



Revista Brasileira de Ciências Sociais

ISSN: 0102-6909

anpocs@anpocs.org.br

Associação Nacional de Pós-Graduação  
e Pesquisa em Ciências Sociais

Brasil

de Toledo Gomes, Aureo

DEMOCRACIA COMO SIGNIFICANTE VAZIO Promoção democrática na política externa  
dos Estados Unidos (2001-2008)

Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 31, núm. 92, outubro, 2016, pp. 1-18

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais  
São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10747709010>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# DEMOCRACIA COMO SIGNIFICANTE VAZIO

## Promoção democrática na política externa dos Estados Unidos (2001-2008)\*

**Aureo de Toledo Gomes**

Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Uberlândia – MG. E-mail: aureotoledo@ufu.br

DOI: 10.17666/319214/2016

### Introdução

Há razoável consenso dentro da literatura especializada quanto à importância da promoção da democracia enquanto fundamento da política externa dos Estados Unidos, especialmente após o final da Guerra Fria. Em um momento histórico em que não havia inimigos a serem contidos e dissuadidos, a ideia de promover democracia emerge já no governo George H. Bush (1989-1993) como um tema caro nas relações internacionais do país, permanece durante a presidência do democrata Bill Clinton (1993-2001) com a doutrina de engajamento e ampliação, ganha

novos contornos na administração republicana de George W. Bush (2001-2008), sobretudo à luz dos impactos dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, e alcança, enfim, o período do democrata Barack Obama (2008-2016).<sup>1</sup>

Trata-se, inegavelmente, de discussão complexa que suscita controvérsias. Em meio a um debate riquíssimo, análises variaram, por exemplo, desde aquelas cuja meta era avaliar em perspectiva histórica a importância da promoção da democracia para os Estados Unidos (Cox, Lynch e Bouchet, 2013) até outras interessadas em compreender seus fundamentos estratégicos e ideológicos (Cox, Ikenberry e Inoguchi, 2000; Castro Santos, 2010; Castro Santos e Tavares, 2013). Há também autores que associaram a promoção da democracia no plano internacional à tradição liberal norte-americana (Monten, 2005; Ikenberry, 2000) e outros que avançaram o argumento de que tal estratégia estaria subordinada a interesses geopolíticos e econômicos (Robinson, 1996).

\* Agradeço aos dois pareceristas anônimos da RBCS pelas sugestões e críticas. Eventuais erros e/ou omissões que porventura ainda estejam presentes no texto são de minha única e exclusiva responsabilidade.

É à luz desse contexto intelectual e político que pretendemos intervir na discussão. Mediante apontamentos teóricos de Ernesto Laclau (Laclau e Mouffe, 1985; Laclau, 1996), sobretudo sua concepção de significante vazio, o objetivo é analisar a construção de sentidos em torno da ideia de promoção da democracia durante a administração republicana de George W. Bush (2001-2008). O recorte temporal justifica-se porque, para além da importância que a promoção da democracia teve após os atentados de 11 de setembro, e para a chamada doutrina Bush em especial, o interesse aqui consiste em compreender pelo prisma discursivo como foi possível associar democracia com práticas não liberais em política externa, especialmente intervenções militares.

O argumento a ser perseguido é de que, à luz do contexto pós-11 de setembro e, sobretudo, após o fracasso em justificar a intervenção militar no Iraque mediante a acusação de o país possuir armas de destruição em massa, houve um investimento na construção da ideia de que a democracia liberal seria não apenas o melhor e mais justo sistema político e econômico, mas também aquele que hoje permite que países desempenhem funções estatais consideradas essenciais de maneira mais eficiente.

Logo, cremos ser possível afirmar que, em termos laclauianos, democracia pode ser entendida como um significante vazio, na medida em que é o elo que proporciona as condições para a criação de uma cadeia de equivalências entre diversas variáveis de natureza moral e técnica. Por conseguinte, esta construção de sentidos acabaria por criar as condições para a justificação e a normalização de práticas controversas da política externa norte-americana, particularmente a ideia de mudança de regime e intervenções militares com o fito de reconstruir Estados, cujas principais traduções estratégico-militares foram as invasões ao Afeganistão (2001) e Iraque (2003). Assim, o foco da investigação centra-se mais sobre o investimento radical<sup>12</sup> realizado sobre o significante “democracia” e as consequências para a ação externa norte-americana, e menos sobre se a democracia se materializou nos territórios sob intervenção dos Estados Unidos.

Em termos de fontes de análise, particular atenção será dada a documentos oficiais, especialmente às estratégias nacionais de segurança de 2002 e de

2006, dos discursos presidenciais e demais fontes relativas ao tema. Uma ressalva sobre o conjunto dos textos deve ser explicitada. Em primeiro lugar, tais documentos foram selecionados especificamente para este artigo, porém fazem parte de uma amostra maior.<sup>3</sup> Segundo, o conteúdo das estratégias é considerado pela literatura sobre o tema, um dos principais alicerces da política externa do governo Bush e pode ser considerado como *proxies* de um discurso maior que circulou na sociedade norte-americana após os atentados. Por fim, tomamos como pressuposto as conclusões de Jackson (2005), Croft (2006) e Solomon (2015): ainda que o governo, e muito menos o presidente, não seja o único emissor desse tipo de discurso, sua variação na sociedade norte-americana foi pequena, sendo que entidades religiosas, agências de notícias e outros entes da sociedade civil contribuíram para sua consolidação.

O artigo está dividido em quatro seções. A primeira é uma sistematização teórica: trata-se de apresentar o conceito de significante vazio, sua importância para a teoria laclauiana e como o utilizaremos aqui. A segunda é uma análise conjuntural, ainda que breve, sobre a promoção da democracia e três temas que se intersectam, ajudando a compreender a centralidade dessa promoção na política externa norte-americana na administração George W. Bush: a teoria da paz democrática, o pensamento neoconservador e a associação entre Estados falidos e terrorismo. A terceira seção apresenta a análise propriamente dita com base nos documentos selecionados. Por fim, as considerações finais sintetizam o argumento.

### **Hegemonia e significante vazio em Ernesto Laclau**

Após o final da Guerra Fria, houve um maior interesse na articulação do conceito de identidade com temas de política externa. De acordo com Waever (2005), isso ocorreu por dois motivos: um empírico e outro teórico. O primeiro diz respeito ao que alguns autores cunharam como “política identitária”, que, em última instância, poderia provocar conflitos internacionais (Kaldor, 1999). Com relação ao segundo, temos a premissa teórica de correntes

pós-estruturalistas que afirmam a eficiência da política externa em reproduzir identidades a partir de relações de alteridade. Tomando Campbell (1992) como uma das principais referências nessa discussão, identidades surgem de forma diferencial e relacional, o que provoca a necessidade da demarcação de fronteiras, delimitando o dentro e o fora, o Eu e o Outro.

Ao conectar tais ideias a seu objeto de estudo, Campbell distingue dois tipos de política externa. O primeiro, com letras minúsculas, refere-se a todas as práticas de diferenciação ou modos de exclusão que constituem seus objetos como estranhos. A política externa, nessa perspectiva, está separada do Estado e emprega modos de representação cujo objetivo é normalizar a contingência e os estranhamentos. O segundo tipo de Política Externa, com iniciais maiúsculas, está relacionado com as práticas comumente associadas às relações exteriores dos países e reproduz nesse âmbito as relações de diferenciação e a constituição de fronteiras tornadas possíveis pela política externa com letras minúsculas. Em suma, argumenta Campbell, a identidade na política global pode ser entendida como “resultado de práticas de exclusão por meio das quais elementos para se assegurar uma identidade internamente são ligados a um discurso de perigo com ameaças identificadas e localizadas no exterior” (1992, p. 266).<sup>4</sup>

Por que, então, trazer Laclau para esta discussão? Nesse ponto, compartilhamos as avaliações de Howarth (2009), Methman (2010) e Herschinger (2012): ainda que algumas análises pós-estruturalistas procurem compreender a construção de determinados discursos, elas carecem de conceitos teóricos que habilitem o analista a assimilar a transformação, a expansão e mesmo a competição entre os discursos. Salvo melhor juízo, conceitos laclauianos – ponto nodal, lógica da equivalência, significante vazio, entre outros – oferecem *insights* interessantes para entender a maneira pela qual os sentidos são criados e disputados durante o processo de construção de identidades.

Desde a redação de *Hegemony and the socialist strategy*, em 1985, uma das principais ambições da teoria do discurso é fornecer instrumentais teóricos e analíticos para a compreensão de fenômenos sociopolíticos. Em termos epistemológicos, Laclau e Mouffe (1985) argumentam que a própria possibilidade de

percepção, pensamento e ação depende da estruturação de sistemas de significação, isto é, qualquer apreensão da realidade demanda a inserção de fatos físicos, humanos ou naturais em sistemas de significação que os situem e os ordenem no mundo e que se articulem ou disputem com outros a estabilização dos objetos que descrevem e situam. Decorre daí que para Laclau discurso é uma categoria teórica, não descritiva, tampouco empírica, cuja meta é compreender as regras de produção de sentido por meio das quais um determinado fenômeno encontra seu lugar no mundo.

Em termos ontológicos, Laclau (1993, 1996) desenvolveu uma concepção da política como ontologia do social, ou seja, a ideia de que o social é um terreno de disputa política para a fixação de identidades e sentidos. Logo, para Laclau, todos os discursos são contingentes, uma vez que adquirem estabilização precária, e nada impede que sejam substituídos por discursos rivais. Não é à toa que um dos conceitos centrais desse corpo teórico seja hegemonia. Dado que o terreno do social é caracterizado por constante disputa política pela construção de sentidos hegemônicos, hegemonia seria um projeto político particular no qual um determinado discurso sobre, por exemplo, como o Estado, economia e sociedade civil devem se organizar consegue se impor sobre tantas alternativas possíveis. A construção de projetos hegemônicos se dá a partir de um ponto nodal, um signo privilegiado em torno do qual outros seriam ordenados, e a totalidade estruturada resultante da prática articulatória seria o discurso.

Nesse universo teórico, qual seria o papel do significante vazio?<sup>5</sup> O trecho a seguir, extraído de um exemplo de Rosa Luxemburgo discutido por Laclau, é didático nesse sentido:

[...] em um clima de extrema repressão, toda mobilização por um objetivo parcial será percebida não somente como relacionada com a reivindicação ou com os objetivos concretos dessa luta, mas também como um ato de oposição ao sistema. Esse último fato é o que estabelece o laço entre uma variedade de lutas e mobilizações concretas ou parciais – todas são vistas como relacionadas entre si, não porque seus objetivos concretos estejam intrinseca-

mente ligados, mas porque são encaradas como equivalentes em sua confrontação com o regime opressivo. O que estabelece sua unidade não é, por conseguinte, algo positivo que elas partilham, mas negativo: sua oposição a um inimigo comum (Laclau, 2011, p. 73).

Note-se que a partir desse exemplo as condições que permitem a construção de um discurso contrário à ordem estabelecida dependem, primeiramente, do antagonismo em face do governo e, em segundo lugar, da construção de uma cadeia de equivalência centrada em um objeto parcial. Em outras palavras, a ordem repressora ameaça a constituição do discurso antagonizado ao mesmo tempo que é sua condição de possibilidade, visto que esse discurso só se constitui sob a ameaça da presença do primeiro. Ademais, em determinado momento, alguma das diversas demandas contrárias ao discurso antagônico teve que suprimir seu caráter particular para condensar as demais demandas em uma mesma cadeia de equivalência.

Significante vazio, portanto, faz convergir múltiplos significados em um mesmo discurso a ponto de se perder o sentido inicial, justamente pelo excesso de sentidos incorporados, e assim provocar forte adesão para um conjunto vasto e variado de indivíduos. Conforme argumenta o próprio Laclau (2011), a relação em que um conteúdo particular diferencial transforma-se no significante de determinada plenitude é exatamente o que o autor denomina relação hegemônica. Posto nesses termos, a presença de significantes vazios seria a própria condição para hegemonia.

Todavia, como mais recentemente esmiuçado, Laclau argumenta que o momento da cristalização dos significantes vazios deve ser entendido em nível nominal, isto é, não se trata de um conceito com conteúdo previamente definido. Por conseguinte, devido ao fato de este “nome não ser conceitualmente (setorialmente) fundamentado, os limites entre as demandas que ele irá abranger e aqueles que irá excluir ficarão borrados e sujeitos a uma permanente contestação” (Laclau, 2013, p. 183). Por fim, é imprescindível destacar que o significante vazio é muito mais do que a imagem de uma dita totalidade: é precisamente aquilo que constitui a totalidade.

Pouco exploradas em Relações Internacionais, ideias laclauianas, particularmente o con-

ceito de significante vazio, proporcionam interessantes ganhos analíticos. Dois exemplos são interessantes e merecem ser citados. De um lado, Methman (2010) aponta que a discussão sobre mudança climática, ancorada nas ideias de que se trata de um problema global que demanda soluções científicas para que o crescimento econômico mundial persista de maneira mais eficiente, criou as condições para que *proteção climática* se tornasse um significante vazio, isto é, tal discussão foi integrada à ordem hegemônica internacional sem transformar as bases da economia mundial. Por sua vez, Renner (2014) faz uso da ideia de significante vazio para analisar a emergência da reconciliação na África do Sul pós-apartheid. Segundo a autora, foi precisamente o caráter vago e sua flexibilidade semântica, e não um valor intrínseco à reconciliação, que permitiram que tal significante mediasse as relações entre o Congresso Nacional Africano e o Partido Nacional. Ademais, a reconciliação interpretada como “contar a verdade” (*truth-telling*) foi concomitantemente articulada com demandas sociais e, posteriormente, institucionalizada pelos trabalhos da Comissão de Verdade e Reconciliação.

Com base nessa sistematização, parece-nos que a teoria laclauiana do discurso contribui para a análise em tela, na medida em que não só mostra que, para processo de formação de identidades, é necessária a demarcação de fronteiras delimitando o “dentro” e o “fora”, o Eu e o Outro, como também lança ao analista conceitos – discurso, hegemonia, equivalência e significante vazio – que nos permitem verificar a construção e a transformação dos sistemas de significação. Dessa forma, a construção de projetos hegemônicos perpassa a criação e a afirmação de um Outro antagônico e, paralelamente, produz uma identidade coletiva em torno de pontos nodais. Municípios por essas ideias, podemos, enfim, iniciar nossa análise.

### Promoção democrática

É inequívoca a importância que a chamada promoção da democracia possui para a política externa norte-americana.<sup>6</sup> Desde o final da Guerra

Fria, quando do colapso do ordenamento bipolar, analistas e *policymakers* passaram a debater o papel dos Estados Unidos no mundo e, consequentemente, qual seria a natureza do sistema internacional após a derrocada do império soviético.<sup>7</sup> Se durante a Guerra Fria a grande virtude da política externa norte-americana perante os países do bloco ocidental seria a contenção da União Soviética, após a queda do muro de Berlim e o fim das fronteiras políticas e ideológicas delineadas em Yalta e Potsdam, não estaria claro ainda qual a fonte de legitimidade para a presença dos Estados Unidos alhures.

É dentro desse amplo contexto que ganha mais destaque a discussão sobre a promoção da democracia na política externa norte-americana. Tomando como referência os dois mandatos do democrata Bill Clinton e passando pela administração republicana de George W. Bush, notamos que esses governos, cada qual a seu modo, procuraram destacar a importância da democracia para os interesses da política externa norte-americana. Se no início da década de 1990 a democracia esteve na maioria das vezes associada a processos eleitorais livres e justos, particularmente à luz das transições democráticas no continente americano (Barroso, 2010), com o passar dos anos sua importância aumentou, culminando na associação do regime político democrático com a estabilidade do sistema internacional. Mediante minuciosa análise de discursos presidenciais e pronunciamentos de secretários de Estado norte-americanos desde o final da Guerra Fria, Castro Santos (2010) identificou três princípios relativos à democracia e assinalou qual seria a missão dos Estados Unidos no mundo pós-Guerra Fria:

- (1) *Os valores e princípios da democracia liberal ocidental são universais, isto é, todos os povos do mundo desejam tornarem-se democráticos. Portanto, a promoção da democracia é para o bem da humanidade.*
- (2) *Democracias não lutam entre si. Portanto, exportar democracia significa promover a paz mundial. Aqui democracia é ligada à segurança global.*
- (3) *A promoção da democracia faz o mundo mais seguro e mais próspero para os Estados Unidos. Aqui a democracia é ligada à segurança e aos interesses americanos.*

*Missão: Os americanos estão imbuídos de uma missão perante a humanidade: trazer-lhe liberdade e democracia* (Castro Santos, 2010, p. 160, itálico e sublinhado no original).

Três pontos devem ser desenvolvidos para a compreender a importância da promoção da democracia na política externa dos Estados Unidos, sobretudo durante o governo W. Bush: a teoria da paz democrática, o pensamento neoconservador e a associação entre Estados falidos e a proliferação de grupos terroristas.

A importância do debate sobre a chamada teoria da paz democrática deve-se, sobretudo, ao destaque que tal discussão outorgou à importância dos regimes políticos para a paz e a segurança internacional. Com base nos argumentos paradigmáticos desenvolvidos por Russett e O’Neal (2001), a teoria da paz democrática afiança que as democracias representativas são mais tolerantes e pacíficas do que os regimes autocráticos e raramente lutarão e ameaçarão umas às outras. Szayna *et al.* (2001), além de corroborarem esses postulados afirmam que a ideia da paz democrática inclui outros pressupostos, entre os quais: (1) democracias tendem a vencer guerras quando enfrentam regimes não democráticos; (2) quando os conflitos começam, democracias sofrem menos baixas e lutam menos do que não democracias; e (3) quando democracias enfrentam democracias, preferem meios pacíficos para resolver disputas.

A paz provocada por regimes democráticos seria explicada por duas derivações teóricas. De um lado, apontam-se instituições políticas das democracias como variável independente para a paz democrática, ou seja, os arranjos legais e constitucionais do sistema democrático de governo impõem constrangimentos à ação unilateral do poder Executivo. Além disso, a derrota em uma guerra pode culminar no fim das chances de reeleição; logo, as lideranças apenas iniciam conflitos que esperam vencer e ao fazerem isso investem mais nos esforços de guerra do que lideranças autoritárias (Bueno de Mesquita *et al.*, 1999). De outro lado, uma vertente normativa afirma que questões como cultura e normas democráticas impediriam que Estados democráticos entrassem em guerra contra outras

democracias. Trocando em miúdos, essa explicação infere que países democráticos externariam suas normas políticas de tolerância e compromisso para suas relações exteriores com outros países democráticos. Por fim, Russett e O’Neal (2001) afirmam que regimes democráticos tenderiam a valorizar a integração econômica e a participação em foros multilaterais, atributos capazes de incrementar ainda mais a cooperação interestatal e, assim, evitar a eclosão de guerras.

Se não explicitamente citados, tais pressupostos ao menos implicitamente informaram as ideias dos *policymakers* responsáveis pela condução da política externa norte-americana após a Guerra Fria. À guisa de ilustração, citamos o discurso do Estado da União de Bill Clinton, em 1994:

A melhor estratégia para se assegurar nossa segurança e para construir uma paz durável é auxiliar o avanço da democracia alhures. Democracias não atacam umas às outras. Elas se transformam nos melhores parceiros comerciais e diplomáticos. Este é o motivo pelo qual apoiamos, vocês e eu, os reformadores democráticos na Rússia e em outros países do antigo bloco soviético.<sup>8</sup>

Não obstante o destaque para a democracia nas administrações norte-americanas após a Guerra Fria, temos diferenças na maneira e na operacionalização desses princípios: se em Clinton a promoção da democracia foi muitas vezes utilizada como justificativa perante o Congresso e a população para o apoio aos ex-Estados comunistas e suas respectivas incorporações à Organização do Tratado do Atlântico Norte – Otan (Castro Santos, 2010), durante a administração George W. Bush a exportação da democracia é considerada um dos principais antídotos contra o terrorismo transnacional, que, depois dos atentados de 11 de setembro de 2001, passa a ser considerado a grande ameaça não apenas à segurança norte-americana, mas também ao sistema internacional.<sup>9</sup>

Ademais, a ênfase dada pelo governo George W. Bush à promoção da democracia deve ser compreendida à luz dos seguintes pontos. É conhecido o peso que o chamado pensamento neoconservador

teve sobre a política externa dos Estados Unidos, principalmente após os atentados de 11 de setembro de 2001. Tendo como expoentes dentro da administração republicana indivíduos como Paul Wolfowitz, ex-secretário adjunto de Defesa, e Dick Cheney, ex-vice-presidente, o pensamento neoconservador propugna a exportação da democracia para outros países devido a um imperativo moral e a conexão entre democracia e segurança.

De acordo com Teixeira (2007), o imperativo moral tem a ver com o fato de que os argumentos neoconservadores reconhecem a liberdade individual como um absoluto moral e reiteram o regime democrático como sua melhor proteção. Não à toa, neoconservadores influentes no debate público e com inserção na administração republicana, como Kagan e Kristol, advogavam uma remoralização da política externa do país, visto que os princípios consubstanciados na Declaração de Independência não seriam expressão de uma cultura particular, mas verdades universais e autoevidentes.

Ademais, os neoconservadores também compartilham a ideia de que democracias são mais amistosas e menos propensas à guerra e que, portanto, a promoção da democracia seria uma estratégia eficaz para a segurança norte-americana. Todavia, dada a conjuntura pós-11 de setembro, observamos o destaque para o que se convencionou chamar de “mudança de regime”, isto é, os Estados Unidos enfrentam ameaças oriundas de características intrínsecas de seus adversários e, portanto, o alvo não se restringe mais a apenas mudar o comportamento externo dos países, mas atacar a origem dos problemas, oriunda das instituições domésticas não democráticas. Nesses termos, a promoção da democracia, quando necessária, deveria ser realizada mediante coerção política e econômica e, em última instância, por meio de intervenções militares.

Por fim, o último ponto é relativo à associação entre Estados frágeis/falidos e grupos terroristas. De acordo com o raciocínio presente nos documentos da administração George W. Bush, as causas para a proliferação do terrorismo seriam, de um lado, o apoio explícito de países considerados párias internacionais e, de outro, a incapacidade institucional de determinado grupo de Estados para im-

pedir que redes terroristas se instalassem em seus territórios e, a partir daí, planejassem e executassem ataques como aqueles empreendidos contra os Estados Unidos. Sintomática dessa última situação é a apresentação do problema na estratégia nacional de segurança de 2002:

Os eventos de 11 de setembro de 2001 nos ensinaram que países fracos, como o Afeganistão, podem se tornar uma grande ameaça para os interesses nacionais de Estados fortes. Pobreza não transforma pobres em terroristas e assassinos. Contudo, pobreza, instituições fracas e corrupção podem fazer com que países fracos se tornem vulneráveis a redes terroristas e cartéis de drogas dentro de suas fronteiras (Bush, 2002, p. ii).

Assim, se para os países que apoiam ostensivamente o terrorismo a estratégia é o combate assertivo e, quando necessário, ataques preventivos para eliminar as ameaças antes que o perigo se concretize, para os ditos Estados frágeis e falidos a solução é instalar democracias liberais orientadas ao mercado. De acordo com esse raciocínio, ao garantir a liberdade individual da população e por ter os recursos institucionais considerados mais adequados, esse tipo de regime político impediria que grupos controlassem o território e conseguissem suporte para suas ações.

É nessa toada que se abrem as possibilidades para o que se convencionou chamar “reconstruções de Estados” (*State-building*), isto é, o fortalecimento ou a reconstrução de instituições consideradas legítimas em países saídos de conflitos (Paris e Sisk, 2009). Note-se que a discussão envolvendo promoção da democracia parece ganhar uma dimensão técnica: instituições democráticas permitem que países executem de maneira não apenas mais justa, mas também de forma eficiente as tarefas consideradas essenciais de cada Estado, tais como provimento de segurança e demais bens públicos. Depois dessa contextualização, trata-se agora de verificar como a democracia se torna um significante vazio na política externa dos Estados Unidos, tarefa a ser executada na próxima seção.

## Democracia como significante vazio

A ideia de democracia como significante vazio não é nova. Laclau (2011), por exemplo, afirma que a democracia é possível porque o universal não tem corpo e conteúdo necessários, o que culmina em diferentes grupos competindo entre si para hegemonizar temporariamente o que seria o sentido da democracia. Ademais, agrega Pinto (1999), após as mobilizações do pós-Guerra, tais como o surgimento do Estado de bem-estar social, o movimento feminista, o processo de descolonização, a luta contra os regimes autoritários na América Latina, entre outros eventos, ao significado inicial da democracia liberal foram incorporados novos sentidos. Consequentemente, a cadeia de equivalência ampliou-se e a ideia inicial de democracia como eleições regulares e demais direitos tornou-se insuficiente.

Nesses termos, democracia como significante vazio é uma maneira bastante profícua para compreendermos a construção de sentidos *vis-à-vis* o debate sobre quais instituições deveriam ser transplantadas para os Estados ditos frágeis e falidos. Em linhas gerais, o argumento que doravante apresentaremos é que a democracia, tal como descrita nos documentos, pode também ser compreendida como um significante vazio, visto que as tarefas e as instituições consideradas necessárias para uma completa operação de *State-building* são articuladas e amalgamadas em uma cadeia de equivalência na qual o termo central é a democracia.

Em suma, a importância da exportação da democracia é vista sob dois eixos: primeiramente, por ser considerado um valor universal e moralmente superior a qualquer desafiante; em segundo lugar, por ser um regime mais eficiente para a execução das tarefas consideradas essenciais aos Estados, impedindo, por exemplo, maiores debates sobre quais seriam meios alternativos para contemplar as necessidades dos Estados em questão que não mudança de regime. Por conseguinte, acreditamos que podemos, sim, compreender a democracia como significante vazio, uma vez que o termo acaba por se tornar um articulador múltiplo, condensando em torno de si elementos polissêmicos, no caso específico, de natureza técnica e moral, o que lhe tira a possibilidade de ter uma significação precisa.

Todavia, é importante destacar um ponto: Mendonça (2004) argumenta que o significante vazio consegue “fazer sentido” para um vasto conjunto de pessoas, com “fazer sentido” significando a adesão dessas pessoas a determinado discurso. Não queremos dizer que a democracia tal como delineada nos documentos norte-americanos conseguiu provocar uma adesão consensual e acrítica de todos os norte-americanos e dos governos que porventura se alinharam à Guerra ao Terror.<sup>10</sup> Menos que pela adesão e mais pelo que condensa é o motivo que nos levou a procurar compreender a democracia como significante vazio, o que, a nosso ver, não invalida a análise. Ademais, é igualmente importante destacar que compreender a democracia como significante vazio à luz do contexto norte-americano nos ajuda a entender como uma mesma expressão é disputada tanto por democratas quanto por republicanos em seus discursos.<sup>11</sup>

Retomando as conclusões de Castro Santos (2010) e Castro Santos e Tavares (2013) sobre o discurso dos presidentes e dos secretários de Estado norte-americanos, temos a ideia de que os valores e os princípios democráticos são considerados universais e sua exportação conduziria à paz e atenderia aos interesses de segurança dos Estados Unidos, na medida em que democracias não lutam entre si, culminando na visão de que a grande missão norte-americana seria difundir democracias pelo globo. Como vimos, diante dos atentados de 11 de setembro de 2001, a exportação da democracia passa a ser considerada um dos principais antídotos contra o terrorismo, ideia exemplificada claramente no discurso do State of the Union de 2006:

Lá fora, nossa nação é comprometida com um histórico objetivo de longo prazo: procuramos o fim da tirania no mundo. Alguns dispensam tal objetivo, como se fosse um idealismo desenfreado. Na realidade, o futuro da segurança da América depende disso. No dia 11 de setembro de 2001 descobrimos que problemas originários de um país fracassado e opressivo distante 7.000 milhas poderiam trazer assassinatos e destruição a nosso país. Ditaduras abrigam terroristas, alimentam ressentimentos e radicalismos e buscam armas de destruição

em massa. Democracias substituem ressentimento pela esperança, respeito pelos direitos de seus cidadãos e seus vizinhos e se juntam ao combate ao terrorismo. Todo passo em direção à liberdade no mundo torna nosso país mais seguro, logo agiremos fortemente na causa da liberdade (Bush, 2006b, p. 1).

A promoção da democracia é sempre vista como uma estratégia de longo prazo para o combate ao terrorismo e como principal variável para se eliminar a fragilidade estatal; no curto e médio prazo, outras estratégias deveriam ser utilizadas, tais como negar santuários e cortar o financiamento para grupos terroristas, assim como evitar que armas de destruição em massa caíssem em mãos erradas. A essas medidas iniciais, deveriam ser associadas a promoção da democracia, pois de nada adiantaria tamanho esforço sem uma estratégia de longo prazo que não aplacasse as causas consideradas mais profundas. Com efeito, já no início da estratégia nacional de 2002 temos a ideia de que democracia consubstancia diversos elementos não negociáveis e necessários para uma vida digna:

A América precisa se posicionar firmemente ante as demandas não negociáveis da dignidade humana: Estado de Direito; limites ao poder absoluto do Estado; liberdade de expressão; liberdade de crença; justiça igualitária; respeito às mulheres; tolerância étnica e religiosa; e respeito à propriedade privada (Bush, 2002, p. 3).

Nesse trecho, a democracia não se restringe às eleições regulares e à competição por poder político, mas incorpora outras demandas consideradas necessárias para a paz e a segurança, como liberdade de expressão, tolerância étnica e religiosa, e respeito à propriedade privada. Para além de uma definição institucional, centrada nas regras do jogo político e cujo objetivo seria canalizar os conflitos políticos e resolvê-los mediante o voto, a democracia começa a ser considerada um fim em si mesmo: não há melhor alternativa do que um regime democrático, pois ele traria consigo todas as demandas anteriormente citadas. A incorporação de elementos específicos à cadeia discursiva ancora-se nas lições que a

história teria proporcionado ao mundo e não devido às preferências norte-americanas. Com relação à importância da ideia do respeito à propriedade privada e ao livre comércio, o documento explicita que:

As lições da história são claras: economias de Mercado, não economias controladas pela mão pesada de governos, são a melhor maneira de promover prosperidade e reduzir pobreza. Políticas que fortalecem incentivos e instituições de Mercado são relevantes para todas as economias – sejam elas industrializadas, emergentes ou em desenvolvimento (*Idem*, p. 17).

Mais além, o livre comércio é visto não apenas como a maneira mais eficaz de se organizar a economia de um país, mas também como um princípio moral universal:

O conceito de livre comércio emergiu como um princípio moral mesmo antes de se tornar um pilar da economia. Se você consegue fazer algo que outro valorize, você deveria ser capaz de vendê-lo. Se outro faz algo que você valorize, você deveria ser capaz de comprá-lo. Isto é a real liberdade, a liberdade da pessoa – ou de uma nação – em fazer o que bem entender de sua vida (*Idem*, p. 18).

Note-se que os modelos políticos e econômicos a serem exportados não são apenas lições da história, as quais não deixam dúvidas sobre a eficácia da democracia e da economia de mercado, mas também são pensados como moralmente universais e os mais justos por possibilitar a emancipação dos povos oprimidos por regimes autoritários, vivendo em uma situação de fragilidade estatal. Em nossa perspectiva, começa a se fechar o cerco sobre o debate que envolve as formas de governo a serem transpostas, uma vez que a democracia liberal seria técnica e moralmente a melhor alternativa.

Como vimos, a estratégia nacional de 2002 delimita a importância técnica e moral da democracia liberal. Por sua vez, o documento de 2006 vem à tona em uma conjuntura em que a dita ameaça das armas de destruição em massa não se concretiza e em que os Estados Unidos passam a ter cada

vez mais dificuldade em justificar sua presença no Iraque. Portanto, a construção de sentidos em torno do conceito de democracia vai além e procura aprofundar as discussões, demonstrando a importância da promoção da democracia e como tal prática atenderia aos interesses não apenas da política externa norte-americana, mas também de todo o sistema internacional. Traços específicos dos países democráticos também seriam diferenciados, proporcionando, por conseguinte, a consecução da paz:

Nossa estratégia de segurança nacional repousa sobre dois pilares:

O primeiro pilar é a promoção da liberdade, da justiça e da dignidade humana – trabalhar para findar com a tirania, para promover democracias efetivas e para estender a prosperidade mediante comércio livre e justo e políticas sábias de desenvolvimento. Governos livres são responsivos à sua população, governam seus territórios de forma efetiva e procuram políticas públicas que beneficiem seus cidadãos. Governos livres não reprimem o povo ou atacam outras nações livres. A paz e a estabilidade internacional são mais confiáveis quando ancoradas na liberdade.

O segundo pilar de nossa estratégia é confrontar os desafios de nosso tempo ao liderarmos uma crescente comunidade de democracias. Muitos dos problemas que encaramos – a ameaça de pandemias, a proliferação de armas de destruição em massa, o terrorismo, o tráfico de pessoas, desastres naturais – ultrapassam fronteiras. Esforços multinacionais efetivos são essenciais para resolvemos esses problemas (Bush, 2006a, p. ii).

Essa passagem do discurso de Bush reforça a ideia de que promover democracia é também promover liberdade, justiça e dignidade humana, mostrando que não se trata meramente de um regime político, mas de um imperativo moral considerado universal, a despeito das localidades geográficas e das distintas culturas. Indo além, somente democracias de mercado desejam e conseguem promover políticas econômicas que beneficiam seus cidadãos. Liberdade, justiça e dignidade tornam-se quase que sinônimos de demo-

cracia, isto é, não são mais necessariamente consequências do funcionamento de um regime democrático, mas características intrínsecas a ele. Por conseguinte, a legitimidade da democracia advém não apenas de seus procedimentos, mas também de sua substância. Em outro trecho, observamos a seguinte caracterização:

Governos que honram a dignidade e os desejos de seus cidadãos tendem a sustentar uma conduta responsável em face de outras nações, enquanto governos que brutalizam suas populações ameaçam a paz e a estabilidade de outras nações. Uma vez que democracias são os mais responsáveis membros do sistema internacional, promover democracia é a medida de longo prazo mais efetiva para fortalecer a estabilidade internacional; reduzir conflitos regionais; conter o terrorismo e o extremismo; e estender a paz e a prosperidade (*Idem*, p. 3).

Desse excerto, surge a noção da *democracia efetiva*, o tipo ideal de regime a ser promovido ao redor do mundo. De acordo com o documento, temos a seguinte caracterização:

Na medida em que tiranias se vão, precisamos ajudar as novas nações a construir democracias efetivas: Estados que são responsáveis pela dignidade humana, responsivos a seus cidadãos e responsáveis vis-à-vis seus vizinhos. Democracias efetivas:

- Honram e garantem os direitos humanos básicos, incluindo liberdade religiosa, de consciência, de expressão, de associação e de imprensa;
- respondem a seus cidadãos, submetendo-se à vontade do povo, especialmente quando as pessoas votam para mudar o governo;
- exercem soberania efetiva e mantêm a ordem dentro de suas fronteiras, protegem sistemas de justiça independentes e imparciais; punem crime, abraçam o Estado de Direito, resistem à corrupção; e
- limitam o alcance do governo, protegem as instituições da sociedade civil, incluindo família, comunidades religiosas, associações voluntárias, propriedade privada, livre iniciativa e economia de mercado (*Idem*, p. 4).

Uma democracia, além de dar vazão para possíveis conflitos internos às sociedades, também possui características intrínsecas consideradas mais adequadas para os países que almejam uma inserção completa no sistema internacional. Ademais, o exercício pleno da soberania e a capacidade para projetar poder no interior de um território, outrora uma competência de qualquer Estado, hoje são características de democracias efetivas. A definição de Bush a esse respeito, como se constata no trecho citado, pretende encerrar o debate sobre como estruturar a forma de governo: regularidade das eleições, proteção à propriedade privada e das instituições da sociedade civil e o fomento de uma economia de mercado. Na passagem seguinte, essa ideia é explícita:

Eleições são o mais visível sinal de uma sociedade livre e podem ter um papel crucial no avanço de democracias efetivas. Eleições sozinhas, contudo, não são o suficiente – precisam ser reforçadas por outros valores, direitos e instituições para garantirem a liberdade. Nossa objetivo é a liberdade humana protegida por instituições democráticas (*Idem*, p. 5).

Democracia aqui é um meio para se alcançar a liberdade e a dignidade humana. Contudo, como vimos, por ser considerada um valor universal, ela, mais do que um meio, é um fim em si mesmo. O trecho a seguir aborda a importância instrumental e moral da democracia:

No lugar da alienação, democracia oferece o controle da sociedade, uma chance para moldar o futuro.

No lugar de fomentar ofensas, democracias oferecem o Estado de Direito, resolução pacífica de disputas e o hábito de avançar interesses mediante consenso.

No lugar de uma cultura de conspiração e desinformação, democracia oferece liberdade de expressão, mídia independente e o mercado de ideias, o qual expõe e critica crenças falsas, preconceitos e propaganda desonesta.

No lugar de uma ideologia que justifica assassinatos, democracia oferece o respeito à digni-

dade humana que rejeita o alvo deliberado de civis inocentes (*Idem*, p. 11).

É importante salientar que a potência da democracia como solução para problemas hodiernos do sistema internacional emerge da contraposição com a tirania, regime político que fomentaria o terrorismo e estaria presente em Estados considerados párias ou fracassados. Não é à toa que ao longo do discurso de Bush esse antagonismo é reforçado, destacando as virtudes das democracias efetivas, como no fragmento que segue:

Democracia é o oposto da tirania terrorista, por isso terroristas a denunciam e estão dispostos a assassinar inocentes para pará-la. Democracia é baseada no empoderamento, enquanto a ideologia terrorista é baseada na escravidão. Democracias expandem a liberdade de seus cidadãos enquanto terroristas procuram impor um único conjunto de crenças rásas. Democracia enxerga indivíduos como iguais em suas capacidades e dignidade, tendo um potencial inerente para criarem e governarem a si mesmos. Terroristas enxergam indivíduos como objetos a serem explorados e, por conseguinte, dominados e oprimidos (*Idem*, p. 11).

Somados os pontos até o momento arrolados, a promoção da democracia é, portanto, um pacote completo, um sistema político e econômico considerado mais eficiente que seus competidores do passado e moralmente superior a todos, ou seja, seria uma retomada do argumento do “fim da história” tal como proposto por Fukuyama: não existem alternativas superiores à democracia liberal de mercado. Ademais, a resolução dos principais problemas internacionais contemporâneos, desde pandemias globais até a proliferação do terrorismo e de armas de destruição em massa, dependeria da cooperação envolvendo uma comunidade de democracias liderada pelos Estados Unidos. Dessa concepção conclui-se que a capacidade das democracias é muito superior à de qualquer outro regime, reforçando, assim, o imperativo da exportação democrática não apenas para os interesses norte-americanos, mas também para os objetivos de todos os países do sistema internacional:

Democracias efetivas estão mais bem equipadas para lidarem com estes desafios do que regimes opressivos ou países pobremente governados. Pandemias requerem um sistema de saúde robusto e totalmente transparente, o qual governos fracos e aqueles que temem a liberdade não estão dispostos ou não tem capacidade para prover. Tais desafios requerem que democracias efetivas se unam de maneiras inovadoras (*Idem*, p. 48).

Com base nas caracterizações propostas pelo governo norte-americano, assistimos à emergência da noção de diplomacia transformacional, apresentada pela primeira vez pela então secretária de Estado, Condolezza Rice, em discurso na Universidade de Georgetown em 2006, quando contempla a transformação social como a solução para os problemas dos Estados frágeis e falidos. Rice já destacava na ocasião que a transformação deveria ser calcada na parceria, e não no paternalismo: o objetivo seria utilizar o poder da diplomacia norte-americana para ajudar cidadãos a melhorar suas vidas, seus países e seu futuro. A ideia proposta por Rice ganha o seguinte contorno na estratégia de segurança nacional de 2006:

Diplomacia transformacional significa trabalhar com nossos parceiros internacionais para construirmos e sustentarmos países democráticos e bem governados que irão responder às necessidades de seus cidadãos e se conduzirão de maneira responsável no sistema internacional. Desenvolvimento de longo prazo precisa encorajar governos a fazer escolhas sábias, assim como ajudá-los a implementar tais escolhas. Nós encorajaremos e recompensaremos o bom comportamento em vez de reforçar o comportamento negativo. Ainda que sejam os próprios países que precisam decidir sobre os passos necessários para o desenvolvimento, nós os ajudaremos a avançar nesse processo ao criarmos incentivos externos para os governos se reformarem (*Idem*, p. 33).

A figura a seguir ilustra a cadeia discursiva construída em torno do conceito de democracia, destacando as principais demandas a ele associadas.

**Figura 1: Democracia como significante vazio**

Fonte: Elaboração própria a partir dos documentos selecionados para análise

Acreditamos que a democracia se torna um significante vazio porquanto engloba uma gama diversa de elementos e os transforma em momentos discursivamente articulados: democracia não significa somente eleições regulares, representatividade e divisão dos poderes; democracia é também o regime político que mais respeita os direitos humanos, que protege a dignidade, que melhor integra o país ao mercado global e que garante os direitos de propriedade. É ainda o regime que habilita os Estados para a execução mais eficiente de serviços considerados essenciais, assim como capacita os governantes a enfrentar desafios como pandemias, aquecimento global, entre tantos outros.

Interessa-nos destacar agora as principais implicações discursivas da construção da democracia como significante vazio e, em nosso entendimento, ao menos cinco pontos saltam aos olhos. Em primeiro lugar, partindo da ideia de que a democracia tal como apresentada nos documentos aqui analisados não se restringe às regras do jogo político

e a todo um aparato institucional que mediaria os conflitos sociais, mas agrega também um valor moral por se tratar de um bem universal reivindicado por todos os povos do planeta, vislumbramos uma tentativa de encerrar a discussão sobre qual seria a forma de governo mais adequada para Estados considerados frágeis e que poderiam abrigar grupos terroristas. Diante dessa construção de sentido tão ampla, não haveria alternativa lógica à democracia, e o debate sobre outras possibilidades de regime político e econômico estaria fechado.

Em segundo lugar, é inegável que o discurso norte-americano procura descartar um tom paternalista, afirmando que as ações para a reconstrução dos países e para o combate ao terrorismo devem ser efetuadas em parceria, seja com os aliados da Guerra ao Terror, seja com países receptores de tais políticas. Contudo, ainda que se saliente a ideia das parcerias, a estratégia para a resolução dos problemas está dada *a priori*: a panaceia para todos os males do sistema internacional é a insti-

tuição da democracia nos moldes propostos pelos Estados Unidos. Em outras palavras, a parceria restringe-se à implantação do regime democrático, prevendo recompensas aos países que apoiam tal premissa e penalidades àqueles que se mostram relutantes ou contrários.

Terceiro, o contínuo e constante destaque das virtudes da democracia liberal coaduna-se com a avaliação institucional a respeito dos Estados frágeis e falidos, reforçando a ideia de que as instituições nesses países seriam inferiores àquelas encontradas no Ocidente. Não se trata de absolver regimes ditatoriais, como o de Saddam Hussein no Iraque ou o do Talibã no Afeganistão, porém uma análise que salienta virtudes de um país e destaca as deficiências de outro sem a devida atenção para a maneira pela qual a parte se encaixa no todo, ou seja, esquecendo-se das possíveis conexões e influências que os países exercem uns sobre os outros, acabaria por reproduzir a concepção de que instituições fracas se devem sobremaneira a características intrínsecas de países ditos frágeis/falidos. Logo, sem uma reforma institucional o mau comportamento dos indivíduos e dos Estados em tela permaneceria inalterados *ad aeternum*.

Quarto, tal constelação de sentidos não se restringiu a efeitos retóricos. À guisa de ilustração, podemos citar a intensificação de ajuda externa para países considerados fracos, cujo intuito era fomentar reformas democratizantes. De acordo com Lancaster (2008), se ao final da Guerra Fria o volume total da ajuda externa norte-americana diminuía drasticamente, no governo George W. Bush, o montante foi o maior desde o Plano Marshall, ultrapassando a cifra de 25 bilhões de dólares, já deduzidos os valores direcionados para a reconstrução do Iraque e do Afeganistão e a ajuda militar ao Paquistão. Em termos institucionais, houve mudanças na maneira como a ajuda era dispensada, com a integração do planejamento e do orçamento da United States Agency for International Development (Usaid) no Departamento de Estado, além do destaque maior atribuído ao papel do Departamento de Defesa como provedor de assistência econômica. Ademais, para dinamizar e tornar mais bem-sucedido o envio de tropas e de recursos, o governo George W. Bush

criou o Office of the Coordinator for Reconstruction and Stabilization, cuja meta era coordenar os esforços de reconstrução e estabilização de países saídos de conflitos armados.

Por fim, mas não menos importante, a ideia de promoção da democracia contribui para a reafirmação de uma determinada identidade para os Estados Unidos. A construção de sentidos tal qual apresentada nos documentos contribui não apenas para a reafirmação de um excepcionalismo norte-americano defensor de valores morais ante as ameaças oriundas do terror fundamentalista. O país seria também um reconstrutor de Estados não apenas por necessidade securitária, mas também por possuir a *expertise* necessária para tanto, além de cumprir de maneira eficiente as tarefas estatais consideradas essenciais, o que potencializa ainda mais as justificativas para as intervenções no Afeganistão e Iraque.

## Considerações finais

Com base nas ideias de Ernesto Laclau, analisamos a promoção da democracia na política externa norte-americana durante o governo George W. Bush. A proposta foi avaliar as construções de sentido a esse respeito e explorar o que entendemos ser suas principais consequências. Baseados no conceito de significante vazio, pudemos entender por que se consolidou a democracia não só como melhor e mais justo sistema político e econômico, mas também como o mais eficiente no desempenho de funções estatais consideradas essenciais. Tal constelação de significados é componente fundamental para compreendermos a justificação e a normalização de práticas controversas da política externa norte-americana, particularmente as intervenções militares no Afeganistão e no Iraque.

De um lado, o trabalho aponta para um padrão que aparentemente não se restringe a apenas os oito anos da administração republicana. A forma como a promoção da democracia vem sendo adaptada frente a novos desafios, construindo as condições para justificar ações controversas de política externa, aponta para a constante disputa pela reafirmação de determinados sentidos e como práticas de política

externa contribuem para tanto. Desde Clinton, passando por Bush e alcançando Obama<sup>12</sup>, democracia parece ser um significante amplo e flexível o suficiente para permitir adaptações às estratégias e à própria identidade dos Estados Unidos e, portanto, ferramenta essencial na construção da hegemonia norte-americana no sistema internacional.

Por fim, a segunda contribuição desta análise é de natureza teórico-metodológica: a utilização das ideias de Ernesto Laclau e sua aplicação na área de relações internacionais. Em um ambiente repleto de conceitos e ideias contestáveis, como intervenções humanitárias, guerra ao terror, potências emergentes, entre outros, o aporte laclauiano é, a nosso ver, muito qualificado para a compreensão e a politização de fenômenos que muitas vezes tomamos como naturais, e para nos lembrar de que estamos inseridos, tanto no âmbito doméstico como no internacional, em uma disputa contínua por hegemonia.

## Notas

- 1 Para uma revisão a esse respeito, ver a coletânea organizada por Cox, Lynch e Bouchet (2013).
- 2 A expressão “investimento radical” é exemplo das influências lacanianas no pensamento de Laclau e refere-se ao processo de “tornar um objeto a corporificação de uma plenitude mítica” (Laclau, 2013, p. 179).
- 3 Essa amostra envolveu o processamento dos documentos citados, assim como das Estratégias de Combate ao Terrorismo de 2003 e 2006 e dois relatórios (2004 e 2006) da United States Agency for International Development (Usaid) sobre Estados considerados frágeis, mediante o software WordSmith. No total, a amostra contém 72.481 palavras, das quais 5.778 são termos diferentes entre si. Ademais, discursos presidenciais também fazem parte da amostra e estão referenciados ao longo do texto.
- 4 Além de Campbell, há outros trabalhos em relações internacionais que mobilizam ideias consideradas pós-estruturalistas, e o prisma discursivo em especial, para o estudo de política externa. Para outras referências, ver Hansen (2006), Resende (2012) e Leite (2013).
- 5 Na teoria do discurso laclauiana, além do significante vazio temos a categoria do significante flutuante, um termo disputado por discursos distintos. Segundo Laclau (2013), as categorias são estruturalmente di-

ferentes: a primeira diz respeito à construção de uma identidade tomando como certa a fronteira, enquanto a segunda procura compreender a lógica dos deslocamentos dessa fronteira. Contudo, na prática, Laclau afirma que ambas são operações hegemônicas. No presente trabalho, dado que o foco é a condensação de sentidos e não a disputa da democracia por discursos rivais, a ênfase será no conceito de significante vazio.

- 6 É conveniente ressaltar que a democracia já era vista como uma importante variável antes mesmo do final da Guerra Fria. O presidente norte-americano Woodrow Wilson, por exemplo, ao refletir sobre uma nova ordem internacional após o final da Primeira Guerra Mundial, já destacava a importância da democracia para a paz: de acordo com Ikenberry (2001), Wilson argumentava que o principal inimigo durante a guerra não era o povo alemão, mas sim a autocracia e o militarismo de suas lideranças.
- 7 Posen e Ross (1996) apontam a disputa entre quatro estratégias que nortearam a política externa norte-americana após a Guerra Fria. Em linhas gerais, o *neoisolacionismo* propunha o isolamento dos Estados Unidos, porquanto nenhuma potência teria capacidades tanto estratégico-militares quanto ideológicas para ameaçar os Estados Unidos. O *engajamento seletivo*, por sua vez, salientava a importância da manutenção do equilíbrio de poder entre as grandes potências, ainda que elas não pudessem competir com o poderio norte-americano. De outro lado, a *segurança cooperativa*, partindo do pressuposto de que a paz seria indivisível, destacava a importância da colaboração do país com organismos internacionais, argumentando que os Estados Unidos deveriam trabalhar para a promoção de uma ordem internacional de traços liberais. Por fim, a estratégia da *primazia* argumentava que o país deveria manter sua preponderância no cenário internacional e impedir a ascensão de um possível competidor, como outrora havia sido a ex-União soviética. Ademais, os Estados Unidos deveriam manter uma grande presença militar externa, além de estar preparado para conter a ascensão da Rússia ou da China.
- 8 Todas as traduções realizadas do inglês para o português são de nossa inteira responsabilidade e para uso exclusivo neste texto.
- 9 Seguindo Castro Santos e Tavares (2013), no segundo mandato de George W. Bush, particularmente após o fracasso em encontrar as armas de destruição em massa no Iraque, a ênfase na promoção da democracia conecta-se mais à consecução de interesses políticos e econômicos dos Estados Unidos do que necessariamente à estabilidade regional.

- 10 Para uma investigação interessada mais na adesão dos indivíduos aos sentidos transmitidos pelo conceito de significante vazio, seria preciso entender como movimentos sociais e partidos políticos dentro dos Estados Unidos, por exemplo, agregaram suas demandas a esse conceito, tarefa que foge do escopo deste artigo. Nessa direção, sugere-se os trabalhos de Croft (2006) e Solomon (2015).
- 11 Apesar à guisa de exemplificar a disputa pelo sentido da democracia, Solomon (2015) destaca os esforços de articulação da candidatura democrata de John Kerry durante as eleições presidenciais de 2004 para tentar hegemonizar mediante o ponto nodal democracia a discussão sobre a Guerra ao Terror. Inobstante todas as críticas à conduta da administração republicana, Solomon argumenta que Kerry ficou preso à constelação de sentidos já construída e, consequentemente, não conseguiu criar um discurso forte o suficiente para deslocar o projeto de Bush, interpelar a audiência e criar novas posições de sujeito.
- 12 Ainda que sem o mesmo tom coercitivo de Bush, a própria estratégia de segurança do governo Obama destaca a importância da democracia em face de Estados frágeis. Ademais, estudos recentes, cujo tema é a realidade do Terceiro Mundo e suas implicações para os Estados Unidos, ainda reproduzem uma visão que enxerga os problemas desses Estados como oriundos de suas inabilidades domésticas e exaltam as virtudes e a importância da democracia para resolução dos problemas. A obra editada por Susan Rice, embaixadora dos Estados Unidos na ONU, Corine Graff e Carlos Pascual (2010) argumenta que um dos principais perigos para a segurança norte-americana são aqueles países considerados pobres. Contudo, na forma como é apresentada nessa obra, a pobreza é um mal de origens majoritariamente domésticas, sem conexões com o sistema internacional, e os Estados Unidos devem contribuir para que tais países superem este estado de coisas. Todavia, maiores aprofundamentos sobre a corrente administração fogem do escopo deste artigo.

## BIBLIOGRAFIA

BARROSO, JULIANA. (2010), *Análise do contexto intersubjetivo: a política diplomática de promoção da democracia dos Estados Unidos da América para a América Latina*. Tese de doutorado, Universidade de São Paulo.

- BUENO DE MESQUITA, Bruce; MORROW, James; SIVERSON, Randolph & SMITH, Alastair. (1999), “An institutional explanation of the democratic peace”. *American Political Science Review*, 93 (4): 791-807.
- BUSH, George W. (2002), *The National Security Strategy of the United States of America*. The White House, Washington D.C.
- \_\_\_\_\_. (2006a), *The National Security Strategy of the United States of America*. The White House, Washington D.C.
- \_\_\_\_\_. (2006b), *The State of the Union*. Disponível em <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/01/31/AR2006013101468.html>, consultado em 29/4/2014.
- CAMPBELL, David. (1992), *Writing security: United States foreign policy and the politics of identity*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- CASTRO SANTOS, Maria. (2010), “Exportação da democracia na política externa norte-americana: doutrina e uso da força”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53 (1): 157-191.
- \_\_\_\_\_. & TAVARES, Ulysses. (2013), “The essential role of democracy in the Bush Doctrine: the invasions of Iraq and Afghanistan”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56 (2): 131-156.
- CLINTON, William J. (1994), Address Before a Joint Session of the Congress on the State of the Union. Disponível em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=50409>. Consultado em 3/5/2015.
- COX, Michael; IKENBERRY, G. John & Inoguchi, Takashi. (2000), *America Democracy Promotion: impulses, strategies, and impacts*. Oxford, OUP.
- \_\_\_\_\_.; LYNCH, Timothy & BOUCHET, Nicholas. (2013), *U.S foreign policy and democracy promotion: from Theodore Roosevelt to Barack Obama*. Nova York, Routledge.
- CROFT, Stuart. (2006), *Culture, crisis and America's war on terror*. Cambridge, Cambridge University Press.
- HANSEN, Lene. (2006), *Security as practice: discourse analysis and the Bosnian war*. Nova York, Routledge.

- HERSCHINGER, Eva. (2012), “Hell is the other: conceptualising hegemony and identity through discourse theory”. *Millennium*, 41 (1): 65-90.
- HOWARTH, David. (2009), “Power, discourse, and policy: articulating a hegemony approach to critical policy studies”. *Critical Policy Studies*, 3 (3-4): 309-335.
- IKENBERRY, G. John. (2000), “America’s liberal grand strategy: democracy and national security in the post-war era”, in Michael Cox, G. John Ikenberry e Takashi Inoguchi, *America democracy promotion: impulses, strategies, and impacts*. Oxford, OUP.
- \_\_\_\_\_. (2001), *After victory: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of world order after major wars*. Princeton, Princeton University Press.
- JACKSON, Richard. (2005), *Writing the War on Terrorism: language, politics and counter-terrorism*. Manchester, Manchester University Press.
- KALDOR, Mary. (1999), *New and old wars: organized violence in a global era*. Stanford, Stanford University Press.
- LACLAU, Ernesto. (1993), *Nuevas reflexiones sobre la revolución de nuestro tiempo*. Buenos Aires, Nueva Vision.
- \_\_\_\_\_. (1996), *Emancipation(s)*. Londres, Verso.
- \_\_\_\_\_. (2011), *Emancipação e diferença*. Rio de Janeiro, Eduerj.
- \_\_\_\_\_. (2013), *A razão populista*. São Paulo, Três Estrelas.
- \_\_\_\_\_. & MOUFFE, Chantal. (1985), *Hegemony and the socialist strategy: towards a radical democratic politics*. Londres, Verso.
- LANCASTER, Carol. (2008), *George Bush's foreign aid: transformation or chaos?* Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- LEITE, Lucas. (2013), *A construção do inimigo nos discursos presidenciais norte-americanos do pós-Guerra Fria*. São Paulo, Cultura Acadêmica.
- MENDONÇA, Daniel de. (2004), *Tancredo Neves: da distensão à Nova República*. Santa Cruz do Sul, Edunisc.
- METHMAN, Chris. (2010), “Climate protection’ as empty signifier: a discourse theoretical perspective on climate mainstreaming in world politics”. *Millennium*, 39 (2): 345-372.
- MONTEN, Jonathan. (2005), “The roots of the Bush doctrine: power, nationalism, and democracy promotion in U.S strategy”. *International Security*, 29 (4): 112-156.
- PARIS, Roland & SISK, Timothy. (2009), “Introduction: understanding the contradictions of postwar statebuilding”, in Roland Paris e Timothy Sisk, *The dilemmas of statebuilding: confronting the contradictions of postwar peace operations*, Londres, Routledge.
- PINTO, Celi. (1999), “Democracia como significante vazio: a propósito das teses de Ernesto Laclau e Chantal Mouffe”. *Sociologias*, 2: 68-99.
- POSEN, Barry & ROSS, Andrew. (1996), “Competing visions for U.S. grand strategy”. *International Security*, 21 (3): 5-53.
- RENNER, Judith. (2014), “The local roots of the global politics of reconciliation: the articulation of ‘reconciliation’ as an empty universal in the South African transition to democracy”. *Millennium*, 42 (2): 263-285.
- RESENDE, Erica. (2012), *Americanidade, puritanismo e política externa*. Rio de Janeiro, Contracapa.
- RICE, Susan; GRAFF, Corine & PASCUAL, Carlos (orgs.). (2010), *Confronting poverty: weak States and U.S. national security*. Washington, D.C., Brookings Institution Press.
- ROBINSON, William. (1996), *Promoting poliarchy: globalization, U.S. intervention and hegemony*. Cambridge, Cambridge University Press.
- RUSSETT, Bruce & O’Neal, John. (2001), *Triangulating peace: democracy, interdependence, and international organizations*. Nova York, W. W. Norton & Company.
- SOLOMON, Ty. (2015), *The politics of subjectivity in American foreign policy discourses*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.
- SZAYNA, Thomas; EATON, Derek; JONES, Seth; BANKES, Steven & BYMAN, Daniel. (2001), *The emergence of peer competitors: a framework for analysis*. Santa Monica, Rand.
- TEIXEIRA, Carlos. (2007), *O pensamento neoconservador em política externa nos Estados Unidos*. Dissertação de mestrado, Programa San Tiago Dantas de Relações Internacionais, Unesp/Unicamp/PUC-SP, São Paulo.

WAEVER, Ole. (2005), “European Integration and Security: analysing the French and German discourses on State, Nation, and Europe”, in David Howarth e Jacob Torfing, *Discourse Theory in European Politics*, Nova York, Palgrave.

**DEMOCRACIA COMO SIGNIFICANTE VAZIO: PROMOÇÃO DEMOCRÁTICA NA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS (2001-2008)**

Aureo de Toledo Gomes

**Palavras-chave:** Democracia; Política externa dos Estados Unidos; Significante vazio; Teoria do discurso; Ernesto Laclau.

Mediante a teoria do discurso de Ernesto Laclau, o objetivo deste artigo é analisar o papel da promoção democrática na política externa dos Estados Unidos durante a administração George W. Bush (2001-2008). A hipótese a ser explorada é que a democracia liberal pode ser compreendida como um significante vazio, uma vez que, de acordo com documentos de política externa norte-americana do período, condensa em si mesma uma gama variada de sentidos: não é apenas o melhor e mais justo sistema político e econômico, mas também aquele que permite que países desempenhem funções estatais consideradas essenciais de maneira mais eficiente. Como consequência, essa construção de sentidos contribuiu para justificar e normalizar ações controversas de política externa, tais como as invasões do Afeganistão e Iraque.

**DEMOCRACY AS AN EMPTY SIGNIFIER: THE PROMOTION OF DEMOCRACY IN THE U.S. FOREIGN POLICY (2001-2008)**

Aureo de Toledo Gomes

**Keywords:** Democracy; U.S. Foreign Policy; Empty Signifier; Discourse Theory; Ernesto Laclau

Using Ernesto Laclau's discourse theory, the purpose of this article is to analyze the role of the promotion of democracy in the U.S. foreign policy during George W. Bush's administration (2001-2008). The hypothesis explored in the article is that the notion of liberal democracy, as presented in the documents of the American foreign policy of the period, can be understood as an empty signifier, given that it condenses in itself a broad range of meanings: it is seen not only as the best and fairest political and economic system, but also as the one that, today, enables the countries to perform essential state tasks in a more efficient fashion. As a consequence, this construction of meaning has contributed to justify and naturalize controversial U.S. foreign policy actions, such as military interventions and regime changes in Afghanistan and Iraq.

**LA DÉMOCRATIE EN TANT QUE SIGNIFIANT VIDE : PROMOTION DE LA DÉMOCRATIE DANS LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DES ÉTATS-UNIS (2001-2008)**

Aureo de Toledo Gomes

**Mots-clés:** Démocratie; Politique étrangère des États-Unis; Signifiant vide; Théorie du discours; Ernesto Laclau.

Le but de cet article est d'analyser, par la théorie du discours de Laclau, le rôle de la promotion démocratique dans la politique étrangère des États-Unis au cours de l'administration de George W. Bush (2001-2008). L'hypothèse à être analysée suppose que la démocratie libérale peut être comprise comme un signifiant vide important, étant donné que, selon les documents de la politique étrangère américaine de l'époque, elle condense en soi un large éventail de significations : ce n'est pas seulement le meilleur et le plus équitable système politique et économique, mais également celui qui permet aux pays de promouvoir des fonctions d'État, considérées comme essentielles, de manière plus efficace. En conséquence, cette construction de sens a contribué à justifier et à normaliser les actions controversées de la politique étrangère, telles que les invasions de l'Afghanistan et de l'Irak.