

Introdução

Os personagens-chave no governo Bush que se empenharam para os Estados Unidos invadirem o Iraque antes de 19 de março de 2003 afirmavam estar certos de que Saddam Hussein possuía armas de destruição em massa (ADMs). Sua alegação, segundo eles, era baseada em fortes evidências. E os defensores da guerra que não faziam parte do governo repetiam frequentemente essas alegações, criando um coro de falcões que ajudou a convencer muitos americanos de que era essencial desarmar o Iraque e depor Saddam. De acordo com esse ponto de vista, o Iraque foi uma guerra necessária, não uma guerra de escolha. Qualquer um que duvidasse dessa alegação quase certamente seria rotulado de conciliador ou de idiota, ou até mesmo acusado de antipatriota. Quando não foram encontradas armas de destruição em massa no Iraque, os partidários da guerra tiveram que explicar por que estavam tão profundamente enganados. Como foi possível que tantos que tinham tanta certeza sobre o poderio de Saddam estivessem tão errados?

Uma das explicações era colocar a culpa justamente em Saddam, alegando que ele efetivamente mentiu sobre o Iraque ter ADMs. Especificamente, foi dito que ele teria ficado profundamente preocupado com a possibilidade de o Irã – ou talvez mesmo os Estados Unidos – atacar o Iraque, que havia sido gravemente enfraquecido pela surra que levava na Guerra

do Golfo, em 1991, bem como pelas sanções e pelo regime de inspeções impostos a Bagdá após aquela devastadora derrota. Para impedir um ataque a seu país, continua a história, Saddam espalhou a informação falsa projetada para fazer Teerã e Washington pensarem que ele tinha ADMs, que usaria em caso de guerra. Seu trabalho foi facilitado pelo fato de a ONU não ter sido capaz de estabelecer com elevado grau de certeza que ele jamais teve essas armas, apesar de não ter provas concretas de que ele as possuísse.

Essa linha de argumentação é apresentada no Relatório Duelfer, que foi lançado em setembro de 2004 pelo Iraq Survey Group, uma equipe internacional composta por mais de mil membros e que havia sido encarregada de encontrar estoques de ADMs no Iraque, bem como a infraestrutura utilizada para construí-los. O ex-inspetor de armas da ONU Charles A. Duelfer liderou o grupo. Depois de descrever as várias ameaças que o Iraque enfrentava, o relatório informa que, “a fim de combater essas ameaças, Saddam mantém sua postura pública de conservar seu poderio em ADMs”.¹ O relatório prossegue, dizendo: “Embora pareça que o Iraque, em meados da década de 1990, estivesse essencialmente desprovido de estoques militarmente significativos de ADMs, a percebida necessidade de Saddam de blefar a respeito de seu poderio em termos de ADMs tornou por demais perigoso revelar isso claramente para a comunidade internacional, especialmente para o Irã.” George Tenet traz o mesmo argumento em suas memórias. Ele escreve em *At the Center of the Storm* [*No olho do furacão*]: “Não tínhamos nenhuma experiência anterior com um país que não possuísse tais armas, mas que fingisse tê-las ... Antes da guerra, nós não entendíamos que *ele* estava blefando.”²

Não obstante essas alegações, não há evidências em registros públicos de que Saddam tenha tentado convencer o mundo de que o Iraque possuía ADMs. O Relatório Duelfer, por exemplo, não apresenta nenhuma prova para sustentar sua alegação sobre o blefe do líder iraquiano. A alegação não passa de uma especulação, e os autores do relatório não apresentam fatos para sustentá-la. Na verdade, o próprio relatório fornece evidências que lançam dúvidas sobre a suposição. Ele observa que “Saddam nunca discutiu usar a enganação como uma política”, e que um de seus representantes de maior confiança afirmou que ele “não revelou estar enganando o mundo sobre a presença de ADMs”.³ Isso não é nada surpreendente, uma vez que não há provas de que ele estivesse enganando o mundo. Na verdade, ele disse em várias ocasiões que não possuía essas armas, e estava dizendo a verdade.⁴

O governo Bush, por outro lado, contou quatro importantes mentiras na escalada rumo à Guerra do Iraque. Todas elas são discutidas em detalhes em seguida, mas permitam-me resumi-las brevemente. Figuras-chave no governo alegaram falsamente saber com toda a certeza que o Iraque tinha armas de destruição em massa. Eles também mentiram quando disseram que tinham evidências seguras de que Saddam era aliado próximo de Osama bin Laden, e fizeram diversas declarações que indicavam falsamente que Saddam teve alguma responsabilidade nos ataques do 11 de Setembro nos Estados Unidos. E, finalmente, vários integrantes do governo, incluindo o próprio presidente Bush, afirmaram ainda estar abertos à resolução pacífica de suas controvérsias com Saddam, quando na verdade a decisão de ir à guerra já havia sido tomada.

Em suma, Saddam disse a verdade sobre seu poderio em termos de ADMs antes da Guerra do Iraque, em 2003, enquanto figuras experientes do governo Bush mentiram sobre o que sabiam a respeito dessas armas. E também mentiram sobre alguns outros temas importantes. Para alguns leitores, esses comportamentos de cada um dos dois lados podem parecer surpreendentes, talvez até chocantes. Seria possível pensar que se trata no mínimo de um caso muito raro. Mas essa conclusão seria equivocada. Ambas as partes agiram de forma coerente com duas das principais descobertas deste livro. Especificamente, observei que os líderes não mentem muito habitualmente para outros países, mas, em vez disso, parecem mais inclinados a mentir para seu próprio povo. Permitam-me explicar.

Embora mentir seja amplamente visto como um comportamento condenável na vida cotidiana, trata-se de uma conduta aceitável na política internacional porque por vezes há boas razões estratégicas para os líderes mentirem para outros países e até mesmo para seu próprio povo. No entanto, na verdade não há realmente muita mentira entre os Estados. Quando iniciei este trabalho, esperava encontrar evidências abundantes de estadistas e diplomatas mentindo uns para os outros. Mas essa suposição inicial acabou por se mostrar incorreta. Em vez disso, tive que suar a camisa para encontrar os casos de mentira internacional que discuto no livro. Líderes mentem para outros países ocasionalmente, mas com muito menos frequência do que se pode imaginar. Portanto, não é nada surpreendente que Saddam Hussein não tenha mentido sobre se possuía ou não ADMs antes da Guerra do Iraque, o que não quer dizer que não haja circunstâncias nas quais ele tenha mentido.

Além disso, os líderes parecem ser mais passíveis de mentir para seu próprio povo sobre questões de política externa do que para outros países. Isso certamente aparenta ser a verdade para as democracias que seguem uma política externa ambiciosa e estão dispostas a iniciar guerras de escolha, ou seja, quando não há um perigo claro e iminente aos interesses vitais do país que só possa ser enfrentado pela força. Naturalmente, essa descrição se encaixa nos Estados Unidos ao longo dos últimos setenta anos, e, não surpreendentemente, os presidentes americanos disseram a seus concidadãos uma série de importantes mentiras sobre questões de política externa ao longo dessas sete décadas. Assim, não é nenhuma surpresa que figuras-chave no governo Bush, incluindo o próprio presidente, tenham mentido ao povo americano no período que antecedeu a Guerra do Iraque. Bush estava seguindo os passos de ilustres antecessores, como Franklin D. Roosevelt, que mentiu sobre um incidente naval em 1941 para ajudar a lançar os Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial, e Lyndon B. Johnson, que mentiu sobre os eventos no golfo de Tonquim, em agosto de 1964, a fim de obter o apoio do Congresso para declarar guerra contra o Vietnã do Norte.

É importante ressaltar que em nenhum desses casos o presidente ou seus assessores mentiram para obter ganhos pessoais. Eles acreditavam estar agindo em prol do interesse nacional americano, o que não quer dizer que eles tenham agido sabiamente em todos os casos. Mas o fato é que existem boas razões estratégicas para os líderes mentirem para a opinião pública interna, assim como para outros países. Essa lógica prática quase sempre desconsidera rigores morais bem conhecidos e amplamente aceitos contra a mentira. De fato, os líderes por

vezes pensam que têm o dever moral de mentir para proteger seus países. É claro que eles não mentem sempre quando o assunto é política externa, mas ocasionalmente dizem ou propositalmente sugerem coisas que eles sabem que não são verdadeiras. A população, no entanto, geralmente não os pune por suas enganações, a menos que elas conduzam a maus resultados. Parece claro que os líderes e seus povos acreditam que a mentira é parte integrante das relações internacionais.

Na política doméstica, entretanto, a mentira é em geral considerada algo errado, salvo em algumas circunstâncias especiais, como quando indivíduos estão negociando o preço de uma casa, ou ao proteger uma pessoa inocente de um dano injusto. A maioria das pessoas considera admissíveis as “mentiras brancas” que os amigos contam uns aos outros – como quando convidados de um jantar elogiam um prato malpreparado ou aquelas que os pais contam a seus filhos para protegê-los. Afinal, há pouco em jogo nesses tipos de mentiras e elas são contadas pelo bem de alguém.⁵ São mentiras altruístas. Mas, em geral, a mentira é amplamente vista como algo que corrompe os indivíduos, bem como toda a sociedade em que eles vivem. Não é surpreendente, portanto, que as pessoas costumem dizer a verdade, mesmo quando não é de seu interesse material fazê-lo.⁶ O que não nega que haja uma boa dose de mentira de tipo inaceitável em qualquer sociedade. Ainda assim, quanto menos, melhor.⁷ Logo, faz todo o sentido estigmatizar e desencorajar a mentira na frente doméstica.

Há uma explicação simples para essas diferentes atitudes quanto à mentira doméstica e à internacional. Um líder não tem obrigação mais elevada do que garantir a sobrevivência de seu país. No entanto, os Estados operam em um sistema

anárquico, no qual não há autoridade mais elevada à qual eles possam recorrer em caso de serem seriamente ameaçados por outro país. No mundo cruel da política internacional, não há um número de emergência para o qual ligar caso um Estado se meta em encrenca, e, mesmo que houvesse, não há ninguém do outro lado para atender o telefone. Assim, os líderes e seus cidadãos entendem que os países operam em um mundo em que é preciso cuidar deles próprios, no qual têm que fazer o que for necessário para garantir sua própria segurança. E, se isso significar mentir e trapacear, que assim seja. A política internacional, em outras palavras, tende a ser um território em que regras muitas vezes são quebradas com poucas consequências. O que não quer dizer que os líderes sejam entusiastas da mentira nem que muitos líderes não preferissem ver a esfera internacional regida por um conjunto bem-definido de princípios morais. Mas isso não é viável sem um soberano comum para impor seu cumprimento.

Em contraste com o sistema internacional, a estrutura de um Estado é hierárquica, não anárquica.⁸ Em um país bem-ordenado, existe uma autoridade superior, justamente o Estado, à qual indivíduos podem se voltar em busca de proteção. Por conseguinte, os incentivos para trapacear e mentir que se aplicam quando os países estão lidando uns com os outros geralmente não se aplicam aos indivíduos em um país. De fato, pode-se sugerir de maneira convincente que um quadro de mentira generalizada ameaça a vida interna de um país. E o faz em grande parte por razões puramente utilitárias, uma vez que seria difícil fazer um Estado funcionar eficientemente com as pessoas mentindo entre si o tempo todo. Pode-se ainda questionar moralmente a mentira no interior dos limites de

um país devido ao fato de que normalmente há nele uma comunidade bem-definida, o que não é o caso na política internacional. Thomas Hobbes levanta a questão de forma sucinta no *Leviatã*: “Antes que as palavras ‘justo’ e ‘injusto’ possam ter lugar, é necessário haver alguma espécie de poder coercitivo, capaz de obrigar igualmente os homens ao cumprimento de seus pactos ... Onde não há Estado*, nada é injusto.”⁹

Mentir é obviamente uma forma de enganar, mas nem toda enganação é mentira. Há duas outras formas de enganação: a omissão e a torção. Diferentemente da mentira, elas não envolvem nem fazer uma declaração falsa nem contar uma história com um enfoque falso. A omissão e a torção, entretanto, não são a mesma coisa que dizer a verdade.

Esses dois tipos de enganação estão presentes em todos os âmbitos da vida cotidiana, e dificilmente causam algum protesto.¹⁰ Por exemplo, é permitido a uma pessoa que esteja fazendo uma entrevista de emprego torcer em um currículo sua história de vida para apresentá-la de uma forma mais favorável. Ela é livre para omitir informações desse currículo como achar adequado.¹¹ A política é um solo especialmente fértil para a torção e a omissão. Um presidente pode contar uma história sobre o estado da economia americana que acentue as tendências positivas e minimize ou mesmo ignore as negativas, enquanto um crítico pertencente ao partido de oposição é livre para fazer o contrário. Mas nenhum dos dois está autorizado a mentir em favor de seu argumento. De fato, ser pego em

* No original, *Common-wealth*, que pode ser traduzido como comunidade e, por extensão, como Estado moderno. As traduções do *Leviatã* têm privilegiado a tradução desse trecho, bastante conhecido, usando “Estado”, motivo pelo qual mantivemos essa forma. (N.T.)

uma mentira provavelmente lhes causaria um dano político significativo.

Isso não é verdade, porém, se a questão em jogo for de política externa. Governantes e diplomatas raramente são punidos por mentir, especialmente se estiverem mentindo para outros países. Provavelmente a única exceção a essa regra envolve casos em que se descubra que um líder mentiu para seus cidadãos sobre uma política que fracassou de uma maneira evidentemente prejudicial ao interesse nacional. Mas, mesmo nesse caso, é provável que o principal motivo pelo qual um líder cai sob a ira de seus cidadãos seja o fracasso da política, não a mentira em si. E por isso, é claro, é improvável que um líder que tenha sido pego mentindo a seus cidadãos a respeito de uma determinada política pague um preço político alto caso ela funcione como se espera. Quando se trata de política externa, o sucesso desculpa a mentira, ou pelo menos a torna tolerável.

Em resumo, a omissão e a torção são em geral vistas como formas legítimas de comportamento tanto na política doméstica quanto na política internacional. Mas mentir é algo completamente diferente.¹² É considerado um comportamento inaceitável pela maioria das classes, salvo na política internacional, na qual é geralmente visto como algo reprovável, mas por vezes necessário.

A empreitada

Há um repertório substancial de literatura a respeito da mentira, mas pouquíssimo trata explicitamente da mentira na

política internacional. Uma exceção digna de nota é o trabalho de Eric Alterman *When Presidents Lie: A History of Official Deception and Its Consequences* [*Quando os presidentes mentem: Uma história da enganação oficial e suas consequências*], que oferece uma excelente narrativa sobre a mentira presidencial ao longo dos últimos setenta anos.¹³ Entretanto, Alterman não é cientista social e não tenta teorizar sobre a mentira internacional. Nem ele nem ninguém mais. Pode-se argumentar que existem inúmeros estudos tratando da enganação entre países. Embora isso seja verdade, essa produção tende a não distinguir entre omissão, mentira e torção, e, o que é mais importante, nenhum trabalho é focado na mentira ou tenta fazer considerações de caráter geral sobre esse comportamento em particular. O objetivo deste livro é preencher esse vazio de teoria sobre a mentira internacional, não sobre o conceito mais amplo de enganação.

Em um nível mais geral, pode-se refletir sobre a mentira tanto de uma perspectiva absolutista quanto de uma utilitarista. Absolutistas como Immanuel Kant e santo Agostinho sustentam que mentir é sempre errado, e que dificilmente tem efeitos positivos. Mentir, segundo Kant, é “a maior violação do dever do ser humano para consigo mesmo”.¹⁴ Utilitaristas, por outro lado, acreditam que a mentira às vezes faz sentido, porque ela serviria a um propósito social útil, mas outras vezes, não. O importante seria determinar quando e por que a mentira tem uma utilidade positiva.

Observo a mentira internacional a partir de uma perspectiva estritamente utilitarista, sobretudo porque há razões convincentes que justifiquem esse viés e, não surpreendentemente, encontramos uma quantidade considerável dele nos registros

históricos. Muitas pessoas parecem acreditar que há circunstâncias na política mundial nas quais vale a pena mentir. Isso não nega, no entanto, a importância de se examinarem as dimensões morais do fenômeno. Não obstante, essa tarefa envolve um conjunto diferente de cálculos e considerações, que estão além do escopo deste livro.

De modo geral, os líderes contam mentiras internacionais por duas razões diferentes. Eles podem contar mentiras a serviço do interesse nacional. São *mentiras estratégicas*, que os líderes dizem com a finalidade de ajudar seus países a sobreviver no caos das relações inter-Estados. E os líderes também podem contar *mentiras egoístas*, que pouco têm a ver com a *raison d'état*, e sim visam a proteger seus próprios interesses pessoais ou de seus amigos. Minha preocupação é com mentiras que os líderes dizem para o bem da coletividade, e não com as ditas para propósitos egoístas. Assim, quando uso a expressão mentira internacional, estou falando de mentiras estratégicas, não de mentiras egoístas.

A análise que se segue é construída em torno de quatro questões. Em primeiro lugar, quais são os diferentes tipos de mentira internacional contados pelos líderes? Em segundo lugar, por que eles mentem? Quais são as lógicas estratégicas que motivam cada tipo de mentira? Especificamente, quais são os benefícios potenciais da mentira que levam os líderes a se engajar nesse comportamento desagradável, quando não nocivo? Em terceiro lugar, quais são as circunstâncias que fazem cada tipo de mentira mais ou menos provável? E, em quarto lugar, quais são os custos potenciais do mentir para a política interna de um Estado, assim como para sua política externa? Em outras palavras, quais são as desvantagens de contar mentiras

internacionais? Assim, levo em consideração tanto benefícios quanto custos de vários tipos de mentira que governantes e diplomatas dizem uns aos outros, assim como a seus próprios cidadãos. No entanto, não abordo a importante questão de em que condições cada tipo de mentira pode ou não obter seu efeito pretendido, principalmente porque eu não conseguiria chegar a uma boa resposta.

Tento responder a essas perguntas, fornecendo quadros analíticos simples que recorrem à literatura teórica de relações internacionais, assim como à extensa literatura sobre a mentira. Tentei garantir que meus argumentos sejam logicamente sólidos, e ofereço evidências históricas para ilustrá-los. No entanto, não testo de uma forma sistemática minhas várias proposições trazendo evidências para lhes dar suporte. Essa tarefa está além das possibilidades deste livro, que se preocupa principalmente em fornecer um modelo teórico para pensar a mentira internacional. Espero que outros estudiosos testem sistematicamente alguns dos argumentos apresentados nas páginas seguintes.

Os principais argumentos e o mapa do caminho

Faço inúmeras proposições na análise que se segue, mas cinco delas posicionam-se acima do restante. Primeiro, a mentira internacional se manifesta em uma variedade de formas, mas a mais importante distinção é entre as mentiras que os Estados dizem uns aos outros e aquelas que os líderes dizem a seus próprios cidadãos.

Segundo, os líderes costumam dizer mentiras internacionais por boas razões estratégicas, não por serem covardes e

corruptos. Para eu não ser mal-interpretado, não estou dizendo que a mentira é uma grande virtude, nem que mais mentira internacional é melhor do que menos mentira. Estou dizendo apenas que a mentira por vezes é um instrumento útil da arte de governar em um mundo perigoso. De fato, um líder pode eventualmente contar o que Platão notoriamente chamou de “mentira nobre”. Por exemplo, o presidente Franklin D. Roosevelt mentiu ao povo americano sobre o ataque alemão ao USS *Greer* em agosto de 1941. Ele estava tentando levar os Estados Unidos à Segunda Guerra Mundial contra a Alemanha nazista, que então parecia estar a caminho de conquistar toda a Europa. O objetivo de Roosevelt era o mais correto, e era apropriado que ele mentisse nesse caso.

Terceiro, embora a mentira entre os países seja um elemento permanente da política internacional, ela não é um lugar-comum. Na discussão sobre a mentira inter-Estados, no Capítulo 3, descrevo uma variedade de casos em que os líderes de um país mentiram para outro Estado. A leitura desse capítulo pode dar a impressão de que a mentira inter-Estados é um comportamento de rotina entre governantes e diplomatas. Mas enfrentei dificuldade para encontrar esses casos, e, além disso, o capítulo inclui quase todos os casos que fui capaz de identificar. Fiquei particularmente surpreso com quão difícil foi encontrar evidências de Estados que incorreram em tentativas de blefe em situações de negociação.¹⁵ Na verdade, parece que os líderes estão mais propensos a mentir para seu próprio povo do que para os países rivais. Isso parece ser particularmente verdadeiro para democracias como os Estados Unidos.

Quarto, os tipos mais perigosos de mentira internacional são aqueles que os líderes dizem a seus próprios cidadãos. Eles

são mais propensos a sair pela culatra e a afetar a posição estratégica de um Estado que as mentiras que os líderes dizem a outros Estados. Além disso, têm mais probabilidade de corromper a vida política e social doméstica, o que pode ter muitas consequências nefastas para a vida cotidiana.

E quinto, uma vez que os Estados Unidos são tão poderosos e tão fortemente comprometidos em todo o mundo, seus líderes muitas vezes se confrontam com situações em que existem fortes incentivos para mentir para outros países ou para o povo americano. Essa é uma questão de grande interesse, uma vez que a mentira internacional pode ter consequências negativas, principalmente para democracias como os Estados Unidos.

Este livro é composto de nove capítulos. Início definindo a mentira e as duas outras formas de enganação: a omissão e a torção. O capítulo seguinte expõe um inventário de mentiras internacionais. Faço uma distinção entre mentiras estratégicas e mentiras egoístas, e explico por que a ênfase será dada no primeiro tipo. Nos cinco capítulos posteriores, analiso em detalhes cada um dos diferentes tipos de mentira estratégica. Avalio a lógica por trás de cada tipo e quando é mais ou menos provável que cada um ocorra. No penúltimo capítulo, avalio as potenciais armadilhas da mentira internacional. Investigo quais tipos de mentira são mais propensos a sair pela culatra e enfraquecer a política externa de um Estado e quais são mais suscetíveis de causar danos na frente doméstica. Concluo com uma breve discussão do que tudo isso significa para a política externa americana e os Estados Unidos em geral.