu presidente, até mesmo, estabeleceu uma relação pública calorosa com o ex-Presidente Bush. Por exemplo, em 2007, Vázquez publicamente deu as boas-vindas ao presidente norte-americano em Montevideo, ao mesmo tempo que Chávez liderava protesto anti-Bush do outro lado do Rio de la Plata, na Argentina. O ex-embaixador dos EUA no Uruguai, Christopher Dodd de forma concisa resumizou a diplomacia de Vázquez: “Ele certamente não está com Castro ou Chávez”.¹¹⁶

Também existe ampla simetria de interesses entre os Estados Unidos e a *Concertación*. Desde o início dos anos noventa, aquele Partido concentrava-se em objetivos diplomáticos, consolidando a democracia e protegendo os direitos humanos na América Latina, pressionando para maior abertura econômica na região, apoiando as tentativas para melhorar a estabilidade regional e atenuar disputas inter-americanas, que em geral seguem as diretrizes norte-americanas.¹¹⁷ Sob Lagos, o Chile apoiou a posição norte-americana acerca de violações de direitos humanos em Cuba, contribuiu centenas de tropas à missão estabilizadora da

ONU no Haiti em 2004 e concluiu um acordo de mercado-livre (*FTA*) com os Estados Unidos.¹¹⁸ Tanto sob Lagos como Bachelet, os governos chilenos, tacitamente, agiram para limitar a influência de Chávez. Embora, em público, Bachelet seja sempre muito cortês em suas negociações com Caracas (ao contrário de Lagos, que menosprezou Chávez, dizendo que era um “presidente com um livro de cheques”, ela, assim mesmo, deixou de apoiar a Venezuela em sua tentativa em obter uma posição no Conselho de Segurança da ONU. Reuniu-se com membros da oposição venezuelana durante uma visita aquele país em 2007.¹¹⁹ Seu governo calma mas marcadamente estava oposto à interferência da Venezuela na crise da Bolívia em 2007. Bachelet optou em colocar uma disputa de fronteira com o Peru e o eterno conflito acerca de acesso ao mar com a Bolívia, via canais jurídicos competentes e não políticos, para evitar que Chávez interpusera-se diplomaticamente às negociações.¹²⁰

Quando Lula foi eleito em 2002, certos observadores esperavam que seria poderoso aliado de Chávez. Como nota Moises Naim, Lula na verdade, seguiu diferente curso. Enquanto Chávez busca, principalmente, causar a erosão da influência norte-americana na América Latina, Lula está mais preocupado em fazer com que o Brasil venha a ser grande protagonista em âmbito internacional. Em muitos setores, como no mercado internacional e finanças, energia e questões ambientais e a reforma do Conselho de Segurança, Lula preocupa-se menos em solapar a ordem do dia e mais em expandir o interesse brasileiro dentro da mesma.¹²¹ Essa estratégia, por vezes, levou a conflito com os Estados Unidos. Lula declara que os subsídios agrícolas norte-americanos são um empecilho a um regime comercial internacional mais equitativo. Sua defesa franca acerca de reconciliação com Cuba foi contra a diretriz norte-americana durante a administração Bush. As tentativas de Lula de entrar em parceria com a Rússia e a China através da cúpula BRIC também causou inquietude a respeito do equilíbrio de grandes potências contra Washington.¹²²

Entretanto, em geral, o desejo de Lula de fazer com que o Brasil venha a ser um interessado internacional responsável, bem como as longas fronteiras que o país possui, dão a Brasília grande incentivo em preservar a estabilidade regional, impelem o Presidente em direção à diretriz estrangeira que, embora solidamente independente é bastante compatível com os interesses norte-americanos. Cultivou sólida relação de trabalho com o Presidente Bush e a cooperação brasileira em combate ao terrorismo, crime organizado e outras ameaças trans-nacionais na América do Sul, foram excelentes. Enviou o maior contingente de tropas para manter a paz no Haiti em 2004. Apesar de comentários recentes de que a “reconstituição” da Quarta Frota Norte-Americana [*U.S. Fourth Fleet*] apresenta uma ameaça ao Brasil, em realidade as autoridades brasileiras parecem reconhecer que compartilham um interesse comum com os Estados Unidos em salvaguardar as linhas marítimas no Atlântico Sul.¹²³

No que diz respeito à diplomacia inter-americana, é aparente que Lula ve Chávez mais como rival perigoso do que como possível parceiro. Aparenta ser escrupulosamente cortês com Chávez em público, mas claramente ve os tratados comerciais exclusionistas do presidente venezuelano, nacionalismo errático e apoio a movimentos como as *FARC* como ameaças aos interesses brasileiros. Se esse for o caso, agiu sutilmente para verificar os aspectos mais desestabilizadores da diplomacia venezuelana. Assinou acordos de suprimento de bio-combustível com Honduras, Nicarágua, Panamá e outros países latinos, buscando ao mesmo tempo, aumentar o mercado de exportação brasileiro e fazer com que aqueles países dependam menos em importação de petróleo da Venezuela. Não se opõe publicamente aos planos grandiosos de Chávez de construir um oleoduto transcontinental, um “Banco do Sul”, ou o ingresso da Venezuela ao Mercosul mas, em particular, tardou ou de uma forma ou de outra, solapou tais iniciativas.¹²⁴ Em geral, posiciona-se como a voz da esquerda moderada da América Latina, uma alternativa à visão populista difundida por Chávez. Os encarregados de diretrizes

brasileiras, diz um observador, “estão fazendo o possível para conter o Chávez”.¹²⁵ No Brasil, como no Uruguai e Chile, a diplomacia social-democrática está em completa harmonia com os interesses norte-americanos.

A Centro-Direita: A Colômbia e o México

A tendência rumo à *trajetórias econômicas possibilistas* e a administração pública responsável não são peculiares a governos centro-esquerdistas. Encontram-se também em evidência as diretrizes administrativas da centro-direita em países como o México e a Colômbia. No que tem a ver com a diretriz socio-econômica, esse último grupo difere relativamente pouco dos governos centro-esquerdistas mencionados acima. Na Colômbia, Uribe continuou as diretrizes macroeconômicas normalmente salutares e assinou um *FTA* com os EUA, ao mesmo tempo levando a cabo projetos de desenvolvimento rural para incorporar agricultores e trabalhadores pobres à economia formal, reduzindo, assim, o cultivo ilegal da coca. Em cooperação com a *USAID*, o governo patrocinou a construção de infraestruturas econômicas em zonas rurais. Também implementou programas de assistência financeira e técnica que oferecem ferramentas, gado e outros animais domésticos, bem como subvenções aos agricultores que prometem abandonar o cultivo da coca.¹²⁶ A contínua defasagem em financiamento e insegurança, às vezes impedem a execução desses programas, mas ainda assim, representam o maior esforço conjunto, em décadas, para fomentar o desenvolvimento sustentável lícito na zona rural colombiana.¹²⁷

Esses projetos de desenvolvimento fazem parte de uma tentativa mais ampla para satisfazer um estado democrático sólido que mantenha uma administração pública e estado de direito eficazes. Faz muito tempo que essa falta de capacidade era evidente em toda a região, mas talvez marcasse ainda maior presença na Colômbia. Com geomorfologia acidentada e violência política – o advento e atividades das *FARC*, limitavam o alcance do

governo central, em si pateticamente débil. Ao governo colombiano faltavam dispositivos de arrecadação de impostos de renda. A falha em manter o monopólio do uso de força, causou grande insurgência e deu origem a grupos para-militares poderosos no final dos anos noventa e início desta última década. Ao final dos anos noventa, travava guerra em três frentes: com as *FARC*, com o governo e com os para-militares. Bogotá não exercia qualquer autoridade na maior parte do país (40 por cento) controlada pelas guerrilhas e as *FARC* ameaçavam cercar a capital, com a possibilidade de tomada de governo.¹²⁸

Em reação à situação o governo de Uribe não lançou simplesmente contra-insurgência vigorosa contra as *FARC* e aliado, o Exército de Libertação Nacional (*ELN*). Também iniciou um projeto em massa para re-edificar a nação. O governo colombiano fortaleceu o sistema de arrecadação de impostos, famoso pela ineficiência, reassegurou a monopólia referente ao legítimo uso de força ao destacar 30.000 guerreiros para-militares, aumentando a presença da polícia e do governo em áreas que por muito tempo estavam além do controle de Bogotá. As forças armadas e a polícia agiram para reduzir e processar violações de direitos humanos, aumentaram o profissionalismo e ganharam a confiança da população. Em áreas rurais, o governo introduziu dispositivos alternativos para solucionar disputas, permitindo aos cidadãos fazer uso de um sistema jurídico ainda imaturo. Como dois analistas de renome observam, os aspectos militares da contra-insurgência na Colômbia simplesmente fazem parte de uma “agenda mais ampla de desenvolvimento socio-econômico, renovação institucional e reforma.”¹²⁹

O correlativo dessa agenda foi uma aliança íntima com os Estados Unidos. Entre 2000 e 2008, os Estados Unidos providenciaram aproximadamente US \$ 7 bilhões em segurança, desenvolvimento e outros tipos de assistência a Uribe e a seu predecessor, Andrés Pastrana.¹³⁰ Grande parte dessa assistência foi dedicada a objetivos de segurança tradicionais como aperfeiçoamento em compilação de dados secretos, aumentando o tamanho e capacidade das forças armadas. Contudo, gran-

des somas também foram devotadas a melhoria de profissionalismo e a prática de respeito aos direitos humanos pelos serviços de segurança, erigindo *casas de justiça*, implementando projetos de desenvolvimento rural e fortalecendo as instituições jurídicas.¹³¹ As empresas privadas norte-americanas, autoridades civis e militares uniformizadas tomaram grande parte em combate à insurgência, narcotráfico, desenvolvimento e outros programas, a tal ponto que o conflito colombiano é às vezes denominado de “terceira guerra americana”.¹³² Essa relação é crucial ao combate à insurgência e à edificação da nação. Também deu aos Estados Unidos firme aliança estratégica em uma das regiões mais voláteis da América Latina. Essa parceria fez com que a Colômbia pudesse dar enormes passos durante a última década. As violações de direitos humanos diminuíram e a confiança para com o governo aumentou. Existe agora uma presença policial em todas as municipalidades (algo sem precedências em um país onde o governo central há tempos era definido pela sua impotência). As taxas de homicídio e sequestro caíram de forma dramática. Os programas de desenvolvimento e crescimento econômico estável fizeram com que mais de 2 milhões de pessoas escapassem a extrema pobreza. O governo é mais competente e talvez muito mais eficaz do que antes.¹³³

Mesmo assim, várias tendências negativas perduram. A influência para-militar em política nacional é forte, ao ponto de causar preocupação e o governo ainda batalha para satisfazer as necessidades dos camponeses e mais de um milhão de refugiados nacionais. Durante a administração de Uribe, a democracia ficou mais firme, mas o estilo personalístico do presidente e sua aversão para com limites de mandatos presidenciais preocupam um tanto, devido as recentes tendências na Venezuela, Bolívia e outras nações. Se essas dificuldades diversas não forem solucionadas, poderão, ao final, atuar contra a consolidação dos ganhos obtidos em anos recentes.¹³⁴

Embora fáceis e na maioria negativas, em última palavra, as comparações entre o México e a Colômbia tornaram-se corriqueiras. Existem similaridades importantes entre os

dois países no que se refere à administração pública. Desde que o Partido de Ação Nacional (*PAN*) rompeu os setenta anos de monopólio do Partido Revolucionário Institucional (*PRI*) em 2000, os Presidentes Vicente Fox e Felipe Calderón combinaram a liberalização progressiva da economia à iniciativas sociais não muito diferentes das encontradas no Brasil, Chile e Uruguai. A iniciativa *Oportunidades* (antigamente *Promesas*) foi modelada para os programas sul-americanos. Promove a “coresponsabilidade”, providenciando assistência médica grátis e um salário mensal aos extremamente pobres, sob a condição de que enviem os filhos às escolas e compareçam às horas marcadas regulares nos consultórios médicos ou clínicas. Durante os últimos 9 anos, Fox e Calderón continuamente expandem *Oportunidades*, o que ajudou a reduzir a extrema pobreza, bem como a incidência de enfermidades e baixo peso de natalidade entre os pobres. O programa aumentou por incrementos ao ponto que serve aproximadamente um quinto da população e, de acordo com a presidente do *Center for Global Development*, Nancy Birdsall, “é o mais próximo que se pode chegar à mágica em desenvolvimento”.¹³⁵

Os governos de Fox e Calderón, como na Colômbia, esforçaram-se para aumentar a credibilidade, eficácia e capacidade institucional da nação. O *PRI* erigiu algumas instituições eficazes (i.e., o Instituto Eleitoral Federal) durante sua última década em poder, porém deixou um legado de disfunção jurídica, violações de direitos humanos, corrupção, uma relação íntima com os cartéis de narcóticos e grande cinicismo popular contra o governo. As administrações *PAN* subsequentes tomaram ações para corrigir essas deficiências. Em algumas áreas o progresso foi a passos lentos. Em outras, a reforma procedeu de forma mais acelerada. Em 2007, Calderón reformulou o ineficaz sistema de impostos que há muito havia forçado o governo a escoar os fundos da empresa de petróleo estatal, corroendo, a longo prazo a idoneidade de ambas as entidades. Calderón lançou, então, completa reforma do sistema jurídico, que estava tão desfalcado e corrupto que somente 1-2 por cento

dos delitos eram punidos.¹³⁶ Com maior visibilidade em 2005, o governo mexicano iniciou ofensiva contínua contra os cartéis de narcóticos que, auxiliados pelo sistema estabelecido de “narcocorrupção”, cada vez mais desafiavam a autoridade do estado em certas áreas. Essa ofensiva acarreta o rápido destacamento de tropas e polícia a locais de intenso narcotráfico ao redor do país, bem como passos para purgar as forças policiais locais, estatais e nacionais de oficiais corruptos, algo sem precedentes, embora ainda inadequado.¹³⁷

Esse programa vem acelerando a recente evolução da diplomacia mexicana. Nos anos noventa e início de 2000, as diretrizes estrangeiras mexicanas gradualmente afastaram-se de uma atitude tradicional de suspeita vis-à-vis os Estados Unidos, rumo a maior grau de engajamento de segurança e político com Washington. Calderón afirmou essa mudança. Além de desempenhar um papel regional construtivo, patrocinando projetos de desenvolvimento na América Central e concluindo “acordos de associação estratégicos” com países como o Chile, sua administração tomou a presente crise, fomentada pelos narcóticos no México, como oportunidade para forjar uma parceria estratégica com os Estados Unidos.¹³⁸ Nos finais de 2007, Calderón e Bush anunciaram a Iniciativa Mérida, um programa de combate a narcóticos que vai perdurar por muitos anos, dirigida ao México e à América Central. A iniciativa contém nível sem precedências de assistência norteamericana para combater o narcotráfico, para a segurança pública, edificação de instituições e reformas do judiciário no México. As autoridades daquele país dizem que o tema principal do programa é a “coresponsabilidade” e uma declaração conjunta EUA-México refere-se à Iniciativa Mérida como um “novo paradigma” em relações de segurança bilaterais.¹³⁹ Embora observadores acadêmicos professassem dúvidas acerca da eficácia da Iniciativa Mérida em estancar o fluxo de narcóticos aos Estados Unidos, ficou claro que a agenda de Calderón dá a Washington a oportunidade singular de fortalecer os laços com aquele vizinho sulino.¹⁴⁰

Com tudo isso, o sucesso final das tentativas de Calderón ainda está para ser determi-

nado. Os resultados positivos de seu programa até agora foram ofuscados pela guerra sangrenta contra o narcotráfico. Os cartéis rivais que há muito vêm se beneficiando da debilidade estatal, reagiram à investida de Calderón, lançando agressão violenta contra o governo. As execuções de oficiais da polícia, soldados e até mesmo altos oficiais governamentais são comuns e, o índice de mortes total, devido a violência relacionada a narcóticos alcançou quase 6.000 em 2008. Em certas áreas, os cartéis são tão poderosos e as forças de ordem pública são tão impotentes ou corruptas que a autoridade do governo ameaça extinguir-se por completo. A ofensiva de Calderón também foi tolhida pela corrupção persistente entre a polícia e as próprias deficiências institucionais que tenta corrigir. Os destacamentos militares ajudaram a esmagar a violência em certas áreas, mas existe a preocupação de que o uso prolongado de militares em papel de policiamento doméstico poderá levar a aumento de abusos de direitos humanos e corrupção dentro daquela instituição. No México, como na Colômbia, o resultado de projeto ambicioso de edificação estatal continua sendo “um ver para crer”.¹⁴¹

O que é certo é que os governos sócio-democratas e da centro-direita são contraste marcante com o renascimento populista. Esses governos são atentos à questões sociais, mas também prestam atenção aos imperativos de edificação estatal, sustentabilidade macroeconômica e o estado de direito. Possuem grandes conceitos de interesses nacionais, mas reconhecem os benefícios e a necessidade inevitável de cooperação com os Estados Unidos. Até onde essas *trajetórias possibilistas* possam ser consolidadas e fortalecidas, as consequências serão benéficas tanto para a América Latina como para os Estados Unidos.

As Inferências e Recomendações de Diretrizes

A situação atual da política latinoamericana oferece dificuldades e oportunidades para os Estados Unidos. As persistentes falhas administrativas e a falta de igualdade sócio-

econômica deram lugar ao renascimento populista com inferências inquietantes para a política regional. Os governos populistas na Argentina, Nicarágua, Venezuela, Bolívia e Equador fermentam a ira pública e prometem soluções “maximalistas” para problemas profundamente estabelecidos. Contudo, suas diretrizes são, em geral, insustentáveis, antitéticas, clientelísticas e corrosivas aos procedimentos e instituições democráticos. Chávez e seu comparsa também difundiram sentimento anti-americano, a fim de cultivar as potências extra-hemisféricas para equilibrar o poder dos EUA e, em certos casos, seguiram diretrizes que militam contra a estabilidade regional e a colaboração diplomática eficaz com aquele país.

A severidade desse problema não deve ser minimizada, e a declaração anterior não pode ser exagerada. O alcance de Chávez excede seu controle na maioria das questões de diretrizes estrangeiras e, não importa o acima exposto, a diplomacia populista é mais variegada do que às vezes aparenta. Enquanto Correa, Ortega e os Kirchners tomaram passos que complicam os objetivos norte-americanos na América Latina, indicaram também que permanecem abertos à certas formas de cooperação com Washington. Sob essa perspectiva, as inferências diplomáticas do renascimento populista podem ser mais manejáveis do que às vezes se pensa.

Qualquer ajuste de contas com o renascimento populista também deve levar em consideração o panorama político total na região. Enquanto certos governos reagiram à crise atual, seguindo um sistema populista radical, outros preferiram uma metodologia muito mais construtiva. Os governos, tanto da centro-esquerda como da centro-direita mantiveram diretrizes econômicas liberais, operando, ao mesmo tempo, para expandir as oportunidades para os pobres, continuando a agir para fortalecer a democracia e corrigir as deficiências administrativas antigas. Perseguem os interesses nacionais de modo a colocar ênfase à necessidade de colaborar com os Estados Unidos. Não resta dúvida de que estão, se bem que silenciosamente, opostos à visão diplomática defendida por Chávez.

Em vista disso, os Estados Unidos devem seguir uma diretriz tripartite para manejar a turbulência política na região. Primeiro, a curto prazo, os Estados Unidos devem tomar medidas para atenuar o desacordo diplomático com o renascimento populista. Segundo, devem também aumentar o apoio aos governos centristas para promover diretrizes domésticas responsáveis e fortalecer a posição diplomática norteamericana na região. Terceiro, a longo prazo, devem ajudar os latino-americanos a encontrar soluções criativas, sustentáveis para a extrema pobreza, administração corrupta e anêmica, insegurança pública e outras questões que geram instabilidade e radicalismo.

Com respeito ao primeiro objetivo, é importante reconhecer que qualquer estratégia baseada em confronto com, ou hostilidade aberta, ou outras tentativas diretas para conter os governos populistas não têm a probabilidade de sucesso. Tal diretriz não seria em particular eficaz. Há relativamente pouco que os Estados Unidos podem fazer para alterar o curso de eventos na Venezuela, Equador, Bolívia, Argentina e Nicarágua, como demonstrou a reação bem negativa referente ao atentado de golpe contra Chávez em 2002. Ademais, qualquer tentativa de fazê-lo diplomaticamente vai resultar mal. Os líderes, como Lula, não gostam lá muito dos populistas, mas resistirão, e muito, a qualquer diretriz que tenha o efeito ou a intenção de causar divisões na região. “Definitivamente não queremos nova Guerra Fria nas Américas”, disse Bachelet. Uma diretriz de repressão direta teria o resultado não só de isolar os populistas, mas também de isolar os Estados Unidos.¹⁴²

A repressão seria contraproducente de vários modos. Os líderes que fazem jogadas em retórica anti-americana acolhem bem a hostilidade norteamericana. Dá substância às acusações e oferece um bode expiatório para encobrir suas deficiências. O apoio tácito norteamericano ao golpe de 2002 contra a Venezuela foi um presente que continua a produzir resultados para Chávez. Desde então usa a ocorrência para justificar toda sorte de medidas autoritárias.¹⁴³ Da mesma maneira, comentários hostis dirigidos contra ele, Mora-

les e Ortega produzem pouco efeito além de arrastar Washington a seu nível, permitindo que esses governos envolvam-se em emblemas anti-imperialistas. Finalmente, até o ponto em que Washington declarar sua oposição à certa categoria de governo, arrisca fazer com que se unam, incentivando assim, uma coalisão anti-EUA coesiva, promovendo exatamente os resultados que estamos tentando evitar. Isso não quer dizer que os Estados Unidos não devem agir em face à diretrizes destruidoras e às vezes hostis mas sim, sugere que a discrição é muitas vezes melhor quando se lida com líderes populistas.

De fato, a curto prazo, o melhor meio de lidar com o populismo latino americano seria através de engajamento seletivo e não em repressão direta. Embora certos observadores preveniram contra a formação de “alianças de conveniência” com líderes populistas, tal diretriz é a melhor entre opções inaceitáveis, a fim de cortar pela raiz a desavença diplomática e estratégica imediatas causadas pelo renascimento populista.¹⁴⁴ O simples fato é que Washington necessita da cooperação dos governos populistas para tratar de questões que vão de combate ao terrorismo e ao narcotráfico à estabilidade regional. A probabilidade é pouca de que os Estados Unidos obterão ajuda de Chávez nesse sentido. Entretanto, até agora, Correa, Ortega e os Kirchners estiveram dispostos a preservar esse aspecto de suas relações com Washington. Até onde possível, deve manter essas parcerias e buscar outros meios de cooperação, mutualmente benéficos. As possibilidades incluem apoio ao Plano Equador (A iniciativa de Correa para fortalecer a segurança e o desenvolvimento na região fronteiriça), iniciativas de combate à quadrilhas na Nicarágua e medidas para conter o aumento de narcotráfico e violência relacionada a narcóticos na Argentina.¹⁴⁵ A maior colaboração com esses líderes não diminuirá a antipatia retórica para com os Estados Unidos, nem se dirigirá às consequências domésticas indesejáveis do domínio populista.

Também é importante que essa metodologia conte com a possibilidade de exacerbar as divisões entre os governos populistas latino-americanos, reduzindo, assim, a eficácia da di-

plomacia anti-hegemônica de Chávez. Até onde os líderes como aqueles no Equador, Nicarágua, Argentina e talvez, até mesmo na Bolívia possam discernir o valor de relações contínuas com os Estados Unidos, terão menor probabilidade de unir-se ao presidente venezuelano em maior agressão para com os interesses norte-americanos. Já existem sinais de fricção a esse respeito. Chávez vem demonstrando frustração com a diplomacia ambígua de Correa e com as tentativas de Ortega em manter um pé em ambos os campos.¹⁴⁶ Da mesma forma, se os Estados Unidos puderem preservar as relações de trabalho com certos governos populistas, isolarão Chávez de forma eficaz sem pagar o custo diplomático associado à tentativa de repressão mais transparente.

Certamente, a conciliação não deve ser o único aspecto da diretriz norte-americana. Washington deve permanecer em silêncio se líderes populistas francamente pisoteiam as práticas democráticas, como sucedeu durante as eleições de 2008 na Nicarágua ou, se tomam parte em certo tipo de comportamento, como facilitar a presença do Hezbollah na região ou patrocinar a insurgência para derrotar um aliado norte-americano – que seria seriamente injurioso à segurança ou objetivos diplomáticos norte-americanos. Em tais casos, não devem hesitar em defender os interesses, demonstrar seu descontento ou utilizar pressão diplomática para com o governo ofensor.

Se isso suceder, as autoridades norte-americanas devem prestar atenção a dois fatores. Primeiro, um rompimento total de relações não é desejável, simplesmente devido a natureza trans-nacional das muitas ameaças de segurança na região e a necessidade correspondente de máxima cooperação internacional em dirigir-se às mesmas.¹⁴⁷ Segundo, qualquer cenário onde encontrarem-se em confronto cara-a-cara com um líder populista é bem provável que resultará mal para Washington. Os líderes espertos como Chávez ou Morales, simplesmente tomarão a oportunidade para clamar que estão lutando contra o *Império*. Como Alexander Crowther declara: “Se o governo dos EUA entrar em discussão com Chávez, vai perder”.¹⁴⁸ Da mesma forma, uma rea-

ção cuidadosamente calibrada e ampla coordenação multilateral, através de organizações como a OEA ou outros foros internacionais será essencial. Nesse sentido, a reação dos EUA à fraude eleitoral de 2008 na Nicarágua, foi apropriada. A administração Bush congelou a *Millennium Challenge Account* de Nicarágua e invocou a recontagem imparcial de votos. Contudo, agiu de acordo com a União Europeia e outros que providenciam assistência estrangeira, sem afetar outras iniciativas bi e multilaterais que diziam respeito a aquele país.¹⁴⁹

O apoio a governos centristas deve ser o segundo componente chave da diretriz norte-americana. Até onde os EUA possam aumentar os vínculos com administrações moderadas como o Brasil, México, Chile e outros, fortalecerá a posição diplomática na região e incentivará a consolidação de alternativas responsáveis ao populismo. Os Estados Unidos devem demonstrar que a democracia pode “cumprir com as promessas feitas” ao povo latinoamericano, disse Shannon em 2007. A maior parceria com regimes centristas ajudaria Washington a cumprir com a palavra.¹⁵⁰ Esse apoio deve ser substancial mas não exagerado. Até mesmo para líderes latinos que em essência são cordiais para com os Estados Unidos, uma relação muito íntima com Washington seria um risco político em certos estratos.

Até agora, as autoridades norte-americanas estão se dando bem nesse sentido. A administração de Bush concluiu *FTAs* com certo número de países latinos, inclusive o Chile, Colômbia e Panamá (outro país regido por governo centro-esquerda pragmático). Bush cultivou fortes relações pessoais com Lula e Vázquez e as autoridades norte-americanas deram firme apoio verbal a governo da esquerda moderada. Os Estados Unidos tomaram grande parte em combate à insurgência e à edificação estatal na Colômbia durante os últimos 10 anos e a Iniciativa de Mérida é um compromisso sem precedências à segurança e estabilidade do México.

Ao mesmo tempo, a percepção continua de que os Estados Unidos deixaram de cumprir com muitas promessas na região. O Congresso recusou-se em ratificar as *FTAs* com a

Colômbia e o Panamá, constringindo a liderança daqueles países. Lula, justificadamente, ficou frustrado porque as tarifas norte-americanas e os subsídios agrícolas fizeram com que o etanol brasileiro não conseguisse competir no mercado norte-americano. Outros países latinos apresentaram o mesmo tipo de reivindicações.¹⁵¹ Com respeito ao México, houve grande demora em liberação de fundos e equipamento para a Iniciativa Mérida. “O plano Mérida foi por demais difundido”, disse uma autoridade mexicana, “mas com pouquíssimo efeito para a magnitude dos problemas que enfrentamos”.¹⁵²

O Presidente Barack Obama e a maioria democrática do Congresso agiram com indiferença para com certas iniciativas latino-americanas tomadas pela administração Bush (em particular, a *FTA* da Colômbia).¹⁵³ Mesmo assim, fariam bem em dirigir-se rapidamente à essas questões pendentes. A rejeição das *FTAs* com a Colômbia e o Panamá levantariam sérias dúvidas, referentes ao valor da cooperação com os Estados Unidos e seriam severos reverses políticos para Uribe e para o presidente panamenho, Martín Torrijos. Esse resultado seria em particular, danoso em um momento em que esses países necessitam, e muito, de mais livre acesso a mercados estrangeiros, a fim de atenuar os efeitos domésticos da recessão global e quando a região, como um todo, encara uma opção entre duas filosofias econômicas opostas.¹⁵⁴ Da mesma forma, o governo de Calderón está sendo martelado violentamente por carteis que obtêm lucros, em grande parte, do consumo de narcóticos pelos Estados Unidos, uma falha em seguimento para com os comprometimentos feitos com o México que arrisca desperdiçar o recente progresso em assuntos EUA-México. Se os Estados Unidos buscam promover alternativas construtivas ao populismo, necessitam demonstrar que opções responsáveis trarão benefícios reais aos governos latinoamericanos.

Também quer dizer pensar de forma criativa acerca de outros meios de fortalecer parcerias com governos da centro-esquerda e da centro-direita. Os acadêmicos e as análises de diretrizes publicaram algumas dessas propostas, inclusive a expansão de tratados para bio-

combustível e gás natural líquido com o Brasil, incorporando fundos de “coesão social” em futuras FTAs, dirigindo-se à diretrizes de imigração defeituosas que provêm alvo fácil a políticos anti-americanos na América Latina. À essa lista também adicionaríamos a restauração de contatos militar-a-militar que sofreram muito desde os anos setenta, o aumento de coordenação diplomática em questões de estabilidade regional e muitas outras. O objetivo aqui não é apresentar um esquema compreensivo para as relações norte-americanas com líderes moderados na América Latina, mas simplesmente estimular abordagens inovadoras referentes à necessidade de melhorar e aprofundar essas relações.¹⁵⁵

Essa demanda em inovação está diretamente relacionada ao terceiro imperativo da estratégia norte-americana – uma campanha mais ampla para combater os vários males que levam ao cinicismo, ressentimento e radicalismo. Como Francis Fukuyama escreve: “É . . . incumbente a qualquer um que seriamente esteja interessado em democracia na América Latina formular séria agenda sócio-política – que aloque grandes recursos aos problemas cruciais de saúde, educação e serviços sociais, mas que faça isso de maneira a produzir resultados de verdade”. De uma perspectiva norte-americana, significa idear e apoiar programa que ofereçam abordagens holísticas e criativas à questões como insegurança pública, extrema pobreza e uma falta de capital humano, corrupção governamental e provisão de serviços essenciais decrépita ou politizada. A necessidade é para que “empresário(s) com diretrizes sociais estejam dispostos a experimentar novas metodologias e aprender com a experiência alheia. O importante é abandonar as iniciativas que não funcionam bem”.¹⁵⁶ Somente através desse processo de experimentos e inovação os Estados Unidos e parceiros na região providenciarão um antídoto duradouro à atração da demagogia, assegurando um grupo estável de forças políticas e sociais nos continentes.

O planejamento de agenda minuciosa para aperfeiçoar as diretrizes sociais e a segurança

humana na região vai mais além dessa monografia. Vale a pena notar, contudo, que os exemplos de diretrizes inovadoras bem sucedidas já estão evidentes na região. Os programas *Oportunidades* e de Salário Família; o projeto orçamentário participativo no Brasil; as iniciativas de policiamento comunitário e a reintegração de membros de gangues na América Central; os intercâmbios profissionais de agências de ordem pública entre os Estados Unidos e a América Latina; as propostas para a criação de fundos de investimento social e a garantia de hipotecas, totalizando US\$ 400 milhões à famílias latinoamericanas: Esses e outros programas demonstram o tipo de empreendimento necessário para que maior número de pessoas sejam cidadãos interessados que participam em sistemas democráticos.¹⁵⁷ Em anos vindouros, esses tipos de iniciativas serão expandidos, refinados e as parcerias em projetos aumentarão não simplesmente a disponibilidade mas também a qualidade da educação primária e secundária. Também seria sábio considerar meios de auxiliar os países latinoamericanos a aguentar firme o impacto da presente recessão global, porque entre o radicalismo político e a instabilidade econômica costumeira, uma fortalece a outra.¹⁵⁸

A América Latina é uma vertente importante. Velhos rótulos como *esquerda* e *direita* não mais são adequados para descrever o panorama político; a divisória real encontra-se agora entre aqueles que lutam pela boa administração governamental e aqueles que se enfocam em mobilização de reivindicações em massa. Os Estados Unidos podem fazer com que essa situação dê a meia volta para seu benefício, promovendo uma América Latina mais estável, segura e democrática. Contudo, somente poderá fazer isso com a combinação apropriada de diretrizes, a disposição para a criatividade e um senso de comprometimento que perdure. □

Notas

1. Forrest Colburn, *Latin America at the End of Politics*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.
2. Jorge Castañeda, "Latin America's Left Turn," *Foreign Affairs*, maio/junho 2006, www.foreignaffairs.com/articles/61702/jorge-g-castaneda/latin-americas-left-turn, acessado em fevereiro 18, 2009; Eric Farnsworth e Chris Sabatini, "Latin America's Lurch to the Left," *Christian Science Monitor*, fevereiro 13, 2006.
3. Ver, por exemplo., "South America's Leftward Sweep," *BBC News*, março 2, 2005, news.bbc.co.uk/2/hi/americas/4311957.stm, acessado em janeiro 6, 2009; Oliver Balch e Rory Carroll, "Ex-Bishop Joins Latin America's Pink Tide," *Guardian*, agosto 19, 2008. Para crítica desse artigo, ver Michael Shifter, "A New Politics for Latin America?" *America*, dezembro 18, 2006, págs. 14-17.
4. John Bellamy Foster, "The Latin American Revolt," *Monthly Review*, julho-agosto 2007, págs. 1-4.
5. Kim Holmes, *Liberty's Best Hope: American Leadership for the Twenty-First Century*, Washington, DC: Heritage Foundation, 2008, págs. 55-58.
6. Peter Hakim, "Is Washington Losing Latin America," *Foreign Affairs*, janeiro/fevereiro 2006, www.foreignaffairs.org/articles/61372/peter-hakim/is-washington-losing-latin-america, acessado julho 24, 2008.
7. Javier Santiso, Cristina Sanmartin e Elizabeth Murry, trans., *Latin America's Political Economy of the Possible: Beyond Good Revolutionaries and Free-Marketters*, Cambridge: Massachusetts Institute for Technology Press, 2007, p. 94.
8. Citado em William Robinson, *Transnational Conflicts: Central America, Social Change, and Globalization*, London, United Kingdom (UK): Verso, 2003, p. 97. O melhor debate a respeito da América Latina é *Democracy in Latin America: Political Change in Comparative Perspective*, Peter Smith, New York: Oxford University Press, 2005.
9. Hal Brands fala a respeito dos efeitos positivos da democratização em "Latin America's Cold War: An International History," Ph.D. Dissertation, Yale University, 2009, págs. 372-374.
10. Thomas Skidmore e Peter Smith, *Modern Latin America*, New York: Oxford University Press, 2001, págs. 60-61, 135; Colburn, *Latin America at the End of Politics*, p. 36; Corporación Latinobarómetro, *Latinobarómetro Report 2006*, Santiago, Chile: Latinobarómetro, 2006, p. 5.
11. John Charles Chasteen, *Born in Blood and Fire: A Concise History of Latin America*, New York: Norton, 2001, p. 57.
12. Gabriel Marcella, *American Grand Strategy for Latin America in the Age of Resentment*, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, September 2007, págs. 7-8; Juan Forero, "Latin America Fails to Deliver on Basic Needs," *New York Times*, fevereiro 22, 2005; Kenneth M. Roberts, "Latin America's Populist Revival," *SAIS Review*, Vol. 27, No. 1, Inverno-Primavera 2007, p. 9; Patrice Franko, *The Puzzle of Latin American Economic Development*, New York: Rowman e Littlefield, 2007, págs. 379-385.
13. Entrevista feita pelo autor com Cresencio Arcos, Washington, DC, junho 14, 2007; também Colburn, *Latin America at the End of Politics*, págs. 120-121; Philip Oxhorn, "Is the Century of Corporatism Over? Neoliberalism and the Rise of Neopluralism," em Oxhorn e Graciela Ducatenzeiler, eds., *What Kind of Democracy? What Kind of Market? Latin America in the Age of Neoliberalism*, University Park: Pennsylvania State University Press, 1998, págs. 199-211.
14. Freedom House, "Freedom in the Americas Today," abril 27, 2006.
15. Corporación Latinobarómetro, *Latinobarómetro Report 2006*, págs. 31, 55, 68, 76.
16. Alex E. Fernandez Jilberto, "Latin America: The End of the Washington Consensus, the State of Democracy, and the Two Lefts," *Journal of Developing Societies*, Vol. 24, No. 3, setembro 2008, p. 402; Roberts, "Latin America's Populist Revival," págs. 10-11.
17. Marcella, *American Grand Strategy*, p. 5.
18. Forero, "Latin America Fails to Deliver Basic Needs."
19. Kurt Weyland, "Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics," *Comparative Politics*, Vol. 34, No. 1, outubro 2001, págs. 1-22.
20. Esta definição foi extraída principalmente de, "Clarifying a Contested Concept," págs. 11-13; Roberts, "Latin America's Populist Revival," págs. 3-6; e Mitchell Seligson, "The Rise of Populism and the Left in Latin America," *Journal of Democracy*, Vol. 18, No. 3, julho 2007, p. 82.
21. Castañeda, "Latin America's Left Turn"; Ernesto Laclau, "Consideraciones sobre el populismo latinoamericano," *Cuadernos del Cendes*, mayo de 2006, www.scielo.org/ve/scielo.php?pid=S1012-25082006000200007&script=sci_arttext, acessado em março 19, 2009.
22. John A. Crow, *The Epic of Latin America*, Berkeley: University of California Press, 1992, p. 808.
23. Francisco Panizza, "Unarmed Utopia Revisited: The Resurgence of Left-of-Center Politics in Latin America," *Political Studies*, Vol. 53, No. 4, dezembro 2005, p. 727; Alvaro Vargas Llosa, "The Return of the Idiot," *Foreign Policy*, maio/junho 2007, págs. 54-61; Rudiger Dornbusch e Sebastian Edwards, "The Macroeconomics of Populism," em Dornbusch e Edwards, eds., *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago: University of Chicago Press, 1991, esp. págs. 7-15.
24. Ver Omar Sanchez acerca da descomposição dos sistemas de partidos, "Transformation and Decay: The De-Institutionalization of Party Systems in South America," *Third World Quarterly*, Vol. 29, No. 2, março 2008, pp. 315-337.
25. Chávez começou a completamente incorporar conceitos "socialistas" em sua retórica em 2005-06. Ver

Horacio Benitez, "Presidente Chávez define Socialismo del siglo XXI", *aporrea.org*, 9 de octubre de 2005, www.aporrea.org/ideologia/a17224.html, acessado maio 1, 2009; Jorge Rueda, "Chávez jura por la patria, socialismo, o muerte", *Los Tiempos*, 10 de enero de 2007; "Recasting the Formula for Dealing with Chávez," *Latin America Security & Strategic Report*, September 2006. Todas as fontes da série *Latin American Newsletters* foram acessadas na Net, latinnews.com.

26. José Pedro Zuquete, "The Missionary Politics of Hugo Chávez," *Latin American Politics & Society*, Vol. 50, No. 1, abril 2008, pp. 98-100; Edgardo Lander, "Venezuelan Social Conflict in a Global Context," *Latin American Perspectives*, Vol. 32, No. 2, março 2005, p. 31.

27. Sara Miller Llana, "Chávez Seeks Shangri-La with 'Socialist Cities'," *Christian Science Monitor*, abril 1, 2008; Michael Penfold-Becerra, "Clientelism and Social Funds: Evidence from Chávez's Misiones," *Latin American Politics & Society*, Vol. 49, No. 4, Inverno 2007, págs. 63-70.

28. Michael Shifter, "In Search of Hugo Chávez," *Foreign Affairs*, maio/junho 2006, www.foreignaffairs.com/articles/61703/michael-shifter/in-search-of-hugo-ch%C3%A1vez, acessado janeiro 22, 2009. O programa político de Chávez foi descrito por Javier Corrales em "Hugo Boss," *Foreign Policy*, janeiro/fevereiro 2006, págs. 32-39; ver também "Chávez consolida su socialismo del siglo 21", *Informe Latinoamericano*, 8 de agosto de 2008.

29. Zuquete, "The Missionary Politics of Hugo Chávez," p. 103.

30. Re. ao conceito de etno-populismo e seu papel na Bolívia, ver Raul Madrid, "The Rise of Ethnopolitism in Latin America," *World Politics*, Vol. 60, No. 3, abril 2008, págs. 475-508.

31. "Morales fustiga al capitalismo en foro", *La Nación*, 22 de mayo de 2007; "Evo Morales lanzó el 'socialismo comunitario'", *La Nación*, 8 de febrero de 2009.

32. "Evo's Big Win," *Economist*, agosto 16, 2008, pp. 36-37; "Rulers of Bolivia and Ecuador Resort to Mass Action Against Opposition," *Latin American Security & Strategic Review*, fevereiro 2007. On Morales' reforms, ver International Crisis Group, "Bolivia: Rescuing the New Constitution and Democratic Stability," Latin America Briefing N. 18, junho 19, 2008.

33. Jorge Lazarte, "Bolivia's Gordian Knot," *Hemisphere: A Magazine of the Americas*, Outono 2007, págs. 30-31.

34. "Profile: Ecuador's Rafael Correa," *BBC News*, novembro 27, 2006, news.bbc.co.uk/2/hi/americas/6187364.stm, acessado janeiro 15, 2009.

35. Catherine Conaghan, "Ecuador: Correa's Plebiscitary Presidency," *Journal of Democracy*, Vol. 19, No. 2, abril 2008, pp. 46-60.

36. International Crisis Group, "Ecuador: Overcoming Instability," Latin America Report No. 22, julho 7, 2007, págs. 1-4, 23; também Clare Ribando Seelke, *Ecuador: Political and Economic Situation and U.S. Relations*, Wa-

shington, DC: Congressional Research Service, maio 21, 2008, esp. págs. 3-6.

37. Jean Grugel e Maria Pia Riggiozzi, "The Return of the State in Argentina," *International Affairs*, Vol. 83, No. 1, Primavera 2007, págs. 98-100.

38. "Argentina: The Implications of the Export Tax Failure," *Stratfor*, julho 17, 2008; "Argentina: Cash Shortages and Pensions," *Stratfor*, outubro 21, 2008.

39. "Kirchner: No IMF at Paris Club Talks," *Prensa Latina*, março 2, 2006, www.plenglish.com/article.asp?ID=%7BFEEAF52C-9D6F-4FA4-AFF8-B2DA10CAC94E%7D&language=EN, acessado dezembro 14, 2008.

40. Ignacio Walker, "The Three Lefts of Latin America," *Dissent*, Fall 2008, p. 10; Steven Levitsky e Maria Victoria Murillo, "Argentina: From Kirchner to Kirchner," *Journal of Democracy*, Vol. 19, No. 2, abril 2008, págs. 17-27.

41. Marifeli Pérez-Stable, "The President of Some Nicaraguans," *Miami Herald*, June 21, 2007; Sharon F. Lean, "The Presidential and Parliamentary Elections in Nicaragua, novembro 2006," *Electoral Studies*, Vol. 26, No. 4, Outono 2007, págs. 828-831.

42. "Discurso del Presidente de Nicaragua, Daniel Ortega, en la 62ª Asamblea General de las Naciones Unidas" ("Speech by the President of Nicaragua, Daniel Ortega, in the 62nd General Assembly of the United Nations"), 25 de septiembre de 2007, www.flasco.org/integracion/talleres-noticias/discursosNU/DanielOrtega.pdf, acessado novembro 17, 2008; Carlos Salinas Maldonado, "Las horas bajas de Daniel Ortega", *El País*, 5 de marzo de 2009.

43. Richard Feinberg e Daniel Kurtz-Phelan, "Nicaragua between Caudillismo and Modernity: The Sandinistas Redux?" *World Policy Journal*, Vol. 23, No. 2, Verão 2006, págs. 76-84; "Abuse as Usual Means Many Accounts to Settle," *Revista Envío*, enero de 2009, www.envio.org.ni/articulo/3935, acessado março 25, 2009; "How Many Conflicts Will the New 'Direct Democracy' Trigger?" *Revista Envío*, dezembro 2007, www.envio.org.ni/articulo/3699, acessado março 25, 2009; James McKinley, Jr., "Nicaraguan Councils Stir Fear of Dictatorship," *New York Times*, maio 4, 2008.

44. Re. a esses temas, ver Jimena Costa, "Twenty Months of Masismo," *Hemisphere: A Magazine of the Americas*, Outono 2007, págs. 8-9; Carlos De la Torre, "The Resurgence of Radical Populism in Latin America," *Constellations*, Vol. 14, No. 3, September 2007, pp. 384-395; Juan Forero, "Tariffs are Ecuador's Response to Crisis," *Miami Herald*, March 30, 2009; "What Has Happened to Latin America's Leftward Tilt?" *Latin American Special Report*, agosto 2006, p. 11; Mark Weisbrot, Luis Sandoval e David Rosnick, "Poverty Rates in Venezuela: Getting the Numbers Right," *International Journal of Health Services*, Vol. 36, No. 4, maio 2006, págs. 813-823.

45. Forrest Colburn, "Latin America: Captive to Commodities," *Dissent*, Inverno 2009, p. 30.

46. "Venezuela: Inflation Still Roaring," *Latin American Economy & Business*, abril 2008; "Oil and Public Finan-

ces: Oil's Tipping Point," *Latin American Regional Report: Andean Group*, outubro 2008.

47. Colburn, "Captive to Commodities," p. 30; "Ecuador Defaults on Foreign Debt," *BBC News*, dezembro 13, 2008, news.bbc.co.uk/2/hi/business/7780984.stm, acessado janeiro 22, 2009; "Ecuador: Banks Having Trouble Getting Financing—Correa," *Stratfor*, março 11, 2009; "Ecuador: Correa's Economic Initiatives," *Latin American Regional Report: Andean Group*, dezembro 2007; "A Wannabe Chávez Short of Oil," *Economist*, setembro 1, 2007, págs. 30-31; Costa, "Twenty Months of Masismo"; Monte Reel, "Bolivia's Irresistible Reserves," *Washington Post*, fevereiro 10, 2008.

48. Mark Sullivan, *Argentina: Background e U.S. Relations*, Washington, DC: Congressional Research Service, novembro 5, 2008, pp. 4-6; Charles Newbery, "Hard Times for Argentina," *Business Week Online*, agosto 6, 2008.

49. Eliza Barclay, "The Mugabe of the Andes?" *Atlantic Monthly*, abril 2009, p. 24; Kirk Hawkins e David Hansen, "Dependent Civil Society: The Círculos Bolivarianos in Venezuela," *Latin American Research Review*, Vol. 41, No. 1, fevereiro 2006, p. 118; Penfold-Becerra, "Clientelism and Social Funds," p. 74; Ramiro Salvochea, "Clientelism in Argentina: Piqueteros and Relief Payment Plans for the Unemployed—Misunderstanding the Role of Civil Society," *Texas International Law Journal*, Vol. 43, No. 2, Primavera 2008, págs. 306-310; "Con un cerco de violencia, el MAS convoca a 2 referendos," *La Razón*, 29 de febrero de 2008.

50. Juan Rial, "A Bird's-eye View: General Trends in Latin American Politics in the First Decade of the Twenty-First Century," *Opinión Sur*, março 15, 2007, pp. 2-3; ver também McKinley, "Nicaraguan Councils Stir Fear of Dictatorship"; "The Venezuelan Connection," *Economist*, julho 8, 2006, págs. 32-33; Indira A.R. Lakshmanan, "Critics Slam Venezuelan Oil Windfall Spending," *Boston Globe*, agosto 13, 2006; Hawkins e Hansen, "Dependent Civil Society," págs. 104-110; Rosario Cuadra y Damaris Ruiz, "CPCs Around the Country Are Waiting for 'Guidance' from Higher Up," *Revista Envío*, marzo de 2008, www.envio.org.ni/articulo/3729, acessado março 19, 2009; Jonas Wolff, "(De-) Mobilising the Marginalised: A Comparison of the Argentine *Piqueteros* and Ecuador's Indigenous Movement," *Journal of Latin American Studies*, Vol. 39, No. 1, fevereiro 2007, esp. p. 22.

51. Re. a esse ponto, ver Javier Corrales, "Latin America's Neocaudillismo: Ex-Presidents and Newcomers Running for President . . . and Winning," *Latin American Politics & Society*, Vol. 50, No. 3, Outono 2008, págs. 24-26; Seligson, "Rise of Populism," p. 82.

52. De la Torre, "Resurgence of Radical Populism," p. 388. Ver também Francisco Panizza, "Populism and the Mirror of Democracy," em Francisco Panizza, ed., *Populism and the Mirror of Democracy*, London, Verso, 2005, p. 28.

53. "The Justice of Crowds," *Economist*, março 14, 2009, p. 40; "Rulers of Bolivia and Ecuador Resort to Mass Action Against Opposition," *Latin American Security and Strategic Review*, fevereiro 2007; International Crisis Group, "Venezuela: La Revolución de Hugo Chávez" ("Venezuela: Hugo Chávez's Revolution"), Informe sobre América Latina No. 19, 22 de febrero de 2007; Maria Lilibeth da Corte, "No habrá nueva concesión para ese canal golpista RCTV," *El Universal*, 19 de diciembre de 2006; Tina Rosenberg, "The Many Stories of Carlos Fernando Chamorro," *New York Times*, março 20, 2009; Salinas Maldonado, "Las horas bajas de Daniel Ortega"; Catherine Conaghan and Carlos de la Torre, "The Permanent Campaign of Rafael Correa: Making Ecuador's Plebiscitary Presidency," *International Journal of Press/Politics*, Vol. 13, No. 3, julho 2008, p. 278.

54. Colburn, "Captive to Commodities," p. 30; International Crisis Group, "Bolivia: Rescuing the New Constitution and Democratic Stability," págs. 1-2; Andres Schipani, "Protests Bring Bolivia's Reforms to a Standstill," *Financial Times*, agosto 27, 2008.

55. "A Bittersweet Victory for Chávez," *Latin American Regional Report: Andean Group*, dezembro 2008; Marianella Durán, "Caracas paga caro los efectos de la polarización," *La Hora*, 16 de março de 2009.

56. Kevin Casas-Zamora, "Not Another Mugabe, Please," dezembro 8, 2008, www.brookings.edu/opinions/2008/1208_ortega_casaszamora.aspx, acessado abril 22, 2009.

57. Vargas Llosa, "The Return of the Idiot," p. 60.

58. "Evo Morales: 'Bush es el único terrorista'" ("Evo Morales: 'Bush is the Only Terrorist'"), *Clarín*, 29 de diciembre de 2005.

59. Franklin Foer, "The Talented Mr. Chávez," *The Atlantic*, May 2006, p. 97; David Stout, "Chávez Calls Bush 'the Devil' in U.N. Speech," *New York Times*, setembro 20, 2006.

60. Tim Padgett com Mercedes Alvaro, "Is Another Chávez on the Rise in Ecuador?" *Time*, outubro 13, 2006, www.time.com/time/world/article/0,8599,1545955,00.html, acessado maio 5, 2009.

61. Clare Ribando Seelke, *Nicaragua: Political Situation and U.S. Relations*, Washington, DC: Congressional Research Service, março 17, 2008, p. 4.

62. "Iran Offers Aid to Nicaragua, in a Sign of Deepening Ties," *New York Times*, agosto 6, 2007; "Nicaragua e Iran, 'unión invencible'," *BBC Mundo*, 11 de junio de 2007; "Nicaragua: Ortega's Cold War Memories?" *Stratford*, setembro 3, 2008; "Nicaragua Recognizes South Ossetia and Abkhazia," setembro 4, 2008, Novosti.en.rian.ru/world/20080904/116538071.html, acessado maio 5, 2009.

63. "Ecuador Plans to Buy Weapons from Iran," *Tehran Times*, dezembro 15, 2008.

64. Alba Gil, "Evo Morales Hace Amigos" ("Evo Morales Makes Friends"), *América económica.com*, 5 de enero de 2006, www.americaeconomica.com/numeros4/352/reportajes%5CAlba352.htm, acessado janeiro 27, 2009; "Evo Morales

inició una estratégica visita a Irán”, *La Nación*, 1 de septiembre de 2008; “Evo y Medvédev impulsan la relación Bolivia-Rusia”, *La Razón*, 17 de febrero de 2009.

65. R. Evan Ellis, *U.S. National Security Implications of Chinese Involvement in Latin America*, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, junho 2005, págs. 4-7, 22; “Venezuela: desde China lanzan primer satélite venezolano”, *Informe Latinoamericano*, 31 de octubre de 2008; Max Manwaring, *Latin America’s New Security Reality: Irregular Asymmetric Conflict and Hugo Chávez*, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, agosto 2007, pp. 22-23.

66. “Venezuela: Unprecedented Visits by Russian Bombers and Warships,” *Latin American Security and Strategic Review*, September 2008; “Medvedev Works on Latin American Links Beyond Chávez and His Allies,” *Latin American Security and Strategic Review*, novembro 2008; “Venezuela: Adding Tanks to Russian Shopping List,” *Latin American Security and Strategic Review*, outubro 2008.

67. “U.S. Intelligence Chiefs See No Major Security Threat from Latin America,” *Latin American Security and Strategic Review*, março 2007.

68. Justin Blum, “Chávez Pushes Petro-Diplomacy,” *Washington Post*, novembro 21, 2005. Ver Sean Burges re. às várias iniciativas diplomáticas de Chávez, “Building a Global Southern Coalition: The Competing Approaches of Brazil’s Lula and Venezuela’s Chávez,” *Third World Quarterly*, Vol. 28, No. 7, outubro 2007, págs. 1343-1352; “Trying to Discern the Real Aims of Chávez’s Doctrines,” *Latin American Security and Strategic Review*, February 2008; Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report, 2009*, fevereiro 27, 2009, www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2009/vol1/116525.htm, acessado março 12, 2009; “The March 1 Raid on Ecuador,” *Latin American Special Report*, SR-2008-02, p. 6; G. Guillen, “Venezuela ya entregó armas a las FARC”, *El Nuevo Herald*, maio 19, 2008.

69. Sara Miller Llana, “Latin Left Evicting U.S. Anti-drug Warriors,” *Christian Science Monitor*, novembro 10, 2008; Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report, 2007*, março 2007, www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2007/vol1/html/80855.htm, acessado março 12, 2009; “Drugs in Latin America, Part 1,” *Latin American Special Report*, SR-2008-03, págs. 7-10.

70. Gabriel Marcella, *War Without Borders: The Colombia-Ecuador Crisis of 2008*, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, dezembro 2008, págs. 23-25; “Nicaragua Breaks Diplomatic Relations with Colombia,” *CNN.com*, março 6, 2008, edition.cnn.com/2008/WORLD/americas/03/06/nic.colombia/index.html, acessado janeiro 3, 2009; “Nicaragua: To-ing & fro-ing over Colombia and missiles,” *Latin American Security and Strategic Review*, setembro 2008.

71. Citado por Chris Kaul e Sebastian Rotella, “Hezbollah Presence in Venezuela Feared,” *Los Angeles Times*, agosto 27, 2008; também Robert Killebrew, “A New Threat: The Crossover of Urban Gang Warfare and Terrorism,” *National Strategy Forum Review*, Outono 2008, p. 8.

72. Michael Radu, “21st Century Socialism in Latin America,” agosto 2008, www.fpri.org/enotes/200808.radu.21centurysocialismlatinamerica.html, acessado maio 1, 2009.

73. Phelps, *Liberty’s Best Hope*, págs. 56, 58.

74. Citado por Arlen Specter com Christopher Bradish, “Dialogue With Adversaries,” *Washington Quarterly*, Vol. 30, No. 1, Inverno 2006-07, p. 24.

75. William Ratliff, “Beijing’s Pragmatism Meets Hugo Chávez,” *Brown Journal of World Affairs*, Vol. 12, No. 2, Inverno-Primavera 2006, págs. 78-80.

76. Mark Katz, “The Putin-Chávez Partnership,” *Problems of Post-Communism*, Vol. 53, No. 4, julho-agosto 2006, págs. 5-6; Daniel Restrepo, “U.S.-Venezuela Policy: A Reality Based Approach,” Center for American Progress, December 2006, págs. 7-8; “Venezuela: Unprecedented Visits by Russian Bombers and Warships.”

77. Restrepo, “U.S.-Venezuela Policy,” págs. 6-8; Chávez citado em “Peru Recalls Venezuela Ambassador,” *BBC News*, abril 30, 2006; news.bbc.co.uk/2/hi/americas/4959220.stm, acessado maio 2, 2009.

78. “The March 1 Raid on Ecuador,” p. 12; Chris Kaul, “Hugo Chávez Tells FARC to Free Hostages,” *Los Angeles Times*, junho 10, 2008; Peter Brookes, “FARC’s Fading Fortunes,” *Armed Forces Journal*, setembro 2008, www.armedforcesjournal.com/2008/09/3702809/, acessado maio 9, 2009.

79. “Chile: Bachelet Abstains from UN Security Council Vote,” *Latin American Regional Report: Brazil and Southern Cone*, outubro 2006; Restrepo, “U.S.-Venezuela Policy,” págs. 7-8.

80. Burges, “Building a Global Southern Coalition,” p. 1353.

81. Felipe Moreno, “Latin America’s True Colours,” *Contemporary Review*, Vol. 288, No. 1683, Inverno 2006, p. 413.

82. “Venezuela and the Region: Chávez’s Comeback Drive Tumbles,” *Latin American Security and Strategic Review*, setembro 2008; também “Detecting Nuances in the Expanding ‘Anti-U.S. Axis’ Headed by Chávez,” *Latin American Security and Strategic Review*, janeiro 2007.

83. “Chávez’s ‘Belligerent’ Rhetoric Loses Him Support in the Andes,” *Latin American Regional Report: Andean Group*, fevereiro 2008.

84. Ver Jude Webber, “Kirchner, Chávez Strike Mutual Pose,” *Miami Herald*, março 16, 2007; “Continua la ‘nacionalización estratégica’,” *Informe Latinoamericano*, 2 de marzo de 2007; Mark Sullivan, *Argentina: Background and U.S. Relations*, Washington, DC: Congressional Research Service, novembro 5, 2008, p. 10.

85. Sullivan, *Argentina*, págs. 13-14; “Fantastic U.S./Argentina Bilateral Relations,” *Mercopress*, dezembro 14,

2006, *en.merco-press.com/2006/12/14/fantastic-us-argentina-bilateral-relations*, acessado abril 21, 2009; Webber, "Kirchner, Chávez Strike Mutual Pose"; "Argentina-U.S.: Keeping Alive the 'Triple Border' Threat," *Latin American Security and Strategic Review*, fevereiro 2004.

86. Clare Ribando Seelke, *Nicaragua: Political Situation and U.S. Relations*, Washington, DC: Congressional Research Service, março 17, 2008, págs. 2-6.

87. *Ibid.*, pp. 4-6.

88. Tim Rogers, "Ortega Leans on Venezuela Amid Aid Cuts," *Nica Times*, dezembro 5-11, 2008; Blake Schmidt, "U.S.-Nicaraguan Relations Chill as Ortega Faces Domestic Tests," *World Politics Review*, setembro 19, 2008, *www.worldpoliticsreview.com/article.aspx?id=2675*, acessado janeiro 4, 2009.

89. Marcella, *War Without Borders*, págs. 23-25; Michael Shifter and Daniel Joyce, "Bolivia, Ecuador, y Venezuela, la refundación andina," *Política Exterior*, No. 123, maio-junho 2008, págs. 63-64.

90. "The March 1 Raid on Ecuador," págs. 3, 7; Marcella, *War Without Borders*, págs. 26-28; "Drugs in Latin America, Part 1," págs. 11-13.

91. "An Unmended Fence," *Economist*, março 7, 2009, p. 46; Sibylla Brodzinsky, "On Ecuador's Border, the FARC Visits Often," *Christian Science Monitor*, março 10, 2008; "Colombia and Ecuador Take Steps To Accommodate Each Other's Demands," *Latin American Security and Strategic Review*, janeiro 2009.

92. "Venezuela and the Region: Chávez's Comeback Drive Tumbles," *Latin American Security and Strategic Review*, setembro 2008; Clare Ribando Seelke, *Ecuador: Political and Economic Situation and U.S. Relations*, Washington, DC: Congressional Research Service, maio 21, 2008, p. 6.

93. Santiso, *Latin America's Political Economy of the Possible*, p. 94.

94. Como nota Francisco Panizza, certos setores de cada um desses partidos rejeitariam o rótulo de social-democrático. Contudo, em geral, o termo é apropriado para descrever suas diretrizes sócio-econômicas. Ver Panizza, "The Social Democratization of the Latin American Left," *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, No. 79, outubro 2005, p. 95.

95. *Ibid.*, pp. 96-99.

96. Council on Foreign Relations, "A Conversation with Michelle Bachelet," setembro 25, 2008, *www.cfr.org/publication/17372/conversation_with_michelle_bachelet.html?breadcrumb=%2Fissuue%2F104%2Frule_of_law*, acessado janeiro 22, 2009; Michael Reid, *Forgotten Continent: The Struggle for the Soul of Latin America*, New Haven: Yale University Press, 2007, p. 181.

97. Lois Hecht Oppenheim, *Politics in Chile: Socialism, Authoritarianism, and Market Democracy*, New York: Basic Books, 2007, págs. 171-175; Mark P. Sullivan, *Chile: Political and Economic Conditions and U.S. Relations*, Washington, DC: Congressional Research Service, agosto 5, 2003, págs. 4-5.

98. Clare Ribando Seelke e Alessandra Durand, *Brazil-U.S. Relations*, Washington, DC: Congressional Research Service, outubro 6, 2008, págs. 2-5.

99. Council on Hemispheric Affairs, "Uruguay's Tabaré Vázquez: Pink Tide or Voice of the Center?" março 4, 2006, *www.coha.org/NEW_PRESS_RELEASES/New_Press_Releases_2006/06.15_Uruguays_Vazquez_Assessment.html*, accessed março 3, 2009; "Tabaré Vázquez dijo que podría firmar un tratado de libre comercio con EE.UU.," *Clarín*, 6 de mayo de 2006.

100. Julieta Palma e Raúl Urzúa, "Anti-Poverty Policies and Citizenry: The *Chile Solidario* Experience," Paris: UNESCO, 2005, *unesdoc.unesco.org/images/0014/001402/140240e.pdf*, págs. 20-22.

101. Ribando Seelke e Durand, *Brazil-U.S. Relations*, p. 3; Sara Miller Llana, "A Third-World Antipoverty Showcase," *Christian Science Monitor*, novembro 13, 2008.

102. "En marcha plan de asistencia para familias pobres uruguayas," *Prensa Latina*, 1 de abril de 2005.

103. Ver o Brasil, Chile, e Uruguai – relatórios da Freedom House, *Freedom in the World 2008*, *www.freedomhouse.org/template.cfm?page=21&year=2008*, acessado maio 9, 2009; também "Freedom in the World 2009: Global Data," *www.freedomhouse.org/uploads/fiw09/FIW09_Tables&GraphsForWeb.pdf*, acessado maio 9, 2009, págs. 23-25.

104. Sullivan, *Chile: Political and Economic Conditions and U.S. Relations*, págs. 11-12; Brian Wampler e Leonardo Avritzer, "The Spread of Participatory Democracy in Brazil: From Radical Democracy to Participatory Good Government," *Journal of Latin American Urban Studies*, Vol. 7, Outono/Inverno 2006, págs. 37-52; Panizza, "Social Democratization of the Latin American Left," págs. 99-101.

105. Panizza, "Social Democratization of the Latin American Left," págs. 99-102.

106. Para estas estatísticas, ver Reid, *Forgotten Continent*, págs. 179-181; United Nations Development Program, *2007/2008 Human Development Report*, "Chile," *hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs_CHL.html*, acessado março 27, 2009.

107. Freedom House, *Freedom in the World 2008*, "Chile Country Report," *www.freedomhouse.org/template.cfm?page=22&country=7371&year=2008*, acessado maio 9, 2009.

108. "Uruguay: Ruling FA Struggles to Paper Over Cracks," *Latin American Regional Report: Brazil and Southern Cone*, março 2009; Ribando Seelke e Durand, *Brazil-U.S. Relations*, p. 7.

109. Alexei Barrionuevo, "Brazil's 'Tef on' Leader Nicked By Slump," *New York Times*, abril 2, 2009; William Langewiesche, "City of Fear," *Vanity Fair*, abril 2007, *vanityfair.com*, acessado fevereiro 13, 2009; "Crime and Politics in Brazil," *Stratfor*, junho 24, 2003.

110. "Brazil Heads for Investment Grade," *Business Week*, novembro 5, 2007; Ribando Seelke e Durand, *Brazil-U.S. Relations*, p. 5; "Uruguay: Matiz Político Para Cancelar Deuda Con el FMI" ("Uruguay: Political Climate for

Canceling Debt with the IMF”), *Informe Latinoamericano*, 15 de noviembre de 2006.

111. Ver “Uruguay: Tougher Times Ahead,” *Latin American Economy & Business*, fevereiro 2009; “Uruguay: Government Forecasts 2.5% Growth in 2009,” *Latin American Economy & Business*, janeiro 2009; “Uruguay: Some Fiscal Slippage,” *Latin American Economy & Business*, novembro 2008; “Desempleo 2007 en Uruguay cae a mínimo desde 1993”, *Reuters América Latina*, 7 de febrero de 2008.

112. Nilson Brandão Junior e Marianna Aragão, “Miséria no Brasil Cai 27,7% no 1º Mandato de Lula”, *O Estado de São Paulo*, 20 setembro 2007; “Brazil: Half the Nation, a Hundred Million Citizens Strong,” *Economist*, setembro 13, 2008, págs. 43-44.

113. United Nations Development Program, *2007/2008 Human Development Report*, “Uruguay,” hdrstats.undp.org/countries/country_fact_sheets/cty_fs_URY.html, acessado março 27, 2009; Miller Llana, “Third-World Antipoverty Showcase”; World Bank, “Bolsa Família: Changing the Lives of Millions in Brazil,” web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/BRAZILEXTN/0,,contentMDK:21447054~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:322341~isCURL:Y,00.html, acessado março 27, 2009.

114. Leonardo Avritzer oferece boa análise do programa de orçamentos participativos, “New Public Spheres in Brazil: Local Democracy and Deliberative Politics,” *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 30, No. 3, setembro 2006, págs. 623-637.

115. Panizza, “Social Democratization of the Latin American Left,” p. 102.

116. Citado em Council on Hemispheric Affairs, “Thomas J. Dodd em Uruguayan President Tabaré Vázquez,” março 4, 2006, www.coha.org/NEW_PRESS_RELEASES/New_Press_Releases_2006/COHA%20Opinion/COHA_Opinion_06.07_Dodd_interview.html, acessado janeiro 19, 2009. Re. a essas várias iniciativas, ver “Uruguay: Pese a la oposición interna, Vázquez firma el Tifa”, *Informe Latinoamericano*, 2 de febrero de 2007; “President Bush and President Vázquez of Uruguay Participate in Joint Press Availability,” março 10, 2007, www.whitehouse.gov/news/releases/2007/03/20070310-1.html, acessado janeiro 19, 2009; Raúl Zibechi, “Argentina-Uruguay: The Paper War,” *CIP Americas Program*, março 15, 2006, americas.irc-online.org/am/3155, acessado janeiro 19, 2009.

117. Re. às diretrizes estrangeiras de Concertación ver Miguel Ortiz Sarkis, “La política exterior de la Concertación, 1990-2002”, *Revista Enfoques*, No. 2, 2004, págs. 67-77.

118. Sullivan, *Chile: Political and Economic Conditions and U.S. Relations*, págs. 6-7.

119. Citado em “Chile: Bachelet Meets the Opposition in Venezuela,” *Latin American Regional Report: Brazil and Southern Cone*, abril 2007; “Chile: Bachelet Abstains from UN Security Council Vote.”

120. “Chile: Putting Bilateral Disputes in Insulated Channels,” *Latin American Regional Report: Brazil and Southern Cone*, novembro 2007.

121. Moises Naim, “The ‘Axis of Lula’ vs. the ‘Axis of Hugo’,” *Foreign Policy*, março 2009, www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4780, acessado abril 1, 2009.

122. O papel do Brasil no BRIC (Brasil, Rússia, Índia, China) é analisado por Paulo Sotero e Leslie Elliott Armijo, “Brazil: To Be or Not to Be a BRIC?” *Asian Perspective*, Vol. 31, No. 4, Inverno 2007, págs. 43-70.

123. Nicolas Kozloff, *Hugo Chávez: Oil, Politics, and the Challenge to the United States*, New York: Palgrave Macmillan, 2007, págs. 109-111; “Brazil: Taking Advantage of the ‘4th Fleet Syndrome’,” *Latin American Security and Strategic Review*, August 2008; Max Manwaring, “Of Interest,” *SSI Newsletter*, setembro 17, 2007; Jonathan Katz, “U.N. Peacekeepers in Haiti Turning to Development,” *Miami Herald*, abril 26, 2009.

124. Ver Burges, “Building a Global Southern Coalition,” págs. 1348-1356; Naim, “‘Axis of Lula.’”

125. Sara Miller Llana, “Brazil, Venezuela Vie for Energy Clout,” *Christian Science Monitor*, agosto 10, 2007.

126. Folhas de Dados da USAID, www.usaid.gov/policy/budget/cbj2005/lac/pdf/514-009.pdf, acessado fevereiro 22, 2009; Alan Borque, “Changing U.S. Strategy in South America: Adjusting and Exporting Plan Colombia,” Master’s Thesis, U.S. Army War College, p. 4.

127. Re. shortfalls orçamentárias ver Danna Harman, “Rethinking Plan Colombia: Some Ways to Fix It,” *Christian Science Monitor*, setembro 29, 2006; Adam Isacson, “Plan Colombia—Six Years Later: Report of a CIP Staff Visit to Putumayo and Medellín, Colombia,” *International Policy Report*, novembro 2006, págs. 3-7.

128. Ver Angel Rabasa e Peter Chalk, *Colombian Labyrinth: The Synergy of Drugs and Insurgency and Its Implications for Regional Stability*, Santa Monica: RAND Corporation, 2001, esp. págs. 1-17, 35-42; Peter DeShazo, Tanya Primiani e Phillip McLean, *Back from the Brink: Evaluating Progress in Colombia, 1999-2007*, Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, novembro 2007, esp. págs. 3-7.

129. Vinay Jawahar e Michael Shifter, “State Building in Colombia: Getting Priorities Straight,” *Journal of International Affairs* Vol. 58, 2, outubro 2004, págs. 143-154; Marcella, *American Grand Strategy*, págs. 34-38; DeShazo, Primiani, e McLean, *Back from the Brink*, págs. 17, 29, 50; Folha de Fatos do Departamento de Justiça, “U.S. Law Enforcement Projects under Plan Colombia,” março 12, 2001, ciponline.org/colombia/031202.htm, acessado dezembro 14, 2008; Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, “Country Reports on Human Rights Practices: Colombia,” março 6, 2007, www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2006/78885.htm, acessado dezembro 14, 2008.

130. Ingrid Vaicius e Adam Isacson, “Plan Colombia: The Debate in Congress,” www.ciponline.org/colombia/

1200ipr.htm, acessado novembro 28, 2008; Steven Dudley, "U.S. Pulls Out of Colombian Coca Region," *Miami Herald*, novembro 20, 2006.

131. Danna Harman, "Plan Colombia: Big Gains, but Cocaine Still Flows," *Christian Science Monitor*, setembro 28, 2006; DeShazo, Primiani, and McLean, *Back from the Brink*, p. 50; Department of Justice Fact Sheet, "U.S. Law Enforcement Projects under Plan Colombia."

132. Thomas Marks, "A Model Counterinsurgency: Uribe's Colombia (2002-2006) vs. FARC," *Military Review*, março-abril 2007, p. 41.

133. Marks, "A Model Counterinsurgency," págs. 46-48; Mar-cella, *American Grand Strategy*, págs. 36-37; Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, "Country Reports on Human Rights Practices: Colombia."

134. Boa análise dos obstáculos que restam na Colômbia, de Myles R.R. Frechette, *Colombia and the United States—The Partnership: But What is the Endgame?* Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, fevereiro 2007, esp. p. 33-36.

135. Citado por Theresa Braine, "Reaching Mexico's Poorest," *Bulletin of the World Health Organization*, Vol. 84, No. 8, agosto 2006, págs. 592-593; também Sarah Barber e Paul Gertler, "The Impact of Mexico's Conditional Cash Transfer Programme, *Oportunidades*, on Birthweight," *Tropical Medicine and International Health* Vol. 13, No. 11, outubro 2008, págs. 1405-1414.

136. Mark P. Sullivan e June S. Beittel, *Mexico-U.S. Relations: Issues for Congress*, Washington, DC: Congressional Research Service, dezembro 18, 2008, págs. 3-4; Laurence Iliff e Alfredo Corchado, "2 Mexican States Trying Out New Justice System," *Dallas Morning News*, agosto 18, 2008.

137. Manuel Roig-Franzia, "Mexico Launches 8th Offensive in Its Drive Against Drug Cartels," *Washington Post*, dezembro 1, 2007; Collen Cook, *Mexico's Drug Cartels*, Washington, DC: Congressional Research Service, fevereiro 25, 2008, p. 13; Ioan Grillo, "Mexico's Narco-Insurgency," *Time*, junho 23, 2008, www.time.com/time/world/article/0,8599,1707070,00.html, acessado novembro 14, 2008.

138. "Chile: Bachelet Travels to Mexico," *Latin American Regional Report: Brazil and Southern Cone*, março 2007.

139. Mario Vázquez Raña, "'No vamos a fallar', compromiso del secretario de Seguridad Pública" Promise of the Secretary of Public Security), *El Sol del Bajío*, 6 de Julio de 2008; Department of State, Office of the Spokesman, "Joint Statement on the Merida Initiative: A New Paradigm for Security Cooperation," outubro 22, 2007, www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/oct/93817.htm, acessado setembro 22, 2008.

140. Para análise da Iniciativa de Mérida, ver Hal Brands, *Mexico's Narco-Insurgency and U.S. Counterdrug Policy*, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, abril 2009, esp. págs. 33-38.

141. *Ibid.*, págs. 4-21; John P. Sullivan e Adam Elkus, "State of Siege: Mexico's Criminal Insurgency," *Small Wars Journal*, agosto 19, 2008, smallwarsjournal.com/mag/docs-temp/84-sullivan.pdf, acessado setembro 12, 2008.

142. Council on Foreign Relations, "A Conversation with Michelle Bachelet."

143. Robert Amsterdam, "A Coup to Remember," *Foreign Policy*, abril 2009, www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4839, acessado maio 1, 2009.

144. Steve Ropp, "The Strategic Implications of the Rise of Populism in South America," *Military Technology*, janeiro 2006, p. 46.

145. Clare Ribando Seelke, *Gangs in Central America*, Washington, DC: Congressional Research Service, outubro 17, 2008, pp. 10-11; "Is Argentina the Next Drug Haven?" *Latintelligence.com*, janeiro 8, 2009; Marcella, *War Without Borders*, págs. 27-28.

146. "Chávez's Comeback Drive Tumbles"; "Ecuador-Venezuela: Chávez y Correa esquivan la burocracia," *Informe Latinoamericano*, 5 de septiembre de 2008.

147. Ver, por exemplo, Max G. Manwaring, *A Contemporary Challenge to State Sovereignty: Gangs and Other Illicit Transnational Criminal Organizations in Central America, El Salvador, Mexico, Jamaica, and Brazil*, Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2007.

148. Colonel G. Alexander Crowther, "Chávez—The Beginning of the End," junho 3, 2008, www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/display.cfm?pubID=872, acessado maio 1, 2009.

149. Luis Núñez Salmerón, "EE.UU. Congela Cuenta Reto del Milenio", *La Prensa*, 26 de noviembre de 2008; "EEUU congela 3 meses más Cuenta del Milenio a Nicaragua", *MSN Noticias*, 12 de marzo de 2009, latino.msn.com/noticias/articles/articlepage.aspx?cp-documentid=18554643, acessado março 19, 2009.

150. Thomas A. Shannon, "Vision and Foreign Assistance Priorities for the Western Hemisphere," março 1, 2007, www.state.gov/p/wha/rls/rm/07/q1/81226.htm, acessado janeiro 4, 2009.

151. Council on Hemispheric Affairs, "Biofuels and the Global Food Crisis—Who is to Blame?" julho 10, 2008, www.coha.org/2008/07/biofuels-and-the-global-food-crisis-who-is-to-blame/, acessado abril 28, 2009.

152. William Booth e Steve Fainaru, "U.S. Aid Delays in Drug War Criticized," *Washington Post*, abril 5, 2009; Jorge Castañeda, "Morning in Latin America," *Foreign Affairs*, setembro/outubro 2008, www.foreignaffairs.com/articles/63576/jorge-g-casta%C3%BE1eda/morning-in-latin-america, acessado janeiro 4, 2009.

153. "Obama Urged Not to Sign Colombia FTA," *Bilaterals.org*, abril 22, 2009.

154. Ver James Kitfield, "Repairing Latin Relations," *National Journal*, março 10, 2007, págs. 49-50.

155. Re. a essas iniciativas, ver Castañeda, "Morning in Latin America"; "U.S.-Latin America Relations: A New

Direction for a New Reality,” New York: Council on Foreign Relations, 2008, págs. 39-49, 69.

156. Francis Fukuyama, “The Latin American Experience,” *Journal of Democracy*, Vol. 19, No. 4, outubro 2008, p. 78.

157. USAID, *Central America and Mexico Gang Assessment*, Washington, DC: Office of Regional Sustainable

Development, abril 2006, pp. 13-14, 30; Marcella, *American Grand Strategy*, p. 51.78

158. Roger Noriega, “Heading Off Another ‘Lost Decade,’” *Latin Business Chronicle*, abril 14, 2009, www.latinbusinesschronicle.com/app/article.aspx?id=3317, acessado, maio 5, 2009.



O Dr. Brands possui doutorado em História pela Universidade de Yale. É o autor de *Mexico's Counter-Insurgency and U.S. Counter-Narcotics Policy* (2009) e *From Berlin to Baghdad: America's Search for Purpose in the Post-Cold War World* (2008). De sua autoria também inúmeros artigos sobre o narcotráfico e o crime organizado na América Latina. Atualmente é analista de defesa em Washington D.C.

A Colômbia Pode Ensinar o Afeganistão (e os Estados Unidos) A Ganhar

ROBERT HADDICK



NO DIA 1º de dezembro de 2009, o Presidente Barack Obama revelou a nova estratégia para o Afeganistão.¹ Após enviar mais 30.000 soldados e fuzileiros navais à luta de 2010, o presidente tenciona começar a retirar as forças em julho de 2011, entregando a responsabilidade de segurança às forças afegãs. O plano de Obama requer que o exército afegão esteja pronto para assumir a responsabilidade em 18 meses. Ainda assim, apesar de anos de esforço, as forças de segurança daquele país

devem dar duro para alcançar essa meta. Na recente batalha na província de Marja, as infantarias dos Estados Unidos e Grã-Bretanha foram forçadas a liderar o ataque contra o Talibã, sinal inquietante de que o exército afegão não está em condições.²

Os relatórios recentes do governo norte-americano chegaram à conclusões inquietantes. Por exemplo, 19 por cento dos soldados demitem-se ou desertam, por ano.³ Ao exército falta liderança competente em todos os níveis, bem como a habilidade de rapida-

mente formar líderes qualificados. Além disso, embora o governo americano já tenha gasto mais de US \$ 5.6 bilhões durante o ano fiscal de 2009 em treinamento e apoio às forças de segurança, o número de batalhões qualificados que operam independentemente, na verdade, declinou.⁴ Apesar dos contratempos com o exército, os oficiais da OTAN querem acelerar a expansão, das 97.000 tropas atuais a 171.600 para o final de 2011 e 240.000, dentro de cinco anos.⁵

Dez anos atrás, a Colômbia encarava uma crise de segurança, de certa forma, pior do que a enfrentada agora pelo Afeganistão. Mas, durante a última década, conseguiu reduzir, de forma dramática, a proporção de homicídios e sequestros, arrasou a miríade de grupos insurgentes que lutavam contra o governo, desmobilizando os grupos para-militares que surgiram durante a falta de potência dos anos noventa, restaurando o estado de direito e a presença do governo em todo o país.

Durante a última década, com a assistência de equipe de assessores norte-americanos, a Colômbia reabilitou o exército. Contrário ao plano atual para o Afeganistão, a Colômbia enfocou-se em qualidade e não em quantidade. Seu exército e outras forças de segurança alcançaram sucesso impressionante contra uma insurgência que, de muitas formas, é similar à do Afeganistão. Enquanto isso, apesar do respaldo de quase 100.000 soldados da OTAN e muitos bilhões de dólares gastos em segurança, a situação no Afeganistão parece estar deteriorando.

As autoridades afegãs e norte-americanas que tentam formar um exército eficaz podem aprender com o sucesso da Colômbia. Este artigo explora as similaridades e diferenças entre as insurgências naqueles dois países, examina como a Colômbia reformou as forças de segurança e discute como aplicar esse sucesso ao Afeganistão.

Similaridades e Diferenças

As forças de contra-insurgência na Colômbia e Afeganistão encaram problemas similares. Primeiramente, o terreno acidentado em ambos os países proporciona esconderijo aos

insurgentes e limita a mobilidade das forças terrestres. Em segundo lugar, tanto na Colômbia como no Afeganistão, os insurgentes aproveitam os santuários do outro lado da fronteira, financiando as operações com narcotráfico.

No pior dos casos, as duas forças insurgentes possuem pontos fortes similares. No auge de seu poderio (cerca de 2001), os grupos insurgentes das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (*FARC*) e do Exército de Libertação Nacional (*ELN*) tinham a possibilidade de colocar em campo um grupo combinado de 21.500 guerreiros, cerca de 1,9 homens para cada 1.000 homens de idade militar no país.⁶ A estimativa mais elevada da força atual é de 17.000, ou seja, 2,3 guerreiros para cada 1.000 homens de idade militar no Afeganistão.⁷

De meados ao final dos anos noventa, o estado de direito na Colômbia era mínimo. Em 1995, um quarto das municipalidades não contava com polícia.⁸ No final da década, a proporção anual de homicídios era de 62 por 100.000 habitantes – quase 10 vezes a dos Estados Unidos.⁹ A polícia e o sistema jurídico eram completamente corruptos. As milícias para-militares surgiam, devido a ausência de autoridade estatal.¹⁰ O Presidente da Colômbia de 1994 a 1998, Ernesto Samper, alcançou a presidência, trabalhando para os cartéis narcotraficantes.¹¹ Em 2009, devido a insurgência, 2.412 civis afegãos foram mortos – cerca de 8,5 em cada 100.000 habitantes.¹² Pode-se dizer que no final da década de noventa, a corrupção, violência e a ineficácia do governo eram piores do que no Afeganistão de hoje. No final dos anos noventa, quando a situação de segurança na Colômbia alcançou o auge, o governo colombiano perdeu, quase por completo, a habilidade de combater os insurgentes. Os destacamentos militares das *FARC* com muito gosto engajavam o exército colombiano, travando combate convencional aberto. Em agosto de 1996, uma das forças das *FARC* suplantou uma base do exército no distrito de Putumayo, matando e capturando mais de 100 soldados. Em março de 1998, os guerreiros das *FARC* aniquilaram o 52º Batalhão de combate à Guerrilhas, considerado então um dos destacamentos de elite do exército.¹³

É óbvio que existem certas diferenças marcantes entre os dois países. A Colômbia é mais rica e pode pagar o soldo das forças de segurança. Fraturada como estava no final da década de noventa, ainda assim possuía histórico de governo central eficaz. Também contava com experiência em noção de estado de direito do mundo Ocidental, o que não é o caso no Afeganistão.

De forma tangível, embora o governo da Colômbia fosse ineficaz e corrupto no final da década de noventa, pelo menos possuía as estruturas de exército e polícia. Em 2002 a reconstrução do exército afegão principiou do zero.¹⁴

Finalmente, a natureza de assistência de segurança internacional para os dois países é distinta. A Colômbia possui um aliado: os Estados Unidos, que limitam sua assistência militar a não mais de 800 técnicos, que são proibidos de acompanhar as forças de segurança da Colômbia em operações de combate. Embora a missão de assistência de segurança dos EUA na Colômbia seja uma das maiores, desaparece em tamanho quando comparada à missão no Afeganistão. Naquele país, mais de quarenta países fornecem cerca de 14.000 soldados (em 2010) que executarão uma variedade de missões militares.¹⁵ Mas, a maior diferença é que o exército colombiano enfocasse em qualidade, o fator que melhor explica seu sucesso.

Como a Colômbia Restaurou o Exército

A reforma do exército colombiano iniciou durante a presidência de Andrés Pastrana (1998-2002), acelerando durante a gestão do Pres. Álvaro Uribe (2002-presente).¹⁶ Três reformas cruciais converteram o exército colombiano de um bando ineficaz, que nunca saía das guarnições, à força agressiva que aleijou as *FARC* e a *ELN*.

A Nova Liderança

Em 1998, a pedido das autoridades norte-americanas, Pastrana substituiu os três mais al-

tos líderes do exército com os novos generais (Fernando Tapias, Jorge Enrique Mora e Carlos Ospina) treinados em escolas militares norte-americanas e com vasta experiência em combate de batalhões e brigadas.¹⁷ Esse novo trio, por sua vez, substituiu os comandantes subordinados que não eram agressivos em campo. Naquela época, o exército colombiano começou a colocar ênfase em seleção e treinamento de oficiais graduados (cabo-sargento), melhor qualificados para os destacamentos de combate.¹⁸ Em seu livro, *A Question of Command*, Mark Moyar estuda uma série de campanhas contra-insurgência, asserverando que a qualidade da liderança e não planos de campanha ou táticas é a chave para o sucesso.¹⁹ O desempenho da Colômbia contra os insurgentes apoia o argumento de Moyar.

A Reorganização

Iniciando com a administração de Pastrana e continuando com a de Uribe, a Colômbia reorganizou seu exército, transformando-o em componente móvel e altamente habilitado. Além disso, um componente de soldados convocados foi criado para a segurança local.²⁰ Sob a tutela de treinadores das forças especiais norte-americanas, o componente profissional do exército estabeleceu batalhões alpinos, aéreos, de tropas de choque, de combate ao narcotráfico e de forças especiais.²¹ Esses destacamentos melhoraram a eficácia geral do exército, especializando-se em tarefas específicas. Talvez o importante foi que Uribe enfocou-se naquele grupo de soldados convocados para a defesa de vilarejos. Criou mais de 600 pelotões para a guarda-civil, cada qual composto de cerca de 40 soldados baseados em suas cidades, a fim de providenciar segurança básica e compilar dados secretos a respeito de atividade insurgente. Esses pelotões interditaram o movimento de destacamentos de insurgentes na zona rural e liberaram os profissionais do exército para que se dedicassem à operações ofensivas.²² O exército colombiano também aumentou o orçamento para fomentar a logística e análise de dados secretos, atividades apoiadas pela equipe de assessores norte-americanos.²³

Helicópteros

Finalmente, o exército colombiano e a polícia expandiram a frota de helicópteros, de cerca de 20 em 1998 a 255 ao final de 2008. A fim de superar o terreno montanhoso e a mata, o exército necessitava de mobilidade aérea. Atualmente, com extenso apoio norte-americano, o exército colombiano opera a terceira maior frota de helicópteros de ataque *UH-60 Blackhawks* do mundo.²⁴ Tornou possível a doutrina ofensiva do exército, combatendo as áreas que apoiavam os insurgentes.

O resultado dessas e de outras reformas, foi que o exército colombiano infigiu severo dano às *FARC* e ao *ELN*. Uma pesquisa calculou que, entre 2002 e 2008, os ataques do exército reduziram a capacidade ofensiva das *FARC* em 70 por cento. Com a chegada de 2008 os destacamentos militares das *FARC* que sobrepujavam os batalhões do exército em 1990, agora só possuíam esquadrões. Entre 2006 e 2008, mais de 3.000 guerrilheiros das *FARC* desertaram. Acredita-se que as forças restantes foram dispersas, estão desorganizadas e desassessadas da liderança superior, que encontra-se em exílio no Equador e Venezuela.²⁵

As Lições da Colômbia para o Afeganistão

As autoridades encarregadas de organizar o exército afegão podem aprender três pontos com a Colômbia.

Qualidade é Melhor que Quantidade

As autoridades da OTAN e do Afeganistão buscam aumentar o tamanho do exército de 100.000 a quase um quarto de milhão.²⁶ Na Colômbia, pelo contrário, um exército profissional de somente 86.000 arrasou grande e persistente insurgência, em essência, pacificando um país quase o dobro do Afeganistão em tamanho e de terreno quase tão acidentado. Com a assistência de não mais de 800 treinadores norte-americanos (que não acompanham o exército colombiano em combate), a Colômbia enfocou-se em selecionar líderes de qualidade, treinando o corpo de gradua-

dos (cabos-sargentos) e desenvolvendo destacamentos especializados, e não de propósito geral, dentro do segmento profissional do exército. No Afeganistão o objetivo é o rápido aumento do número de soldados, não importa se a estrutura de liderança necessária existe para apoiar o incremento. O Gen Stanley McChrystal, o comandante supremo no Afeganistão, um soldado que passou a carreira em operações especiais, sem dúvida está completamente ciente das virtudes da qualidade – um fato que torna esse rápido aumento em número de soldados ainda mais curioso. A lição da Colômbia é que se deve congelar a expansão do exército nacional do Afeganistão; colocar ênfase em qualidade e desenvolvimento de liderança; e criar destacamentos especializados para as tarefas de segurança requeridas.

Guarda Civil

Um problema atual para o exército afegão (que não mais existe na Colômbia) é que muitos soldados não querem servir longe de seus vilarejos e distritos. Consequentemente, o exército nacional do Afeganistão sofre, devido a alta deserção e falta de frequência.²⁷ Como descrito acima, o Presidente Uribe criou pelotões para a guarda civil compostos de soldados convocados que servem em seus vilarejos e departamentos. Sem expandir o tamanho do exército nacional do Afeganistão o governo deveria permitir (e financiar) os governos de províncias e distritos a formar tais destacamentos para a defesa da localidade. A Província de Wardak está pondo em prova um programa similar, denominado Programa de Proteção Pública Afegã [*Afghan Public Protection Program*].²⁸ Ademais, na Província de Nangarhar, as forças armadas norte-americanas providenciam assistência diretamente a grande tribo que se voltou contra o Talibã.²⁹ Os governos dos EUA e do Afeganistão devem fazer uso dos resultados desses experimentos para melhorar e expandir os destacamentos locais.

Helicópteros

Como na Colômbia, o Afeganistão encara o problema de encontrar e atacar as forças dos insurgentes em massa, em terreno difícil. A Colômbia estabeleceu grande força de helicópteros para mobilizar seu exército altamente treinado e profissional e para evacuar as baixas do campo de batalha. Em vez de aumentar o número de soldados, a assistência militar norteamericana deveria dar ênfase a esse aspecto de apoio a combate.

A Campanha Norteamericana no Afeganistão – Ensinaamentos

Os Estados Unidos devem utilizar a experiência da Colômbia nessa campanha. O que é muito mais importante, os treinadores militares norteamericanos devem concentrar-se em constantemente melhorar a qualidade e não o tamanho do exército nacional de 97.000

homens. Além disso, o treinamento do exército afegão, em si, deve promover o programa da guarda civil e não apoiar a contínua expansão do Exército Nacional. Finalmente, o programa de assistência de segurança dos EUA deve aumentar o número de helicópteros.

Os planos de campanha do Afeganistão e OTAN buscam a rápida expansão do exército, até mesmo quando não conta com líderes eficazes para administrar esse aumento, um sistema de logística para apoiá-lo ou os helicópteros para transportá-lo de forma eficaz através do terreno vasto e acidentado do país. Há uma década, encarando circunstâncias similares, os líderes colombianos, assessorados por pequena equipe norteamericana, implementaram uma solução diferente que os colocou na vanguarda e, com paciência, alcançaram grande sucesso. As autoridades norteamericanas e afegãs deveriam aprender com a Colômbia, à medida que tentam incorporar um exército eficaz. □

Notas

1. Barack Obama, “Remarks by the President in Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan,” Office of the Press Secretary, The White House, 1 dezembro 2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan> (acessado 3 dezembro 2009).

2. C. J. Chivers, “Marines Do Heavy Lifting As Afghan Army Lags in Battle,” *New York Times*, 20 fevereiro 2010, <http://www.nytimes.com/2010/02/21/world/asia/21afghan.html?pagewanted=1&ref=world> (acessado 2 março 2010).

3. Thom Shanker e Robert H. Cushman Jr., “Reviews Raise Doubt on Training of Afghan Forces,” *New York Times*, 5 novembro 2009, http://www.nytimes.com/2009/11/06/world/asia/06training.html?pagewanted=1&_r=3&ref=world (acessado 30 janeiro 2010).

4. Kenneth Katzman, *Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy*, RL30588 (Washington, DC: Congressional Research Service, 30 dezembro 2009), 76, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL30588.pdf> (acessado 4 março 2010); e Shanker e Cushman, “Reviews Raise Doubt.”

5. Kathy Gannon, “Afghans Plan Dramatic Increase in Security Forces,” Associated Press, 20 janeiro 2010,

<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/01/20/AR2010012000393.html> (acessado 30 janeiro 2010).

6. Peter DeShazo, Johanna Mendelson Forman e Phillip McLean, *Countering Threats to Security and Stability in a Failing State: Lessons from Colombia* (Washington, DC: Center for Strategic and International Studies, setembro 2009), 5–6, http://csis.org/files/publication/090918_DeShazo_CounteringThreats_Web.pdf (accessed 18 October 2009); and Central Intelligence Agency, “Colombia,” in *The World Factbook*, 4 February 2010, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/co.html> (acessado 4 março 2010).

7. Katzman, *Afghanistan*, 44; e Central Intelligence Agency, “Afghanistan,” in *The World Factbook*, 22 fevereiro 2010, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html> (acessado 4 março 2010).

8. DeShazo, Forman e McLean, *Countering Threats to Security*, 9.

9. Ibid.

10. Ibid.

11. Ibid., 8.

12. Keith B. Richburg e Joshua Partlow, “United Nations: In Deadliest Year for Afghan Civilians, Taliban Did Most Damage,” *Washington Post*, 14 janeiro 2010, <http://>

www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/01/13/AR2010011303378.html (acessado 30 janeiro 2010); e Central Intelligence Agency, “Afghanistan.”

13. DeShazo, Forman e McLean, *Countering Threats to Security*, 8.

14. Katzman, *Afghanistan*, 46.

15. *Ibid.*, 43–44.

16. DeShazo, Forman e McLean, *Countering Threats to Security*, 12–14.

17. *Ibid.*, 14.

18. *Ibid.*, 12.

19. Mark Moyar, *A Question of Command: Counterinsurgency from the Civil War to Iraq* (New Haven, CT: Yale University Press, 2009), 3.

20. DeShazo, Forman, and McLean, *Countering Threats to Security*, 12–14, 20–21.

21. *Ibid.*

22. *Ibid.*, 20–21.

23. *Ibid.*, 23.

24. *Ibid.*, 24.

25. *Ibid.*, 24–25.

26. Gannon, “Afghans Plan Dramatic Increase.”

27. Katzman, *Afghanistan*, 41.

28. *Ibid.*, 33.

29. Dexter Filkins, “Afghan Tribe, Vowing to Fight Taliban, to Get U.S. Aid in Return,” *New York Times*, 27 janeiro 2010, <http://www.nytimes.com/2010/01/28/world/asia/28tribe.html?pagewanted=1&ref=asia> (acessado 30 janeiro 2010).



Ex-Fuzileiro Naval (Oficial), o autor é gerente-editor do *Small Wars Journal*, redige a Seção “*This Week at War*” para a *Foreign Policy* e contribui artigos referentes à diretrizes e defesa para *The American*, o periódico do *American Enterprise Institute*.

A Orientação do Comandante do USJFCOM Acerca de Operações Baseadas em Efeitos

SEGUE ABAIXO meu parecer e orientação acerca das operações baseadas-em-efeito [*Effect-Based Operations-EBO*]. Este artigo destina-se a prover ao pessoal do Comando das Forças Conjuntas dos Estados Unidos [*U.S. Joint Forces Command-USJFCOM*] orientação clara e nova direção referentes ao tratamento dado às *EBO* em doutrina e treinamento conjuntos, desenvolvimento de conceito e provas. Estou convencido de que várias interpretações causaram confusão em toda a força conjunta e entre os parceiros multinacionais, o que deve ser corrigido. Penso que o conceito foi mal aplicado e tão expandido que chegou a ponto de prejudicar as operações conjuntas.

Assim, devemos regressar aos princípios estabelecidos e à terminologia que nossas forças já colocaram à prova no calor da batalha e que estão muito bem fundamentadas na teoria e natureza da guerra. Ao mesmo tempo, devemos reter e adotar os aspectos úteis do raciocínio baseado-em-efeito. Devemos destacar a importância das ordens tipo-missão que contêm o intento claro do comandante e as tarefas e propósitos não ambíguos e, o importantíssimo, que unem modos e meios com objetivos atingíveis. A fim de aumentar esses princípios, devemos utilizar capacidades não-militares e esforçar-nos para melhor compreender as diferentes variáveis que compõem os ambientes atuais de operações mais complexos.

Minha avaliação foi moldada pelas experiências pessoais e de outros em uma variedade de situações operacionais. Estou convencido de que, em primeiro lugar, as operações futuras exigirão um equilíbrio de competências regulares e irregulares. Segundo, o inimigo é esperto e adaptável. Terceiro, todos os ambientes operacionais são dinâmicos com uma infinidade de variáveis. Assim, não é cientificamente possível diagnosticar com precisão o

resultado de uma ação. Sugerir o oposto é contrário à experiência histórica e à natureza da guerra. Quarto, erramos ao pensar que o que funciona ou não em um teatro aplica-se universalmente a todos os outros. Finalmente, cito as palavras do General Sherman: “Toda tentativa em fazer com que uma guerra seja fácil e segura resultará em humilhação e desastre”. A história está repleta de exemplos e não existe qualquer confiança de que a previsibilidade judiciosa prometida pelo longo ciclo de avaliação das *EBO* fortalecerá nossa doutrina.

A força conjunta deve agir cercada de incertezas e prosperar em caos, assimilando a oportunidade que lá se encontra, sem desistir, quando existe a necessidade de maiores dados. O propósito do *USJFCOM* é assegurar que a doutrina conjunta facilitará e simplificará as operações conjuntas, reduzindo, ao mesmo tempo, a fricção entre as forças amigas. Meu objetivo é fazer com que a claridade volte aos processos de planejamento e conceitos operacionais. Em última palavra, meu objetivo é assegurar que os líderes transmitam seu intento em termos claros e compreensíveis, dando aos subordinados o poder de agir decisivamente.

Embora a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e muitas nações parceiras tenham adotado a nomenclatura das *EBO*, as diretrizes da OTAN enfocam-se na Metodologia Compreensiva do governo-total. Em suma, a abordagem baseada-em-efeitos da OTAN (*EBAO*) não reflete completamente as *EBO* dos Estados Unidos. Assim, nesta orientação, não me dirijo ao uso das *EBAO* pela OTAN.

Este artigo explica meu ponto de vista e apresenta uma orientação acerca de questões relacionadas ao uso de *EBO*, *EBAO* pelo *USJFCOM*, avaliação líquida operacional [*Operational Net Assessment-ONA*], e análise de sistema-de-sistemas [*system-of-systems analysis-SoSA*] em desenvolvimento, treinamento e

experimento de força futura. Os elementos desses conceitos provaram sua utilidade ao tratarmos de “sistemas fechados [*closed systems*]” tais como seleção de alvos, onde os efeitos podem ser calculados pela análise deliberada e métodos de projeção de alvos da Força Aérea norteamericana. Contudo, os conceitos foram mal utilizados por outros em operações que foram além do intuito original, resultando em super-expansão e confusão. Assim, mudaremos de curso, providenciando ao guerreiro uma estrutura mais equilibrada e compreensível com a qual podem planejar, executar e avaliar as operações.

Perspectiva

Após minuciosa avaliação, é minha estimativa de que as ideias refletidas nas *EBO*, *ONA* e *SoSA* não produziram os resultados benéficos proclamados e que uma compreensão clara desses conceitos provou ser problemática e elusiva para os Estados Unidos e o pessoal multi-nacional. Por exemplo, uma análise do conflito recente entre Israel-*Hezbollah* descobriu que a “terminologia” *EBO* “utilizada era complicada demais, fútil e incompreensível para milhares de oficiais que deviam colocá-las em execução”.

(1) Nos círculos norteamericanos, os elementos desses conceitos foram prematuramente injetados em vários processos conjuntos e das Forças, resultando em ineficácia e confusão. O resultado foi um impacto geral negativo durante a guerra conjunta. Infelizmente, essa confusão também alastrou-se aos aliados. Embora conseguíssemos limitar o impacto da *SOSA*, *ONA*, e *EBO* dentro de nossa própria doutrina, a confusão permanece para muitos parceiros multi-nacionais. O Exército e os Fuzileiros Navais Norteamericanos e outros observadores também concluíram que as *EBO*:

- assumem um nível de previsibilidade inatingível
- não podem corretamente antecipar reações de sistemas complexos (por exemplo, sistemas de liderança, sociais, políticos e, assim por diante)

- requerem um nível inatingível de conhecimento do inimigo
- são demasiadamente prescritivas e super-coreografadas
- descontam as dimensões humanas da guerra (por exemplo, paixão, imaginação, força de vontade e falta de previsibilidade)
- promovem a centralização e levam ao micro-gerenciamiento pelos quartéis-generais
- são lideradas pelo pessoal e não pelo comando
- deixam de dar direção clara e oportuna aos subordinados
- usam terminologia confusa e são difíceis de compreender

(2) O uso de *EBO* pelas Forças de Defesa de Israel [*The Israel Defense Forces-IDF*] durante o conflito Israel-*Hezbollah* no Verão de 2006 é informativo. Embora existam vários motivos para o mau desempenho da *IDF* durante a guerra, várias avaliações pós-conflito concluíram que o apoio demasiado em conceitos *EBO* foram os fatores principais que contribuíram a sua derrota.

(3) Após a guerra, um general israelita observou que a nova doutrina *EBO* “estava em completa contradição com os princípios básicos mais importantes de operação para o exército em geral . . . e não está baseada, e até mesmo ignora, os fundamentos universais da guerra . . . Esse não é um conceito melhor ou pior. É completamente errôneo, que não pode ter êxito e no qual nunca deveríamos nos ter baseado.”

(4) Outras funções de guerra essenciais, tais como projeto de planejamento da campanha, treinamento de armas combinado, comando e controle (*C2*) relacionamentos, e outros, foram passados por cima ou negligenciados a favor de princípios operacionais *EBO* designados a criar uma “percepção de vitória” pelas forças amigas e uma “percepção cognitiva de derrota” pelas forças inimigas. Esse ponto é martelado em estudo feito pelo Cen-

tro de Armas Combinadas do Exército dos Estados Unidos [*U.S. Army Combined Arms Center*], que notou que os “proponentes das *EBO* dentro das *IDF* chegaram à conclusão de que o inimigo poderia ser completamente imobilizado por ataques aéreos de precisão contra sistemas militares críticos” e que se requerem “poucas ou nenhuma força terrestre, uma vez que não seriam necessárias para derrotar o inimigo.”

(5) Esse tipo de raciocínio é contrário às lições históricas e à natureza fundamental da guerra.

Outros críticos das *EBO* comentam que dão demasiada ênfase ao fogo aéreo para o detrimento dos fundamentos de manobras terrestres. O fogo de precisão por si só provou ser ineficaz durante a operação *Desert Storm* em 1991, as operações de Kosovo em 1999 e recentemente durante a fase de “*choque e respeito*” da operação *Iraqi Freedom*. Os resultados inconclusivos daquelas operações destacam o fato de que as operações baseadas em efeito tendem a ser ineficazes quando usadas exclusivamente. O estudo do Centro de Armas Combinadas do Exército dos Estados Unidos também sugeriu que os métodos de planejamento confusos das *EBO* e a nova terminologia resultaram em instruções imprecisas, mal esclarecidas aos comandantes subordinados, causando várias interpretações do que os líderes seniores queriam alcançar. Esses exemplos, juntamente com resultados medíocres em exercícios, provas e operações presentes, colocam em dúvida a credibilidade e a eficácia das *EBO* como conceito em operações, inclusive quando forças combinadas aéreas-superfície forem utilizadas.

A maioria dos guerreiros reconhece que os elementos do raciocínio baseado-em-efeitos, se usados para alvos contra sistemas isolados, podem influenciar positivamente o planejamento. Por exemplo, as *EBO* deram origem a um exame minucioso de resultados desejáveis e possíveis consequências de ações. Em particular, esse foi o caso com respeito a alvos e operações específicas contra sistemas isolados, bem definidos, tais como redes de energia elétrica, redes de auto estradas e infraestrutura ferroviária. As *EBO* também causaram

o renascimento de avaliação de combate, além de simples avaliação de dano de batalha e promulgaram maior compreensão dos impactos de nossas ações. Contudo, o “caos faz da guerra um sistema adaptivo complexo, comparado aquele baseado em equilíbrio,” o que torna muito difícil a previsão e a avaliação de como as ações físicas causam efeitos de comportamento.

(6) A maioria também concorda que qualquer conceito de planejamento que, de forma mecanizada, tenta infundir certeza e previsibilidade a ambiente inerentemente incerto é fundamentalmente contrário à natureza da guerra. Embora corretamente aleguem que as *EBO* evoluíram a um tipo de raciocínio muito mais chegado à “arte da guerra”, devemos reconhecer que o termo baseado-em-efeitos é fundamentalmente imperfeito, possui muitíssimas interpretações e vai contra a natureza da guerra em si, aumentando a confusão e exagerando um senso de previsibilidade mais além do esperado.

O raciocínio e a terminologia baseados-em-efeitos foram usados para descrever a dificuldade em integrarmos os instrumentos de poder nacional diplomáticos, informativos, militares e econômicos (*DIME*) para criar as condições necessárias ao sucesso. Coordenar a *DIME* em abordagem compreensiva para as operações conjuntas não requer raciocínio baseado-em-efeitos ou novo léxico mas sim, uma fundação educacional firme e os meios colaborativos para ganhar e manter um entendimento compartilhado do problema e da complexidade envolvida em desenvolver soluções compreensivas. O melhor meio de alcançar esses objetivos é através de projeto de campanha eficaz, planejamento e avaliação, delineados no capítulo 4 do Manual de Campo 3-24 / Publicação de Guerra dos Fuzileiros Navais 3-33.5, Contrainsurgência e o Panfleto de Doutrina do Comando e Treinamento do Exército dos Estados Unidos 525-5-500, A Análise do Comandante e Projeto de Campanha [*Field Manual 3-24/ Marine Corps Warfighting Publication 3-33.5, Counterinsurgency, and U.S. Army Training and Doctrine Command Pamphlet 525-5-500, Commander's Appreciation and Campaign Design*]. □

As Operações Baseadas-em-Efeitos Tão Difamadas e Mal-Compreendidas

O Emprego Incorreto de um Conceito Correto

JEFFREY B. HUKILL

O QUE ACONTECEU com as operações baseadas-em-efeitos [*effects-based operations—EBO*]? O Chefe do Comando das Forças Conjuntas, o Gen. James Mattis apresentou sua perspectiva referente ao tema em carta dirigida ao JFCOM no dia 14 de agosto 2008. Descreveu um processo defeituoso, irreal, desajeitado e mecânico. Essa perspectiva surpreendeu muitos proponentes das *EBO*, porque descreve um conceito muito diferente do original. Esses princípios não inibem a iniciativa em campo de batalha ou requerem dados secretos perfeitos e não realistas, como descritos pelo General. Parece que, em certo ponto, ao longo do caminho, os conceitos perderam o rumo. Existe uma lacuna entre o aplicativo de *EBO* atuais, descritos pelo General, e a intenção geral do conceito original.

O objetivo deste artigo não é debater as perspectivas do Gen Mattis. A meta é observar a diferença entre a situação atual, como ele a descreve, e os conceitos originais. Analisamos os excertos da doutrina das forças e da doutrina conjunta, a fim de identificar os conceitos originais. A doutrina é a melhor fonte, porque representa, de forma correta, muitas ideias originais baseadas-em-efeitos e também, devido a sua natureza oficial. Finalmente, examinamos meios para conseguir 'reinstalar' a justificativa.

A Divergência em Conceito

A orientação de agosto apresenta uma série de apreensões relativas à aplicação dos conceitos no presente. Essas inquietudes centralizam-se em torno das ideias de que as *EBO* assumem um nível de previsibilidade inatingível, não conseguem antecipar reações de sistemas

complexos de forma correta, tais como liderança e sistemas político-sociais, descartam a dimensão humana da guerra e apoiam estilos de liderança que sufocam a iniciativa e promovem o micro-gerenciamento. Essas conclusões são questões vitais que causariam impacto negativo em planejamento e execução de qualquer tipo de operação conjunta. Contudo, para a maioria dos defensores e muitos daqueles que colocam as *EBO* em prática, essas conclusões são a antítese do que a metodologia baseada-em-efeitos supostamente abrange.

Algo ocorreu com os conceitos originais. Converteram-se em processos questionáveis que levaram a essas conclusões ou a um mal-entendido generalizado dos conceitos originais, resultando em utilização defeituosa. Afinal de contas, a utilização inadequada não quer dizer, necessariamente, que o conceito, em si, é deficiente. De qualquer forma, o resultado é o mesmo. Para muitos, a percepção ou emprego prático dos conceitos *EBO* é por demais consagrada e super-produzida.

Os conceitos originais nunca proclamaram a necessidade de se conhecer o adversário por completo; nem mesmo a total previsibilidade das reações inimigas, quer em sistemas isolados ou complexos; não descartaram as dimensões humanas da guerra; nunca definiram os estilos de liderança; e jamais defenderam o que quer que seja que levasse ao micro-gerenciamento ou à incapacidade de transmitir ordens claras e oportunas aos subordinados. As questões de liderança são exatamente o que proclamam ser – questões de liderança. Os problemas de micro-gerenciamento e de ordens obscuras certamente predatam as *EBO*. Devemos dirigir-nos a essa divergência em entendimento de conceito. A melhor maneira de solucionar o pro-

blema é ‘reinstalar’ o modo de pensar, de volta ao intento original.

A Reinstalação da Doutrina

Assim, quais são os conceitos *EBO* fundamentais que captam o intento verdadeiro das ideias originais? É importante compreendê-los para reconhecer a divergência entre o conceito e os problemas que ocorrem durante sua utilização, como discutidos na orientação do comandante do *JFCOM*. Uma vez que se compreende essa diferença, é possível reinstalar o modo de pensar da força conjunta referente a *EBO*. Muito já foi escrito a respeito, levando a várias definições e inúmeras interpretações. Para evitar a adição de mais uma, está na hora de mantermos o enfoque da discussão na verdadeira orientação para levar a cabo as atividades conjuntas, multinacionais e dentro das forças nacionais em si, através de toda a gama de operações militares — ou seja, na doutrina.

Uma vez que a doutrina deve orientar o entendimento militar referente às melhores práticas e princípios é, em última análise, a fonte oficial. A doutrina do serviço militar e da força conjunta são as melhores fontes para enquadrar a discussão dos princípios fundamentais das *EBO*. A doutrina capta a maior parte do intento original e oferece terminologia e entendimento comuns para os conceitos. Em lugar de sumarizar o que a doutrina declara, os extratos de várias publicações das forças do país e forças conjuntas foram utilizados para destacar os conceitos baseados-em-efeitos. Para facilitar a leitura, as citações da doutrina são anotadas logo no início da descrição do conceito fundamental. O propósito é permitir um exame dos conceitos, sem filtro. Pode ser que a doutrina não seja o material de leitura favorito de todos, **mas tenham a bondade de ler todas as citações**. A melhor maneira de se debater as questões é saber exatamente o que a orientação doutrinária declara.

Os Conceitos Fundamentais de EBO

1. Iniciar as operações com um entendimento da situação final, encadeando as ações para alcançá-la

[AFDD 2] As EBO devem focar-se em objetivos e na situação final. Todas as ações devem ser metodosamente arquitetadas, a fim de produzir efeitos que alcancem os objetivos desejáveis e minimizem os indesejáveis que criam obstáculos. Doutrina da Força Aérea – Documento No. 2 “Operações e Organização” [Air Force Doctrine Document].

[AFDD 2] As operações baseadas-em-efeitos existem para criar efeitos, nada têm a ver com plataformas, armas ou métodos. Uma abordagem baseada-em-efeitos tem início com os resultados desejados – a situação final, objetivos e os efeitos subordinados desejáveis – e determina, então, os recursos necessários, a fim de alcançá-los. Não principia com capacidades ou recursos particulares e só depois decide o que se pode fazer com os mesmos.

[JP 3-0] O raciocínio para estabelecer condições a fim de alcançar o sucesso faz com que os comandantes e seu pessoal ampliem o significado de objetivos estratégicos e operacionais militares, compreendam os efeitos de apoio desejáveis e indesejáveis, determinem a melhor sequência para as ações, a fim de criar esses efeitos e desenvolver medidas de avaliação mais precisas. Essa abordagem permanece dentro da estrutura do projeto e arte operacional, auxiliando os comandantes e pessoal a esclarecer a relação entre as tarefas e os objetivos, ao descrever as condições que devem ser estabelecidas para alcançar os objetivos militares e chegar à situação final. O Comandante da Força Conjunta [Joint Force Commander-JFC] e seu pessoal continuam a desenvolver e a refinar as condições necessárias para obter o sucesso (os efeitos desejáveis) através do processo de planejamento. A monitoria do progresso, à medida que se movimenta em direção ao alcance desses efeitos, como parte do processo de avaliação, inicia durante o planejamento e continua durante toda sua execução. — [Joint Publication 3-0, “Joint Operations.”]

2. Integrar todos os instrumentos de poder para alcançar a situação final

[FM 3-0] *As delimitações de encargos tipicamente enfocam-se em integrar os efeitos de operações militares com aqueles de outros instrumentos da potência nacional para apoiar o empreendimento maior. — [Field Manual 3-0, “Operations.”]*

[AFDD 2] *As EBO atravessam todas as dimensões, disciplinas e níveis de guerra. O raciocínio trans-dimensional significa integrar todos os outros instrumentos de poder — diplomático, informativo e econômico — à ferramenta militar, a fim de utilizar uma abordagem compreensiva para alcançar a situação definitiva final.*

3. Levar em consideração todas as capacidades militares no desenvolvimento estratégico

[AFDD 2] *Uma metodologia baseada-em-efeitos é uma maneira compreensiva de raciocinar acerca de operações. Oferece um método que a tudo abrange para empregar a capacidade de combate que não está diretamente vinculada a qualquer estratégia de guerra específica ou tipo de operação.*

[AFDD 2] *As operações baseadas-em-efeitos enfocam-se em comportamento, não só em mudanças físicas. As abordagens tradicionais de guerra faziam da destruição das forças militares do inimigo o objetivo principal, normalmente chegando a esse ponto via atrito – exaurindo o inimigo com as perdas – ou aniquilando-o – causando sua completa derrota ou conquista. Essa abordagem alcança os objetivos e pode ainda fazer parte valiosa da estratégia. Contudo, uma metodologia baseada-em-efeitos coloca ênfase ao fato de que existem alternativas; que o objetivo último da guerra não é derrotar a potência do inimigo, mas sim compeli-lo a fazer o que desejamos.*

4. Estabelecer as condições para o sucesso, tentando compreender um sistema cujo comportamento deseja afetar

[JP 3-0] *O JFC ajuda a orientar a análise dos sistemas iniciais, descrevendo a estratégia militar e os objetivos operacionais desejáveis/indesejáveis, como parte da orientação e intento do comandante.*

Essa orientação assessoria o pessoal para que enfoque seu empreendimento em sistemas específicos no ambiente operacional e identifique as tarefas em potencial para os componentes da força conjunta.

[FM-24/MCWP 3-33.5] *A lógica acerca de sistemas tem a ver com o fato de conseguirmos entender as relações dentro da insurgência e do ambiente, bem como as relações entre as ações dentro das várias linhas de operações. Esse elemento baseia-se na perspectiva das ciências do sistema, o qual busca compreender a interconexão, complexidade e a totalidade dos elementos dos sistemas em sua relação entre si. — Field Manual 3-24/Marine Corps Warfighting Publication 3-33.5, “Counterinsurgency”.*

5. Determinar os centros de gravidade, os pontos decisivos e os critérios de término com a melhor habilidade possível

[JP 5-0] *O uso de efeitos em planejamento faz com que os comandantes e o pessoal possam determinar as tarefas requeridas para alcançar os objetivos e usar outros elementos de projeto operacional de maneira mais eficaz, esclarecendo as relações entre os centros de gravidade [Centers of Gravity-COGs], linhas de operações, pontos decisivos e critérios de término. — JP 5-0, “Joint Operation Planning.”*

6. Compreender que a guerra é um embate de sistemas adaptáveis complexos, onde a causa imediata de efeitos pode ser difícil de determinar, devido à criatividade do inimigo e à névoa e fricção do conflito

[JP 5-0] *Os comandantes e planejadores devem estar cientes de que as ações inesperadas de terceiros, consequências fortuitas de operações amigas, iniciativa e criatividade de subordinados, juntamente com a névoa e fricção do conflito, contribuirão a ambiente operacional incerto.*

[JP 5-0] *Às vezes é difícil prognosticar a causa imediata de efeitos em situações de interação complexas.*

[JP 5-0] *Enquanto os efeitos táticos desejados em operações de combate, tipicamente relacionam-se ao sistema militar, os efeitos operacionais e estratégicos muitas vezes pertencem a outros sistemas no ambiente operacional. Até mesmo os efeitos diretos nesses*

sistemas são mais difíceis de criar, prever e calcular, particularmente quando se relacionam a questões morais e cognitivas (tais como religião e a “mente do adversário” respectivamente). Frequentemente, é difícil antecipar os efeitos indiretos desses sistemas.

[JP 5-0] *Onde existe a disponibilidade de serviço de dados secretos, suficiente para prever com segurança os efeitos diretos, o comandante também pode alcançar certos objetivos de forma indireta. É possível alcançar certos objetivos militares, influenciando sistemas políticos, econômicos, sociais e outros dentro do ambiente de operações. Contudo, efeitos indiretos frequentemente não são intencionados ou desejáveis se existem lacunas na maneira como compreendemos o ambiente operacional.*

[AFDD 2] *Enquanto a informação antecipada ajuda a evitar muitos resultados e a mitigar o impacto de efeitos acidentais negativos, não é uma disciplina perfeita em ambiente de sistemas complexos.*

7. Usar ordens tipo-missão para cumprir com missões ou tarefas.

[FM 3-0] *Não importa o papel de efeitos em planejamento e avaliação conjuntos, os comandantes da força conjunta emitem ordens aos quartéis-gerais das forças e dos componentes funcionais, de acordo com o formato dos cinco parágrafos contidos na ordem de campo. Essas ordens designam as tarefas aos destacamentos subordinados, detalhando os efeitos a alcançar. Para as forças do Exército isso não é novidade alguma. O comando e as ordens da missão enfocam-se da mesma maneira em efeitos a serem alcançados e não em como alcançá-los. Apesar de diferente terminologia e processos, o uso de efeitos em planejamento conjunto serve somente para reforçar a essência do comando da missão: confiança, iniciativa e flexibilidade.*

[FM 3-0] *A execução até mesmo de ações planejadas, relativamente menores, produz efeitos de segunda ou terceira ordem, através de toda a força; esses afetam a sincronia total da operação. Sem embargo, sob o comando da missão, os comandantes aceitam certo risco em falta de sincronia. É o preço que devem pagar, a fim de captar, reter e explorar a iniciativa.*

[AFDD 2] *Também designa missões ou tarefas, de acordo com as ordens tipo-missão, deixando as decisões a respeito da combinação de*

armas e plataformas necessárias aos níveis apropriados mais baixos.

8. Integrar o planejamento, a execução e a avaliação de operações

[JP 5-0] *O uso de efeitos durante o planejamento reflete-se nos passos do Processo de Planejamento da Operação Conjunta [Joint Operation Planning Process-JOPP] como meio de esclarecer a relação entre os objetivos e as tarefas e ajudar o JFC e o pessoal a determinar as condições para alcançar os objetivos. Os comandantes e pessoal podem usar o intento do comandante, a perspectiva dos sistemas do ambiente operacional e a compreensão de efeitos desejáveis e indesejáveis para coordenar e promover a ação unificada com parceiros multinacionais e de outras agências.*

[AFDD 2] *As operações baseadas-em-efeitos buscam integrar o planejamento, a execução e a avaliação.*

Após a leitura desse discurso doutrinário, está claro que o intento dos conceitos de EBO nunca foi produzir os resultados descritos na orientação do Gen Mattis.

Será que o Acima Exposto Contém Algo de Novo?

Assim, qual é o valor de uma abordagem baseada-em-efeitos? Ou, em outras palavras, o que há de novo? Uma metodologia baseada-em-efeitos é mais uma peça a adicionar à evolução do quebra-cabeças que é o planejamento, a execução e a avaliação conjuntos. Simplesmente, o objetivo desse conceito é incentivar os comandantes e planejadores a raciocinar muito bem a respeito do problema, antes de comprometer-se às ações, utilizar uma metodologia de sistema a fim de vincular a situação final às ações, considerar o âmbito total de capacidades disponíveis para alcançar os objetivos que apoiam a situação final e compreender se e como as ações selecionadas levam ao alcance dos objetivos.

A discussão dos efeitos é, por assim dizer, uma outra “lente”, através da qual pode-se ver e compreender os objetivos. Permite aos comandantes e ao pessoal considerar as ações apropriadas para cada situação. Ajuda, se am-

pliamos a abertura dessa “lente”, ou seja, da nossa maneira de raciocinar, a fim de aproveitar todos os recursos disponíveis, quer sejam ou não cinéticos. Uma metodologia baseada-em-efeitos não quer dizer mudar ou reformular os fundamentos de como travamos a guerra, mas sim incentivar os comandantes e o pessoal a expandir seu entendimento desses fundamentos, para que possam utilizá-los, a fim de alcançar a situação final desejável. Após a leitura dos extratos da doutrina supracitados, essas ideias devem saltar à vista. A dificuldade futura é como fazer com que a força conjunta livre-se dos mal-entendidos e da maneira errônea como aplicam a metodologia baseada-em-efeitos.

Como Preencher a Lacuna

Há muitos modos de preencher a lacuna entre os conceitos doutrinários de *EBO* e seu uso corrente, descrito na orientação do Gen Mattis. Em primeiríssimo lugar, as forças devem focar-se na doutrina das forças e na doutrina conjunta, quando discutem uma metodologia baseada-em-efeitos. Os volumes redigidos sobre o tema nos últimos 15 anos foram vitais para formular a ideia, mas a doutrina deve ser a fonte que guia o emprego do conceito.

O problema com o desenvolvimento do conceito durante esse mesmo período de tempo é que somente há pouco tempo foi bem explicado na doutrina. Desde o início de 1990, muitos que descobriram a utilidade desses conceitos, proclamaram sua própria interpretação dessas ideias. Isso levou a múltiplas definições e entendimentos acerca do que as *EBO* são ou deixam de ser. Ensinar esses conceitos à grande variedade de forças e audiências conjuntas sempre foi difícil, porque não havia um acordo a respeito da definição de termos, e muito menos sobre as minúcias do conceito. Sem um consenso, as organizações adotaram suas próprias interpretações de como implementá-los. Essas abordagens variadas levaram a toda essa confusão e mal-entendidos. O resultado deplorável foi que diminuíram a influência e o impacto das *EBO*.

Só mesmo em 2004, na doutrina da Força Aérea e em 2006, na doutrina conjunta foi que os conceitos foram bem explicados. Embora doutrina alguma seja perfeita, é a fonte que deve guiar o debate. A evolução contínua dos conceitos com os processos conjuntos na doutrina devem continuar. Os problemas reais, contudo, são os mal-entendidos e “os mitos” que surgem e que acabam impregnando a maneira de pensar das diferentes forças.

A base do problema centraliza-se em dois mitos, ou seja, o requisito de se compreender um inimigo por completo e a previsibilidade garantida dos resultados. Essas ideias, na verdade, foram incorporadas desde o início do envolvimento do *JFCOM* com as *EBO*. O *JFCOM* fundiu certos conceitos com a metodologia baseada-em-efeitos que não fazem parte do modelo original. Esses conceitos incluem primeiro, e em especial, a avaliação da operação líquida [*Operation Net Assessment-ONA*], que prometia tomada de consciência ‘antecipada’ quase perfeita do campo de batalha. Segundo, foi a análise do sistema-de-sistemas [*system-of-systems analysis-SoSA*], uma versão simplificada da teoria de sistemas adaptáveis complexos, utilizada pelo mundo todo em muitos aplicativos de ‘ciências-não-exatas’, tais como análise do mercado econômico. O *SoSA* também prometia resultados previsíveis para elementos e fórmulas fáceis de compreender, à medida que buscava reduzir a guerra entre os sistemas vivos, adaptáveis, e os sistemas (imprevisíveis). O *SoSA* deixou de fazer a distinção entre a complexidade estrutural e a interativa dos sistemas que tentava modelar.

A Força Aérea objetou estreneamente à inclusão da *ONA* e elementos do *SoSA* às *EBO*, mas o fez em grande parte em foros acadêmicos e de desenvolvimento doutrinário isolados. As objeções da força ao que o *JFCOM* “estava vendendo” durante os últimos quatro anos produziram certas observações referentes à isenção de responsabilidade em suas três obras pre-doutrinárias publicadas acerca de *EBO*, intituladas: “Manual do Comandante para uma Abordagem Baseada-em-Efeitos em Operações Conjuntas” [*Commander’s Handbook for an Effects-based Approach to Joint Operations*] e suplementos, Suplemento Um (Teoria) [*Sup-*

plement One (Theory)] e Suplemento Dois (Avaliação Operacional Líquida) [*Supplement Two (Operational Net Assessment)*]. Essas observações moderaram as alegações mais extremas que os defensores das *EBO* do *JFCOM* prometiam, mas não produziram consenso e o material por escrito do *JFCOM* não progrediu além de manuais pré-doutrinários e documentos de pesquisa. De modo significativo, o *JFCOM* continuou a fundir a *ONA* à *SoSa* e às *EBO* em sua série de manuais e panfletos, ‘vendendo’ sua versão aos comandos combatentes em campo. Um entendimento do sistema do inimigo e avaliação correta são conceitos essenciais às operações para uma abordagem baseada-em-efeitos. Uma abordagem da *ONA* e *SoSa* que elimina os requisitos reais ou percebidos de conhecimento total de um adversário ou previsibilidade garantida de resultados são estruturas úteis para o desenvolvimento do conceito baseado-em-efeitos contínuos.

Segundo, uma vez que o debate acerca da metodologia é reiniciado para refetar as ideias baseadas em doutrina, o próximo passo é incorporar essas ideias à estrutura de educação e treinamento comuns. O objetivo deveria ser treinamento e educação comuns dentro e entre as forças. Quer esteja o indivíduo participando em treinamento no Exército, Marinha, Força Aérea ou frequentando uma das escolas superiores das forças armadas, o material que recebe acerca da metodologia baseada-em-efeitos deve ser quase idêntico. Uma estrutura rígida sem desvios entre os cursos não é prática ou aconselhável. Sem embargo, os desvios devem somente ocorrer, quando apropriados para aquela determinada força – ou circunstâncias especiais à missão – e não devido a falta de orientação doutrinária.

Terceiro, os argumentos acerca de ‘catequismo’ são divisivos e devem cessar. Muitos prós e contras são inculcados em agendas bairristas das forças e prejudicam as operações conjuntas eficazes, arriscando o sucesso das missões. Embora seja legítimo debater a mescla apropriada de forças necessárias para alcançar os objetivos, não é apropriado usar uma metodologia baseada-em-efeitos como desculpa para apoiar-nos demasiadamente em qualquer tipo de estrutura de força. Isso

deve ficar bem aparente após a leitura das citações anteriores referentes à doutrina. Nada existe na doutrina conjunta ou das forças, relacionada à abordagem baseada-em-efeitos, que coloca ênfase em forças aéreas para o detrimento de forças terrestres. Como diz a doutrina, uma abordagem baseada-em-efeitos é estrategicamente neutra.

Todas as forças devem por de lado seus argumentos bairristas. A melhor abordagem é assimilar os principais conceitos de todos os conceitos, e então colocá-los em execução a serviço da doutrina conjunta.

Finalmente, seria útil se o *JFCOM* esclarecesse o intento da orientação, que provocou tanto debate em todas as forças. Existe munição para pros e contras. Os que se opõem à abordagem baseada-em-efeitos usam sua orientação como prova de que o conceito é perigoso e deve ser eliminado. Os que estão a favor pensam que ela não só é mal-orientada mas também ‘bairrista’ e inconsistente com a visão conjunta das operações militares. Outros a veem como a chance de, uma vez por todas, fazer com que os mal-entendidos que surgiram através dos anos acerca do conceito, desapareçam, para que o raciocínio baseado-em-efeitos continue a evoluir e seja integrado eficazmente aos processos gerais. As diferentes seções da orientação apoiam cada uma dessas posições, causando confusão. Será que o objetivo era incentivar as forças e a comunidade conjunta a livrar esses processos de todo raciocínio acerca do conceito baseado-em-efeitos, ou será que foi somente para livrar os processos dos mal-entendidos que levaram aos ‘mitos’? O esclarecimento faria com que as forças e a força conjunta continuassem a contribuir para a evolução de todos esses conceitos.

Os conceitos baseados-em-efeitos merecem maior e séria consideração dentro da comunidade intelectual militar, aqueles que colocam o conceito à prova, quer sejam conjuntos ou combinados, os que formulam as ferramentas e os guerreiros em campo. A força conjunta não deveria abandonar os conceitos baseados-em-efeitos simplesmente porque os processos corromperam o intuito original ou porque o conceito foi mal aplicado. Esperamos que esse tenha sido o objetivo da orientação do Gen

Mattis, quando declarou que o *JFCOM* não mais usaria, patrocinaria ou exportaria os termos e conceitos relacionados a *EBO*, *ONA* e *SoSA*. Ao não mais patrocinar os conceitos defeituosos da *EBO*, o *JFCOM* ajudará a por um fim ao mal-entendido e à percepção errô-

nea do intuito original das mesmas, aperfeiçoando seu emprego. Se a orientação do comandante do *JFCOM* assiste a reinstalar a maneira de pensar referente às *EBO*, será um grande passo avante na evolução do raciocínio baseado-em-efeitos. AFJ □



O Ten Cel Jeffrey B. Hukill, Reformado, é analista de defesa no recém-estabelecido Instituto de Pesquisa da Força Aérea [*Air Force Research Institute*], chefiado pelo General da Força Aérea John. A. Shaud, Reformado. Anteriormente lecionava no Centro de Desenvolvimento e Educação Doutrinário da Força Aérea.

Como Estabelecer uma *PLAAF* Decisiva e Ofensiva

Uma Revisão Crítica da obra *The Centenary of the Air Force* do Tenente-Brigadeiro-do-Ar Liu Yazhou

GUOCHENG JIANG

NO DIA 1º de outubro de 2009, a República Popular da China celebrou seus sessenta anos com todo tipo de armamento moderno em desfile pela Praça Tiananmen, em demonstração de força sem precedentes. Logo após, A Força Aérea do Exército de Libertação Popular da China (*PLAAF*) também completou sessenta anos no dia 11 de novembro de 2009, lançando sua série comemorativa. Em *blitz* da mídia, com espetáculos de televisão, jornais e seminários, vários estrategistas da *PLAAF* entraram em foco para falar do passado, presente e futuro estratégicos. Entre eles, o Tenente Brigadeiro-do-Ar Liu Yazhou denominado pela audiência chinesa de “Douhet da China”, provavelmente devido a reputação de intelectual progressista intrépido, veemente orador e fascinante personalidade.¹ O General italiano Giulio Douhet defendeu o bombardeio estratégico, mas seu livro *Il Dominio dell’Aria* [O Domínio do Ar] foi tão controversial que atraiu forte crítica de colegas militares e muitos interpretaram o texto como uma teoria de “guerra total”. O Brigadeiro Liu, pelo contrário, conseguiu grande apoio e vem exercendo muita influência nos componentes da potência aérea chinesa. Nesse sentido, e até certo ponto, para podermos compreender o raciocínio do Brigadeiro Liu é necessário compreender a *PLAAF*.

Os documentos escritos pelo brigadeiro estabelecem o mesmo como intelectual preeminente da potência aérea. No dia 10 de novembro de 2009, uma edição especial da publicação *Military Weekly* do Exército de Libertação Popular (*PLA*) incluiu a versão abreviada de sua monografia, O Centenário

da Força Aérea, que primeiro apareceu no início da década de 2000, em Chinês, e depois em 2008, versão em inglês, juntamente com outros artigos importantes seus.² A monografia apresenta vários pontos de vista singulares, referentes aos empreendimentos da *PLAAF* para transformar-se de mero apêndice das outras forças à situação atual de força independente, pontos de vista que permitem perspectivas importantes aqueles que buscam compreender o contexto histórico da *PLAAF*. O ponto de vista do Brigadeiro Liu acerca das considerações estratégicas chinesas provou ser altamente influente entre a elite dos estrategistas da *PLAAF* que contribuem para transformar a força aérea em força estratégica projetada para desempenhar funções ofensivas independentes, e papéis decisivos em guerras futuras. Esse artigo destila a essência da monografia do Brigadeiro Liu, analisando-a, de forma crítica, a fim de providenciar à audiência Ocidental certos pontos de vista e perspicácia de altamente respeitado defensor da potência aérea chinesa.

Três Revoluções e Três Passos

O Brigadeiro Liu divide o desenvolvimento de assuntos militares em três estágios revolucionários. A primeira revolução ocorreu durante o século XIX quando as marinhas puseram um fim ao domínio de guerra pelas forças de superfície. A segunda revolução tomou lugar durante a Segunda Guerra Mundial, quando a Alemanha, embora possuísse aviões de caça e aeronaves de ataque taticamente superiores, foi derrotada pela força britânica,

igualmente potente, mas estrategicamente orientada (e Aliada), com frota excepcional de bombardeiros estratégicos. A terceira revolução que iniciou em princípios da década de noventa e continua até hoje, é em especial importante às forças aéreas mundiais. Como diz o Brigadeiro Liu, “Os campos de batalha aéreos são agora os campos de batalha decisivos; as vitórias aéreas são as vitórias decisivas”.³ Essa asseveração atualmente reverbera em todos os documentos principais da PLAAF, tais como *Millitary Ideology of the Air Force*, promulgada durante a Guerra do Golfo em 1991, quando a PLAAF notou como a Força Aérea norteamericana levou a efeito a Operação Tempestade no Deserto.⁴ Com o advento da guerra de Kosovo em 1999 e a guerra do Afeganistão em 2001, a PLAAF começou a contemplar seriamente seu próprio futuro. Essas três guerras, dramática e rapidamente, influenciaram o modo de pensar da PLAAF. Após completo estudo, a PLAAF defendeu o alcance de objetivos de guerra “através do uso único de ataques aéreos” (pág 18). O Brigadeiro Liu considera as três guerras como os três passos da terceira revolução, levando em consideração que a Guerra do Golfo foi essencialmente tática, a guerra de Kosovo que evoluiu à operação de campanha em escala, com objetivos estratégicos e a guerra do Afeganistão, amplamente estratégica.

O Brigadeiro afirma que ao passar pelas três revoluções, as forças aéreas principais do mundo progrediram de meros adjuntos a participantes decisivos de guerra. Assim, a PLAAF deve aperfeiçoar sua capacidade estratégica para passar ao próximo estrato das nações de potência aérea.

A Teoria de Douhet

Douhet nunca exerceu grande influência na PLAAF, a muito dominada pela doutrina militar soviética, até o final da década de oitenta, quando a revolução em assuntos militares que varreu as forças armadas principais do globo, [também] alcançou a China. Uma vez estabelecidas em território chinês, as ideias de Douhet floresceram, à medida que a antiga influência soviética declinava.

O segundo capítulo da monografia do Brigadeiro Liu analisa as teorias de Douhet, concentrando-se na eficiência e eficácia do bombardeio estratégico. Clama que a regra de ouro da guerra moderna é a firme convicção de Douhet de que “perder no ar é perder a guerra” (pág 26). Liu nota que Douhet não designa a força aérea de instrumento de apoio à guerra de superfície, propondo, ao contrário, que a força aérea deve travar guerra aérea ofensiva independente, para “por um fim à mesma, antes que as forças navais e de superfície entrem em ação” (pág 27). Liu reconhece que durante a Segunda Guerra Mundial, o Exército Vermelho Soviético refutou as ideias de Douhet, conseguindo certas vitórias terrestres decisivas, mas conclui que os Soviéticos derrotaram a Alemanha, porque a *Luftwaffe* foi forçada a travar batalhas aéreas táticas. Sob seu ponto de vista, nem um lado nem o outro compreendia bem o que Douhet queria dizer com comando aéreo “absoluto”. Assim, ambos continuaram a lutar para conseguir o comando aéreo “relativo”, cedendo, assim, o papel decisivo às campanhas terrestres. Contudo, Liu assevera que a guerra de Kosovo de 1999 vindicou a teoria da guerra aérea de Douhet tarde demais.

Como muitos defensores de Douhet, o Brigadeiro Liu evita comentar acerca do aspecto mais controversial de seus documentos, i.e., suprimir a determinação do povo, ao expor a população civil ao terror da destruição – guerra total. Em círculos militares ocidentais, contudo, a ideia de Douhet acerca da determinação do povo é uma controvérsia que já dura há décadas. Embora Liu continuamente citasse a guerra de Kosovo e a Operação Liberdade do Iraque como prova da teoria de Douhet, alguns analistas ocidentais observam que embora as forças americanas obtivessem sucesso em Kosovo, via campanha de bombardeio que conseguiu efeitos desmoralizantes na população de Belgrado, a campanha de “choque e respeito” da Liberdade do Iraque esmagou as forças militares de Saddam Hussein, em parte, mas não causou lá muita impressão nos iraquianos. Ao observar as guerras atuais no Iraque e Afeganistão, os analistas ocidentais alegam que, em lugar de suprimir a determinação

do povo, as forças armadas americanas deveriam tentar conquistar sua mente.

É óbvio que as forças norte-americanas adotaram esse ponto de vista. Por exemplo, o general do exército norte-americano William S. Wallace alega: “como aprendi durante as operações após a ‘corrida explosiva’ à Bagdá, o conflito atual contém certo elemento humano muito resiliente em operações levadas a cabo com e entre o povo.” Ao reconhecer esse fato, Wallace declara que “levar a efeito as operações de espectro-total – ofensivas, defensivas e operações estabilizadoras ou de apoio civil, simultaneamente – é o tema principal do manual de 2008” (*Field Manual 3-0, Operations*) (grifo adicionado). Nessa introdução à versão atualizada do Documento Doutrinário da Força Aérea 2-3, *Irregular Warfare*, o Ten Gen Allen Peck, ex-encarregado do desenvolvimento doutrinário da Força Aérea, também notou que a guerra irregular é guerra de espectro total, cujo enfoque muda, de derrota das forças militares do inimigo à conquista do apoio da população geral.⁶ As observações de ambos os generais indicam que as guerras modernas desviam-se dos padrões convencionais. Assim, o bombardeio em si não consegue os objetivos nacionais, a guerra total não é a solução e a vitória depende muito, necessariamente, dos soldados “pés de poeira”.

O Patamar Nuclear

O Brigadeiro Liu, com perspicácia, relaciona o desenvolvimento da potência aérea ao conceito de patamar nuclear – o ponto em conflito no qual as armas nucleares podem vir a ser usadas. Acredita que os Estados Unidos primeiro estabeleceram o patamar nuclear logo após os bombardeios de Hiroshima e Nagasaki, não permitindo que eles ou nenhuma outra [nação] cruzassem o mesmo. Para reiterar, os Estados Unidos foram os primeiros a cruzá-lo, por meio de armamento aéreo convencional. As forças aéreas modernas, com sua velocidade, alcance, precisão e mobilidade são suficientemente poderosas para deter adversários ou fazer com que inimigos formidáveis cheguem a termos, sem a ameaça do uso de armas nucleares. Ao caracte-

terizar o ataque aéreo norte-americano contra a Líbia em 1986, como a primeira batalha que cruzou o patamar e o “modelo embriônico de guerras a seguir”, Liu declara que “naquela batalha, encontram-se traços de todas as características da nova era militar” (pág 30).

A PLAAF concorda por completo com esse ponto de vista. Por exemplo, de acordo com a *Military Ideology of the Air Force*: “Em guerras modernas locais, embora o risco do emprego de armas nucleares ainda exista, o aspecto prático da capacidade de ataque de precisão remota da potência aérea convencional ultrapassa, de longe, a de armas nucleares. Assim, a primeira pode muito bem tomar o lugar da segunda como opção estratégica principal”.⁷ Outro analista proeminente da PLAAF, o Cel Sênior Yaho Yunzhu, nota que “ao estudar o raciocínio nuclear dos antigos líderes chineses, como Mao Zedong e Deng Xiaoping, descobrimos que nem um nem o outro considerava as armas nucleares passíveis de serem utilizadas em campo de batalha da mesma forma que meios convencionais. Ademais, tampouco acreditavam que as guerras nucleares podiam ser combatidas e vencidas de modo comedido e controlado”.⁸ Sob tal ponto de vista, o desenvolvimento militar chinês em anos recentes concentrou-se em fortalecer a capacidade estratégica convencional e não a capacidade de dissuasão e contra-dissuasão, com enorme prioridade dedicada à modernização da força aérea. Colocando esses empreendimentos sob o ponto de vista de Liu, pode-se ver que a China encontra-se, seriamente, em fase de preparativos para transpor o patamar nuclear “dos céus” (pág 29). Liu acredita que, à medida que a potência aérea torna-se mais formidável, a dissuasão nuclear vem a ser menos relevante. Globalmente, vários incidentes apoiam ainda mais a declaração de Liu: o bombardeio da fábrica na Síria que Israel suspeitava ser de [armamento] nuclear em 2007, o disparo de míssil norte-americano à fábrica de produtos farmacêuticos no Sudão em 1998 que, supostamente, produzia gás que afeta o sistema nervoso e, a ameaça de Israel em usar ataques aéreos preemptivos contra as dependências nucleares do Irã.

O Grande Muro

O Brigadeiro Liu, defensor da potência aérea, vê o Grande Muro da China sob perspectiva única. Por um lado, percebe-o como obra prima humana e fonte de orgulho arquitetônico histórico. Por outro, crê ser humilhante, porque essa linha de defesa nunca conseguiu por um fim às invasões do norte. Liu vê a Linha Maginot da França, projetada para evitar um ataque alemão, com desdém, como outro fiasco, similar ao do Grande Muro. A única diferença é que o Grande Muro somente foi sobrepujado por forças terrestres e a Linha Maginot por uma combinação de forças terrestres e aéreas, em campo de batalha tri-dimensional. Liu prossegue, interpretando a ofensiva japonesa do Pacífico durante a Segunda Guerra Mundial, como aquela que tentava estabelecer, “nas palavras de Isoroku Yamamoto, ‘uma linha de defesa marítima contra os Estados Unidos’”, somente para sofrer golpe esmagador dos céus. (pág 35). Menospreza a linha de defesa iraquiana no deserto, durante a primeira Guerra do Golfo como a última linha de defesa terrestre, que provou ser totalmente ineficaz contra a potência aérea norte-americana moderna. Ao citar e comparar essas linhas de defesa históricas, Liu destaca o significado das “forças armadas norte-americanas quando esmagaram a linha de defesa de Saddam”, denominando a ocasião de marco, durante a qual “o padrão de defesa tradicional foi eliminado da guerra” na era de expansão da potência aérea (pág 36).

Três Tipos de Força Aérea

Seguindo esse raciocínio, o Brigadeiro Liu mantém que as linhas físicas de defesa tornaram-se obsoletas, devido a potência aérea, mas que as linhas cognitivas de defesa podem ser penetradas somente quando se cultiva “perpétuo espírito [agressivo]” (pág 37). Liu divide as forças aéreas modernas em três tipos: defensiva, ofensiva, e tanto defensiva como ofensiva. Alega que, atualmente, a PLAAF é a única grande força em processo de evolução, a fim de alcançar o terceiro patamar (defensivo/ofensivo), guiada pela estratégia de defesa

ativa da China. Contudo, reconhecendo que a função básica da potência aérea é ofensiva, “mantém que o núcleo simultâneo ofensivo/defensivo é o ofensivo. Em outras palavras, o ataque é a melhor defesa” (pág 38). Liu acredita que somente uma força aérea que segue a linha ofensiva pode competir com a situação de grande potência da China. Em outras palavras, em sua tentativa de alcançar sólida ascendência durante o século XXI, a China deve desenvolver potência aérea ofensiva para expandir seus interesses. Assegura que essa crença está baseada, não somente em compreensão da natureza da força aérea, mas também em compreensão da essência da China como grande potência.

As Fronteiras de Interesses Nacionais

O Brigadeiro Liu observa que além de proteger o território nacional, a segurança nacional possui a função mais importante de proteger os interesses nacionais. As fronteiras territoriais de uma nação são restritas, mas os interesses nacionais não possuem limites. Com essa definição em mente, adverte que a China deve diferenciar entre defesa de fronteiras territoriais e a manutenção de fronteiras de interesse nacional seguras. Quanto maiores essas últimas, tanto maior a segurança da primeira. A linha de frente de segurança deve estender-se até o ponto em que chegam os interesses da nação. Os Estados Unidos operam de acordo com esse princípio e assim também deve agir a China. Além do mais, os Estados Unidos ativamente empregam sua Força Aérea até onde levam seus interesses estratégicos. A China deve fazer o mesmo, utilizando a PLAAF para fortalecer os objetivos nacionais. Liu cita a famosa declaração do Adm. Dennis C. Blair, ex-Comandante do Comando do Pacífico Norte-americano: “Respeitamos a autoridade do Exército de Libertação Popular em seu território, mas devemos fazer com que compreendam que os oceanos e os céus a nós pertencem.” (pág 44). Liu então reitera a urgência em acelerar o avanço da PLAAF: “O desenvolvimento da potência aé-

rea da China não é algo que é dispensável ou pode ser protelado” (pág 50). Em outra monografia bem divulgada, *The Grand National Strategy*, Liu elabora em maiores detalhes, como a China pode transformar o ambiente de segurança ao longo de sua periferia.⁹

O Combate Aéreo

Para o Brigadeiro Liu, a Guerra do Vietnã foi um evento que demarcou a linha divisória, durante o qual a potência aérea norte-americana pôs um fim ao combate aéreo. Observa que seu último ás foi o Cap. Steve Ritchie da Força Aérea norte-americana, que derrubou cinco MiGs durante a Guerra do Vietnã. A guerra moderna, alega, não mais oferece a oportunidade para que pilotos brilhem como gladiadores aéreos. Esse tipo de combate desapareceu quase por completo desde o advento da capacidade de ataque global. O avanço da ciência e tecnologia rapidamente torna obsoleto o papel de supremacia aérea dos caças. De acordo com essa tendência, Liu observa que a maioria dos países não mais fabrica aviões de caça dedicados ao combate aéreo. Enquanto isso, os aviões caça-bombardeiro modernos, que podem travar combate em todo tipo de ambiente, tornam-se cada vez mais importantes. Liu cita a Força Aérea Norte-americana como exemplo típico de uma força cujos caças-bombardeiros compreendem, agora, a grande maioria de sua frota de combate. Em comparação, a *PLAAF* parece ser a exceção, somente com o bombardeiro estratégico *H-6*, e o bombardeiro de ataque *Q-5*. Notando o contraste, Liu lamenta que a China “continua enfocada em combates aéreos” (pág 42). Descontente com a situação, “declara que uma força aérea não deve ser meramente uma força de caças”, ecoando o ponto de vista de Douhet que, “até uma força de caráter defensivo deve possuir poderoso contingente de bombardeiros” (pág 40).

Pode ser que alguns analistas disputem a declaração de Liu de que a Guerra do Vietnã pôs um fim a era do combate aéreo, ao citar, sem hesitação, a mesma batalha do Vale do Bekaa de 1982 que Liu usa para provar que o combate aéreo está de saída. Naquela batalha,

a Força Aérea Israelita, armada com aeronaves modernas com Sistema de Alerta e Controle, não só destruiu todas as baterias superfície-ar da Síria e postos de radar, mas também abateu mais de 80 MiGs sírios em combate aéreo.¹⁰ Embora a maioria dos aviões de caça sírios tenha sido abatida antes dos pilotos terem tido a oportunidade de engajar as aeronaves israelitas, a batalha do Vale do Bekaa continua sendo exemplo de combate aéreo.

A Guerra do Povo

Embora quase todos os comunicados governamentais de defesa chineses realcem a importância e relevância da “guerra do povo”, que Mao Zedong, o fundador da República Popular da China, postulou e praticou com sucesso, o Brigadeiro Liu alega que a guerra do povo é, em essência, defensiva. Seu objetivo é trocar o espaço pelo tempo e está completamente fora de linha com a natureza da guerra moderna. A guerra do povo baseia-se em discernimento estratégico e é um poço sem fundo que devora os recursos militares do inimigo. A guerra atual, contudo, é ofensiva e multi-dimensional, sempre iniciando com ataques aéreos, desafiando e transcendendo as ideias tradicionais de discernimento estratégico. Para provar esse ponto, Liu cita uma anedota da guerra de Kosovo de 1999: “Ouvimos um velho sérvio orando, ‘Deus, se o Senhor sente pena dos Sérvios, faça com que a OTAN aterrise . . . [Vamos] lutar . . . no solo, . . . ganhar ou perder’” (pág 18). Atualmente, encontramos observações similares em muitos relatórios de guerra, feitas pelos combatentes do Talibã que se escondem nas montanhas, dentro de cavernas. Liu conclui que o campo de batalha principal foi transferido para os céus “e queira ou não queira, o ‘povo’ nada pode fazer a respeito” (pág 44).

Liu adota a posição, um tanto radical, duvidando que a teoria de Mao volte, algum dia, a ser popular. Ainda assim, logo após a publicação inicial da monografia do Brigadeiro, o mundo testemunhou o cerco de Fallujah no Iraque e a guerra Israel-Hezbollah de 2006, na qual o “povo” desempenhou papel importante. Ademais, na era emergente da guerra

cibernética, é possível que a população civil transforme-se em *hackers*, travando todos os combates em espaço virtual. Um autor chinês já prediz esse cenário, vendo milhares, senão milhões de “guerreiros fantasma” lutando nesse tipo de “guerra informática do povo”.¹¹

A Manifestação da Determinação Nacional

O Brigadeiro Liu declara que existem duas potências militares de primeira classe no mundo – os Estados Unidos e Israel – e que compartilhem uma particularidade de grande impacto: ambas favorecem a potência aérea. Aludindo ao termo “diplomacia de navio de guerra”, Liu descreve como os Estados Unidos levam a cabo a diplomacia aérea para trazer o mundo todo debaixo das asas de seus aviões. A Invasão de Grenada em 1983, a derrota do presidente Manuel Noriega no Panamá, a Guerra do Golfo de 1991 e a guerra de Kosovo de 1999, são apenas alguns exemplos. Liu vai ainda mais longe, referindo-se à Força Aérea Israelita como o “anjo da guarda” da própria sobrevivência do país (págs 45, 46). Como estrategista da potência aérea, Liu concorda que Israel deve maximizar a precisão, velocidade, alcance e letalidade da potência aérea, a fim de evitar guerras prolongadas que não pode custear, citando a batalha aérea principal do Vale do Bekaa em 1982, a missão de resgate em Entebbe na Uganda e o bombardeio do reator Osirak do Iraque em 1981 como casos clássicos em que a potência aérea solidificou a determinação nacional.

Liu observa que sempre que incidentes ocorrem em alguma parte do globo, a primeira reação dos Estados Unidos é enviar aviões. Além disso, devido ao fato de que as forças aéreas possuem “a maior força combatente em tempos de guerra”, Liu considera a potência aérea “a dissuasão mais potente em todas as outras ocasiões e . . . assim, a melhor ferramenta para fortalecer a determinação nacional” (pág 46). Conclui que os ataques aéreos não só satisfazem os efeitos militares mas também conseguem os objetivos nacionais e que a potência aérea é usada não só

para demonstração de força militar mas também para colocar em evidência a resolução nacional.

A Guerra Eletrônica

Embora a batalha do Vale do Bekaa seja amplamente considerada um sinal da nova onda de revolução tecnológica que varria a arena da potência aérea, inicialmente não parecia alarmar profundamente a PLAAF. Entretanto, após observar os fenômenos inexplicáveis, anormais, nos céus ao longo da costa sudeste da China em 1994, os militares chineses suspeitaram que os Estados Unidos haviam iniciado uma guerra eletrônica contra a China. O Brigadeiro Liu clama que, sem que a China soubesse, pode ser que os bombardeiros *Stealth* norte-americanos haviam penetrado seu espaço aéreo. “Chegou a revolução!”, brada o Brigadeiro (pág 52).

Como muitos estrategistas militares chineses, Liu não diferencia claramente entre as operações eletrônicas que tomam lugar principalmente em espectro electromagnético e as operações de dados que ocorrem, na maioria, em espaço cibernético. O termo caracteristicamente chinês, “*informatização*”, que cobre ambos os domínios, continua sendo popular nos círculos militares chineses. Ao observar essa *informatização* da guerra tomar forma, na qual a potência aérea desempenha grande papel, Liu declara que essa revolução tecnológica contínua ocorre em três estágios: primeiro é a transformação do comando baseado na superfície, ao comando aéreo e, então, ao comando integrado capacitado pelos sistemas aéreos avançados de alerta; em seguida, as aeronaves controladas remotamente levam a cabo missões de ataque e bombardeio; o terceiro estágio, ainda por vir, irá colocar em realce o confronto na *Web* e a guerra cibernética. Liu acredita que o fator decisivo é a sistematização de diferentes tecnologias eletrônicas em rede distributiva, mas, ainda assim, coerente. Esse ponto de vista é compartilhado pela liderança do PLA. Os observadores veem que muitos exercícios conjuntos recentes entre as guarnições enfocaram-se em treinamento de combate, abrangendo confrontos

de sistema em rede, tanto em espectro eletromagnético, quanto em espaço cibernético. Ao presenciar a evolução da capacidade cibernética a capacitadora crucial, Liu, com audácia, prediz que, à medida que a capacidade convencional sofisticada da potência aérea gradativamente torna a dissuasão nuclear irrelevante, as potências maiores, com superioridade de informação, podem criar uma “cobertura de ‘dados’”, que substitui a cobertura nuclear (pág 53). Talvez essa profecia venha a confundir os analistas que veem a cobertura nuclear dos aliados europeus e asiáticos pelos Estados Unidos primariamente como meio de desencorajar esses países de desenvolver e manter seus próprios arsenais nucleares e, em segundo lugar, como parte de dissuasão difundida. Assim, se a profecia de Liu tornar-se realidade, as tentativas de não-proliferação nuclear devem primeiro chegar a um ponto próximo à visão do Presidente Obama de um “mundo sem armamento nuclear”.¹² Os Estados Unidos esforçam-se, e muito, a fim de estabelecer “nova arquitetura regional de dissuasão, feita sob medida, o que tornará possível um papel menor para o armamento nuclear na estratégia de segurança nacional”.¹³ Ao mesmo tempo, a partilha de dados entre os Estados Unidos e aliados, na verdade, torna-se mais crítica para a segurança nacional e global. Mas como e quando essa colaboração passará a ser uma cobertura que funcionará como a atual cobertura nuclear ainda não se sabe.

A Fronteira de Grande Altitude

O Brigadeiro Liu nota como a história americana contém fronteiras em constante mudança, tanto horizontal como verticalmente. Após o 50º Estado ingressar à União, os Estados Unidos continuaram a estender as fronteiras externas como líderes da aliança ocidental. Agora, uma vez mais tomaram a liderança, ampliando a fronteira para o alto. O século XX presenciou a teoria da potência marítima, seguida pela da potência aérea. No século

XXI, Liu antecipa que a teoria e prática da potência espacial certamente prevalecerão.

Liu assevera que quem dominar o espaço dominará o mundo, exatamente como consta no livro de James Oberg, *Space Power Theory*. Ademais, ao comparar a evolução da aeronave com a da espaçonave, prediz que a inclusão de armas cinéticas e não-cinéticas em plataformas espaciais é raciocínio lógico, “da mesma maneira que metralhadoras e canhões aéreos foram adaptados para uso em aeronaves no início da Primeira Guerra Mundial” (Pág 56). Sumariza seus pontos de vista, dizendo que o “espaço é a última palavra em ponto vantajoso durante guerra. . . a última palavra em oportunidade para todos os países e todas as forças armadas” (pág 56).

A Guerra Contra a China e a Guerra Contra Taiwan

O Brigadeiro Liu conjectura que os Estados Unidos não querem fazer com que a China pare seu desenvolvimento. Somente desejam que a China desenvolva-se dentro dos parâmetros por eles demarcados. A possibilidade de guerra existe se a China passar por cima da linha vermelha pré-estabelecida pelos Estados Unidos, que, afinal de contas, estão cansados de vê-la apoderando-se de recursos em todo o mundo. Reconhecendo o fato de que a maior parte das guerras ocorrem devido a recursos, Liu, sem reservas, nota que os Estados Unidos “usam Taiwan para isolar nosso acesso a mercados” e “interceptam nosso petróleo com a guerra no Afeganistão” (pág 49). E, se uma guerra irromper entre esses dois países? O Brigadeiro Liu prediz que definitivamente seria aérea: “O inimigo não enviará um só soldado ao território chinês. Os ataques aéreos decidirão a sorte e a sobrevivência de nosso país” (pág 23). Ademais, espera-se que a ocorrência de tal guerra, apagaría a distinção entre as linhas de frente e de retaguarda ou resistência avançada e sólida defesa: seria omnidirecional, com ataques que provêm do, ou além do, horizonte; breve, mas com grandes baixas; e envolta em rede de informática que a tudo abrange.

Do mesmo modo, Liu nota que uma guerra contra Taiwan seria um conflito aéreo. Devido ao grande acúmulo de potência aérea, sugere que a PLAAF deveria: “(a) arcar com a maior parte da operação; (b) estar preparada a desempenhar papel de liderança; e (c) ser capaz de travar uma guerra frontal e independente e, como dizem os outros, “dar tudo” (pág 25). O Brigadeiro assevera que “se garantirmos os céus, o Taiwan será nosso” (pág 24).

Ao passarmos o raciocínio do Brigadeiro Liu por escrutínio acerca da possibilidade de guerra com o Taiwan, devemos também prestar atenção a outra de suas monografias: a questão do Taiwan e de sua independência, que o outro lado do Estreito de Taiwan denomina de possível “guerra civil”. Se ocorrer, pode-se questionar se Liu ainda insistiria em lançar ataques aéreos, inerentemente mortais, infligindo completa destruição, pondo em risco a população civil. Contudo, certamente assume que os ataques aéreos modernos são cirúrgicos por natureza e está veementemente “oposto a lançar-se em conflito armado com Taiwan, especialmente um conflito que cause destruição indiscriminada”.¹⁵

O Apoiador e o Apoiado

Forte defensor de forças aéreas independentes, travando guerras independentes, o Brigadeiro Liu parece menos preocupado com a função de apoio da força aérea. Declarou que “pequenos destacamentos de forças terrestres” são enviados “meramente para os ataques de precisão da força aérea”, ao comentar acerca da guerra no Afeganistão, (pág 19). Os leitores podem interpretar essas observações e perceber que o papel das forças terrestres é o de controle aéreo avançado fixo. Contudo, devem manter em mente que a monografia de Liu foi publicada em uma ocasião em que o equilíbrio apropriado entre a função de apoio e de apoiado era questão de debate dentro da Força Aérea norte-americana. Desde então, adaptaram a doutrina aos campos de batalha do Iraque e Afeganistão. Houve uma mudança em ênfase, de ataques aéreos à defesa interna estrangeira, apoio a combate, operações de estabilidade e a

aprendizagem da cultura regional. Embora a PLAAF observe e siga tudo o que faz seu par, as discussões similares acerca do papel de apoio e de apoiado raramente aparecem em fontes publicadas da PLAAF.

Também notável é a reação, ou falta da mesma, da PLAAF acerca da guerra entre Israel e o *Hezbollah* em 2006. Essa guerra gerou enorme atenção dentro dos círculos militares ao redor do mundo, causando certos defensores da potência aérea a imaginar se a guerra de Kosovo de 1999, houvesse sido levada a cabo somente do ar, se viria a ser a norma ou a exceção em guerras futuras. Em contraste, o Brigadeiro Liu, bem como muitos outros estrategistas da PLAAF, continua a realçar a importância da potência aérea em desempenhar papel independente e decisivo em guerras futuras.

As Forças Armadas Russas e as Americanas

Da mesma maneira que certo número de artigos e livros redigidos por estrategistas principais da PLAAF, Liu, em toda a monografia, rejeita a estrutura da força soviética (russa) e admira as forças armadas norte-americanas. O Exército Vermelho Soviético, que serviu de modelo, apoiando o PLA desde o início, é agora objeto da desaprovação dos “pupilos” chineses. A geração atual de líderes da PLAAF, que observou maravilhada as minúcias da Guerra do Golfo, pergunta-se como foi que os americanos puderam levar a cabo campanhas aéreas tão espetaculares. O Brigadeiro Liu condensa sua resposta em três pontos: adotaram estratégia militar de raciocínio avançado; pensaram de forma criativa; e empregaram ciência e tecnologia.

As referências favoráveis às forças armadas norte-americanas são abundantes no *The Century of the Air Force*. Tomemos, por exemplo, o comentário de Liu “Embora seja nosso adversário, o Exército dos Estados Unidos é nosso mestre” (pág 20). Prossegue, dizendo que “os Estados Unidos sempre selecionaram os inimigos baseados nos pontos fortes dos outros países e não em suas intenções. A

China passará a ser amiga dos Estados Unidos somente quando for uma adversária que não puderem derrotar” (pág 50) e “o nosso adversário é forte demais, mas mesmo assim, sempre acreditei que viver na época atual, com as forças armadas dos Estados Unidos é uma sorte para as forças armadas chinesas e não desdita. Necessitamos do tipo de grande raciocínio exercido pelas forças armadas norteamericanas” (pág 57). Liu não dissimula o profundo respeito que sente pelos militares norteamericanos, notando que “as forças armadas norteamericanas, embora as mais poderosas, são as que mais estão cientes de crise” (pág 22). Expressa sua admiração filosoficamente, dizendo que “as pessoas debaixo de guarda-chuvas sempre ficam atrás daquelas que correm da chuva” (pág 33) – a inferência é de que aqueles países que passeiam descontraídos debaixo de guarda-chuvas nunca alcançarão os Americanos que estão “cientes da crise”, que para sempre correm, como se estivessem abaixo de grande temporal.

O Custo da Guerra

A admiração é uma coisa, fazer o seguimento é outra. O Brigadeiro Liu, embora aplauda a maneira como a Força Aérea norteamericana lança ataques ofensivos, comenta muito pouco a respeito do custo de guerras com que nenhum outro país fora dos Estados Unidos pode arcar. Declara que os ataques aéreos são “um tipo de guerra de alto custo para substituir a guerra de superfície” (pág 45). Mas os analistas veem que até mesmo um país tão rico como os Estados Unidos está atolado, devido ao custo astronômico das guerras atuais. A Força Aérea norte-americana desesperadamente busca meios de reduzir o número de surtos, economizar combustível e

criar novas técnicas para reduzir o custo. Com a emergência da China, econômica e militarmente, mas ao mesmo tempo sobrecarregada de tantos obstáculos burocráticos, financeiros e técnicos, devemos ver até onde chega. Vamos ver se a *PLAAF* consegue equilibrar a aspiração de usar o estilo de luta americano e a habilidade de travar guerra, mantendo-se [porém] dentro de seus próprios meios e modos.

Conclusão

O Centenário da Força Aérea é apenas o ponto de vista pessoal do Brigadeiro Liu – não a doutrina oficial da *PLAAF*. Contudo, considerando sua situação proeminente de oficial sênior e de recém comissário político da Universidade de Defesa Nacional do *PLA*, bem como o momento oportuno da republicação de sua monografia, há grande motivo para crer que, em grande parte, seus pontos de vista representam o raciocínio típico da *PLAAF*. Nessa nova posição Liu pode facilmente difundir sua influência ideológica às outras forças, através do foro universitário.

A China continua com as diretrizes de defesa ativa e constantemente re-equilibra os elementos defensivos e ofensivos da equação. O mundo testemunha a expansão gradativa da periferia de defesa chinesa. Através de todo esse processo, a *PLAAF* desempenha papel principal na parte ofensiva da equação e grandes mentes estratégicas, como a de Liu, fazem com que permaneça na vanguarda do processo. A aceleração do estabelecimento da potência aérea estratégica chinesa, defendida pelo Brigadeiro Liu, a fim de manter segura a periferia em expansão, possivelmente dominará ainda mais os assuntos militares do *PLA* em anos vindouros. □

Notas

1. Uma busca de “刘亚洲” (o nome chinês de Liu Yazhou) via *Google* ou *Baidu* resulta em muitos artigos e ‘blogs’ que denominam Liu de “Douhet da China.”

2. *Chinese Law and Government*, um periódico bimestral, publicou dois livretos do General Liu: *The Dilemmas and Prospects of China’s Military Modernization and Air Power Strategy* (janeiro-fevereiro 2008), e *The Voice of a Fifth Generation Leader* (março-abril 2007).

3. Liu Yazhou, “*The Centenary of the Air Force*”, *Chinese Law and Government* 41, no. 1 (janeiro–fevereiro 2008): 17. Doravante, as referências relacionadas a esse artigo serão citadas entre parênteses, diretamente no texto do artigo.

4. Min Zengfu et al., *Military Ideology of the Air Force* (空军军事思想概论) (Beijing: PLA Publishing House, 2006), 394.

5. Gen William S. Wallace, “*FM 3-0, Operations: The Army’s Blueprint*,” *Military Review* 88, no. 2 (março-abril 2008): 3, 4, http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/Archives/English/MilitaryReview_20080430_art004.pdf.

6. Lt Gen Allen G. Peck, “*Doctrine Update: AFDD 2-3, Irregular Warfare*,” *Air and Space Power Journal-Chinese* 2, no. 3 (Outono 2008): 55, *Air and Space Power Journal-Português*, (4º Trimestre 2009), 66

7. Min Zengfu et al., *Military Ideology of the Air Force*, 232.

8. Sr Col Yao Yunzhu, “*China’s Perspective on Nuclear Deterrence*,” *Air and Space Power Journal* 24, no. 1 (Primavera 2010): 28.

9. Liu Yazhou, “*The Grand National Strategy*,” *Chinese Law and Government* 40, no. 2 (março-abril 2007): 13–36.

10. CIC Matthew M. Hurley, “*The Bekaa Valley Air Battle, June 1982: Lessons Mislearned?*” *Airpower Journal* 3, no. 4 (Inverno 1989): 60–70, <http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/apj/apj89/win89/hurley.html>.

11. Luo Chyn-Bor, “*The Chinese People’s War: Theory, Application, and Its Significance in Modern Warfare*,” *Air and Space Power Journal-Chinese* 3, no. 3 (Outono 2009): 85.

12. Barack Obama, “*Remarks by President Barack Obama*”, Gabinete do Secretário de Imprensa, A Casa Branca, 5 abril 2009, http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-By-President-Barack-Obama-In-Prague-As-Delivered.

13. Kingston Reif e Chad O’Carroll, “*Fact Sheet: 2010 Nuclear Posture Review*,” *Center for Arms Control and Non-Proliferation*, 2010, http://www.armscontrolcenter.org/policy/nuclearweapons/articles/fact_sheet_2010_nuclear_posture_review.

14. Liu Yazhou, “*The Issue of Taiwan and Taiwan Independence*,” *Chinese Law and Government* 40, no. 2 (março-abril 2007): 56.

15. *Ibid.*, 60.



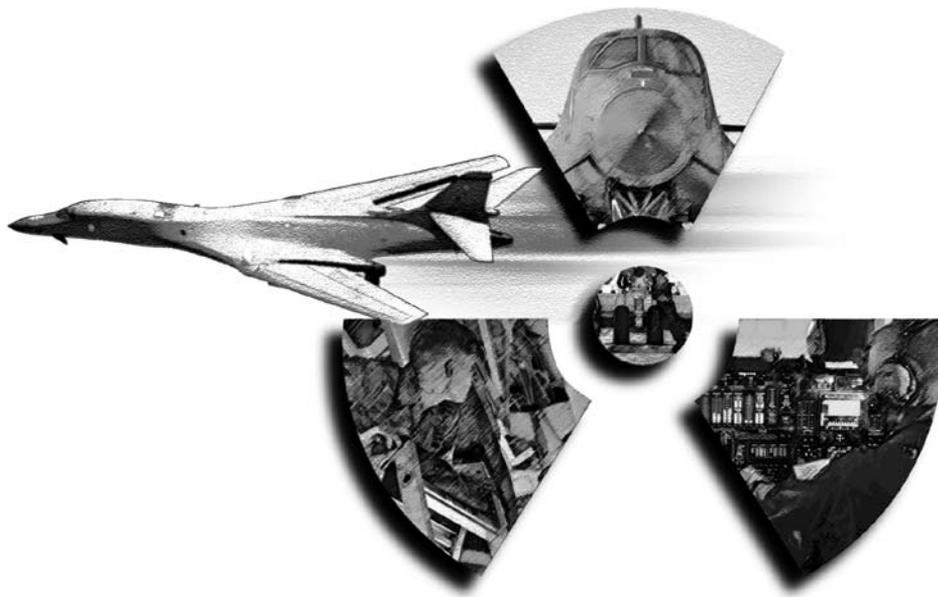
O Sr. Jiang (diploma básico do *Shanghai Institute of Foreign Languages*, China; Mestrado, *Nanjing Normal University*, China; Mestrado, *Johns Hopkins University*, EUA) é o Editor de *Air and Space Power Journal-Chinês*. Durante vários anos, exerceu funções em publicação e na indústria de *software* como especialista em idiomas e gerente de projetos. A experiência anterior na China inclui reporter, intérprete, professor e revisor de texto. É o autor de *Gate to GATT* (1993) e co-tradutor de *Dragon Fire* (dois volumes, 1995). Também escreveu vários artigos acerca da cultura chinesa em fase de mudança.

A Influência em Liderança e Gestão: Problemas e Soluções

DR. RAYMOND A. SHULSTAD, BRIGADEIRO, USAF, REFORMADO
TENENTE-CORONEL RICHARD D. MAEL, USAF, REFORMADO

Atualmente, o sucesso em liderança depende de influência e não autoridade.

—Ken Blanchard



MUITOS ESPECIALISTAS, como Ken Blanchard, postulam, e com razão, que liderar e gerenciar é nada mais que influenciar pessoas a cumprir com as tarefas, a fim de alcançar os objetivos. No contexto deste artigo, a influência em gestão e liderança apresenta problemas únicos, devido à ausência de autoridade hierárquica direta (i.e., nem todas as pessoas que

necessitávamos influenciar trabalhavam diretamente para um gerente ou líder). É algo que ocorre naturalmente em organizações matriciais, nas quais os gerentes de projeto recebem o apoio de peritos em áreas especializadas autônomas (e.g., engenharia, logística, finanças, etc.) que talvez façam parte da equipe do projeto. Os obstáculos nesse tipo de situação não são tão grandes, já que o chefe

Gostaria de reconhecer os principais membros da equipe de certificação nuclear do B-1B, cuja dedicação e trabalho árduo foram fundamentais ao sucesso alcançado: Earl Kelley (meu sucessor no SPO do B-1B); Johnny Davis (SPO de Segurança do B-1B); Tom Roth, Nelms Ken, Jon Lowe e Lykins Danny (SPO de Engenharia do B-1B); Hoerter Joe (SPO de Teste do B-1B); Rau Jim (Logística do B-1B); Witmack Chuck e Gulick Lynn (Rockwell); Groves Hal (Boeing); Gannon Phil (Centro de Provas de Voo da Força Aérea); Skadow Bill (Inspetor Geral da Força Aérea / Diretoria de Segurança Nuclear) e Don Gluvna (Laboratórios Sandia).

da organização autorizou o projeto, nomeou o gerente responsável e ordenou aos líderes dos departamentos especializados a oferecer apoio. Da mesma forma, em Forças Conjuntas, as Armas devem confiar umas nas outras. Contudo, todos os comandantes de componentes reportam ao Comandante da Força Conjunta responsável pela campanha.

Quando o projeto exige o apoio de organizações especializadas autônomas internas e também de organizações externas, com cadeias de comando completamente diferentes, a tarefa é ainda mais difícil. É o tema deste artigo em que ofereço a análise de estudo de caso do programa de certificação nuclear do bombardeiro *B-1B*, sob minha liderança no início de 1980. Liderar e gerenciar em ambiente assim complexo exige a mesma habilidade básica existente em situações de hierarquia direta.¹ Para alcançar sucesso sem autoridade hierárquica direta é necessário muito mais tempo e atenção para obter o apoio fora e dentro da organização. A persuasão e a barganha também são muito mais importantes.

Inicialmente, antes de descrever a situação que me aguardava ao chegar ao Gabinete de Programa do Sistema *B-1B* [*B-1B System Program Office-SPO*], no verão de 1982, apresento breve histórico do *B-1B* e da certificação nuclear. A seguir, passo à discussão das dificuldades encontradas e ações tomadas. O resultado foi uma das realizações de que mais me orgulho – a certificação nuclear do *B-1B*, 30 dias antes da capacitação operacional inicial [*initial operational capability-IOC*] em setembro de 1986, exatamente como previsto e planejado quatro anos antes.

Em seguida, resumo o que considero serem “as chaves de ouro” ou as melhores práticas, juntamente com os pontos essenciais para uma influência em gestão e liderança bem aplicada em todos os patamares da organização, quando não existe hierarquia organizacional direta. Finalmente, concluo com algumas observações, que espero serem valiosas aos líderes que agora enfrentam problemas de gestão e liderança em ambientes complexos.²

O Programa *B-1B*

O reinício do programa *B-1* em 1981 foi um marco da campanha do presidente Reagan para re-estabelecer a defesa nacional e preencher a lacuna de vulnerabilidade (real ou imaginária) entre os Estados Unidos e a União Soviética. O programa *B-1B* contou com a mais alta prioridade e uma estabilidade nacional sem precedentes. Continha aviãoica ofensiva moderna da *Boeing* e defensiva da *AIL Eaton*, embarcadas em fuselagem *B-1* da *Rockwell* e motores *B-1* da *General Electric*, aperfeiçoados e colocados sob prova de voo nos anos setenta.³ Os requisitos, custo e cronograma foram definidos em grande detalhe em 1981 para um programa inicialmente avaliado em US \$20.500 bilhões e que entregaria à Força Aérea 100 *B-1Bs*.⁴ Finalmente, o Secretário de Defesa, o Presidente e o Congresso aprovaram essa estimativa e os contratos foram adjudicados a *Rockwell*, *Boeing*, *General Electric* e a *AIL Eaton* no início de 1982.

Vários aspectos, únicos ao *B-1B*, são importantes a este estudo. Em primeiro lugar, a estimativa inicial permaneceu sob o rígido controle do Secretário de Defesa, i.e., ele aprovava todas as alterações em requisitos, custo e cronograma. Tal estabilidade, juntamente com a vantagem de muitos anos de trabalho no *B-1*, resultaram em programa de risco moderado que o governo e as empresas contratadas estavam a fim de aceitar.⁵ Isso, por sua vez, possibilitou um cronograma agressivo que incluía um *IOC* para setembro de 1986 e a entrega de todos os 100 bombardeiros para maio de 1988. A agenda possuía grande consonância entre o desenvolvimento e a produção. A estimativa básica bem definida e o risco moderado aceitável foram fundamentais para que o Congresso autorizasse a aquisição, que normalmente seria feita ao longo de muitos anos, economizando grande quantia, ao assegurar o comprometimento do governo para a compra da maioria das 100 aeronaves, logo de início, e não via incrementos anuais.

Em segundo lugar, o sistema de gerenciamento para o programa passou por reformulação incrível, resultando em administração agilizada, direta e dinâmica, economizando

tempo e dinheiro, reduzindo margens de erro e omissões. Do ponto de vista do gerenciamento, o diretor do programa do sistema *B-1B* [*system program director-SPD*] reportava-se diretamente ao Secretário da Força Aérea e ao Secretário de Defesa, passando por alto os níveis normais de supervisão do Comando de Sistemas da Força Aérea, Quartel General da Força Aérea e os departamentos administrativos subordinados ao Gabinete do Secretário de Defesa. Devido a menor supervisão, a Força Aérea concordou em alocar cerca de 200 pessoas ao programa *B-1B*, aproximadamente a metade do número normal para programa de tal dimensão e complexidade. Em 1982, o sistema administrativo para programas como o do *B-1B* era uma grande organização de gerenciamento de projetos, que administrava diferentes elementos do programa, apoiada por organizações especializadas autônomas para a engenharia, orçamento e controle, logística, provas de voo, segurança e outras. Em contraste, o escritório para o projeto *B-1B* era bem pequeno e as organizações especializadas, além de apoiar seus projetos, também eram obrigadas a gerenciar elementos cruciais do programa. A certificação nuclear foi um dos poucos aspectos gerenciada pelo escritório do projeto, porque requeria o apoio de quase todas as organizações especializadas autônomas do *SPO* e de várias agências externas.

Em terceiro lugar, para reduzir o custo e agilizar a gestão dos contratos, o *SPO* assumiu a responsabilidade de integrar a função das quatro empresas associadas contratadas, tal como no programa *B-1* original. O departamento de engenharia gerenciou a maior parte dessa integração, utilizando revisões do projeto e documentos detalhados de controle de interface e acordos com as contratadas. O governo assumiu, essencialmente, o papel que, por via de regra, seria desempenhado pela empresa contratada principal.⁶ A função de liderança da organização de engenharia é bom exemplo do que quero dizer, quando menciono que as organizações práticas assumiram a responsabilidade pela gestão do projeto em lugar de apenas oferecer apoio ao gerenciamento do projeto.

O programa *B-1B*, extraordinariamente bem-sucedido, atingiu o *IOC* e a maioria dos outros marcos importantes dentro do prazo e orçamento pré-estabelecidos. Rick Mael atribuiu tal sucesso à estimativa de custos detalhada e escrupulosa, requisitos iniciais firmes, contrato de aquisição multianual e o papel de coordenação do *SPO*.⁷ O sucesso sistemático do *B-1B* e sua rápida execução tornaram possível o desenvolvimento e produção do bombardeiro *Stealth B-2* sem aumentar ainda mais a brecha de vulnerabilidade. Finalmente, como elemento vital do programa estratégico para a modernização da Força, desempenhou função importante no colapso da União Soviética, pondo um fim à Guerra Fria. Para atingir o *IOC*, o *B-1B* necessitava de certificação nuclear.

Antes de embarcar um sistema de armas nucleares para ficar de prontidão e levar a cabo as missões, o Secretário de Defesa deve autorizá-lo, mediante assinatura das normas de segurança nuclear recomendadas pelo Secretário da Força que vai operar tal sistema. Antes de assinar, o Secretário de Defesa também analisa o relatório do Secretário de Energia, cujo departamento projeta, aperfeiçoa e fabrica as ogivas nucleares. A aprovação das regras de segurança nuclear pelo Secretário de Defesa reflete muitos anos de análise e testes, certificando que o sistema, mecânica e eletricamente, é compatível com as armas, podendo operar com as mesmas e lançá-las de forma segura e precisa.⁸

Dentro do Departamento de Defesa o *SPD* é responsável por todos os aspectos do projeto, aperfeiçoamento e produção do sistema, inclusive sua certificação nuclear. No escritório do programa, o *SPD* designa um gerente para o programa de certificação nuclear, dirige os escritórios especializados autônomos (engenharia, segurança, provas, logística, etc), a providenciar assistência e incorpora a contribuição das diferentes empresas contratadas em áreas apropriadas para o programa. O gerente de certificação nuclear do *SPO* recebe apoio interagencial após criar o Grupo de Oficiais de Projeto [*Project Officers' Group-POG*] presidido por ele, com representantes dos departamentos autônomos, empresas

contratadas, laboratórios do Departamento de Energia e comando superior que irá operar o sistema de armas, organização de provas de voo, organização de segurança de armas nucleares da força e a organização do Inspeção Geral [*Inspector General-IG*] para certificação da garantia nuclear. O *POG* do *B-1B* continha mais de 60 membros de 14 organizações distintas, sendo cinco delas, organizações especializadas autônomas da *SPO*. As outras nove incluíam agências externas: duas empresas contratadas (*Rockwell* e *Boeing*), Comando Aéreo Estratégico [*Strategic Air Command-SAC*], Laboratório de Armas da Força Aérea, Centro de Provas de Voo da Força Aérea, Diretoria de Segurança Nuclear (*DNS*) do Inspetor Geral da Força Aérea [*Air Force Inspector General Directorate of Nuclear Surety*] e três laboratórios do Departamento de Energia.⁹

Durante o desenvolvimento dos sistemas de armas, os membros do *POG* operam em conjunto para completar as análises e testes necessários. Os extensos testes ambientais e mecânicos asseguram que a arma nuclear jamais excederá os critérios do projeto, do momento que abandona a área de armazenagem até atingir o alvo. A prova elétrica certifica que a avionica do sistema da aeronave pode comunicar-se com o sistema que arma e desarma a bomba. O lançamento de armas simuladas durante as provas de voo confirma que o sistema pode, com segurança e eficácia, lançar a arma e atingir o alvo. Um estudo de segurança do sistema nuclear que ocorre simultaneamente com essas atividades, analisa todos os riscos possíveis e formula regras de segurança para o sistema de armas nucleares. Entre outras, esse estudo deve provar, sem sombra de dúvida, que a avionica não pode armar e lançar a bomba inadvertidamente. Eventualmente, os resultados desses estudos, análises e testes seguem os canais independentes que levam ao Secretário da Força e ao Secretário de Energia. Ambos devem certificar que as armas nucleares podem, segura e eficientemente, ser incluídas na capacidade operacional, antes que o Secretário de Defesa assine as normas de segurança para o sistema nuclear.

A Situação no Verão de 1982

Apresentei-me ao *SPO* do *B-1B* em julho de 1982, aproximadamente sete meses após o reinício do programa, o que ocorreu após a adjudicação dos contratos. Após o encontro com o Maj. Gen. William E. Thurman, o *SPD* do *B-1B*, dirigi-me ao escritório do Cel. Nick Fritz, diretor de projetos do *B-1B* e meu novo chefe. Ele, por sua vez, apresentou-me ao Capitão Rick Mael, que, até minha chegada, fazia tudo sozinho, tentando gerenciar todos os aspectos do sistema de armamento *B-1B*, inclusive lançadores, equipamento de apoio de carga para a arma e a certificação nuclear. Em suma, completamente sobrecarregado e sinceramente feliz, quando me viu. Notei o pequeno tamanho do escritório que ainda devíamos compartilhar com outro oficial e perguntei onde estava o resto da equipe. Explicou o conceito de gestão do *SPO*, que envolve o apoio de peritos de departamentos especializados autônomos, como engenharia, segurança, logística e provas de voo que trabalhavam para o *SPO*, mas em diferentes dependências.

Durante as primeiras semanas, visitei os outros escritórios do *SPO* para conhecer os membros das equipes autônomas. Todos pareciam compreender, em geral, os requisitos de certificação nuclear e seu papel no processo. Todos possuíam um chefe de departamento em sua área de especialidade com escritório dentro do *SPO* e também chefes correspondentes em suas sedes, localizadas fora do *SPO*. Nenhum deles havia sido designado para apoiar a certificação nuclear em tempo integral. Por exemplo, os quatro engenheiros de armamento eram responsáveis em supervisionar o desenvolvimento, integrar o sistema de armamentos e embarcar a avionica ofensiva no *B-1B*. A certificação nuclear era apenas pequeno, mas importante aspecto do seu trabalho total. Embora todos parecessem entender a importância da certificação nuclear e o que deveriam fazer, não existia um plano de ação para designação de funções e prestação de contas.

Com a assistência do departamento de engenharia, Rick havia organizado um *POG*, convocado algumas reuniões e nada mais.

Contatei todos os membros de agências externas (que não faziam parte do *SPO*), inclusive empresas contratadas e vi que a situação era a mesma (ou seja – cientes dos requisitos, mas pouca ou nenhuma ação). Os membros das contratadas *Rockwell* e *Boeing* disseram que a certificação nuclear não constava do contrato. Isso me preocupou, pois a certificação era absolutamente essencial e era difícil acreditar que havia sido deixada fora dos contratos padrões dos *B-1Bs* de US \$20.500 bilhões de dólares. Durante os próximos meses, passei grande parte do tempo verificando o que os contratos continham ou deixavam de conter e corrigindo as inconsistências.

Cerca de um mês após a chegada, apresentei um relatório referente à certificação nuclear ao General Thurman, enumerando os requisitos necessários à abordagem e estratégia. Levei o Rick comigo ao gabinete do General para a apresentação desse relatório e descobri que sua equipe havia convidado alguns dos especialistas autônomos mais importantes. Expliquei ao General que para alcançarmos sucesso necessitava de seu apoio e comprometimento, a correção de inconsistências contratuais, a garantia de que as empresas contratadas sabiam exatamente o que delas se esperava, a formulação de plano e a utilização das contratadas e o restante do *POG*, a fim de colocar o plano em execução. Comuniquei ao General que o processo normalmente levaria de 6 a 10 anos, mas que poderia completá-lo em 4 para cumprir com o *IOC* de setembro de 1986, aproveitando o que já havia sido feito durante o programa *B-1* original, acelerando algumas atividades e levando a cabo certas tarefas de forma simultânea e não consecutiva.

Quando concluí a apresentação, o General Thurman entusiasticamente assinalou com o polegar que aprovava e ordenou aos especialistas que me apoiassem. Tudo estava indo às mil maravilhas, até o finalzinho, quando o chefe de controle do programa (gerente-financeiro) comunicou ao General que a certificação nuclear havia sido retirada do projeto inicial de US \$20.500 bilhões, devido a etiqueta de 50 milhões de dólares, alta demais. Eu disse, então, ao General Thurman que as contratadas haviam me dito a mesma coisa, mas que não

havam mencionado o custo. Em seguida, reiterei que a certificação nuclear não era uma opção, que o apoio das firmas contratadas era essencial e que iria resolver o dilema da falta de consistência nos contratos. Prometi apresentar novo relatório dentro de um mês com o custo e alterações contratuais necessários.

Algumas semanas após, convoquei a primeira reunião com o *POG*, durante a qual apresentei-me, submeti o mesmo relatório e desafiei o grupo a passar do bate papo à ação. Deixei claro que só o trabalho corriqueiro não seria suficiente para a certificação nuclear do *B-1B* a tempo para cumprir com o *IOC* de setembro de 1986. Portanto, agiríamos de modo distinto. Finalmente, mencionei que deveríamos formular um plano, identificando todas as ações e cada indivíduo encarregado das mesmas, bem como um cronograma para monitorar e gerenciar o progresso. Contávamos com três subgrupos *POGs* para segurança, compatibilidade para a aeronave e logística. Além disso, um especialista autônomo do *SPO* presidia os subgrupos, mas os grupos nem mesmo se conheciam. Dividi o *POG* em subgrupos, orientando-os a passar o resto do dia em fase de organização. Pedi-lhes para agendar uma reunião dentro das próximas semanas, após a qual delinearíamos todas as ações necessárias a cada área (e quando deveriam ocorrer) nos próximos quatro anos, para obtermos a certificação nuclear o mais tardar em agosto de 1986, 30 dias antes do *IOC*. Agendei a próxima reunião do *POG* para dentro de um mês, onde juntos traçaríamos um plano global e integrado.

Problemas e Ações

Enfrentei sete obstáculos críticos. De uma ou outra forma, os líderes que utilizam a “influência em gestão e liderança” encontrarão problemas similares. Descrevo as ações tomadas para cada um. Apesar desses contratemplos e de minhas reações não terem sido de fato causadas pela falta de autoridade hierárquica, a necessidade de exercer influência sem autoridade direta certamente moldaram ambos.

Problema nº 1: Assegurar o Compromisso

Desde o início, sabia que era necessário contar com o compromisso de todas as 14 organizações do POG, assim como de seus 60 membros para obter a certificação nuclear para o sistema. Garantir esse compromisso foi crucial para conseguir a cooperação necessária para concluir a tarefa e alcançar a meta. Sem ele, sabia que seria um fracasso, portanto dediquei grande atenção, a fim de obter e manter a promessa feita.

A meu favor contava com a mais alta prioridade nacional dada ao programa B-IB. O pessoal do SPO e organizações externas estavam animados. Aticei o ânimo com uma campanha para educar os membros do POG em certificação nuclear e em liderança dentro e fora do SPO. No entanto, minha intenção era para que a campanha fosse mais além da educação, convencendo a todos de que alcançar o IOC para o B-IB, a certificação nuclear era um imperativo e não uma opção. Iniciei a campanha com o General Thurman e a liderança do SPO do B-IB, continuei com o POG e, em seguida, engajei as cadeias de gerenciamento das nove agências externas. Assim, consegui convencer a todos de que os requisitos acima eram necessários e angariei aquele compromisso tão importante. Mas não simplesmente entoei sucesso e passei a dedicar-me a outra tarefa. Muito pelo contrário, trabalhei com afinco para manter o comprometimento. Por exemplo, cerca de um ano mais tarde, persuadei o General Thurman a presidir a liderança sênior a passar um dia revisando o plano, situação, problemas e ações principais contínuas. Os líderes do SPO e das nove agências externas que aprovaram a agenda do POG participaram e reiteraram o apoio de suas agências ao programa e ao plano.

Problema nº 2: Assumir Controle

A necessidade do líder em dar um passo à frente e assumir o controle na ausência de autoridade hierárquica é ainda mais importante. Sem liderança para guiar a equipe, não existe trabalho em grupo ou esforço individual coordenado e coeso, que leva ao verdadeiro progresso em direção à meta.

Embora não possuísse autoridade hierárquica, o General Thurman outorgou-me toda a autoridade que necessitava no SPO, nomeando-me líder do projeto e ordenando que os escritórios de especialidades autônomas oferecessem seu apoio a mim e ao projeto. Conseqüentemente, as empresas contratadas perceberam que eu era um dos clientes principais, seguiram minhas diretrizes e cumpriram com as tarefas. Fora do SPO e das duas contratadas, as sete organizações restantes possuíam responsabilidades para com suas próprias regulamentações que ditavam as funções e responsabilidades em prol da certificação nuclear. Assim, tanto dentro como fora do SPO contava com toda a autoridade necessária para exercer influência. Embora indireta e derivada, a autoridade, assim mesmo, era mais que suficiente. Não obstante, durante as interações individuais com os membros do POG, antes da primeira reunião, não deixei dúvida de que estava assumindo controle e responsabilidade pelo projeto e esperava seu apoio. Não é de surpreender que a resistência desapareceu e que a equipe parecia aliviada em ter alguém em controle. Sabiam que, sem liderança, fracassariam.

Durante a primeira reunião com o POG fui muito além de presidi-la, reiterando o fato de que possuía a autoridade necessária. Por exemplo, esclareci ao POG que contávamos com quatro anos para terminar a tarefa o que não aconteceria se continuássemos com a rotina de sempre. Também deixei bem claro que quando se deparassem com problemas, eu só estava interessado em ações para solucioná-los e não em saber porque eram tão difíceis. Finalmente, disse que estava na hora de parar com a conversa e de começar a entrar em ação.

Problema nº 3: Como Obter Cooperação e Trabalho em Equipe

Assegurar o compromisso é essencial, mas não é suficiente para um projeto como a certificação nuclear que exige cooperação e ação dentro de tantas organizações. Não existe fórmula simples para obter a devida cooperação

e trabalho em equipe, mas acredito que o que segue é essencial.

Primeiro, o líder define o que deve ser feito, assim como as funções e responsabilidades, em suficiente detalhe, tornando claro que o apoio de organizações múltiplas é fundamental à realização de cada tarefa. Fiz questão de que os documentos de autorização dos *POGs* e subgrupos possuísem as mínimas necessárias. Uma vez de posse do plano, cada tarefa, não só possuía um escritório designado com a responsabilidade principal, mas também um escritório com a responsabilidade colateral. Quando as equipes reconhecem que a cooperação e o trabalho em grupo são fundamentais, os membros reagem positivamente.

Segundo, os grupos menores tendem a ser mais eficazes em promover a cooperação e o trabalho em equipe para atingir o objetivo comum. Assim, deleguei a maior parte do trabalho aos três subgrupos, capacitando-os, como equipe, a desempenhar o trabalho. Em toda reunião de *POG*, os gerentes de cada subgrupo relatavam as ações de sua organização, os resultados, avanços e problemas. Após uma ou duas reuniões, os subgrupos ficaram cientes de que eu sabia muito bem qual era a diferença entre atividade e ação e que esperava resultado e progresso. Os empregados desejam cumprir bem com as tarefas e satisfazer os líderes. Após esclarecer bem as expectativas e informar que iria inspecionar o progresso regularmente, consegui o que queria: trabalho em equipe, cooperação e, o importante, resultado e progresso!

Durante a primeira reunião de *POG* em que participei, fiz algo que, de maneira direta e sólida, reforçou a mensagem. Ao repassarmos os itens de ação das primeiras reuniões realizadas antes da minha chegada, cancelei 20 dos 30 itens, porque haviam agendado suas organizações a desempenhar seu trabalho (dos *POGs*) ou haviam entrado em coordenação com outros para cumprir com as tarefas. Deixei bem claro que não precisávamos de itens para que cumprissem com seus deveres e entrassem em coordenação. Isso já era o que deles se esperava! Em reuniões subsequentes, concentrei-me em ações que pediam

resolução, a fim de manter o projeto dentro do cronograma.

Problema nº 4: Abrir os Canais de Comunicação

Uma vez garantido o compromisso, trabalhando em conjunto para alcançar a meta, o líder enfrenta outro obstáculo: abrir os canais de comunicação entre as organizações em todos os níveis. A minha abordagem foi dar a cada membro o número de telefone e endereço de todos os outros membros. Hoje também incluiria o correio eletrônico de cada um. Nos anos oitenta, isso não existia. O padrão operacional da época para a certificação nuclear era passar todas as comunicações pelo *SPO* ou liderança do *POG*, especialmente em interações com, ou solicitar algo das, empresas contratadas. Sabia que não possuía pessoal ou tempo para gerenciar as comunicações. Assim, autorizei e incentivei todos a comunicar-se diretamente entre si, inclusive as contratadas. Essa abordagem revolucionária apresentava certo grau de risco, pois poderia levar a grandes alterações contratuais não autorizadas, resultando em despesas não programadas. Mesmo assim, aceitei o risco, porque confiava nas empresas contratadas e via a comunicação aberta como essencial – outra abordagem, de certa forma, sem precedentes. Entretanto, antes de implementar a iniciativa, comuniquei-me com as empresas que possuíam contratos de preço fixo. Pedi-lhes que jamais dissessem não a qualquer solicitação, sem antes entrar em contato comigo. Se o pedido estivesse fora do âmbito do contrato, eu seria a pessoa que requisitaria a alteração do mesmo. O interessante é que nunca recebi uma comunicação de “fora do âmbito do contrato”, após a correção das inconsistências contratuais.

Em retrospecto, o início dos anos 80 possuía muitos problemas de comunicação, porque não havia computadores, internet, correio eletrônico, videoconferência ou teleconferência. Toda a comunicação era feita em pessoa ou via telefone. Passávamos muito tempo caminhando de lá para cá, falando ao telefone e indo à reuniões. Embora ineficientes, contribuíram para a clareza de comunicação e a eficácia da gestão.

Problema nº 5: Como Aumentar a Confiança e o Respeito

Nada é mais importante para o trabalho eficaz em equipe do que conseguir a confiança e o respeito. Por isso, concentrei grande atenção nessa área, conforme ilustrado pelos exemplos que seguem. Dentro do *SPO*, criei certas normas de pessoal para os gabinetes autônomos. Insisti que nomeassem um chefe-especialista em sua área. Sua responsabilidade seria dar apoio técnico e cumprir com as tarefas por mim designadas. Deixei claro que além de chefe perito em sua área, teria a responsabilidade de providenciar pessoal para o meu e outros projetos. Minha única preocupação era levar a cabo o projeto. Pedi-lhes que me consultassem sempre que houvesse conflito em alocação múltipla de pessoal, assegurando-lhes que iria negociar uma solução. Embora não assinasse os relatórios de desempenho de seu pessoal, providenciava insumo escrito e verbal para os mesmos. Aumentei ainda mais a confiança e respeito, nomeando funcionários para menções honrosas.

Ilustro dois exemplos que refletem as tentativas em aumento de confiança e respeito em agências externas. Normalmente, a relação é tensa entre o usuário operacional (neste caso o *SAC*) e o departamento de aquisições. Os usuários ficam frustrados porque pensam que suas demandas nem sempre são satisfeitas por completo, devido a custo excedente ou atraso em cronograma. As agências de aquisição ficam frustradas porque mudanças em requisitos afetam o projeto, o custo e o cronograma. Como os requisitos básicos para o *B-1B* eram minuciosos e rigorosos, grande parte desses problemas normais foram atenuados já de início. E, ainda, o General Thurman fez com que o *SAC* pudesse votar na configuração do programa e controle dos requisitos iniciais. Segui o exemplo dentro do *POG* e fiz com que o *SAC* possuísse pleno direito. Quando o comando necessitava de algo referente à capacidade de armas, nunca usava os requisitos básicos do programa como desculpa para dizer não. Ao contrário, pedia a avaliação das empresas contratadas. Se conseguissem acomodar a solicitação, sem afetar o custo ou o cro-

nograma, incorporávamos a alteração. Se o pedido afetasse o custo ou cronograma, dávamos ao *SAC* a opção de oferecer uma compensação ou de elevar a proposta de alteração à configuração do programa e controle de requisitos básicos. Dessa forma, aumentamos a confiança e o respeito, acomodamos muitas alterações que não causaram impacto e, que eu saiba, nunca foi necessário aumentar o custo de uma proposta.

O segundo exemplo tem a ver com a Diretoria de Segurança Nuclear (*DNS*) do *IG* da Força Aérea que, para preservar sua independência, normalmente não é membro do *POG*. Em geral, a *DNS* recebe as atas das reuniões do *POG* e, às vezes, participa de certas reuniões como observadora e espera até quase o final da fase de desenvolvimento para iniciar uma avaliação independente do estudo de segurança nuclear e das regras de segurança propostas. Essa abordagem simplesmente não funcionou com o *B-1B* porque a produção e o desenvolvimento iniciaram ao mesmo tempo. Exatamente o que quis dizer ao General Thurman, quando declarei que o trabalho de rotina não seria suficiente. Pedi ao representante da *DNS* que viesse a ser um observador ativo, solicitando que assistisse a todas as reuniões do *POG*, comunicando questões e problemas com antecedência para que pudéssemos solucioná-los, tentando evitar alterações futuras de grande custo. Até mesmo tomei um passo inédito, convidando-o a assistir algumas revisões do programa de engenharia do projeto. Assegurei-lhe que entendia e respeitava sua necessidade de autonomia e que eu não podia garantir que a *DNS* não encontraria falhas mais tarde, durante a avaliação independente do estudo de segurança.

Ao abrir o *POG* à participação da *DNS* e o comentário de que o trabalho de rotina não garantiria a certificação nuclear do *B-1B* em tempo útil para o *IOC* de setembro de 1986, começaram a me causar problemas. Após a primeira reunião com o *POG*, o representante da *DNS* redigiu um relatório de duas páginas que foi diretamente ao Inspetor Geral da Força Aérea sem passar pela cadeia de comando. Condensado em curto parágrafo, relatando as atividades semanais do *IG* ao Se-

cretário da Força Aérea, o relatório citava o Tenente-Coronel Shulstad, afirmando que o *B-1B* não alcançaria o *IOC* de setembro de 1986, porque não conseguiria a certificação nuclear a tempo. A forma condensada não mencionou que não estaríamos seguindo a rotina de sempre. Aproximadamente uma semana depois, durante a revisão do programa *B-1B*, o General Thurman foi pego de surpresa pelo Secretário da Força Aérea. Causar um ataque-surpresa ao chefe é o meio mais rápido de acabar com a carreira. Mas sobrevivi, quando o General Thurman ouviu e validou toda a situação. Mais tarde, o *IG* da Força Aérea pediu desculpas ao Secretário e ao General Thurman pela desinformação. Até mesmo deixou que eu continuasse a manter a *DNS* como observadora ativa dentro do *POG*. Formulei certas regras com a diretoria para evitar a repetição de tais falhas em comunicação. Por mais doloroso que tenha sido esse incidente aumentou a confiança e o respeito mútuos.

Problema nº 6: A Remoção de Obstáculos

Todo projeto depara-se com problemas ou obstáculos que devem ser solucionados ou superados para progredir e alcançar sucesso. A identificação desses problemas e sua solução é especialmente difícil com a participação de várias agências sem autoridade hierárquica.

Quase imediatamente, percebi que deveria resolver as inconsistências contratuais para assegurar que receberíamos o tipo de apoio necessário. A tarefa tornou-se ainda mais complicada, porque muitas autoridades que haviam negociado os contratos iniciais, tanto particulares como governamentais, haviam passado a outros cargos. No entanto, sabia que ambas as partes alegavam que a certificação nuclear havia sido removida dos contratos iniciais devido ao custo de *US \$50* milhões.

Graças ao planejamento acima, tinha boa ideia do que necessitávamos das contratadas. De posse dessa informação, Rick Mael e eu começamos meticulosa e diligente análise de averiguação do contrato inicial e propostas para a certificação nuclear. Com a assistência das empresas contratadas e dos colegas de

equipe dos departamentos autônomos do *SPO*, descobrimos que a maioria – mas não todas – as análises críticas e ensaios já constavam do contrato inicial, mas sem o rótulo de certificação nuclear. Descobrimos também que a maior parte do custo estimado de *US \$50* milhões foi devido a suposição da necessidade de provas de voo [especificamente] dedicadas às armas. Trabalhamos com o grupo de provas de voo para que integrassem ao programa completo de provas do *B-1B*, tanto o teste de instrumentos conectados aos armamentos quanto o teste em voo para o sistema de lançamento. Vimos que o apoio das contratadas e a participação no *POG* e subgrupos haviam sido eliminados do contrato inicial e, portanto, necessitavam de cobertura jurídica. Eventualmente, negociamos alterações ao contrato com a *Boeing* e a *Rockwell* por um custo total de menos de *US \$5* milhões. Depois da nossa apresentação, o General Thurman autorizou o uso do fundo de reserva do gerenciamento do programa para cobrir os *US \$ 5* milhões. Assim, o projeto inicial do *B-1B* explicitamente incorporava a certificação nuclear.

Problema nº 7: Como Elaborar e Colocar o Plano em Ação

A formulação de plano abrangente para programa que requer o apoio de várias organizações é extremamente importante e especialmente difícil sem autoridade hierárquica. O principal é implementar uma abordagem de planejamento participativo que defina metas de alto nível e delegue o planejamento detalhado à fase de execução. Naquele nível, os participantes completam o planejamento detalhado, utilizando um processo colaborativo que envolve todas as organizações. Durante a primeira reunião com o *POG*, aloquei um período de tempo para que os subgrupos iniciassem o processo de planejamento detalhado, baseado em alguns marcos de alto nível. Sugeri que se reunissem antes da segunda reunião, um mês depois, quando examinaríamos e integraríamos todas as atividades necessárias, atribuindo responsabilidades e determinando o tempo necessário para cada fase. Identificamos ações essenciais, tanto para o plano refe-

rente ao nível inferior do subgrupo, quanto para o nível superior da agenda de gerenciamento. Todos saíram dessa segunda reunião com uma idéia clara do que deveria ser feito, quem era o encarregado, quem eram os assistentes e qual era o prazo de cumprimento.

Passsei então à uma gestão de “desempenho-de-acordo-com-o-plano” com revisões mensais do progresso do subgrupo e revisões trimestrais durante as reuniões do *POG*. Durante essas revisões, fizemos os ajustes necessários, identificamos problemas e designamos ações para solucioná-los e voltar ao curso traçado. Em essência, utilizei o plano para exercer controle e orientar as funções de gestão, o que muito facilita o trabalho quando utilizamos a influência em liderança e gestão! Ao passar à nova missão, em 1984, meu sucessor e o *POG* continuaram a utilizar o plano dessa mesma forma. Portanto, o plano e minha abordagem em geral, sobreviveram a mudança em liderança em meio à sua execução.

As Chaves de Ouro

As ações tomadas para com os sete problemas refletem minha estratégia e estilo de liderança empregados para dirigir o programa de certificação nuclear do *B-1B*. Também refletem o compromisso abrangente para o cumprimento da missão e a capacidade em adaptar a liderança e estilo de gerenciamento para enfrentar os problemas práticos dessa situação complexa. Não contava com experiência prévia em empregar a influência em liderança e gestão, mesmo assim as questões ficaram claras desde o início e a estrutura básica da estratégia surgiu logo após. A experiência adquirida durante o planejamento e a execução refletem-se em minhas soluções. Outros podem fazer uso da prática e metodologias em qualquer tipo de gerenciamento que use essa abordagem. De forma geral, essas boas práticas refletem-se abaixo:

1. Garantir e manter o compromisso, através da educação e persuasão de todas as camadas de gerenciamento em todas as organizações.

2. Assumir o controle de forma indireta, de fontes de autoridade delegadas e exercer influência.
3. Obter cooperação e trabalho em equipe, definindo funções e responsabilidades, esclarecendo a expectativa da necessidade de ação e progresso.
4. Abrir os canais de comunicação, permitindo que todos os membros comuniquem-se uns com os outros.
5. Estabelecer confiança e respeito através de interações e compromissos transparentes e francos.
6. Remover obstáculos para o sucesso com empreendimento colaborativo determinado, trabalhar com afinco e entrar em barganhas, quando necessário.
7. Formular e colocar em execução um plano abrangente, usando-o para exercer a direção e controle.

Dicas para o Sucesso

Além de seguir os pontos acima, aqueles que desejam alcançar sucesso nesse ambiente complexo devem praticar sólida gestão e liderança eficaz. Devem utilizar as funções básicas de gestão: organização, planejamento, direção e controle. Contudo, a capacidade de persuasão e negociação tornam-se mais importantes na ausência de autoridade hierárquica.

Do mesmo modo, as soluções aos problemas acima, refletem quase tudo que considero ser essencial à liderança eficaz: ser atento para com as pessoas, demarcar a visão e a direção, comunicação eficaz, adotar e instilar atitude positiva, manter-se pró-ativo, orientar e servir de mentor no aperfeiçoamento profissional de subordinados – mesmo aqueles que não trabalham diretamente para o líder.¹⁰ No entanto, a participação de agências múltiplas exige um estilo de liderança mais cooperativo e participativo.

Embora os pontos essenciais, a gestão e a liderança sejam importantes para o sucesso, no final de tudo, a diferença ocorre devido ao trabalho árduo de pessoas dedicadas, talentosas e capacitadas. Tive muita sorte com a

equipe que fez parte do programa de certificação nuclear para o *B-1B*.

Conclusão

O gerenciamento de programa ou campanha que inclui várias organizações, sem auto-

ridade hierárquica, exige abordagem de influência em gestão e liderança. Ao analisar o estudo de caso, identifiquei as melhores práticas que possibilitam o sucesso em tal ambiente. Espero que outros recebam o benefício da minha experiência e utilizem esse conhecimento para gerenciar e liderar com maior eficácia em ambientes assim complexos. □

Notas

1. Dr. Raymond A. Shulstad, Brigadeiro General, USAF, Reformado, "As Perspectivas em Liderança e Gestão," *Air and Space Power Journal-Português* (3º Trimestre 2009): 57-64, <http://www.airpower.maxwell.af.mil/apjinternational/apjpor.html>

2. Pedi a colaboração de Rick Mael para este artigo, devido a perspectiva particular: a única pessoa no *SPO* do *B-1B* que realmente trabalhou diretamente para mim. Rick é colega de profissão e amigo há mais de 28 anos, desde que assumi o comando do programa de certificação nuclear do *B-1B*. Após todo esse tempo, sabia que necessitava de sua assistência, a fim de chegar aos fatos e que sua perspectiva, como subordinado confiável e respeitado, seria útil para equilibrar minha opinião de líder sênior.

3. A aviação ofensiva do *B-1B* da Boeing alavancou o programa de modernização do *B-52* estabelecido para integrar o lançamento do ar de mísseis de cruzeiro [*air launched cruise missiles-ALCM*]. Do mesmo modo, a aviação defensiva do *B-1B* da AIL instituiu importantes provas de voo para os sistemas de defesa do *B-1*.

4. A quantia inicial de 19,7 bilhões de dólares incluía a capacidade de bomba convencional e arma nuclear (bombas e mísseis de ataque de curto alcance ar-superfície). Logo após a assinatura dos contratos iniciais, foi adicionada a quantia de US \$800 milhões para a integração dos *ALCM*, dando ao *B-1B* a capacidade de lançamento nuclear, longe do alvo.

5. A principal exceção ao risco moderado foi o conjunto de aplicativos de aviação defensiva, um problema desde o início. Esse risco foi atenuado pelo aumento gradativo do conjunto defensivo durante a produção de aeronaves e pela adição do *ALCM*, que previa capacidade de lançamento, atingindo o alvo de longe, sem exigir que o *B-1B* penetrasse as defesas inimigas.

6. O modelo do governo, assumindo a responsabilidade pela integração era sem precedentes em programas de aquisição de aeronaves. No entanto foi utilizado com sucesso por vários anos em programas de mísseis balísticos intercontinentais, em que o apoio de engenharia contratado - *TRW* executa o papel do governo.

7. Major Richard D. Mael, "B-1B: An Untold Success Story," documento de pesquisa (Norfolk, VA: Armed Forces Staff College, 12 novembro 1986).

8. A certificação nuclear é regida pela Diretiva 3150.2 do Departamento de Defesa, *DoD Nuclear Weapon System Safety Program*, 23 de dezembro 1996, sec. 4, "Policy," <http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/315002p.pdf>.

9. A fim de preservar a independência dentro da Força Aérea, o *DNS* do *IG* fez parte do *POG* como observador e não como membro.

10. Shulstad, "Perspectivas em Liderança e Gestão," *ASPJ-Português* - 3º Trimestre 2009.



O Dr. Shulstad recebeu o Bacharelado da Universidade de Alabama, Mestrado e Doutorado do Instituto de Tecnologia da Força Aérea. É assessor independente para a indústria e o governo em ampla gama de tópicos, inclusive gerenciamento e liderança organizacional, pesquisa e desenvolvimento e engenharia de sistemas e aquisições. Contratado pela *MITRE* em 1999, aposentou-se em 2006 como vice-presidente e gerente-geral do Centro para o Comando e Sistemas de Controle da Força Aérea, para a mesma empresa. Anteriormente, foi diretor de Planejamento Estratégico para Sistemas de Vigilância e Gerenciamento de Batalha para a *Northrop Grumman Corporation*. Aposentado pela Força Aérea em 1994, após distinta carreira de 28 anos. Seus últimos postos incluem vice-comandante do Centro de Sistemas da Aeronáutica na Base Aérea de *Wright-Patterson* em Ohio (1993-94) e vice-comandante da Divisão de Sistemas Eletrônicos, Base Aérea de *Hascom*, Massachusetts (1991-93). Autor de *Peace is My Profession* (National Defense University Press, 1986), um livro que trata das facetas morais da diretriz nuclear norte-americana.



Enduring the Freedom: A Rogue Historian in Afghanistan de Sean M. Maloney. Potomac Books (<http://www.potomacbooksinc.com>), 22841 Quicksilver Drive, Dulles, Virginia 20166, 2006, 320 páginas, US \$22,00 (capa dura), US \$15,16 (brochura).

Historiador militar, diplomado pela *Temple University*, o Dr. Sean M. Maloney foi oficial do exército canadense e atualmente leciona no Real Colégio Militar do Canadá para o Programa de Estudos de Guerra. Na primavera de 2003, viajou ao Afeganistão, a fim de estudar as operações da *International Security Assistance Force-ISAF*. Em *Enduring the Freedom: A Rogue Historian in Afghanistan*, documenta o tempo passado na *ISAF*, em Cabul e com as forças norte-americanas em Bagram e Kandahar.

Em geral, *Enduring Freedom* foi bem redigido. É boa leitura e oferece ao leitor ótimo ponto de vista histórico das operações norte-americanas e aliadas no Afeganistão, após a queda do Talibã, algo que não havia sido difundido anteriormente. A melhor parte, sem dúvida, é a respeito do autor interagindo com as várias forças nacionais. Bom narrador, Maloney usa a atenção a detalhes para descrever vividamente o interior do país, recontando, de forma verídica, as conversas com soldados, burocratas e outros. As narrativas de suas patrulhas fazem com que o leitor perceba a missão clara e real naquele país. Por exemplo, Maloney conta o episódio de uma patrulha com a guarnição de um batalhão alemão de *Gebirgsjaegers* (caçadores de montanha). Ao passarem por Cabul, um táxi bate em um dos veículos. Embora causasse apenas pequeno arranhão, o motorista imediatamente atrai uma multidão, exigindo, aos berros, indenização dos alemães e empurrando os membros da patrulha. O líder alemão, um sargento, rapidamente coloca-se a frente, dizendo ao motorista para acompanhá-los à delegacia local, a fim de chegar a um acordo de compensação. Na chegada, o motorista do táxi é conduzido a uma sala nos fundos e volta brevemente para pedir desculpas aos alemães. O sargento alemão recusa-se em aceitar o pedido de desculpas, porque acredita ser insincero. Depois de ser levado outra vez à sala dos fundos, o afegão oferece suas desculpas de forma mais condizente e, tanto ele como a patrulha, retornam ao trabalho. Esse episódio ilustra a dificuldade da missão no país. Exige que oficiais subalternos e sargentos processem da-

dos rapidamente, entendam as inferências políticas, percebam as diferenças culturais e ao, mesmo tempo, mantenham-se em segurança. *Enduring the Freedom* deixa tudo isso muito claro. O Dr. Maloney também passa por dilema, se deve ou não ceder à fofoca, recontando algumas reuniões no interior do país com o intrépido correspondente de guerra Geraldo Rivera, bem como encontros com famoso, se bem que não identificado, reporter europeu.

Apesar de tudo, o livro contém seus pontos fracos. Na seção que trata do contexto histórico do conflito, ao tentar explicar como o Afeganistão tornou-se o alvo principal após os ataques terroristas de 11 de setembro, simplesmente tenta colocar muito em pouco espaço. Em apenas 21 páginas, descreve a relação entre o Afeganistão e o Paquistão, o desenvolvimento do islamismo radical, a guerra afegã-soviética, o apoio do ocidente aos Mujahedin, a ascensão do Talibã, o efeito do colapso da União Soviética na Ásia Central, como surgiu a Al-Qaeda e suas operações que culminaram com os ataques de 11 de setembro. Ao chegar ao fim estava quase sem fôlego. Além disso, é evidente o preconceito pessoal. Não oferece elogio algum ao governo canadense, a acadêmicos ou à mídia. Seu afeto para com os soldados em suas patrulhas é óbvio – parecem ter seu apoio incondicional. Mas é lâmina de dois gumes. Melhora a qualidade do livro, porque revela sentimentos verdadeiros. Contudo, a suspeita existe de que certos relatos pouco lisonjeiros, acerca das patrulhas, foram omitidos para proteger os soldados. Apesar disso, recomendo *Enduring the Freedom*, simplesmente porque há pouco material sobre o dia a dia do ambiente operacional no Afeganistão. O autor é bom narrador, transportando o leitor à ação e, por mais clichê que pareça, a sensação é de que fazemos parte da mesma. Em muitos aspectos, traz à mente algumas das melhores memórias escritas sobre o Vietnã. Pode ser que as atividades descritas contenham apenas pequena parte da operação global, mas ao final da narrativa compreendemos melhor a situação e valorizamos mais os jovens, homens e mulheres que lá prestam seu serviço militar.

Lt Col James J. McNally, USAF, Reformado
Tampa, Florida

The Last Crusade: Americanism and the Islamic Reformation de Michael A. Palmer. Potomac Books (<http://www.potomacbooksinc.com>), 22841 Quicksilver Drive, Dulles, Virginia 20166, 2006, 284 páginas, US \$21,56 (capa dura), US \$14,36 (brochura). Disponível a partir de janeiro de 2008.

A editora *Potomac Books* classifica *The Last Crusade* de história / relações públicas, o que é correto, porque o livro começa como história, mas muda o enfoque, tratando das razões políticas da guerra no Iraque. Inicialmente, aborda a história do desenvolvimento do islã desde o século VII até o presente, traçando a ascensão e o declínio da civilização islâmica, de sua fundação, através do Império Otomano, até o atual Oriente Médio. Quando necessário, a obra compara a estrutura muçulmana centrada no estado, à abordagem europeia, mais livre, bem como à civilização islâmica à cristã. Na maioria das vezes, conclui que o islã vai aquém do cristianismo como gerador de civilização vibrante e progressista. É quase predestinado.

Segundo o autor, o mundo muçulmano cometeu três erros crassos: rejeitou a imprensa, deixou de separar a Igreja do Estado, e segregou os elementos progressistas – cristãos e judeus que participavam em comércio e transações monetárias. Repetidamente, quando confrontados com a opção entre progresso e tradição, optaram pela tradição. Sua civilização, uma vez vibrante, estagnou.

Enquanto o islã enterrava a cabeça na areia, o primitivo mundo europeu reagia de forma distinta, ao encarar as mesmas situações. Em lugar de tradição, optou pelo progresso. Rapidamente o ocidente estava a caminho de crescimento e expansão capitalista, que acabaria conquistando o mundo inteiro — inclusive o Oriente Médio.

Ao abandonar o tema histórico, que mais parece uma introdução à afirmação política, Palmer dirige-se a assuntos contemporâneos. Interpreta Osama bin Laden como líder de linhagem islâmica legítima, tacitamente virulenta, mas não o desvio

do islã que o Presidente George Bush mencionava de passagem. O autor rejeita o argumento de que bin Laden luta contra a presença ocidental no Oriente Médio. Ao contrário, declara que bin Laden luta contra a totalidade da história ocidental, especialmente o desenvolvimento de um estado secular. Bin Laden, na verdade, exige e está pronto a dar a vida, a fim de estabelecer – um mundo muçulmano. Nada o deterá. Para reiterar, sua abordagem é uma das três variações principais do islã.

Palmer adverte que os Estados Unidos primam em ir além de sua natureza para fazer o impensável. Se houver um ataque nuclear de militantes islâmicos (e Palmer acha que provavelmente haverá), então os Estados Unidos, sem dúvida, liberarão a fúria nuclear.

Samuel Huntington, que prediz um “choque de civilizações” no mundo atual, influi muito nesse trabalho. Precisamente, Palmer observa que existe uma divisão de pontos de vista do mundo e civilizações entre cristãos americanos e muçulmanos do Oriente Médio, sem a possibilidade de fusão. Rejeita até mesmo os neoconservadores que gostariam de americanizar ou provocar uma reforma no Oriente Médio, afirmando que Osama bin Laden está levando a efeito a única reforma para o Islã. Para Palmer, o ocidente cristão e o Oriente Médio islâmico são incompatíveis, presos em luta mortal com a possibilidade de apenas um vencedor.

The Last Crusade não é estudo formal, pelo menos não do tipo acadêmico. Possui bibliografia, o autor é um historiador, mas a narrativa segue o estilo de *Newt Gingrich* — tem propósito. Parece que Palmer vai além de escolher só os peritos de renome, mas não identifica suas fontes de forma consistente e não usa notas de rodapé, tornando difícil verificar se as fontes são precisas e completas. Não rejeitaria o trabalho, mas a abordagem deve ser cuidadosa. Aconselho a leitura de Juan Cole para obter maior equilíbrio.

Dr. John H. Barnhill
Houston, Texas



Os nossos parabéns ao Tenente-Coronel Fernando Angotto Oliveira, estudante da *Air War College-AWC* [Escola Superior da Aeronáutica], turma 2009/2010 que acaba de concluir com sucesso o curso oferecido anualmente pela Base Aérea Maxwell, Alabama. O objetivo do curso, que teve início em junho de 2009, é preparar os alunos a liderar estrategicamente em toda gama de operações militares, desenvolver domínio ciberaeroespacial comum, contribuir e investir em metodologia inovadora para a Segurança Nacional do Departamento de Defesa e questões da Força Aérea. A fim de levar a cabo a missão da *AWC*, o Cel Oliveira tomou parte em seminários, grupos de discussão e eventos sociais, demonstrando domínio em tarefas acadêmicas e desenvolvimento profissional.



ASSOCIAÇÃO EM PARTICULAR
DO PESSOAL PROFISSIONAL
DA FORÇA AÉREA DOS EUA

AIRPRESS
<http://aupress.au.af.mil>