

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
SAN TIAGO DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

PAOLA GONÇALVES RANGEL DO PRADO

O MULTILATERALISMO E OS EUA: DE CLINTON A OBAMA

SÃO PAULO
2017

PAOLA GONÇALVES RANGEL DO PRADO

O MULTILATERALISMO E OS EUA: DE CLINTON A OBAMA

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Relações Exteriores dos Estados Unidos”.

Orientador: Marco Aurélio Nogueira de Oliveira e Silva

SÃO PAULO
2017

Prado, Paola Gonçalves Rangel do.
P882 O multilateralismo e os EUA : de Clinton a Obama / Paola
Gonçalves Rangel do Prado. – São Paulo, 2017.
163 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Marco Aurélio Nogueira de Oliveira e Silva.
Tese (Doutorado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em
Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2017.

1. Estados Unidos – Relações exteriores – Séc. XX. 2. Estados
Unidos – Relações exteriores – Séc. XXI. 3. Estados Unidos – Política
e governo. 4. Estados Unidos – Partidos políticos. 5. Segurança
internacional. Título.

CDD 327.73

PAOLA GONÇALVES RANGEL DO PRADO

O MULTILATERALISMO E OS EUA: DE CLINTON A OBAMA

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), na área de concentração “Instituições, Processos e Atores”, na linha de pesquisa “Relações Exteriores dos Estados Unidos”.

Orientador: Marco Aurélio Nogueira de Oliveira e Silva.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Marco Aurélio Nogueira de Oliveira e Silva (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Prof. Dr. Carlos Gustavo Poggio Teixeira (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo)

Prof. Dra. Cristiana Soreanu Pecequillo (Universidade Federal de São Paulo)

Prof. Dr. Guilherme Stolle Paixão e Casarões (Faculdades Integradas Rio Branco)

Prof. Dr. Demetrius Cesário Pereira (Escola Superior de Propaganda e Marketing)

São Paulo, 18 de agosto de 2017.

AGRADECIMENTOS

Impossível finalizar essa etapa importante da minha carreira e não contar com uma lista enorme de agradecimentos. Pessoas que fizeram parte da minha trajetória, na graduação, no mestrado e no doutorado.

Primeiramente, agradeço ao meu orientador, Marco Aurélio Nogueira, pela atenção com minhas dúvidas, pela paciência em nossas conversas e pelo cuidado com as correções e comentários dos meus textos. Sempre presente e com ideias brilhantes, tornou esse processo mais tranquilo, mesmo dentro dos prazos apertados. Obrigada por ter sido um orientador, desde o mestrado, que me ofereceu a liberdade que eu desejava como pesquisadora, e, ao mesmo tempo, sempre cobrando de mim grande responsabilidade como aluna e orientanda.

Aos professores do PPGRJ San Tiago Dantas, que contribuíram para a minha evolução acadêmica. Entre aulas e conversas no corredor, muitas ideias surgiram ao longo de tantos anos. Marco Aurélio, Samuel Alves Soares, Luís Fernando Ayerbe, Shiguenoli Myamoto, Sebastião Carlos Velasco e Cruz, Cristina Soreanu Pecequillo, Héctor Luis Saint-Pierre, Marcelo Passini Mariano, Oliveiros da Silva Ferreira, Suzeley Kalil Mathias, Flávia de Campos, Clodoaldo Bueno, Reginaldo Mattar Nasser, Sebastião Velasco e Cruz, Tullo Vigevani, Reginaldo Moraes, entre tantos outros por quem passei nesse processo. Em uma avaliação pessoal, em que ponderei tudo do que vivi e aprendi e as pessoas que conheci nestes anos de mestrado e doutorado aqui no PPGRJ San Tiago Dantas, vejo o quão acertada foi minha decisão de entrar nesta instituição.

Outros professores também merecem um agradecimento especial. Antônio Pedro Tota, membro da minha banca de mestrado e que também inspirou algumas ideias daquela dissertação. Erica Resende, entusiasta sobre EUA e grande incentivadora dos meus estudos em política externa norte-americana.

Às secretárias Giovanna Vieira e Isabela Silvestre, muito obrigada por terem sempre sido atenciosas com minhas demandas.

A Graziela, bibliotecária do programa, um agradecimento pela calma, eficiência e atenção com que me atendeu durante esses anos aqui.

À Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM), onde adoro trabalhar, praticamente minha segunda casa. Berço de muitos projetos, ótimos alunos e muitas amizades. Lá, encontro todos os dias grandes profissionais e amigos: Rodrigo Cintra, Marcelo Zorovich, Demétrius Pereira, Raquel Rocha, Alberto Montoya, Karla Borges, Daniela Bertotti, Guilherme Casarões, Denilde Holzhacker, Cláudia Pacheco, Tatsuo Iwata, Pedro Santi, Clarissa Rahmeier, Marielza Cavallari, Silvana Ferreira, Geraldo Campos, Raphael Videira, Diego Coelho, Fausto Godoy, Marcos Alves, Talita, José Pimenta, entre tantos outros.

Às Faculdades Integradas Rio Branco (FRB), local onde trabalho e também onde me graduei – tenho um carinho duplo por essa instituição.

À Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP), onde iniciei minha carreira docente, impossível esquecer.

Aos antigos professores da graduação e agora colegas de trabalho, pessoas que marcaram minha vida e minha carreira: Samuel Feldberg, Henrique Altemani, Alexandre Uehara, Norma Brasil, Sérgio Gil, Denilde Holzhacker, Gunther Rudzit, Angela Tsatlogiannis, Flávio Saraiva, Marcelo Passini Mariano.

Agradeço aos meus alunos que passaram e passarão por mim. São eles grandes motivadores dos meus estudos e do meu aprimoramento profissional.

A todos meus amigos, que tornam a vida mais alegre.

Aos meus pais, Marcia e Alemão, que conhecem minha trajetória, sempre me dando liberdade para decidir meus caminhos e apoiando minhas decisões e meus projetos. Sempre confiaram em minhas escolhas. Sempre lutaram e investiram em meus estudos. São pais maravilhosos que me ensinaram a viver, a lutar pelos meus sonhos, a ser responsável. Devo muito do que sou hoje a vocês. Às minhas irmãs, Natalia e Luana, melhores amigas. Tenho a liberdade de compartilhar com vocês alegrias e também as aflições da vida. Amo demais vocês, minha família querida.

A toda minha família, Marina, Selene, Eduardo, Mariana, Fabiana, Adelaide, Nívea, Rosely, Yara, Fernanda, Daniel - entre tantos outros tios, primas e primos que estimo muito - obrigada pelo apoio. À minha avó Ruth, sempre interessada no meu avanço acadêmico, que por vezes me perguntou quando eu iria terminar o doutorado. Com satisfação digo: concluí! Amo vocês.

Aos meus dois avôs, Paulo e Jorge, que infelizmente já se foram, mas que ficariam orgulhosos com essa conquista. Com certeza meu avô Paulo está a vibrar neste momento... A eles eu também dedico esta tese.

E, por fim, um especial agradecimento aos meus dois amores: ao meu esposo Luis e ao meu ainda pequenino filho Lucca. São minha principal motivação na vida, meu combustível para seguir em frente, crescer, evoluir, melhorar. São meu porto seguro. Com certeza, foram eles que mais sentiram minha ausência nos longos períodos em que passei debruçada sob a tese. Meu esposo me fez companhia em silêncio durante madrugadas, tentando não atrapalhar minha concentração. Meu Lucca, curioso, sempre vinha ver o que eu estava fazendo no computador, chamando minha atenção e me desconcentrando, mas de uma forma boa, revigorando minhas energias para seguir escrevendo. Obrigada por existirem e estarem ao meu lado sempre. Eu amo vocês infinitamente.

RESUMO

A palavra democracia aparece em destaque em documentos estratégicos e discursos presidenciais. O mesmo ocorre com o termo segurança – questão permanente dos governos –, em especial a partir da segunda metade do século XX. A preocupação com segurança ligada diretamente aos interesses nacionais vitais muitas vezes deu abertura para iniciativas intervencionistas unilaterais, estratégia constantemente considerada por *policy makers*. Esta tese defende a ideia de que o equilíbrio entre segurança e democracia varia na medida em que é apresentado à comunidade internacional ou à doméstica; assim como é afetado pela disposição dos governos em agir multilateralmente. O objetivo geral é compreender o significado de multilateralismo para os EUA, identificando como o binômio democracia/segurança impacta no entendimento deste conceito. O pressuposto é que esse binômio faz parte da cultura de política externa norte-americana, sendo originado da combinação de elementos jacksonianos e wilsonianos. O objetivo específico é analisar como democracia e segurança influenciaram a construção de estratégias de política externa nos governos de Bill Clinton (1993-2001), George W. Bush (2001-2009) e Barack Obama (2009-2016) a partir dos documentos *State of the Union* – destinado para público interno – e o *National Security Strategy* (NSS) – destinado ao público externo. Buscam-se também as análises das variações dos governos em torno do multilateralismo dadas a partir da dinâmica partidária. O 11 de setembro de 2001 marcou o enrijecimento da política de segurança do país, permitindo considerações acerca do antes e depois destes eventos em torno de iniciativas multilaterais. Aponta-se que haja pendularidade na prática americana com relação ao multilateralismo e a data pode ser tratada como momento importante do pêndulo, ao enrijecer a política externa e reduzir a valorização do direito internacional e das instituições internacionais. O multilateralismo é um mecanismo de estabilização da ordem internacional que pode desencadear processos cooperativos entre os Estados – ao contrário do unilateralismo – sendo, portanto, mais facilmente defendido para a comunidade internacional.

Palavras-chave: Estados Unidos. Multilateralismo. Segurança Internacional. Cultura Política. Política Externa.

ABSTRACT

The word democracy is highlighted in strategic documents and presidential speeches. The same is true of the term security - the permanent issue of governments - especially since the second half of the twentieth century. Concern for security tied directly to vital national interests often opened up to unilateral interventionist initiatives, a strategy consistently considered policy makers. This thesis supports the idea that the balance between security and democracy varies as it is presented to the international or domestic community; as much as it is affected by the willingness of governments to act multilaterally. The overall objective is to understand the meaning of multilateralism for the US, identifying how the democracy / security binomial impacts the understanding of this concept. The assumption is that this binomial is part of the culture of American foreign policy, originated from the combination of Jacksonian and Wilsonian elements. The specific objective is to analyze how democracy and security have influenced the construction of foreign policy strategies in the governments of Bill Clinton (1993-2001), George W. Bush (2001-2009) and Barack Obama (2009-2016) from the *State of the Union* documents - for internal audiences - and the *National Security Strategy* (NSS) - for the external public. It also seeks to analyze the governments' variations around the multilateralism given from the partisan dynamics. September 11, 2001 marked the hardening of the country's security policy, allowing considerations about before and after these events around multilateral initiatives. It is pointed out that there is a pendulum in American practice regarding multilateralism, and the date can be treated as an important moment of the pendulum, by hardening foreign policy and reducing the value of international law and international institutions. Multilateralism is a mechanism for stabilizing the international order that can trigger cooperative processes between states - unlike unilateralism - and is therefore more easily defended for the international community.

Keywords: United States. Multilateralism. International Security. Political Culture. US Foreign Policy.

RESUMEN

La palabra democracia aparece en destaque en documentos estratégicos y discursos presidenciales. Lo mismo ocurre con el término seguridad - cuestión permanente de los gobiernos -, en particular a partir de la segunda mitad del siglo XX. La preocupación por la seguridad vinculada directamente a los intereses nacionales vitales a menudo dio apertura a iniciativas intervencionistas unilaterales, estrategia constantemente considerada por los responsables políticos. Esta tesis defiende la idea de que el equilibrio entre seguridad y democracia varía en la medida en que se presenta a la comunidad internacional o a la doméstica; así como se ve afectado por la disposición de los gobiernos a actuar multilateralmente. El objetivo general es comprender el significado de multilateralismo para los Estados Unidos, identificando cómo el binomio democracia / seguridad impacta en el entendimiento de este concepto. El supuesto es que ese binomio forma parte de la cultura de política exterior norteamericana, siendo originado de la combinación de elementos jacksonianos y wilsonianos. El objetivo específico es el análisis de cómo la democracia y la seguridad influenciaron la construcción de estrategias de política exterior en los gobiernos de Bill Clinton (1993-2001), George W. Bush (2001-2009) y Barack Obama (2009-2016) desde los documentos *State of the Union*, destinados al público interno, y la *National Security Strategy* (NSS), destinada al público externo. Se busca también analizar las variaciones de los gobiernos en torno al multilateralismo dadas a partir de la dinámica partidista. El 11 de septiembre de 2001 marcó el endurecimiento de la política de seguridad del país, permitiendo consideraciones sobre el antes y después de estos eventos en torno a iniciativas multilaterales. Se señala que hay pendularidad en la práctica americana con relación al multilateralismo, y la fecha puede ser tratada como momento importante del péndulo, al enriquecer la política exterior y reducir la valorización del derecho internacional y de las instituciones internacionales. El multilateralismo es un mecanismo de estabilización del orden internacional que puede desencadenar procesos cooperativos entre los Estados, al contrario del unilateralismo, por lo que es más fácilmente defendido para la comunidad internacional.

Palabras clave: Estados Unidos. Multilateralismo. Seguridad Internacional. Cultura Política. Política Exterior de los Estados Unidos.

LISTA DE TABELAS

QUADRO 1 – Tipos de Ordem Internacional	57
QUADRO 2 – Frequência dos termos e sinônimos nos <i>State of the Union</i>	129
QUADRO 3 – Frequência dos termos e sinônimos nos relatórios NSS.....	129
QUADRO 4 – Comparativo de aumentos e reduções dos termos e sinônimos nos discursos <i>State of the Union</i> analisados antes e após os atentados de 11 de setembro de 2001	146
QUADRO 5 – Comparativo de aumentos e reduções dos termos e sinônimos nos relatórios <i>National Security Strategy</i> analisados antes e após atentados de 11 de setembro de 2001	147

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 O BINÔMIO DEMOCRACIA/SEGURANÇA NA CULTURA POLÍTICA DOS ESTADOS UNIDOS	21
2.1 A Cultura política e a política externa	21
2.2 A tradição liberal dos EUA: valores, princípios e política externa	23
2.3 Discutindo o binômio Democracia/Segurança: uma conjugação do wilsonianismo/jacksonianismo	34
3 MULTILATERALISMO: ESTRATÉGIA E PRINCÍPIO DE INSERÇÃO GLOBAL DOS EUA	47
3.1 Cooperação e multilateralismo	47
3.3 O 11 de setembro de 2001: ponto importante do pêndulo?	68
4 REPUBLICANOS VERSUS DEMOCRATAS: PARTIDOS POLÍTICOS, TRADIÇÕES DIPLOMÁTICAS E VARIAÇÕES TÁTICAS DO MULTILATERALISMO	74
4.1 Da independência à formação dos partidos políticos nos EUA	74
4.2 Republicanos e Democratas: ideologias e política externa	78
4.3 As Grandes Estratégias dos EUA e a cooperação partidária	82
4.4 Um panorama das grandes estratégias do final do século XIX ao fim da Guerra Fria	83
4.5 O fim da Guerra Fria: as Grandes Estratégias de Clinton a Obama	86
5 ANÁLISE DOCUMENTAL DO NATIONAL SECURITY STRATEGY (NSS) E DO STATE OF THE UNION DE CLINTON A OBAMA	98
5.1 Entendendo os documentos: <i>State of the Union</i> e <i>National Security Strategy</i>	99
5.2 A análise dos documentos	102
5.2.1 Bill Clinton	102
5.2.2 George W. Bush	110
5.2.3 Barack Obama	118
5.3 Considerações da análise documental	128
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	137
REFERÊNCIAS	150
APÊNDICES	158

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa trata do multilateralismo e os Estados Unidos da América (EUA) e tem como tese a ideia de que o equilíbrio entre segurança e democracia varia a partir do interlocutor, se doméstico ou internacional, e da disposição do governo em agir multilateralmente. O objetivo geral desta pesquisa é compreender o significado de multilateralismo para os EUA, identificando de que forma democracia e segurança - entendidos como parte da cultura política norte-americana -, impactam no entendimento deste conceito. Como objetivo específico buscar-se-á analisar a forma como democracia e segurança influenciaram a construção de estratégias de política externa nos governos de Bill Clinton (1993-2001), George W. Bush (2001-2009) e Barack Obama (2009-2016) a partir dos documentos *State of the Union* – destinado para público interno – e o *National Security Strategy* – destinado ao público externo; e as variações dos governos em torno do multilateralismo dadas a partir da dinâmica partidária.

Para atingir esses objetivos, tem-se a seguinte problemática: em que medida o interlocutor e a disposição dos governos norte-americanos em agir multilateralmente afetam o equilíbrio entre democracia e segurança? A hipótese central é que o equilíbrio entre segurança e democracia (variável dependente) depende de como os governos definem suas estratégias de política externa para os destinatários do discurso doméstico e externo (variável explicativa), de forma a tornarem plausível aos princípios liberais defendidos historicamente pelos EUA. A hipótese complementar é de que as ameaças percebidas internamente afetam a dinâmica partidária, que por sua vez, reflete na disposição de cada governo em apoiar estratégias multilaterais (variável explicativa). Parte-se do pressuposto que o binômio segurança/democracia faz parte da cultura da política externa norte-americana, na medida em que é oriundo da combinação de elementos jacksonianos e wilsonianos.

As ações de política externa empreendidas pelo país ao longo dos séculos XX e XXI demonstram que existe uma constância multilateral, alternada por outras estratégias, incluindo as mais unilaterais. Mais recentemente, os atentados de 11 de setembro de 2001 possibilitaram o enrijecimento da política interna e externa dos EUA, uma vez que os eventos terroristas foram um marco na falha de segurança do país e pareceram, com isso, reforçar o momento unilateral do pêndulo, impactando o

comportamento nas esferas doméstica e de política externa, em especial no âmbito multilateral. No entanto, percebe-se que, mesmo após o fim da administração de W. Bush – reconhecida como tipicamente unilateral –, o governo Obama buscou retomar o multilateralismo, tomando como premissa a ideia de que não era preciso separar a segurança de valores democráticos. Em um ambiente doméstico de pouca cooperação partidária, isso não foi tão simples. Resistências mais conservadoras de atores domésticos impediram algumas iniciativas multilaterais.

Tendo em vista a evolução histórica, as justificativas de ações dos governos – tanto externas quanto domésticas – têm se baseado, em boa parte, no binômio. Dessa forma, as ações unilaterais e as entendidas como multilaterais quase sempre – e principalmente após o final da Guerra Fria – estão associadas em maior ou menor grau à democracia e à segurança (SANTOS, 2010). Entende-se o multilateralismo como uma iniciativa de fácil justificativa ao público externo quando os governos buscam difundir universalmente os princípios democráticos ou quando se comprometem a levar a liberdade e a democracia aos povos do mundo. Por outro lado, a justificativa multilateral ao público interno será adequada dependendo da orientação de política externa adotada pelo governo, da composição partidária e da existência ou não de cooperação dos partidos dentro do Legislativo.

Quando a expansão democrática é tratada como condição *sine qua non* à segurança e aos interesses vitais norte-americanos, ações de caráter mais unilateral podem ser consideradas. É certo que ambos os casos – unilateralismo ou multilateralismo – são justificados em termos democráticos e de segurança doméstica ou internacional, o que corrobora com a ideia de que são parte intrínseca e inegociável da cultura política dos EUA, estando presentes em todas as gestões, Democratas ou Republicanas.

Então, a forma como o país lida com o multilateralismo nas relações externas é influenciado principalmente por dois fatores: i) pela forma como cada administração prioriza esses princípios na elaboração das estratégias de política externa e ii) pela presença ou não de cooperação bipartidária. Dessa forma, quanto mais agressiva ou intervencionista for a formulação da estratégia de política externa, maior será a necessidade de reforçar a ligação entre a expansão democrática e a segurança interna e internacional nos discursos – ao público doméstico, especialmente o Congresso – e documentos estratégicos – à comunidade internacional. Isso representa um exercício maior para convencer a sociedade

doméstica e internacional de que a doutrina escolhida não é incompatível com os princípios da democracia liberal e dos interesses nacionais. Por isso – considerando o ambiente interno –, a cooperação bipartidária pode facilitar a aprovação de determinadas iniciativas multilaterais ou unilaterais. Usualmente, em caso de ausência de cooperação bipartidária, a oposição – democrata ou republicana – costuma criticar as ações apoiadas pelo governo.

É também importante ressaltar que a prática do multilateralismo, as relações dos EUA com as arenas institucionais e os temas da agenda global de caráter social, econômico, político e estratégico têm se caracterizado no pós Guerra Fria por movimentos pendulares. Esses movimentos resultam da alternância das grandes estratégias e da percepção tática sobre como exercer a hegemonia polarizada entre a cooperação (bilateral ou multilateral) e o unilateralismo. Segundo Pecequillo (2012), essa alternância tática explicaria o porquê da não adesão dos EUA a determinados regimes internacionais e a sua postura individual em emitir notas sobre o desempenho de outros países no mesmo campo. Pecequillo (2012) ainda destaca que na maioria dos temas da agenda global, observa-se uma dupla padronização, ou seja, trata-se da pressão dos norte-americanos para que outros países cumpram regras que eles mesmos não cumprirão.

Mesmo nos momentos de grandes estratégias mais favoráveis ao multilateralismo, como nos governos Clinton e Obama, há sempre a preservação da possibilidade de iniciativas unilaterais, dependendo do tema e do interesse nacional em jogo. Essa pendularidade é resultado de uma série de fatores, como: opinião pública acerca de alguns temas; atuação de grupos de interesses com influência nos processos eleitorais; cooperação bipartidária; características dos *policy makers*; e até contexto político e econômico doméstico e internacional. Destarte, as definições estratégicas de como exercer hegemonia podem variar – mesmo dentro da mesma administração – de maior a menor grau de aderência ao multilateralismo ou unilateralismo.

Considerados como uma variável interveniente, os atentados de 11 de setembro de 2001 foram um evento novo que permitiu o resgate imediato aos princípios de segurança e democracia associados aos interesses vitais dos EUA. Da mesma forma, também resultaram na desvalorização do direito internacional e do multilateralismo. Isso porque os valores democráticos internos foram gravemente violados e exigiram uma resposta imediata mais agressiva. Considerando a

pendularidade da prática americana com relação ao multilateralismo, pode-se considerar que os ataques de 11 de setembro foram um momento importante do pêndulo, que possibilitou o enrijecimento da doutrina de segurança do país, como o endurecimento da política externa e a redução da valorização do direito internacional e das instituições internacionais – em especial no aspecto da segurança. Ademais, grupos mais conservadores, em destaque os neoconservadores, retomaram uma posição de influência, inclusive dentro do Congresso. Estes encontraram, a partir dos atentados, possibilidades de aprovação de uma doutrina unilateral pronta para criar uma estrutura de guerra.

A justificativa desta temática e de seu objeto é que a excepcionalidade norte-americana, elemento encontrado nos princípios norteadores da cultura política do país, estabelece a singularidade e, ao mesmo tempo, também cria compromisso com a missão democrática. Lembrando que a excepcionalidade é sempre relacionada às condições de formação do país, com base na república democrática federalista; o que é destacado com orgulho em diversos documentos como uma “invenção” diferente do que havia como padrão nos Estados Europeus na época da independência dos EUA (PECEQUILO, 2012; TOTA, 2009). Dessa forma, a excepcionalidade como princípio da cultura política torna relevante o estudo do entendimento de multilateralismo no país.

A cooperação multilateral varia entre as diferentes áreas de interesse; ou seja, diversos fatores relacionados ao ambiente externo; atores domésticos; e questões culturais, políticas e estruturais de cada governo podem levar a atuações pendulares no campo multilateral. Embora essa ou aquela administração tenha usado mais ou menos o unilateralismo ou o multilateralismo, o que se pôde perceber é que não existe um único formato de cooperação dentro das grandes estratégias dos EUA.

Historicamente, segurança e democracia aparecem em diversos documentos e discursos oficiais dos governos, como nos relatórios *National Security Strategy* (NSS) e nos discursos *State of the Union*, analisados nessa pesquisa. Com maior ou menor peso, relacionada mais ou menos aos interesses vitais dos EUA, ali estão eles. Notadamente, a segurança é encontrada como grande preocupação da escola jacksoniana; e, por sua vez, democracia é o grande destaque da escola wilsoniana. E, portanto, a combinação desses dois elementos resulta no binômio democracia-segurança.

A relevância desse estudo se dá à medida que se entende que os EUA parecem dar maior importância para questões de segurança do que outros Estados, sendo área de tratamento constante por todas as administrações. Notadamente, os ataques terroristas de 11 de setembro desafiaram tanto as estruturas de segurança quanto a forma de lidar com esse assunto dentro e fora do país; um extremo que causou reflexo em todas as arenas. De certa forma, a partir desse momento, percebe-se que o terrorismo passou a impactar mais a segurança nacional do que outras questões globalizadas. Assuntos de segurança nacional são normalmente não-negociáveis (MINGST, 2009), o que potencializa as ações de caráter unilateral.

A forma como os governos tratam a democracia e a segurança para definir suas grandes estratégias transita entre ações multilaterais e unilaterais; no entanto, todas elas são dadas em função dos interesses nacionais. Sarkesian, Willians e Cimbala (2002) afirmam que os interesses são definidos a partir de algumas prioridades norte-americanas e classificados como vitais, críticos, sérios ou periféricos.

Os interesses vitais são aqueles entendidos como prioridade máxima, como proteção do território ou áreas diretamente ligadas a esse interesse. Necessitam de total apoio da nação e forte comprometimento militar e de recursos. Após o 11 de setembro, a proteção territorial dos EUA tornou-se prioridade, e, como se viu, W. Bush buscou mobilizar e coordenar todas as agências e departamentos norte-americanos possíveis na contenção do terrorismo. Os interesses críticos são aquelas áreas e problemas que não afetam diretamente a sobrevivência dos EUA, mas que são potenciais interesses vitais, ou seja, necessitam de tratamento constante. Mencionam-se aqui os esforços dos EUA em promover, manter e expandir os sistemas democráticos. Na terceira ordem de prioridade estão os interesses sérios, apontados como problemas que ainda não afetam criticamente os interesses de primeira e segunda ordem, mas causam desconforto para as primeiras prioridades (SARKESIAN; WILLIANS; CIMBALA, 2002). Por fim, os considerados periféricos são aqueles que não causam impacto imediato, mas que devem ser observados com mais cautela quando passam a interferir nos interesses listados como prioridades. Essas ordens de prioridade de interesses determinam a gama de opções estratégicas.

Os ataques terroristas abriram precedentes para a abordagem de interesses vitais, e, portanto, o que se viu foi a construção de uma política interna de caráter

emergencial/excepcional, traduzida em termos materiais pelo Ato Patriótico. Foi instaurado um sistema de direito bastante contraditório às liberdades individuais e à democracia. Essa nova ordem interna contou com diversos elementos: a maneira como foram julgados os suspeitos nos tribunais militares; a ampliação de poderes policiais; as escutas telefônicas e a captação de comunicações entendidas como suspeitas da internet; a instauração de tribunais *ad hoc*; o uso de provas sigilosas para realização de detenções e acusações de suspeitos; a ampliação das possibilidades de atuação de agências de segurança (FBI), especialmente em relação às ações de espionagem de organizações políticas e religiosas suspeitas localizadas dentro do território norte-americano (BERNAL-MEZA, 2005).

Embora a Doutrina Bush tenha sido cética com relação à efetividade das instituições e tratados internacionais em promoverem maior segurança, a administração de W. Bush procurou outros aliados para outras iniciativas. A cooperação ainda persistiu em outros campos, devido ao estabelecimento de instituições em outras áreas que mantiveram latentes relações mais cooperativas e multilaterais. Os EUA ainda permaneceram ativos em instituições como a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Organização Mundial do Comércio, algumas instituições das Nações Unidas e especialmente a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Por exemplo, as políticas para Coreia do Norte, Irã, Líbia e Síria – especialmente em relação ao Líbano – foram tratadas pelo multilateralismo. Em se tratando do comércio, os EUA permaneceram mais multilaterais do que muitos aliados Europeus.

No âmbito externo, o “agir unilateralmente” não pareceu uma mudança radical de comportamento, lembrando-se de políticas anteriores oriundas de ameaças externas. Grandes estratégias antes e depois do governo de W. Bush apontaram para a possibilidade unilateral em virtude de interesses nacionais – principalmente os vitais ou críticos. Não descartado, o multilateralismo foi usado, algumas vezes, como ferramenta de legitimação do poder norte-americano. Bom exemplo dessa utilização foi a iniciativa dos EUA de levarem a proposta de invasão do Iraque ao Conselho de Segurança das Nações Unidas antes da empreitada unilateral.

Barack Obama recebeu a herança da Doutrina Bush e se opunha abertamente a ela. Em seus discursos retomou a ideia de expansão de valores democráticos e multilaterais. Diferentemente da retórica, a prática não foi tão fácil e

não contou com apoio suficiente dentro do congresso para a concretização de uma série de iniciativas.

No tocante aos procedimentos metodológicos, é importante observar que, com o crescente interesse acadêmico do Brasil em estudos sobre EUA, há significativa disponibilidade de material sobre temas envolvendo esse país. Da mesma forma, ressalta-se que após levantamento bibliográfico sobre o tema, notou-se que este, de forma geral, ainda se encontra em discussão. Em nível mais específico, no tocante ao objeto da pesquisa e à análise do significado de multilateralismo para os EUA a partir dos princípios democracia e segurança, buscou-se material referente ao conceito de multilateralismo; cultura política; excepcionalismo norte-americano e política externa norte-americana; relações internacionais; política internacional; história dos EUA e organizações internacionais. Foram utilizadas fontes primárias: os *National Security Strategy* (NSS) e os discursos *State of the Union* dos governos objetos dessa tese.

Sobre a amostra documental, o *State of the Union* foi escolhido por se tratar de obrigação constitucional anual que visa relatar a situação interna e externa do país ao público interno. Busca sugerir agenda para o Legislativo para o ano que se inicia e conceder ao presidente a oportunidade de divulgar pessoalmente sua visão sobre a nação. Foram analisados 24 discursos dos seguintes períodos¹:

- a) William J. Clinton: 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 e 2000 (oito discursos)
- b) George W. Bush: 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008 (oito discursos)
- c) Barack Obama: 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016 (oito discursos)

Foram também escolhidos os relatórios conhecidos como *National Security Strategy* (NSS) – documento destinado ao público externo – dos três presidentes que constam nesta pesquisa. A escolha desses documentos se deu junto com os discursos *State of the Union* por também serem de responsabilidade do executivo americano, mas a um interlocutor diferente. Ademais, estes relatórios são mais específicos questões de segurança. O NSS é um instrumento destinado ao

¹ State of the Union Addresses and Messages: research notes by Gerhard Peters. Disponível em <<http://www.presidency.ucsb.edu/sou.php>>. Acesso em 22 fev. 2016.

executivo do governo dos EUA a fim de apresentar ao mundo os interesses e objetivos importantes para a segurança do país; nele constam orientações e ações para a implementação da estratégia de segurança nacional norte-americana. Nesta pesquisa, foram tratados onze destes documentos².

a) William J Clinton:

- *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* – 1994, 1995 e 1996;
- *A National Security Strategy for a New Century* – 1997, 1998 e 2000;
- *A National Security Strategy for a Global Age* – 2001.

b) George W. Bush:

- *A National Security Strategy of the United States of America* – 2002 e 2006.

c) Barack Obama:

- *A National Security Strategy* – 2010 e 2015.

Para análise qualitativa dos documentos, consideraram-se menções aos termos e seus sinônimos: multilateralismo; unilateralismo; instituições internacionais ou regionais; cooperação; segurança, democracia; além do binômio segurança/democracia. Para a análise quantitativa, aplicada como complementar, foi feita a contagem dos termos acima mencionados e seus sinônimos dentro dos documentos; nas ocasiões em que apareceram mais de uma vez dentro do mesmo trecho ou parágrafo, optou-se por contá-los uma única vez, considerando que o importante foi identificar a frequência com que a ideia apareceu dentro dos documentos.

Quanto à quantidade de relatórios da NSS, Clinton realizou sete documentos contra dois de W. Bush e dois de Obama. Para evitar distorções devido a essa diferença, procurou-se, na análise quantitativa, tratar os relatórios dos dois últimos anos de mandato de Clinton (2000 e 2001) para possibilitar uma comparação com um número igual de documentos produzidos pelos dois presidentes seguintes.

Para tanto, a pesquisa divide em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo, O binômio democracia/segurança na cultura política dos Estados Unidos, busca entender como se desenvolve a política

² Todos os documentos da NSS encontram-se em *National Security Strategy Archive*. Disponíveis em <<http://nssarchive.us>> Acesso em 01º mar. 2016.

externa dos EUA a partir de determinadas constantes como a existência de ameaças e alguns valores da cultura política do país. Nele define-se cultura política e é abordada a construção da tradição liberal de política externa a partir dos valores considerados constantes, em especial, democracia e segurança. Procura mostrar também que o binômio é construído, como a cultura de política externa, da combinação de elementos wilsonianos e jacksonianos. Ressalta-se como a visão do excepcionalismo americano impactou na construção e permanência desses valores e, finalmente, como as ameaças modelam a política externa dos EUA.

O segundo capítulo trata de apresentar a ampla dimensão que o significado de multilateralismo possui, e procura apresentar suas dimensões fundamentais. Destaca-se o conceito geral e as possíveis interpretações que dele fazem os norte-americanos. O capítulo mostra a ambiguidade do termo na trajetória da política externa norte-americana – que, se por um lado, criaram o multilateralismo contemporâneo, por outro o percebem como um mecanismo de estabilização da ordem internacional. Mostra-se também que a disposição dos EUA em agir multilateralmente depende tanto de seu poder relativo quanto de predisposições partidárias.

Já o terceiro capítulo discute a relação entre os partidos e a política externa dos EUA, observando as variações táticas dos dois grandes partidos do país – Democrata e Republicano. Busca-se entender a disposição destes em atuar multilateralmente e também as tradições da política externa norte-americana. Para tanto, será apresentado um histórico da formação dos partidos e serão pontuadas as Grandes Estratégias do século XX e XXI, com ênfase nas gestões de Bill Clinton, George W. Bush e Barack Obama. Nesse sentido, o objetivo do capítulo é entender como o multilateralismo foi tratado pelas lideranças da Casa Branca e em que medida foi influenciado pelas posições e ideologias dos dois grandes partidos. Busca-se também esclarecer se a cooperação partidária refletiu na execução das ações estratégicas dos presidentes.

Por fim, o quarto capítulo analisa os relatórios *National Security Strategy* (NSS) e os discursos *State of the Union* dos governos de Bill Clinton, George W. Bush e Barack Obama, buscando discutir o multilateralismo para os EUA e a relação deste conceito com democracia e segurança. Analisa-se qualitativa e quantitativamente a incidência dos termos multilateralismo, unilateralismo,

instituições internacionais, democracia, segurança, cooperação e do binômio segurança/democracia dentro dos documentos para enfim responder ao problema desta pesquisa. Também buscamos identificar se de fato os eventos de 11 de setembro aumentaram a incidência dos princípios apontados nos discursos e relatórios presidenciais. Discute-se a relação entre os partidos e a política externa dos EUA, observando as variações táticas dos partidos Democrata e Republicano. Busca-se entender a disposição dos partidos em atuar multilateralmente e também as tradições da política externa norte-americana. Com essa finalidade, será apresentado um histórico da formação dos partidos e, por fim, serão pontuadas as Grandes Estratégias do século XX e XXI.

2 O BINÔMIO DEMOCRACIA/ SEGURANÇA NA CULTURA POLÍTICA DOS ESTADOS UNIDOS

Este capítulo busca entender como se desenvolve a política externa dos EUA a partir de determinadas constantes como a existência de ameaças e alguns valores da cultura política do país. Primeiramente, apresentamos a definição de cultura política e, na sequência, abordamos a construção da tradição liberal de política externa a partir dos valores considerados constantes, como democracia e segurança. O capítulo mostra que o binômio vem, como a cultura de política externa, da combinação de elementos wilsonianos e jacksonianos. Ressalta-se como a visão do excepcionalismo americano impactou na construção e permanência desses valores. Por fim, são apresentadas as ameaças que se mostram constantes e que também modelam a política externa do país. Dessa forma, o objetivo do capítulo é demonstrar que, historicamente, democracia e segurança são palavras que descrevem e norteiam os princípios regentes da cultura política externa estadunidense, estando presentes, em maior ou menor grau, em todas as Grandes Estratégias das gestões democratas ou republicanas.

2.1 A Cultura política e a política externa

As definições de política interna e externa de um país são o resultado de uma série de fatores endógenos e exógenos ao Estado. Por isso, o conceito de cultura política auxilia na compreensão de como alguns fatores internos, culturais, sociais, políticos e econômicos, modelam algumas visões de mundo. Ajuda a entender também como alguns valores, princípios ou até ideologias persistem dentro de algumas instituições.

O conceito de cultura política passou a ser entendido como uma área de conhecimento da Ciência Política a partir de Gabriel Almond e Sidney Verba (1989)³, que usaram como base da explicação de cultura política a estabilidade democrática e as condições culturais para estabelecimento da democracia (na época, os autores destacaram o sistema político norte-americano *versus* o socialismo soviético).

³ Mais especificamente o conceito de cultura política passou a ser entendido como uma área de conhecimento da ciência política a partir do livro *The civic culture: political attitudes and democracy in five countries*, de Gabriel Almond e Sidney Verba (1963).

Nesta obra, o conceito de cultura política estava delimitado às atitudes e orientações dos cidadãos em relação aos assuntos políticos; para Almond e Verba, cultura política incluía os seguintes elementos: as orientações especificamente políticas; as atitudes com respeito ao sistema político; as diversas partes do sistema político; e o papel dos cidadãos na vida pública. Assim, a caracterização da cultura política de um país servia também para indicar a distribuição particular de padrões de orientação política com respeito a objetos políticos entre os membros da nação (ALMOND; VERBA, 1989).

Além disso, cultura política pode ser entendida de forma mais ampla. Como ferramenta, por exemplo, quando utilizada como instrumento analítico para pesquisar as crenças, os valores e as identidades dos diferentes grupos existentes na sociedade (BORBA, 2005). Outra abordagem é que a análise de cultura política pode contribuir para o comportamento político dos indivíduos, destacando a forma como os valores culturais são componentes endógenos da tomada de decisão (LANE, 1992 apud BORBA, 2005). Esse conceito serve para entender como algumas crenças, valores e padrões de orientação política interferem no processo decisório e no comportamento político dos indivíduos. Por exemplo, dependendo da característica da administração e da prioridade que cada governo dá ao binômio, se influencia de maneira diversa as ações externas e o modo como o país lida com o multilateralismo nas relações externas.

O conceito de cultura política se torna útil também quando buscamos analisar o peso dos princípios enraizados na cultura dos EUA e os impactos destes na caracterização dos governos. O contexto do funcionamento do sistema norte-americano, suas implicações para o processo de formulação e implementação de políticas e as relações sociais originam-se na República do século XVIII. Após a independência de 1776, diversos valores, princípios, mecanismos concretos de organização do governo e procedimentos eleitorais permaneceram como princípios norteadores da cultura política dos EUA. Segundo Pecequillo (2012), é esse fato que explica, inclusive, o fato da existência de apenas dois partidos dominantes no país – o Republicano e o Democrata. Dentre tais valores e princípios destacam-se o excepcionalismo americano, a democracia e a segurança.

Considerando a importância do Congresso e dos partidos políticos dentro da democracia dos EUA, é preciso considerar essas instituições no processo de

elaboração de política externa norte-americano. Assim como os líderes do Executivo carregam elementos da cultura política, outros atores e instituições – que influenciam na tomada de decisão – assim o fazem.

2.2 A tradição liberal dos EUA: valores, princípios e política externa

A tradição liberal americana tem influenciado as doutrinas de política externa a partir de um corpo conceitual de princípios e valores, dentre os quais se destacam segurança e democracia. Ao observar o histórico das políticas externas dos EUA, notam-se duas constantes: em primeiro lugar, a ameaça sempre está presente, seja ela um Estado, um ator não estatal ou até uma união desses dois – como no caso dos *Rogue States*, tratados muitas vezes como criadouros do terrorismo; em segundo lugar, os princípios e valores que norteiam a cultura de política externa do país, enraizados no corpo político e social: democracia, liberdade e segurança, muito ligados ao *American exceptionalism*.

O excepcionalismo norte-americano origina-se da percepção da república democrática como experimento superior que deve servir como exemplo às demais sociedades. Esses elementos encontram-se na Declaração de Independência em 1776, na Constituição e nos artigos publicados em *O Federalista* (PECEQUILO, 2012). O sentimento de excepcionalismo deriva da ideia de que a nação é diferente e superior às demais. Nesse sentido, o *American exceptionalism* é composto por um conjunto de palavras-chave que nomeiam crenças fundamentais da visão de mundo dos americanos, dentre eles fé; patriotismo; nacionalismo; perseverança, eficiência, engenhosidade e, é claro e segurança (Tota, 2009). A palavra democracia está inclusa na ideia de excepcionalidade – ou seja, os norte-americanos tramam a si próprios como únicos por terem formado uma república democrática federal e, portanto, consideram-se exemplo de democracia. Contudo, Mead (2002) em sua renomada obra *“Special Providence: American Foreign Policy and how it changed the world”* destaca que os EUA não são afortunados por simplesmente possuírem uma forma de governo democrático, uma constituição federal que mantém uma república onde as diversas vozes são ouvidas. Segundo ele “we are fortunate in the political culture that informs our democratic Society” (MEAD, 2002, p. 311).

Alexis Tocqueville foi o primeiro pensador a descrever o território norte-americano como um lugar excepcional, destacando a façanha dos EUA em terem desenvolvido um pensamento ideológico unitário. Tocqueville apontou que as visões de Washington e Jefferson eram originais, ideias essas que fundamentaram a nação americana e a peculiaridade da política externa dos EUA (NASSER, 2010). Este pensamento foi construído baseado no tripé que orienta o pensamento político liberal: liberdade, igualdade e fraternidade, e vem sendo constante nos discursos dos presidentes norte-americanos.

Louis Hartz (1955) em seu livro “The Liberal Tradition in America” – abordou os EUA como país diferente de outros. Hartz argumenta que os EUA não tiveram a experiência de uma sociedade feudal, socialista ou revolucionária; assim, mesmo no auge da luta de independência, foram mantidos os traços liberais. Trata-se de um legado histórico a liberdade social, política e jurídica que faz parte do cotidiano dos norte-americanos: sem hierarquia social havia, então, democracia; os EUA eram o retrato da igualdade de classes; e, nesse espaço onde todos seriam iguais, a democracia consolidou-se como o principal símbolo da tradição liberal (JUNQUEIRA, 2014).

Segundo Santos (2010), alguns princípios que formam a base da política externa norte-americana: o primeiro é que os valores e princípios da democracia liberal ocidental são universais e, portanto, todos os povos do mundo desejam tornarem-se democráticos; o segundo é que as democracias não lutam entre si; e o terceiro é que a promoção da democracia faz o mundo mais seguro e mais próspero para os EUA. De acordo com a visão estadunidense, esses princípios permitem entender que a missão americana perante a humanidade é trazer-lhe liberdade e democracia (SANTOS, 2010). O primeiro princípio destaca o binômio, na medida em que, para os norte-americanos, a promoção da democracia leva a maior segurança global e por isso, é tratada como um bem para a humanidade. O segundo princípio relaciona os valores liberais à paz e à segurança, muito embasado pela paz kantiana. O terceiro princípio associa valores ideológicos liberais aos interesses nacionais americanos. Trata-se de um princípio chave da doutrina da política externa americana, em especial no pós Guerra Fria.

As gestões do pós-guerra fizeram uso constante dos três princípios e da missão americana, embora cada uma tenha enfatizado diferentemente os princípios

e a missão de acordo com as orientações ideológicas e partidárias dos presidentes e seus assessores, ou seja, como cada administração encarava o papel dos EUA na nova ordem internacional e os desafios externos (SANTOS; TEIXEIRA, 2013).

Mead Russel (2002) aponta que as diretrizes do papel dos EUA no mundo foram dadas a partir da “moralidade e da economia” (MEAD, 2002, p. 141) e não da geopolítica. Trata-se de uma ideia apoiada pelos personalidades políticas norte-americanas que defenderam e definiram os princípios da democracia liberal norte-americana e o livre mercado como ingredientes para a melhor política externa. Estes, contudo, não se tratam de movimentos intelectuais ou políticos, mas sim se referem ao conjunto de valores sociais, culturais, religiosos dos norte-americanos. Alexander Hamilton, Thomas Jefferson, Andrew Jackson e Woodrow Wilson são grandes representantes desses ideais e marcaram em grande medida a cultura de política externa estadunidense.

Cada uma dessas quatro escolas juntas representam a complexidade da política externa norte-americana e promove distintas contribuições para o debate sobre poder nacional, mas que também se influenciam mutuamente. Essas escolas são complementares e ao mesmo tempo flexíveis na medida em que se adaptam ou enfatizam alguns pontos conforme as circunstâncias. Hamilton, Jefferson, Jackson e Wilson promoveram diferentes visões do poder nacional; contudo, as quatro escolas contam com dois elementos em comum: i) grande preocupação da construção do poder nacional junto da coesão da sociedade Americana; ii) promoção do poder internacional por meio do poder brando e duro (MEAD, 2002, p. 311). Segundo o autor, uma das vantagens de ter quatro escolas dominantes em detrimento de uma é que isso aumentou o leque de orientações de política externa, o que potencializou tendências pragmáticas e busca por resultados.

Thomas Jefferson foi o terceiro presidente dos EUA e o principal autor da Declaração de Independência, tendo inspirado a formação do Partido Democrata. Jefferson primava pela preservação da República e acreditava que a liberdade vigente dentro dos EUA era resultado de um grande suporte militar junto de projetos internacionais de larga-escala - para ele, o republicanismo combateria o imperialismo britânico. Jefferson, no concernente à política externa, defendia a minimização dos compromissos exteriores, preocupava-se mais com a política doméstica e não via como prioridade a ação transformadora dos EUA no mundo. Por

essa grande preocupação com a arena doméstica, Mead (2002) trata os jeffersonianos como isolacionistas.

Alexander Hamilton, um dos pais fundadores dos EUA, liderou a corrente federalista que apoiava a formação de um governo forte em torno das treze colônias e foi o primeiro secretário do Tesouro. Defendia o engajamento internacional, mas seu foco era a busca de vantagens econômicas para as empresas norte-americanas no exterior, com o livre mercado e a expansão da economia. Nesta linha, o poder dos EUA relaciona-se à sua capacidade de garantir mercados. Ou seja, os elementos hamiltonianos baseiam-se na defesa de interesses norte-americanos, mais do que de valores. Essa escola defende que é importante preservar os valores domesticamente, mas ao mesmo tempo buscar conquistar novos mercados e parceiros no exterior, independentes de alianças já existentes. Além disso, o hamiltonianismo defende que é uma obrigação norte-americana a transformação de regimes não democráticos em democracias. Os hamiltonianos, então, enfatizam o comércio e as finanças, são menos protecionistas e costumam apoiar o livre comércio como política econômica necessária a uma potência hegemônica. Por priorizar a defesa dos interesses econômicos norte-americanos, os partidários dessa escola podem ser tratados como Internacionalistas econômicos (MEAD, 2002).

Segundo Mead (2002) a importância da liderança na elaboração de política externa e a construção de um consenso popular em torno dessa política pode ser bem ilustrada pela carreira de Andrew Jackson. Jackson, considerado um herói da guerra contra a Inglaterra, foi eleito com grande apoio e envolvimento popular, inexistente em governos anteriores, já que as disputas políticas até o governo de John Quincy Adams (1825-1829) eram restritas a uma elite intelectual ou financeira. Para a opinião popular,

[...] Adams era símbolo da aristocracia financeira, um sujeito formado segundo os costumes da Corte e cujas prioridades eram voltadas apenas aos interesses de banqueiros e especuladores. [...] Andrew Jackson, por outro lado, agregava os valores considerados necessários para concretizar o “destino” americano” (TOTA, 2009, p. 69).

Era ainda muito culto e perspicaz, o que fortaleceu o legado jacksoniano na cultura de política externa dos EUA – conhecida como América Jacksoniana. Tota (2009) aponta que, como militar, Jackson dispunha de uma percepção prática e objetiva da realidade e Mead (2002) complementa que

As a hero in WO wars against Britain, a victor in Indian wars, and someone widely admired for his n-nonsense approach to Spanish weakness and misrule in Florida, Jackson enjoyed an enormous degree of trust among ordinary American citizens (MEAD, 2002, p. 329).

A partir deste apelo popular, Jackson cultivou o alto grau de confiança entre os cidadãos americanos, por meio de uma vida pública voltada ao bem comum da nação. Resolveu questões importantes, como a mudança da forma de preenchimento de cargos públicos, que até seu governo eram ocupados por meio de indicações presidenciais – estabeleceu uma rotatividade de cargos nas burocracias do Estado, eletivos e não mais nomeados. Jackson ocupou a presidência entre 1829 a 1837, período em que os princípios democráticos se propagavam e se consolidavam (TOTA, 2009).

O foco central de Jackson era a luta pela honra e segurança dos EUA, com forte apoio militar, que - ainda que para uso raro – poderia constranger o inimigo. Então, a base do jacksonianismo centra-se nas forças militares norte-americanas; ou seja, na ideia de que os EUA, em caso de ameaça, devem utilizar forças militares sem perder tanto tempo com diplomacia. Além disso, não há tanta preocupação com a defesa de valores norte-americanos como na escola de Wilson; e nem tanto a defesa dos interesses nacionais da escola hamiltoniana. Quer dizer, o jacksonianismo prioriza a segurança física e econômica do povo americano; assim, segundo essa escola, o envolvimento dos EUA em conflitos externos deve ser em função de alguma ameaça iminente ou de uma agressão, devendo se empenhar para obter vitória (MEAD, 2002).

Os jacksonianos representam uma orientação mais populista nacionalista expansionista (MEAD, 2002). Trata-se de uma escola essencialmente ligada à cultura da honra, independência, orgulho militar, grandes líderes heróis e também pautada em símbolos como a Revolução Americana, a Constituição, a democracia e a liberdade. Assim, embora se possa compreender os jacksonianos como isolacionistas, a escola está mais ligada ao realismo clássico, que defende, por exemplo, vigilância constante, forças e recursos militares fortes e disponíveis para usar no exterior se necessário e realização guerras preventivas, sempre em nome do interesse nacional norte-americano (MEAD, 2002).

Woodrow Wilson também marcou a tradição da política externa norte-americana. Entre os princípios que defendia estão mundo seguro para democracia,

autodeterminação dos povos, livre-câmbio, diplomacia aberta e segurança coletiva internacional; assim como a rejeição do imperialismo militar, das monarquias absolutistas e das alianças baseadas no egoísmo, do protecionismo e nacionalismos (NASSER, 2010). A base da política externa de Wilson encontrava-se nos preceitos ideológicos de Thomas Jefferson, um dos Pais Fundadores dos EUA, que acreditava que a expansão comercial continental poderia ser alcançada pelo comércio e não por políticas militaristas. Para Wilson, os EUA deveriam assumir um novo papel diante do mundo: disseminar valores progressistas do internacionalismo liberal e, a partir disso, criar uma nova ordem internacional. Foi ele o responsável por expor ao mundo a ideia liberal norte-americana. Naquele momento, ele acreditava que o militarismo era um fenômeno europeu, perigoso e que deveria ser evitado.

Segundo Nasser (2010), o excepcionalismo americano pautava-se na ideia do sucesso dos valores liberais capitalistas norte-americanos, o que se opunha rigidamente a uma política externa nos moldes imperialistas e colonialistas europeus. Nesse ideal, os EUA seriam líderes de um sistema internacional orientado pela paz, livre comércio e autodeterminação dos povos. O autor ainda aponta que

A ideia de excepcionalismo americano era um produto da experiência americana que se fortaleceu especialmente após a Guerra Civil. Foi ancorada no ideais republicanos de liberalismo individualista ao término do século XIX e tornou-se um tipo de religião secular da política aplicada ao sistema internacional. Essa doutrina de excepcionalismo influenciou Woodrow Wilson, que pretendia utilizá-la para desmoronar o mundo dos reis, os impérios, os aristocratas e as classes privilegiadas como republicanismo democrático americano. (...) o projeto de uma nova ordem internacional de Woodrow Wilson não tinha qualquer indício da ideia de um grande império americano. Aliás, sempre se opôs vigorosamente ao imperialismo e ao colonialismo (NASSER, 2010, p. 156).

Embora o antimilitarismo wilsoniano pareça ser contraditório – vide as ações norte-americanas no México, Caribe e outras regiões da América Central – Mead (2002) aponta que o idealismo na política externa é demasiadamente relacionado à escola wilsoniana, mas alerta que “(...) *the ideas that underlie this Wilsonian school are more deeply rooted in the national character and more directly related to the national interest than might appear at first glance*” (MEAD, 2002, p. 134).

Wilson defendia que os valores da liberdade deveriam ser universalizados mundialmente e, com a criação de instituições, criar-se-ia um mundo seguro para democracias. Em suma, a defesa dos valores universais no mundo, como direitos humanos e democracia; a busca da propagação dos valores norte-americanos ao

redor do globo; e a busca de estabelecer a democracia em outros países, é de base wilsoniana (MEAD, 2012).

Os Quatorze Pontos de Wilson explicitaram uma ordem internacional que deveria (ou poderia) ser mais justa, igualitária e pacífica, dentro de uma organização internacional. A ideia de Wilson sobre a democracia norte-americana era que ela havia se desenvolvido organicamente, por meio de um processo da expansão de um governo autônomo e não por meio de rebeliões destrutivas, cujo objetivo era subverter outro sistema político (NASSER, 2010).

A ideia da Liga das Nações foi um dos principais pilares do liberalismo internacional de Wilson, o que acabou por concretizar o wilsonianismo norte-americano – conhecido principalmente pelo princípio de expandir a noção de liberdade para todos os países do mundo e por ter aproximado a doutrina do excepcionalismo com a visão de responsabilidades dos EUA no sistema internacional. Mais do que isso, os wilsonianos apoiam a ideia de que os interesses norte-americanos mobilizam outros países a aceitarem os valores básicos dos EUA e conduzem suas políticas externa e doméstica baseadas nestes princípios e por esses motivos, podendo ser tratados como idealistas internacionalistas (MEAD, 2002).

Considerando essa cultura de política externa, pode-se dizer que o binômio segurança/democracia vem, majoritariamente, da combinação de elementos jacksonianos – pela ênfase nas questões de segurança; e wilsonianos, pela grande preocupação com os valores democráticos e de liberdade.

John Ikenberry é um autor que também auxilia no debate sobre a construção da cultura de política externa dos EUA. Ikenberry (2009) destaca que a tradição liberal norte-americana possui traços específicos, mas que também sofreu mudanças ao longo da história. Muitas das questões de política externa refletem o conflito entre construção de uma ordem global de comércio e uma ordem baseada nos princípios democráticos e de proteção aos direitos humanos. Dessa forma, pode-se dizer que a tradição liberal americana se baseia: i) na crença na importância do livre comércio como fator civilizador e integrativo dos Estados; ii) na ideia de que os regimes democráticos são a melhor opção, uma vez que Estados democráticos são mais dispostos a cooperar para ganhos mútuos em um sistema internacional baseado em regras; iii) na visão de que as instituições internacionais e as regras

facilitam e reforçam a cooperação e a resolução de problemas coletivos; iv) na ideia de que a soberania não deve ser entendida conforme a visão clássica, ou seja, não é um valor absoluto; e v) na ideia de que o direito internacional deve sempre ser respeitado.

Conforme aponta Ikenberry (2009), o internacionalismo liberal tem se diferenciado no que diz respeito à soberania dos Estados, regras, instituições e autoridade – a grande questão não resolvida da ordem liberal é como ela deve ser governada, quem dita as regras e se posiciona como autoridade. Em suma, o internacionalismo liberal é pautado em algumas ideias: i) a promoção de um sistema aberto, baseado em regras em que os Estados podem negociar e cooperar para atingir ganhos mútuos; ii) a suposição de que os povos e governos tem interesses comuns no estabelecimento de uma ordem mundial cooperativa organizada em torno dos princípios de contenção, reciprocidade e soberania; iii) a ideia de que os Estados podem superar restrições e cooperar para resolver dilemas de segurança, encaminhar por uma ação coletiva e criar um sistema aberto e estável; e iv) a suposição de que Estados poderosos exercerão o poder de forma moderada, buscando transmitir credibilidade e conseguir compromissos de outros Estados.

Embora o autor entenda que a tradição liberal norte-americana é hegemônica, ainda assim identifica três modelos de internacionalismo liberal diferentes, os quais ele intitula de versão 1.0, versão 2.0 e versão 3.0:

The first is associated with the ideas that Woodrow Wilson and Anglo-American liberals brought to the post-World War I international settlement; the second is the Cold War liberal internationalism of the post-1945 decades; and the third version is a sort of post-hegemonic liberal internationalism that has only partially appeared and whose full shape and logic is still uncertain. In its early twentieth century form, liberal order was defined in terms of state independence and the building of an international legal order that reinforced norms of state sovereignty and non-intervention (IKENBERRY, 2009, p. 71).

A versão 1.0 do internacionalismo liberal proposta por Ikenberry corrobora com a vertente wilsonianista. Três ideias centrais resumem essa versão: i) os Estados deveriam criar uma rede de livre comércio e cooperação; ii) crença na autodeterminação dos povos; e iii) visão progressista da história. Nessa versão, Wilson colocou em destaque o papel da Liga das Nações – instituição que fora idealizada como um foro de cooperação para a segurança coletiva internacional, aberto a todos os Estados. A ideia de uma ordem liberal aberta e plural integraria

inclusive Estados não democráticos ao sistema de segurança coletiva e estes Estados, com o tempo, poderiam mais facilmente transformar-se em regimes democráticos, após terem seus comportamentos pautados por normas e leis internacionais. Contudo, Wilson não enfatizou a democracia como algo crucial na instituição; a maior preocupação era a promoção da paz, por meio de arbitragem e redução de armamentos, com o possível uso de sanções coletivas. Outro elemento importante no liberalismo idealista de Wilson era a crença na soberania absoluta dos Estados – ou seja, todos os Estados, pequenos ou grandes, fracos ou poderosos, deveriam desfrutar de igual direito à soberania e à integridade territorial livre de agressão externa. Esse foi foco de paralisia do órgão por diversas vezes, uma vez que o princípio de autodeterminação dos povos era sempre evocado pelos Estados-membro.

Por isso, foi um modelo internacionalista liberal ambicioso e limitado. De certa forma, a ideia de transformar uma ordem global antiga baseada no balanço de poder, esferas de influência, rivalidades militares e alianças em uma ordem liberal baseada no Estado-Nação e no direito internacional pode ser tratada como ambiciosa. Por outro lado, a limitação se deu na medida em que o internacionalismo de Wilson foi incapaz de criar instituições com potencial de alterar o *status quo* da época. Patriota (1998) argumenta que a Liga das Nações não só não resolveu os conflitos internacionais como acabou por transferir as divergências e disputas dos Estados para seu interior.

Sobre o internacionalismo liberal 2.0, Ikenberry (2009) salienta que, durante a década de 1940, o então Presidente Franklin Delano Roosevelt não intencionou alterar a lógica do internacionalismo liberal, mas sim incluir um tratamento mais realista, por meio da busca da maior participação dos “policiais”, Estados mais poderosos na nova ordem internacional liberal. Não se pode negligenciar que o contexto político daquele momento contribuiu para a emergência dessa versão do internacionalismo liberal – em destaque, a reconstrução da Europa, a integração da Alemanha e do Japão na ordem econômica e política do pós-guerra e o início da Guerra Fria com a contenção do comunismo soviético pelo bloco ocidental.

Portanto, criou-se uma versão do liberalismo com um papel maior para as grandes potências, uma agenda mais expansiva e maior ênfase para as instituições de governança. O resultado foi um sistema mais institucionalizado e ocidentalmente

centrado a partir de uma liderança dos EUA. Tal liderança encontrou espaço para emergir devido a dois fatores: ameaça soviética e enfraquecimento dos Estados europeus (PATRIOTA, 1998; McCALLA, 1996). Não se pode aqui esquecer o papel do dólar na economia global, umas das evidências e causas dessa liderança norte-americana. O internacionalismo liberal 2.0 também originaria uma nova forma de lidar com as questões relativas à segurança no sistema internacional – segurança nacional deveria ser buscada com auxílio de um Estado “ativista” e “permanentemente mobilizado” em diversas esferas, tais como: econômica, política e, é evidente, militar. Ou seja, os EUA deveriam sempre projetar poder, em âmbito externo, buscando adequar o sistema internacional aos seus interesses estratégicos (IKENBERRY, 2009).

Contudo, alguns fatores podem ser elencados como inibidores do internacionalismo liberal 2.0: o colapso do padrão ouro, o início do não-sistema (durante a década de 1970) e a expansão das economias de diversos países; o fim da Guerra Fria, uma vez que os EUA perderiam o seu status de provedor global de segurança; e a contraposição da União Soviética que levava os EUA a se mobilizarem com base na ideia de responsabilidade global. Além disso, o fim da ordem bipolar naturalmente tornou mais difícil aos Estados mais poderosos o exercício de liderança efetiva.

Considerando a versão 3.0, o autor ressalta que seria um modelo, embora ainda incerto, provavelmente respaldado em modos complexos de cooperação internacional, em que a soberania dos Estados seria relativizada e parte da autoridade política seria transferida para foros internacionais. Isso divergiria da versão liberal do início do século XX, baseada na interdependência dos Estados e na criação de uma ordem legal internacional erigida em normas de soberania e não-intervenção.

A ordem internacionalista liberal 3.0, foi apontada como algo que ainda não foi concluído, ainda está acontecendo, tendo, portanto, mais restrições para avaliá-la. De qualquer forma, Ikenberry (2009) constata alguns elementos importantes que já podem ser identificados. Primeiramente, a ordem liberal 3.0 não combina com rigidez hierárquica da versão 2.0. Na verdade, o autor ressalta que quando o assunto é hierarquia, os dois extremos podem colocar em risco a ordem liberal: a hierarquia na sua forma extrema, como no império; ou a baixa hierarquia, como na

experiência da era de Wilson; ou seja, enquanto os EUA podem reduzir seu papel dentro da operação do sistema, outros canais multilaterais poderão ser iniciados, tanto de diálogo quanto de ação política.

A segunda questão refere-se à autoridade legítima e à soberania pós-Westfaliana, uma vez que será necessária a busca por maneiras de conciliar regras e instituições com autoridade internacional legítima. Como exemplo, o autor aponta que

The human rights revolution makes the international community increasingly concerned with the internal workings of states. So too does the new international-threat environment—a situation where growing “security interdependence” is making each country’s security increasingly dependent on what goes on elsewhere, including elsewhere inside of states. The international community is going to need capacities and legitimate authority to intervene in weak and troubled states (IKENBERRY, 2009, p. 80).

Finalmente, o terceiro elemento diz respeito à democracia e ao Estado de Direito. Ikenberry (2009) argumenta que será um desafio cada vez maior a construção de autoridade e capacidade internacionais - por meio de organismos e instituições internacionais, sem prejudicar a autoridade popular dentro dos Estados democráticos liberais. Para ele, isso ainda é um desafio, mas que é inevitável o papel crescente da comunidade internacional no funcionamento do sistema global. É certo que *“The human rights revolution and the rise of international norms of ‘deviance’ carry with them expectations that the outside world will act when governments fail to act properly”* (IKENBERRY, 2009, p. 81). Inegável que isso entra em conflito com a soberania dos Estados.

De fato, os EUA foram os grandes patrocinadores e apoiadores do projeto internacional liberal no século XX. É importante notar que o papel e a função norte-americanos na ordem internacional liberal são diferentes de tempos em tempos. Na verdade, a preponderância norte-americana tem simultaneamente, facilitado e impedido o funcionamento de uma ordem liberal. Após a Segunda Guerra Mundial, os EUA tornaram-se gradualmente os organizadores hegemônicos e gestores da ordem liberal ocidental – apoiaram regras e instituições representantes do internacionalismo liberal. Contudo, sempre preservaram alguns privilégios, como posições importantes dentro das instituições e direitos a veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas. De certa forma, os EUA se tornaram *“owner and operator” of the liberal capitalist political system*, nas palavras de Ikenberry (2009, p. 72).

2.3 Discutindo o binômio Democracia/Segurança: uma conjugação do wilsonianismo/jacksonianismo

Como se viu, o binômio democracia/segurança é originado da combinação de expressões wilsonianas e jacksonianas. A escola wilsoniana ressalta a defesa e a difusão dos valores norte-americanos (entendidos como universais) como direitos humanos e democracia. Já a escola jacksoniana elenca elementos militares e de cunho realista clássico, com ênfase na utilização de força militar em caso de ameaça, ou seja, a ênfase é na segurança física e econômica dos EUA. Então, o que é o binômio? O que de fato ele significa?

Em primeiro lugar, pretende-se explorar o princípio democracia. A definição é ampla, mas Dahl (2009) é o autor que melhor organiza o debate a partir de uma visão procedimental e não substancial. O autor destaca cinco critérios para um bom processo democrático: i) participação efetiva; ii) igualdade de voto; iii) entendimento esclarecido; iv) controle do programa de planejamento; e v) inclusão de adultos. Sobre participação, o autor coloca que antes de ser adotada uma política pela associação, todos os membros devem ter oportunidades iguais e efetivas para fazer os outros membros conhecerem suas opiniões sobre esta política. Sobre o segundo critério, ele ressalta que, no momento em que a decisão política for tomada, todos os membros devem ser contados como iguais. Sobre entendimento esclarecido, ele diz que cada membro deve ter oportunidades iguais e efetivas de aprender sobre as políticas alternativas importantes e suas prováveis consequências. Sobre o quarto critério, é enfatizado que os membros devem ter a oportunidade exclusiva para decidir como e quais itens devem ser inseridos no planejamento. E por fim, a inclusão de adultos diz respeito ao direito pleno de cidadãos aos adultos residentes permanentes – estendido a todos ou pelo menos a maioria dos adultos nessas condições.

Ele ainda aponta que “[...] a democracia tem pelo menos dez vantagens em relação a qualquer alternativa viável” (DAHL, 2009, p. 58): i) evita governo de autocratas cruéis e corruptos; ii) garante aos seus cidadãos diversos direitos fundamentais que os regimes não democráticos não oferecem; iii) garante a seus cidadãos uma liberdade pessoal mais ampla do que qualquer alternativa viável a ela; iv) ajuda a proteger os interesses fundamentais das pessoas; v) proporciona

oportunidade máxima para as pessoas viverem sob leis de sua própria escolha; vi) proporciona oportunidade máxima para exercer a responsabilidade moral; vii) promove o desenvolvimento humano melhor do que qualquer alternativa viável; viii) promove um grau elevado de igualdade política; ix) não entra em guerra com outras democracias; x) tende a ser mais próspera do que qualquer país não democrático.

Então, considerando esses elementos, deve-se diferenciar a democracia real da ideal a partir da seguinte pergunta: *“Dados os limites e as possibilidades do mundo real, que instituições políticas são necessárias para corresponder da melhor maneira possível aos padrões ideais?”* (DAHL, 2009, p. 40). E a conclusão que se chega é que por real entende-se o sistema representativo de governo; e, por ideal, o valor absoluto a ser alcançado abrangendo valores universais.

A noção de democracia nas políticas de assistência norte-americana pauta-se nas teorias de transição e consolidação democráticas. A primeira sugere a alteração e introdução de instituições democráticas, como, por exemplo, mecanismos eleitorais necessários para o funcionamento da democracia representativa. Já o segundo item aponta para a consolidação de conteúdo democrático nas instituições e na sociedade (BARROSO, 2013).

A promoção da democracia compõe historicamente ações de política externa dos EUA desde a edição do *Foreign Assistance Act* em 1961. Essa preocupação está explícita nos documentos e dentro das instituições, conforme se pode observar na descrição abaixo, retirada do site do Departamento de Estado dos EUA:

Democracy and respect for human rights have long been central components of U.S. foreign policy. Supporting democracy not only promotes such fundamental American values as religious freedom and worker rights, but also helps create a more secure, stable, and prosperous global arena in which the United States can advance its national interests. In addition, democracy is the one national interest that helps to secure all the others. Democratically governed nations are more likely to secure the peace, deter aggression, expand open markets, promote economic development, protect American citizens, combat international terrorism and crime, uphold human and worker rights, avoid humanitarian crises and refugee flows, improve the global environment, and protect human health (UNITED STATES. DEPARTMENT OF STATE, 2017a).

Fica clara a visão sobre democracia, promoção dos Direitos Humanos e a importância que estes princípios ocupam na política externa dos EUA. É também evidente a relação que existe entre democracia, segurança internacional e, é claro, os interesses nacionais norte-americanos. Neste trecho, a democracia é tratada

como um interesse nacional, primordial para a proteção de outros interesses do Estado. Essa relação entre democracia e interesses nacionais se dá na medida em que aquela está ligada à paz, à redução da agressão no sistema internacional, à expansão de mercado, ao aumento de desenvolvimento econômico, à proteção dos cidadãos, ao combate ao terrorismo, ao combate ao crime organizado, à defesa dos direitos humanos, e às questões ambientais e de saúde pública internacionais. Ou seja, defender e expandir a democracia são o caminho, na visão dos norte-americanos, para a solução de grande parte dos problemas internacionais, e dos EUA.

Dados esses objetivos, são elencadas quatro metas: a primeira é promover a democracia como um meio para alcançar a segurança, estabilidade e prosperidade para o mundo inteiro; a segunda é auxiliar as democracias recém-formadas na aplicação dos princípios democráticos; a terceira é oferecer apoio aos que lutam em prol da democracia ao redor do mundo para que melhorem os aspectos democráticos de seus próprios países; e por último, a quarta meta é identificar e denunciar os regimes que negam aos seus cidadãos o direito de escolher seus líderes em eleições livres, justas e transparente (US. DEPARTMENT OF STATE, 2017a).

A partir dessas metas, percebe-se que os EUA não possuem somente a intenção de expandir a democracia, mas também “auxiliar na aplicação dos princípios democráticos”, “promover assistência democrática” para a criação de “democracias vibrantes nesses países” e “identificar e denunciar” regimes que não estejam de acordo com esses princípios. Essa questão processual é de fato importante, talvez a mais mensurável dentre os procedimentos democráticos. O Departamento de Estado destaca esse aspecto da seguinte forma:

The United States remains committed to expanding upon this legacy until all the citizens of the world have the fundamental right to choose those who govern them through an ongoing civil process that includes free, fair, and transparent elections (US. DEPARTMENT OF STATE, 2017a).

Em defesa dessa ação, para demonstrar o “grande legado americano para o mundo”, o órgão destaca o significativo crescimento de democracias no mundo: de 30 democracias em 1974 para 117 em 2017. Além disso, ressalta um grande

número de nações que fizeram a transição democrática de forma bem-sucedida e muitos outros países que ainda se encontram em diferentes estágios de transição.

O governo americano possui alguns órgãos que lidam com a questão democrática e temas afins. O *Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor* (DRL) –que fica dentro do Departamento de Estado dos EUA – é responsável por apoiar e promover programas de expansão democrática ao redor do mundo. O DRL é órgão mais emblemático de promoção democrática nos EUA e é responsável pela supervisão do *Human Rights and Democracy Fund* (HRDF), fundo estabelecido em 1988 pelo Congresso norte-americano para “emergências democráticas”. O DRL pode usar os recursos do HRDR e também do *Regional Democracy Fund* para apoiar os programas democráticos, incluindo ações de monitoramento de eleições e supervisão de desenvolvimento parlamentar (US. DEPARTMENT OF STATE, 2017a).

O HRDF é um fundo flexível e de rápido acesso pelo governo e é considerado, segundo o próprio *Departamento de Estado*, como um programa inovador, mas de alto risco. O programa permite que os EUA promovam democracias e liberdades pessoais, minimizando violações de direitos humanos; apoiem as democracias recentes em todo o mundo; e abram espaço político em democracias com dificuldades e em regimes autoritários. O Departamento ainda aponta que “*sometimes DRL’s HRDF programming is the only US assistance available to citizens fighting to change their societies*” (US. DEPARTMENT OF STATE, 2017b).

A lista das áreas dos programas do DRL é uma boa ferramenta para ilustrar a atuação norte-americana nas regiões foco de assistência democrática ⁴ (US. DEPARTMENT OF STATE, 2017c). A região que mais recebeu recursos por meio dos programas do DRL foi o Oriente Médio; o próprio Departamento de Estado divulga que o montante gasto nessa área ultrapassou U\$ 200 milhões somente no Iraque, em mais de 50 programas diferentes. O Norte da África também recebeu uma quantia significativa, cerca de U\$ 32 milhões em 22 programas. Os tópicos mais importantes incluíram empoderamento feminino, treinamento de jornalistas, participação política, reforço de regulamentos e leis, programas para jovens e apoio

⁴ Os dados dos recursos, programas e países citados aqui referem-se ao período de 1998 a 2010.

à observação das prisões. Os países que mais receberam apoio foram Argélia, Irã, Iraque, Líbano, Marrocos, Arábia Saudita, Síria e Cisjordânia/Gaza.

Embora o Norte da África tenha sido foco de maior preocupação dos EUA, o restante da África também recebeu aportes significativos, quase U\$ 17 milhões em 24 programas do DRL. Os tópicos dos programas incluíram prevenção de recrutamento de crianças soldado, empoderamento de eleitor, ampliação e melhorias da cobertura na mídia, monitoramento de direitos humanos e documentação. Os principais países de destino desses programas na África foram Angola, Burundi, Cote d'Ivoire, República Democrática do Congo, Etiópia, Guiné, Libéria, Sudão e Zimbabuê.

O hemisfério ocidental também foi alvo de investimentos desse órgão americano: U\$ 35 milhões em 33 programas, cujos principais tópicos foram assistência forense, combate à violência contra mulheres e crianças, apoio a grupos indígenas e liberdade de imprensa. Os principais países deste programa foram Bolívia, Equador, El Salvador, Guatemala, Haiti e Venezuela. Na Europa e na Eurásia, os EUA investiram pelo o DRL mais de U\$ 32 milhões em 28 programas, cobrindo temas que variaram desde a proteção de Roma e fortalecimento da sociedade civil à formação jornalística e reconciliação interétnica. Os países que mais recebem esses apoios são Azerbaijão, Bielorrússia, Bósnia e Herzegovina, Geórgia, Rússia e Sérvia.

Sudeste da Ásia e Pacífico também são uma região de destaque com relação à quantia do aporte investido pelos EUA: mais de U\$ 93 milhões na região em 50 programas. Os principais tópicos dos programas foram educação democrática, empoderamento feminino, promoção de direitos humanos e de direitos da sociedade civil. Os países que mais receberam foram Birmânia, Camboja, China, Timor-Leste, Indonésia, Laos, Malásia, Coreia do Norte, Filipinas, Tailândia e Vietnã.

Na Ásia Central do Sul o DRL possui mais de 28 programas, com financiamento que já ultrapassou U\$ 17 milhões. Os principais tópicos são inovação e desenvolvimento da mídia; defesa de igualdade de gênero, melhoria da proteção dos direitos políticos, trabalhistas e humanos. Os principais países receptores desse apoio são Afeganistão, Bangladesh, Cazaquistão, Quirguistão, Nepal, Paquistão, Tadjiquistão, Turquemenistão, Uzbequistão.

Importante notar que o DRL busca ser autossustentável com os recursos que lhes são destinados do HRDF. Em 1998, o HRDF contava com U\$ 7,82 milhões de dólares, tendo passado para U\$ 207 milhões em 2010 (US. DEPARTMENT OF STATE, 2017b). No entanto, é permitida – e muitas vezes necessária – a busca de recursos adicionais de outros órgãos. Em destaque, os órgãos que podem agir em parceria com o DRL são o *Congressional Supplemental appropriation*; o *Congressional earmarks*; o *Economic Support Funds* (ESF); o *Partnership to Eliminate Sweatshop Production* (PESP); o *Support for Eastern Europe Democracy* (SEED); e os fundos para os programas de democratização no Iraque.

A existência da parceria do DRL com o SEED permite confirmar o que se afirmou no capítulo 2 desta tese: embora não seja o foco das grandes estratégias (em especial da de W. Bush, que direcionou esforços para o Oriente Médio, e da de Obama, que reorientou uma série de aproximações para a Ásia e Pacífico), a Europa – em especial o leste europeu – ainda permanece como área importante e estratégica para os EUA. Inclusive, a grande estratégia de Obama de 2015 voltou a destacar a Europa como região importante aos interesses dos EUA.

Importante destacar que os aportes de recursos em programas do DRL em andamento no Iraque perfazem 48% do total de recursos do órgão, seguidos pelo Sudeste da Ásia e Pacífico, com 22% do total em andamento (US. DEPARTMENT OF STATE, 2017c).

Outro órgão que merece ser mencionado é a *United States Agency for International Development* (USAID), considerada a principal agência de governo dos EUA responsável para lidar com promoção democrática e redução da pobreza extrema. Buscando promover os interesses dos EUA e também dos valores democráticos, a USAID tem o objetivo de promover sociedades livres e criar mercados e parceiros comerciais para os EUA. Os objetivos expressos do órgão são: promover a prosperidade econômica; fortalecer democracias e a boa governança; proteger os direitos humanos; melhorar a saúde global; melhorar a segurança alimentar e a agricultura; fortalecer a educação; auxiliar sociedades a prevenir a se recuperar de conflitos; e providenciar assistência humanitária em caso de catástrofes naturais ou provocadas pelo homem (USAID, 2017).

A agência baseia sua retórica em quatro categorias relacionadas à promoção da democracia: Estado de Direito; eleições e processos políticos; sociedade civil; e

governança. Em resumo, para a agência, democracia requer estruturas de direito estáveis, um sistema jurídico imparcial e critérios bem definidos para que o cidadão comum possa garantir sua proteção legal (USAID, 2000).

Esses órgãos e programas apresentados nessa seção demonstram o quanto a missão dos EUA em promover a democracia no mundo mobiliza recursos e esforços do governo. Trata-se de algo permanente, que existe independente de quem está na liderança do Executivo – trata-se de uma política de Estado e não de Governo. Contudo, cabem aos governos escolherem a maneira de como “cumprir essa missão”: de forma que contemple mais o multilateralismo ou o unilateralismo. E, para isso, cada gestão deixa explícita em suas Grandes Estratégias quais são as ameaças consideradas para traçar seus planos de “ação democrática”.

Agora discutiremos a segurança. Esta trata de uma condição em que o Estado, sociedade ou indivíduos são expostos a ameaças. Estar em uma condição de segurança para um Estado, por exemplo, é a ausência de perigo, agressão, pressões políticas ou coerção econômica e que permite i) a preservação da soberania e integridade territorial de um país; ii) a promoção dos interesses nacionais, livre de pressões e ameaças; e iii) a garantia do exercício dos direitos e deveres constitucionais. Segurança é muitas vezes confundida com defesa. Defesa, portanto, é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na área militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças externas. Difícil definir e separar a segurança interna e externa, uma vez que a doméstica, muitas vezes, depende do ambiente internacional.

Mais especificamente, o conceito tradicional de segurança internacional é a segurança dos Estados e a defesa da integridade territorial dos mesmos contra ameaças ou ataques externos (MINGST, 2009). É, portanto, mais comumente observada a partir da defesa externa, envolvendo questões relacionadas ao conflito entre Estados e à proteção destes. Contudo, a nova configuração do sistema internacional, que inclui a globalização e a interdependência entre os Estados, exigiu a ampliação do conceito de segurança, que contemporaneamente abrange os campos políticos, militar, econômico, científico, tecnológico, ambiental, alimentar, entre outros (PROGRAMA NACIONAL DE DEFESA E ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA, 2012). Além disso, o conceito ampliado inclui tanto a guerra entre Estados como também conflitos intraestatais.

Ao tratar de segurança, é imperativo definir ameaça, o que também possui ampla abordagem. Para Saint-Pierre (2004), a ameaça não possui uma existência em si, mas sim, se constitui e atua na percepção de quem é ou se sente ameaçado. Segundo o autor, a ameaça pode ser um sinal, uma disposição, gesto ou manifestação percebida como anúncio de uma situação não desejada ou de risco para a existência de quem percebe. O autor defende que a ameaça não é um objeto que possa ser analisado em si mesmo; para entender a ameaça deve-se avaliar todos os elementos, desde o emissor do sinal e a emissão até o receptor. E como as percepções são relativas também a forma como o receptor a percebe, não há uma única ameaça entendida para todos os Estados. O autor ainda destaca que, nesse aspecto, a noção de “ameaça percebida” é uma perspectiva diferente da noção norte-americana de “ameaça comum” – defendida principalmente durante a Guerra Fria, uma vez que os EUA procuravam a identificação de ameaças comuns para a aplicação de uma única doutrina de segurança (SAINT-PIERRE, 2011).

Discutir segurança remete aos conceitos de poder e paz. A escola realista promove uma abordagem baseada mais no poder; a segurança ligada à paz é mais associada à escola idealista, que enfatiza a ideia de segurança internacional e interesse coletivo – elementos que permitem entender a segurança como algo que possa ser usufruída e perseguida de maneira comum entre os atores. Então, os realistas tendem a tratar a segurança como um elemento derivado do poder – quem tem mais poder, alcança a segurança. Já os idealistas apontam a segurança como consequência da paz – ou seja, uma paz duradoura resultaria em segurança para todos (RUDZIT, 2005). Além da visão realista ou liberal, há quem defenda que segurança se trata de um símbolo ambíguo, sem possuir significado preciso (WOLFERS 1962 apud RUDZIT, 2005, p. 301).

Em se tratando da segurança nacional mais especificamente como problema político e não somente estratégico, esta é compreendida amplamente na medida em que se tem clareza sobre a natureza da ameaça, assim como consciência da vulnerabilidade do objeto ao qual as ameaças são direcionadas. Nesse sentido, o que se observa é que a política de segurança nacional de um Estado pode buscar reduzir as inseguranças ao passo em que se diminuem as vulnerabilidades ou se enfraquecem fontes de ameaças. Portanto, a política de defesa nacional pode ocorrer de duas formas: i) para dentro das fronteiras nacionais, com a busca de

redução das vulnerabilidades; e ii) para fora das fronteiras nacionais, na tentativa de enfraquecer as ameaças externas, por meio de negociações ou empreitadas militares (RUDZIT, 2005).

Com isso, pode-se afirmar que a cultura de segurança nos EUA está associada, sob muitos aspectos, ao que os governos entendem por ameaça. Então, debater sobre segurança é também tratar das ameaças aos interesses dos EUA e da expansão democrática que é, muitas vezes, a justificativa para lidar e minimizar os efeitos dessas ameaças. Para entender a política externa dos EUA, é sempre bom perguntar: quem é o inimigo? Quais são as ameaças do momento?

Ao final da Segunda Guerra Mundial, a preocupação dos EUA com segurança esteve vinculada às questões de geopolítica; com o início da Guerra Fria, passou a ser um possível choque direto com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Com isso, se viu intensificar o desenvolvimento das forças armadas e dos serviços de inteligência. Essa realidade mudou novamente com o fim da URSS; a partir daquele momento a ameaça soviética desaparece, mas toma o seu lugar o temor com o destino dos arsenais nucleares da desmantelada potência; isso fez com que os EUA reorientassem suas políticas na matéria.

No início da década de 1990 os planejamentos estratégicos norte-americanos passaram a dirigir seu foco às ameaças regionais – principalmente os Estados do “Terceiro Mundo” e ex-satélites da antiga URSS. Essas mudanças são logo percebidas na Gestão de George H. W. Bush e sequenciadas em Bill Clinton. As novas ameaças – terrorismo, narcotráfico, proliferação de armas nucleares – obrigaram a mudanças não só nas estratégias de segurança, mas também nas burocracias e nos serviços de inteligência. A *Central Intelligence Agency* (CIA) reduziu pessoal envolvido em operações encobertas e aumentou pessoal encarregado da análise de informações vitais. As forças armadas também reduziram efetivos humanos e aumentaram o investimento em tecnologia, buscando manter a capacidade dos EUA em operações militares para defesa de seus interesses (OLIVEIRA, 2009). Embora as ameaças novas fossem os atores não-estatais, estes eram associados diretamente às ameaças estatais – em especial os ex-satélites que

compunham a URSS; os *Rogue States*⁵ e Estados falidos⁶. Estes Estados poderiam ser criadouros da ameaça não-estatal, o terrorismo.

As principais origens da ameaça aos EUA no início de 1990 eram: estatal – inclusive a Rússia e o vácuo de poder no Leste Europeu e Ásia Central, decorrentes da queda da URSS; rogue states – localizados no chamado Terceiro Mundo, em destaque Iraque, Irã e Coreia do Norte (os mesmos apresentados em documentos no início do século XXI), apontados como potenciais desestabilizadores regionais e ameaças aos interesses norte-americanos; estados-falidos – também localizados no Terceiro Mundo, em especial Somália, Afeganistão, Sudão e Libéria, considerados regiões potenciais para abrigo de movimentos terroristas ou guerrilheiros; e atores não-estatais – em especial grupos guerrilheiros e terroristas, e também a questão do narcotráfico (OLIVEIRA, 2009). Observa-se aqui que a preocupação com os atores não-estatais é secundária e a perspectiva das ameaças se dá mais em nível estatal. O temor vinha da possibilidade de associação de atores não-estatais aos Estados.

Após a Guerra do Golfo, o então Presidente George W. H. Bush anunciou publicamente uma mudança na estratégia de defesa americana: da ameaça global – a URSS – transferia-se a preocupação contra ameaças reais e potenciais – não-soviéticas. Na prática, houve a transformação do papel das forças armadas americanas, potencializando estas para lutarem em conflitos regionais (OLIVEIRA, 2009). A Estratégia de Contenção é substituída pela Estratégia de Defesa Regional, em que se tornam claras as novas ameaças e os desafios à segurança dos EUA no pós Guerra Fria. Já neste ponto aparecem as preocupações – e também justificativas – democráticas: os EUA deveriam evitar que qualquer país hostil e não democrático controlasse as regiões-chave do mundo, sendo necessária a aplicação avançada de forças armadas americanas, além de preparo para respostas rápidas a uma situação de crise.

⁵ Termo utilizado pelos EUA (inclusive em documentos oficiais) que define alguns Estados como ameaças globais, com regimes autoritários, infratores dos direitos humanos, potenciais patrocinadores do terrorismo e possíveis detentores ou criadores de armas de destruição em massa. Documentos oficiais norte-americanos destacavam, principalmente após a Guerra do Golfo, Iraque, Irã e Coreia do Norte. Considerando ser um termo de difícil definição e tradução para a língua portuguesa, este texto tratará desse termo na língua inglesa. Somália e Libéria, Estados falidos, também se tornam ameaças (OLIVEIRA, 2009, p. 19-20).

⁶ Termo também utilizado em documentos oficiais dos EUA, denominando Estados em que o governo é ineficaz e sem controle sobre seu território e população, com altas taxas de criminalidade, muitas vezes controlado por grupos armados ou organizações terroristas. Trata-se de um termo controverso e não aceito por alguns estudiosos. No entanto, este artigo tratará conforme apresentado pelos documentos oficiais analisados.

O multilateralismo não foi descartado pelos EUA nesta nova Estratégia de Defesa Regional, ações coletivas com liderança americana poderiam ser articuladas. No entanto, considerando que essas ações coletivas seriam realizadas a partir de organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) ou a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), os EUA já alertavam sobre a possibilidade de agirem sozinhos em alguns momentos, uma vez que essas organizações poderiam apresentar falhas e lentidão nos processos de tomada de decisão. Além disso, pela natureza interestatal das organizações internacionais apontadas, conflitos de interesses eram previsíveis (BARBÉ, 2001; CERVERA, 1991; VIRALLY, 1972) e a dependência dessas instituições não era interessante para os EUA.

As incertezas geradas pela administração H. W. Bush possibilitaram a eleição do democrata Bill Clinton para a presidência do país. O início do governo Clinton, em 1993, foi marcado pelas dificuldades externas: Guerra na Somália, onde estavam fuzileiros americanos; embargo no Haiti, bombardeios no Iraque e preparação para intervenção na Bósnia. Em 1996, os republicanos conseguiram maioria no Congresso. Em virtude desses cenários, Clinton dedicou-se às questões de comércio em detrimento de outras. Contudo, algumas ameaças ainda são as mesmas da gestão de H. W. Bush: os *Rogue States*.

O pano de fundo – ou seja, as ameaças – que Clinton considerou tratar foram: *Rogue States*, ameaças transnacionais (inclui-se aqui crime organizado, tráfico de drogas e o terrorismo); difusão de tecnologias perigosas; ação de serviços de inteligência estrangeiros (de espionagem industrial, coleta de informações políticas, etc.); e Estados-falidos. Importante ressaltar que as ameaças não-estatais, como organizações terroristas, foram tratadas por Clinton com graus de preocupação variados; no entanto, não eram consideradas como grandes desestabilizadoras da ordem internacional. Mesmo quando associados – terroristas e armas de destruição em massa –, acreditava-se que grande ameaça só viria a partir da ajuda dos Estados.

Comumente tratado como um divisor de águas na política externa dos EUA, o 11 de setembro marcou mudanças nas estratégias de segurança. Foi então, o evento que delineou as ameaças do governo de W. Bush assim como da “reformulação” ultraconservadora de sua política externa. Os atentados criaram um

desafio tanto para a democracia americana quanto para a sociedade liberal como um todo. Por um lado, havia a certeza da busca pelos responsáveis – parte dela percebida por meio dos discursos inflamados de W. Bush e Condoleezza Rice em uma tentativa emergencial de retomar a sensação de segurança dos EUA. Por outro, estava a grande incerteza quanto aos custos que envolveriam essa caça aos terroristas e o próprio combate a uma rede global de suporte ao terrorismo.

É certo que poucos eventos causaram tamanha destruição e milhares de mortes em um só dia como os ataques de 11 setembro. Os acontecimentos foram inesperados e descortinaram a vulnerabilidade da segurança – em especial a aérea – do país. O “senso público de segurança” (BAKER, 2007) foi destruído, em um país onde a segurança faz parte da cultura política. Como agravante, os ataques coincidiram com a onda de medo do Antraz - cartas contaminadas com Antraz foram enviadas a várias organizações e a dois senadores americanos, tendo levado ao óbito de cinco pessoas expostas ao vírus. As pessoas, então, ficaram com medo de voar, com medo da segurança de altos prédios e com medo de abrir correspondências (BAKER, 2007).

Em 20 de setembro de 2001, W. Bush anunciou uma resposta aos atos e declarou guerra ao terror. A ameaça estava clara: Osama Bin Laden, sua rede terrorista e seus seguidores. Na oportunidade, o então presidente ameaçou o Taliban com uma retaliação caso não entregassem Bin Laden. Começava aí a busca pela eliminação do terrorismo. Naquele momento inicial, poucos foram os que questionaram a política de W. Bush; a aprovação do plano contra o terrorismo contava com cerca de 90% dos cidadãos norte-americanos (BAKER, 2007).

As guerras foram justificadas pelo combate direto ao terrorismo, uma vez que eram *Rogue States* e poderiam abrigar terroristas – em especial a Al Qaeda –, além de produzir ou abrigar armas de destruição em massa. Nesse aspecto, a ameaça estava diretamente ligada à segurança dos EUA. Pelo pressuposto da democracia associada à segurança, a justificativa da invasão se deu pela visão liberal de que somente a democracia poderia combater o terrorismo definitivamente, pensando em longo prazo. Tal pressuposto era considerado como verdade uma vez que as próprias características da democracia, como transparência e responsabilidade com prestação de contas, poderiam ser os principais inibidores desses Estados em abrigar terroristas ou armas de destruição em massa (SANTOS; TEIXEIRA, 2013).

Já Barack Obama buscou repaginar as ameaças. Ainda como senador, Obama deixava claro que sua visão era contrária à do então Presidente W. Bush e que as novas ameaças e desafios da política internacional necessitavam de alterações estratégicas e visões de mundo revigoradas. Várias foram as promessas: acabar com a operação militar no Iraque; abrir negociações com Irã, Síria e Cuba; acabar com as práticas de tortura e encerrar Guantánamo; deixar no passado o unilateralismo e as guerras preventivas; reconstruir os laços com os aliados; e voltar-se ao multilateralismo, em especial em relação às questões paralisadas em W. Bush, como o Protocolo de Kyoto, o Tribunal Criminal Internacional e o Tratado de Mísseis Antibalísticos.

Com relação à ameaça do terrorismo – destaque da gestão anterior –, Obama prometeu tratar sob uma nova ótica: a Guerra ao Terror não seria mais prioridade da política estratégica de seu mandato. Ele dizia que reconhecia o problema do terrorismo global, mas que não podia negligenciar outras tantas questões internacionais importantes. Portanto, o Islã não era mais o inimigo e que a Guerra ao Terror não fazia mais sentido nos moldes que a gestão de W. Bush vinha apresentando. Posto de outra forma, Obama não desejava mais que os EUA tivessem seu papel na ordem internacional a partir da Guerra ao Terror. Nesta lógica de ampliação da noção de ameaça, Obama ainda incluiu em sua agenda questões ecológicas e climáticas. Na tentativa de relacionar essa “ameaça” à segurança americana, buscou interligar a segurança energética com soluções ambientalmente mais sustentáveis (MENDES, 2016).

Em resumo, até a 1991 a principal ameaça era a URSS, tratada como ameaça vital; entre 1993 e 2000 boa parte das ameaças foram tratadas como secundárias; e após os atentados de 2001, o terrorismo transnacional entrou no rol das ameaças vitais e ganhou destaque nas estratégias de segurança dos EUA (CONTRERA, 2013).

Conforme se discutiu nesse capítulo, a cultura da segurança é muito presente nos EUA e a promoção democrática, muitas vezes, auxilia nas justificativas das ações em prol da redução das ameaças; e, essas condutas de política externa podem ter origem em diversos mecanismos cooperativos. Dentre esses mecanismos de cooperação, tratar-se-á do multilateralismo e suas dimensões práticas e conceituais no capítulo a seguir.

3 MULTILATERALISMO: ESTRATÉGIA E PRINCÍPIO DE INSERÇÃO GLOBAL DOS EUA

Considerando-se a ampla dimensão que o significado de multilateralismo possui, o presente capítulo procura apresentar suas dimensões fundamentais. O objetivo é destacar o conceito geral e as possíveis interpretações que dele fazem os norte-americanos. O capítulo mostra a ambiguidade do termo na trajetória da política externa norte-americana – por um lado, como criadores do multilateralismo contemporâneo (vide Liga das Nações e Nações Unidas), o percebem como um mecanismo de estabilização da ordem internacional; por outro, a disposição dos EUA em agir multilateralmente depende tanto de seu poder relativo quanto de predisposições partidárias.

3.1 Cooperação e multilateralismo

A anarquia do sistema internacional e a ausência de uma instância central geradora de normas legítimas e sancionadas gera uma dinâmica social e política específica, especialmente no âmbito do uso legítimo da violência. Portanto, ao longo da história do sistema internacional moderno, inúmeros mecanismos de estabilização do sistema internacional podem ser citados: arranjos *ad hoc*; o multilateralismo; os regimes internacionais; as alianças militares; a segurança coletiva; o balanço de poder; as zonas de influência; a estabilidade hegemônica; o concerto de Estados; o direito internacional; as práticas diplomáticas; e a cultura internacional. Além disso, não se pode esquecer das organizações internacionais, associadas a importante parte desses mecanismos de estabilização (HERZ; HOFFMANN, 2004).

Os arranjos *ad hoc* são criados para gerar cooperação em um determinado momento específicos; já os regimes internacionais referem-se a um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos decisórios que regulam as relações entre os atores em determinada área das relações internacionais (KRASNER, 1982). Importante notar que o mecanismo dos regimes internacionais é diferente do mecanismo de equilíbrio de poder. Segundo Herz e Hoffmann (2004), a base do balanço de poder é a expectativa comum de que, quando as relações de poder mudam, os Estados irão continuamente mudar suas alianças para manter um

equilíbrio e evitar a gestação de um sistema hegemônico ou de um império. Então, o balanço de poder trata-se de um sistema flexível de alianças entre Estados designado a evitar a preponderância de um determinado Estado.

As alianças militares por sua vez são coalizões entre Estados formalizadas para enfrentar ameaças externas à coligação – ameaças que costumam ser claras e bem definidas. Diferentemente ocorre com a segurança coletiva – um sistema baseado no compromisso de uma reação coletiva no caso de ameaça à paz ou à segurança de qualquer Estado – o que é por natureza, uma ameaça incerta e indefinida (HERZ; HOFFMAN, 2004; PATRIOTA, 1998).

Estabilidade hegemônica diz respeito ao papel de uma potência hegemônica que garante instituições internacionais, como a pax britânica no século XIX ou da pax americana após a Segunda Guerra Mundial. Já as zonas de influência são regiões em que uma potência exerce influência predominante, limitando a independência e a liberdade de ação dos outros atores políticos. Por sua vez, concerto de Estados trata-se de um sistema de conferências entre as grandes potências do século XIX para a administração coletiva de suas relações. Pode ser também utilizado como um conceito aplicável a qualquer momento histórico em que as grandes potências assumem coletivamente a administração do sistema internacional por meio de negociações (HERZ; HOFFMANN, 2004).

São também mecanismos de estabilização o direito internacional, as práticas diplomáticas e a própria cultura internacional. Por direito internacional entende-se o conjunto de normas e princípios encontrados nos tratados e convenções internacionais e oriundo do costume. As práticas diplomáticas são processos de negociação, formação de acordos e assinatura de tratados e o exercício de influência e pressão pelos Estados realizados por meio de canais de comunicação, mesmo em situações de conflito ou até de guerra. E, por fim, a cultura internacional são os valores e normas universalizados, como resultado da intensificação das relações entre diferentes atores no sistema internacional (HERZ; HOFFMANN, 2004).

Finalmente, avaliemos o multilateralismo como mecanismo de estabilização do sistema internacional. A rigor, trata-se de uma prática que envolve o estabelecimento de princípios que norteiam a relação entre os atores. Deve envolver a coordenação das relações entre três ou mais Estados de acordo com um conjunto

de princípios; trata-se de um avanço no processo de institucionalização das relações internacionais (HERZ; HOFFMANN, 2004). Há três elementos que definem a prática do multilateralismo: princípios, indivisibilidade dos princípios e reciprocidade difusa. Sobre os princípios e a indivisibilidade, John Gerard Ruggie definiu que

First, generalized organizing principles logically entail indivisibility among the members of a collectivity with respect to the range of behavior in question. Depending on circumstances, that indivisibility can take very different forms, ranging from the physical ties of railway lines that collectivity chooses to standardize across frontiers, all the way to the adoption by states of the premise that peace is indivisible (RUGGIE, 1992, p. 571)

Os princípios dentro do multilateralismo norteiam a coordenação entre os Estados; implicam na indivisibilidade de um comportamento dentre um grupo de Estados. Indivisibilidade aqui, não é somente uma condição técnica e burocrática, mas também uma construção social. Trata-se da maneira como os Estados se compreendem e se comportam diante de princípios gerais que conduzem determinado tema em uma relação multilateral. Por exemplo, no caso da segurança coletiva, os Estados comportam-se como se a paz fosse indivisível; no caso do comércio, a adesão às normas da “Nação mais favorecida” (MFN) faz com que o sistema do comércio entre os Estados-membros também seja indivisível (RUGGIE, 1992).

Robert Keohane (1986) completa a definição quando observa que casos de sucesso de multilateralismo na prática geram entre seus membros uma expectativa de reciprocidade difusa. Apoiado nesta ideia, Ruggie diz que:

[...] That is to say the arrangement is expected by its members to yield a rough equivalence of benefits in the aggregate and over time. Bilateralism, in contrast, is premised on specific reciprocity, the simultaneous balancing of specific quids pro quos by each party with every other at all times (RUGGIE, 1992, pp. 571-572).

Essa reciprocidade difusa, conforme se pode observar acima, é diferente da reciprocidade específica (ou balanço simultâneo), comum nas relações bilaterais. A reciprocidade difusa é mais complexa do que a específica; relações multilaterais são conduzidas por um número significativo de Estados, com tamanhos e forças diferentes, que, portanto, entendem e se comportam maneiras variadas diante do tema e do princípio em questão. Por exemplo, todos concordam que a paz é um princípio indivisível; no entanto, um próprio membro dessa relação multilateral pode ameaçá-la e cada membro dentro de um projeto de segurança coletiva poderá se

comprometer de forma diferente diante de tal infração, embora o “sentimento de paz violada” tenha atingido a todos os Estados-membros (KEOHANE, 1986; RUGGIE, 1992).

Esses mecanismos de estabilização mostram que a cooperação pode ser conduzida em diversos graus de institucionalização. No entanto, cooperação na área de segurança se diferencia, historicamente, da cooperação funcional. Na área de segurança, os Estados cooperam principalmente por meio de formação de alianças e coalizões; da criação de mecanismos de resolução de disputas; do estabelecimento de medidas de confiança mútua, da assinatura de tratados para o controle de armamentos e desarmamentos. O sistema de segurança coletiva é um dos mecanismos de administração do sistema internacional bastante vinculado às organizações internacionais. Já a cooperação funcional se refere à cooperação – em especial nas áreas econômicas e sociais - de abrangência universal ou apenas regional. Podem essas ser criadas a partir de regimes internacionais, mas suas atividades se modificam ao longo do tempo. Alguns regimes como o de comércio internacional, possuem uma organização referencial, como a Organização Mundial do Comércio (OMC). Em outros casos, como no regime de direitos humanos, não há uma organização funcional central, mas uma rede de instituições variadas (HERZ; HOFFMANN, 2004).

Após a Guerra Fria, as discussões sobre o multilateralismo centralizaram-se na busca de um novo papel para as organizações internacionais, antes vinculadas à realidade do sistema bipolar. Na verdade, a associação entre multilateralismo e as organizações internacionais é constante, uma vez que essas instituições promovem o espaço social e os recursos que possibilitam a prática do multilateralismo. Se, de um lado, as organizações internacionais fortalecem o multilateralismo; de outro, os princípios do multilateralismo, a indivisibilidade desses princípios e a reciprocidade difusa auxiliam na legitimação das organizações internacionais (HERZ; HOFFMANN, 2004). Portanto, é possível dizer que o multilateralismo aumenta a demanda institucional; ademais, a noção clássica de multilateralismo é cada vez mais vinculada aos arranjos institucionais internacionais e, dessa forma, a maior parte dos temas internacionais é tratada em fóruns multilaterais. Herz e Hoffman (2004) destacam que os tratados e acordos tendiam a ser bilaterais ou regionais; contudo,

com a ampliação da complexidade de questões econômicas, políticas e sociais, aumentou-se a constância dos arranjos multilaterais.

Além disso, a incapacidade de um ator resolver problemas importantes sozinho, ou porque a questão se encontra fora de seu alcance decisório ou porque a resolução desse problema depende de outros atores, é um forte estímulo para a cooperação. Segundo Karen Mingst (2009), algumas questões são “mais” negociáveis quando se observa um Estado disposto a ceder em algum ponto para chegar ao resultado desejado. Outras são menos negociáveis, principalmente as que estiverem relacionadas à segurança nacional. Compreende-se aqui que alguns Estados podem ceder em algumas questões e em outras não. Por exemplo, os EUA parecem ceder menos em questões de segurança; entretanto, a ausência dos EUA ou distanciamento deste país neste tema não elimina toda a relevância dessa negociação – afinal, negociação é um processo mais complexo no mundo contemporâneo e mesmo no campo da segurança, é possível haver cooperação.

Questões globalizadas podem ser fontes de conflito; por exemplo, o esgotamento e degradação de recursos naturais tendem a gerar conflitos quando alguns grupos tentam utilizar ou monopolizar esse recurso escasso. Recursos não-renováveis (como o petróleo), considerados vitais, podem gerar conflitos violentos, uma vez que há poucos ou inexistentes substitutos possíveis. Todavia, é possível afirmar que questões como a destruição da camada de ozônio ou o aquecimento global não costumam resultar em conflitos violentos entre Estados, uma vez que as questões sobre bem comum e governança nessa área são difusas (MINGST, 2009).

É importante ressaltar que questões globalizadas instigam discussões e preocupações sobre soberania e governança. No que concerne à soberania, o atual sistema internacional ainda considera a ideia westfaliana (Estados com autonomia interna preservada e sem ter que se sujeitar a alguma autoridade externa). No entanto, com a emergência de atores não estatais (corporações multinacionais, organizações não-governamentais, organizações supranacionais, etc.) e da globalização econômica, social e política, as noções clássicas de soberania devem ser revisadas. Antes da Segunda Guerra Mundial, questões ambientais, de saúde, direitos humanos e segurança eram comumente deixadas para o Estado soberano; após 1945, essa realidade foi afetada pela proliferação de instituições internacionais.

Governança é justamente um processo de implementação de regras e exercício de poder. Trata-se das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns, sendo um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas. Embora no plano global tenha sido compreendida primeiramente como um conjunto de relações intergovernamentais, hoje é entendida de forma mais ampla, envolvendo organizações não-governamentais, movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capitais globais. Há que se lembrar de que com estes interagem também os meios de comunicação de massa, capazes de exercer grande influência. Com a ausência de uma centralização global de poder, os atores que manejam o poder e fazem regras frequentemente não o fazem por meio de acordos gerais e, por isso, suas ações não são, muitas vezes, consideradas legítimas por aqueles que são afetados por elas (KEOHANE; NYE, 2001).

Algumas correntes teóricas das relações internacionais auxiliam na compreensão da cooperação e, conseqüentemente do multilateralismo, entendido como um mecanismo de estabilização e cooperação. O liberalismo, repaginado a partir da década de 1970 por institucionalismo neoliberal, contribui nessa linha. Promove a ideia de que, mesmo com a anarquia do sistema internacional os Estados ainda preferem cooperar na maior parte do tempo e, apesar das expectativas realistas, os Estados continuaram dispostos à cooperação mesmo após o declínio da hegemonia norte-americana da década de 1970 (AXELROD; KEOHANE, 1986; KEOHANE, 2005). Isso ocorre porque nenhum país consegue ter somente uma posição em todos os temas; as assimetrias existem.

A cooperação é ponto essencial na abordagem tanto do liberalismo clássico quanto do institucionalismo neoliberal. Para os liberais clássicos, a cooperação surge como resultado do estabelecimento e reforma pelo homem de instituições que permitam interações cooperativas e proíbam ações coercitivas. Já o institucionalismo neoliberal afirma que a cooperação surge como interesse de cada um dentro dessas interações contínuas entre os protagonistas – ou seja – não é característica inata da humanidade ser naturalmente cooperativa. Nesse sentido, as instituições podem facilitar a cooperação, afetar as possibilidades de cooperação, mas não a garantem (MINGST, 2009; HERZ; HOFFMANN, 2004).

Dentro desta discussão sobre comportamentos afetados e obediência dos Estados a esses mecanismos de estabilização, Keohane (2005) questiona que, como regimes e outras formas de estabilização não possuem caráter obrigatório, não podem impor suas regras, mas esses atores cumprem suas orientações na maior parte do tempo. Para ele, há algumas explicações para isso. Primeiro, os Estados valorizam a instituição para cooperar mesmo contrários a ela, a fim de manter a instituição – isso ocorre porque estabelecer a cooperação exige dispêndio de alto custo para o Estado, e portanto, mantê-la é melhor do que eliminá-la. Em segundo lugar, depois de estabelecida a instituição, o desrespeito pode levar à retaliação; além disso podem se preocupar com suas reputações e prejudicar cooperações futuras. Isso quer dizer que, segundo Keohane (2005), os Estados valorizam futuras interações e monitoram uns aos outros.

O institucionalismo neoliberal admite que a segurança é essencial, e as instituições ajudam a tornar a segurança possível; instituições proporcionam uma estrutura de interações relativamente garantida – sugerindo que haverá uma expectativa de interações futuras – nas áreas de segurança, direitos humanos, meio ambiente, economia, imigração, entre outros (MINGST, 2009). A partir dessa abordagem, o próprio multilateralismo pode ser tratado como um mecanismo cooperativo negociado que pode gerar um custo menor do que de um conflito – o que, por vezes, justifica a escolha dos Estados por essa via.

Alguns autores liberais tratam as instituições internacionais como atores que podem constranger e alterar o comportamento dos Estados, inclusive limitando as opções disponíveis para suas políticas externas e domésticas (HERZ; HOFFMANN, 2004). Nessa linha, destaca-se John Ikenberry, em sua obra *After Victory* (2001), onde discute a hegemonia norte-americana no pós-Segunda Guerra Mundial, apresentando que uma ordem multilateral foi estabelecida sob a liderança dos EUA, a partir de princípios liberais. E, como as instituições são organismos complexos e requerem bases sólidas, dispendem grande quantidade de recursos dos Estados, fixam-se em determinados lugares fisicamente, que os custos para eliminá-las ou substituí-las torna-se maior do que mantê-las, o que passa a constranger o próprio exercício de poder norte-americano.

No âmbito do comércio, por exemplo, o desafio é a construção de um espaço que seja, por um lado, uma opção confiável para o maior número possível de sócios

e, por outro lado, evite que as concessões à heterogeneidade de preferências resultem em seu esvaziamento. A OMC à medida que estende sua influência a mais setores da economia, aumenta seu papel na determinação das estruturas de incentivo nas economias ao redor do mundo; seu desafio é dar atenção às queixas de cada um de seus membros. Isso devido ao fato de que ainda que suas bases estejam constituídas por regras elaboradas, viver cumprindo tais normas ainda é uma opção. Mesmo assim, os Estados enviam suas delegações para Genebra, buscando melhorias nas condições de seu comércio (ICTSD, 2015).

De fato, o comércio internacional oferece um laboratório para as alegações de um novo multilateralismo. O multilateralismo do século XXI é mais exigente e demanda maior concessão por parte dos Estados. Por exemplo, com o órgão de Solução de Controvérsias da OMC (OSC), os Estados se tornam legalmente obrigados a cumprir os termos das sanções determinadas contra eles, o que inaugura um novo modelo de multilateralismo. No entanto, dentro da órbita desse novo multilateralismo, o não consentimento com as regras da OMC tem sido prática frequente de atores como EUA e União Europeia.

Lazarou (2014) argumenta que o multilateralismo que envolve a OMC é diferente do que envolve questões de direitos humanos ou meio ambiente. Dentro do que a autora chama de “novo multilateralismo”, a OMC não exige submissão às normativas a todo custo; já abusos aos direitos humanos (antigo multilateralismo) exigem maior submissão dos Estados. No meio termo, acordos os acordos sobre controle de armas apresentam traços tanto do “antigo” quanto do “novo” multilateralismo: a Convenção sobre Armas Químicas (CAQ), por exemplo, foi ratificada pelo senado norte-americano em 1997 somente após adicionar 28 condições à resolução de ratificação do tratado; outros Estados também adicionaram suas próprias restrições, como Índia, China e Japão (CHAYES, 2008, apud LAZAROU, 2014). Então, se conclui daqui que é certo que emergem diversas formas de multilateralismo, umas mais baseadas na soberania, outras demandantes de maiores concessões. Cabe, portanto, analisarmos o multilateralismo estadunidense que se estabelece entre premissas realistas e premissas liberais.

3.2 O multilateralismo pragmático dos EUA: entre o realismo e liberalismo

Embora o multilateralismo não tenha sido inventado em 1945, a diversidade de arranjos multilaterais nas mais diversas áreas cresceu substancialmente após o fim da Segunda Guerra Mundial. A partir disso, muitos autores associam essa ampliação à condição norte-americana no pós-Guerra, como potência vitoriosa.

De acordo com a teoria da estabilidade hegemônica, poderes hegemônicos sempre buscam alguma forma de organizar o sistema internacional. No entanto, são variadas as formas institucionais escolhidas pelos *hegemons*. Quer dizer, embora os poderes hegemônicos não produzam resultados institucionais iguais, todos buscam organizar formas institucionais para organizar o sistema internacional que sejam compatíveis com seus objetivos internacionais e suas estruturas internas (RUGGIE, 1992).

Nesse sentido, o multilateralismo foi a escolha dos EUA como princípio reformador da arquitetura do pós-Segunda Guerra. O multilateralismo teve papel fundamental na organização da ordem econômica do pós-Guerra. Contudo, no âmbito da segurança, o papel foi diferente. Roosevelt sabia que os EUA deveriam ter papel manutenção da paz do pós-guerra e portanto, o envolvimento internacional seria inevitável. Por outro lado, era certo que a opinião pública norte-americana não aceitaria esse envolvimento internacional via rede de alianças. A opção mais plausível para os objetivos seriam a "contenção via cooptação" (RUGGIE, 1992; GADDIS, 1997).

Diferentemente da lógica proposta por Wilson no pós-Primeira Guerra com a Liga das Nações – de que a organização substituiria o balanço de poder – Roosevelt optou por apoiar um mecanismo de segurança coletiva que mantivesse os EUA em posição importante, incluísse outras potências e que contivesse os efeitos deterioradores da política de balanço de poder. Nesse âmbito, surgiu o Conselho de Segurança das Nações Unidas e o poder de veto.

Ruggie (1992) sugere que parte das instituições internacionais são robustas e adaptativas. E não pelo aumento da demanda pelas instituições, mas sim porque essas instituições são multilaterais em sua forma e essa forma

[...] under certain circumstances, has characteristics which may enhance its durability and ability to adapt to change. Discovering precisely what those circumstances are and why the picture is far from being uniform across

issue-areas is clearly a necessary next step in this line of inquiry (RUGGIE, 1992, p. 597).

Desde o final da Guerra Fria, os EUA têm enfrentado o desafio de encontrar uma maneira de exercer hegemonia global. As inúmeras mudanças globais impactam na agenda de política exterior norte-americana e a questão da liderança é uma preocupação constante dos governos. A emergência de atores não estatais, que não necessariamente agem contra o Estado, exigem mudanças de sua conduta nas políticas internas e externas. Segundo Cervo (2008), essas mudanças exigem que o Estado passe a dar maior atenção à comunidade internacional, considerando que a interdependência e os problemas globais são responsabilidades de todos.

O fim do sistema bipolar trouxe uma nova ordem política. A decisão de lideranças soviéticas ao final da década de 1980 de permitirem mudanças pacíficas na Europa Oriental e na própria URSS evidenciou a capacidade dos EUA e de outras democracias ocidentais de estabelecerem institucionalizações nas relações dos Estados. O aumento de poder norte-americano após a Guerra Fria promoveu o uso de instituições, pelo país, para bloqueio e constrangimento de políticas de outros Estados não favoráveis aos interesses americanos.

John Ikenberry (2001) questiona o que Estados, após vencer grandes guerras, fazem com o poder recém-adquirido? Para o autor, Estados nessa situação procuram maneiras de definir limites para seu poder, tornando-o aceitável pelos outros Estados. Após grandes guerras, Estados líderes têm usado instituições para selar uma posição favorável no pós-guerra, estabelecendo uma estratégia de contenção em seu próprio poder com vistas a angariar aquiescência dos Estados mais fracos ou secundários.

Esses Estados com maior poder no pós-guerra podem tentar prender outros Estados e partir de orientações políticas fixas e previsíveis, mas, ficando, eles mesmos, desimpedidos. A partir dessa busca de compromisso institucional dos menos poderosos em troca de alguma medida de restrição credível e institucionalizada em seu próprio exercício de poder, Portanto, o tipo de ordem que emerge após grandes guerras depende da capacidade de restringir o poder institucionalmente e ligar-se em compromissos de longo

O autor destaca três tipos de ordem política entre os Estados: o equilíbrio de poder, a hegemonia e o constitucionalismo, conforme se pode observar no Quadro 1:

Quadro 1 - Tipos de Ordem internacional

	Balanco de Poder	Hegemônica	Constitucional
Princípios organizadores	Anarquia	Hierarquia	Estado de Direito
Restrições ao poder concentrado	Estabelecimento de coalizões	Nenhum	Vinculação institucional
Fonte de estabilidade	Equilíbrio de poder	Preponderância de poder	Limites sobre o retorno ao poder

Fonte: (Adaptado de Ikenberry, 2001, p. 24)

A partir disso pode-se dizer que cada uma dessas formas representa uma forma diferente de distribuição e exercício do poder. Diferem-se nas formas de organização do poder e autoridade; nas restrições ao exercício o poder; nas fontes de coesão e cooperação entre os Estados; e também em termos de criar condições para uma ordem mais ou menos estável.

As relações de poder e autoridade na Ordem Hegemônica baseiam-se na pelo princípio organizador da hierarquia. Há uma integração vertical de Estados, com posições políticas bem definidas, a partir de ideia de superioridade, subordinação e centralização de poder. Por se tratar de uma ordem internacional – embora essa definição lembre a estrutura de poder doméstico – essa hierarquia é apenas no sentido de que as instituições políticas e jurídicas são investidas de autoridades por meio de escritórios/agências em que funcionários exercem a regra. Essa hierarquia pode também ser garantida e mantida e garantida por força coercitiva, o que torna mais clara quem é o *hegemon*. Claro, há uma variedade de

formas de interdependência e variação funcional entre as unidades (IKENBERRY, 2001).

A forma mais extrema de ordem hierárquica nas relações internacionais é o Império, em que as unidades mais fracas não são plenamente soberanas e o controle baseia-se majoritariamente na dominação coercitiva. Ordens hegemônicas são mantidas pela preponderância do poder do Estado principal; mas esse poder pode passar para outro Estado ou declinar. É também possível haver vários tipos de mecanismos de dominação, que podem ser mais ou menos formais; afetar mais ou menos os determinados Estados.

Para Robert Gilpin (1981) argumenta que a ordem hegemônica possui uma lógica de guerra e mudança; para ele a política internacional é uma sucessão de ordens impostas no mundo pelos principais Estados. Mudanças na distribuição de poder entre Estados-Membros podem desafiar o Estado hegemônico, dando origem a um novo *hegemon*. Claro que estar de acordo e participar dessa ordem é o que torna real a ordem hegemônica, que é assegurada pelas capacidades de poder disponíveis para o *hegemon*: militar; financeiro, acesso a mercados, tecnologias etc. Recursos são determinantes para a perpetuação do poder; e a coerção é sempre uma opção para aplicação da ordem.

Ikenberry (2001) aponta que ordens hegemônicas – embora sejam majoritariamente construídas em torno da dominação direta e coercitiva pelo *hegemon* – podem ser menos coercitivas, mais consensuais e institucionalizadas, o que pode levar a inclinar-se ao constitucionalismo. Quando a ordem hegemônica é altamente coercitiva, os Estados mais fracos e secundários não conseguem e não buscam balancear poder; e assim, nessas circunstâncias de uma hegemonia benigna a ordem assume “(...) *characteristics of what might be called “weak” constitutionalism*” (IKENBERRY, 2001, p. 28).

Para entender melhor como se desenham as ordens do pós-guerras, deve-se se atentar para as estratégias dos Estados em torno da construção dessa ordem. Todos os momentos pós-guerras listados por Ikenberry (2001): 1648 (Paz de Vestefália); 1713 (Tratado de Utrecht, que colocou fim à Guerra de Sucessão Espanhola); 1815 (fim das Guerras Napoleônicas); 1919 (fim da Primeira Guerra Mundial); e 1945 (fim da Segunda Guerra Mundial), tiveram o desafio de como conter e limitar o poder. Diversos mecanismos de apoio institucional foram

empregados pelos Estados com vistas a restringir ou expandir poder dentro do sistema internacional. Dentre as estratégias mais usadas ao final das guerras, incluem-se: a promoção da autonomia do estado; a divisão do território para dispersar o poder; a criação de contrabalançar as alianças; e a criação de instituições de vinculação⁷.

Segundo Keohane (2005), a escolha racional prevê a cooperação e o estabelecimento de instituições – contudo, esses elementos não explicam tudo, é preciso observar a interação dos atores. Essas interações podem resultar em cooperação em certos contextos. Conforme o autor aponta, hegemonia, conflito e cooperação devem ser explicados além da lógica realista ou idealista. Para o autor, levando em conta o dilema do prisioneiro, os Estados estão negociando várias questões de uma só vez e cooperando repetidamente ao longo do tempo. A escolha racional deve ser considerada dentro de algumas premissas: comportamento dos atores não são voluntários; anômicos ou unicamente egoísticas. Ou seja, há limitações ao racionalismo; há comportamentos dentro de certos grupos que são garantidos por algumas regras; e nem sempre a maximização da utilidade é egoística; pode ser incluir ética e altruísmo.

Considerando a complexidade do sistema internacional após a década de 1990, fica clara a necessidade de os Estados lidarem com múltiplas negociações sobre diversas questões, muitas vezes, simultaneamente. E, por isso, pode-se dizer que há certo consenso na comunidade internacional de que poucos problemas podem ser resolvidos exclusivamente. Essa crença, mesmo nos EUA, tem orientado uma abordagem mais ampla sobre interesse nacional e sobre como alcançar tais interesses (BERNAL-MEZA, 2005). Considerando essa necessidade, os EUA avaliam usar mecanismos multilaterais ou unilaterais, não havendo uma única orientação nessa área, nem mesmo nas gestões republicanas, tratadas ao menos desde o fim da Guerra Fria, como mais reticentes ao multilateralismo.

O pós Guerra Fria trouxe severas mudanças ao sistema internacional, dentre essas, destacam-se aqui duas: a interdependência global, que criou novos problemas (e também soluções); e a democracia e o livre mercado, que passaram a

⁷ Para leitura mais abrangente dessas estratégias, ver IKENBERRY, G. John. *After victory: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars*. New Jersey: Princeton University Press, 2001, pp. 37-42.

ocupar novos espaços e obrigaram os Estados a tratar mais intimamente dessas questões, como princípios liberais e de uma agenda global (BERNAL-MEZA, 2005). Nesse contexto, o multilateralismo parecia ser a opção política mais plausível para os EUA atingirem seus interesses nacionais concomitantemente ao exercício de hegemonia global. Quer dizer, o multilateralismo surgia como uma ferramenta para se atingir uma liderança consentida por outros atores. Embora essa lógica realista de entender a cooperação pareça pouco altruística, não é totalmente condenável, na medida em que a inclusão e participação ativa de um país importante econômica, política e militarmente como os EUA seja imprescindível para o sucesso de algumas iniciativas globais. A comunidade acadêmica norte-americana, com destaque para o *Center on International Cooperation* da Universidade de Nova Iorque, defende que o multilateralismo é mais valioso do que o unilateralismo para os EUA manterem sua liderança e alcançarem seus objetivos de interesses nacionais fundamentais (BERNAL-MEZA, 2004).

A política externa americana após a década de 1990 é, em boa parte, consistente com o modelo institucional de construção de ordens. Isso se observa na medida em que o foco da política externa dos EUA, logo no início da década de 1990, foi a expansão da OTAN, do NAFTA (Tratado Norte-Americano de Livre Comércio) e da APEC (Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico) – instituições caracterizadas por difundirem valores e princípios importantes para o país. De alguma forma, o cálculo das autoridades americanas foi de que trazer novos países reformados – democráticos – a essas instituições auxiliaria a reforçar instituições domésticas e coalizões políticas nesses países, comprometidos com a liberalização política e de mercado. Como contrapartida, os EUA aceitaram algumas obrigações adicionais para com esses países sob a forma de compromissos de segurança – como no caso da expansão da OTAN – ou até o acesso institucionalizado ao mercado norte-americano – como NAFTA, APEC e OMC (IKENBERRY, 2001).

Para entender o ambiente pós Guerra Fria e discutir política internacional contemporânea, Huntington (1999) traz uma discussão importante sobre o tipo de ordem que se instaura após esse período. O autor argumenta que não há – após a década de 1990 – uma ordem unipolar, bipolar ou multipolar. O que existe, segundo o autor, é um modelo híbrido, um sistema uni-multipolar com uma superpotência e várias grandes potências. E, por isso, o tratamento de questões-chave

internacionais exige a ação da superpotência; contudo, combinada à ação de outros grandes Estados. De qualquer forma, a única superpotência pode vetar a ação sobre algumas questões. Aqui, ressalta-se o papel dos EUA como a superpotência.

O autor ainda observa que os EUA são o único Estado proeminentes econômica, militar, diplomática, ideológica, tecnológica e culturalmente – ou seja, em todos os domínios do poder. Além disso, contam com recursos e influência para promover seus interesses em quase todo o mundo. Há também as grandes potências regionais, que, embora sejam proeminentes em áreas importantes, são incapazes de estender seus interesses e capacidades em termos globais como os EUA. Destaca os exemplos da França e Alemanha na Europa; da Rússia na Eurásia; China e Japão na Ásia Oriental; Índia no Sul na Ásia; Irã no sudoeste da Ásia; Brasil na América Latina e África do Sul e Nigéria na África. Atrás deles há ainda as potências regionais secundárias, cujos interesses podem entrar em conflito com as potências regionais mais poderosas. Aqui podem ser citadas o Reino Unido em contraposição à combinação de poder franco-alemã na Europa; a Ucrânia em relação à Rússia; Japão em relação à China; Coreia do Sul em relação ao Japão; Paquistão em relação à Índia; Arábia Saudita em relação ao Irã e Argentina em relação ao Brasil (HUNTINGTON, 1999).

Diferentemente dos outros sistemas, no uni-multipolar, não há um grande interesse dos atores mais poderosos em mantê-lo. É certo que os EUA prefeririam um sistema unipolar, em que poderiam ser o *hegemon*; e, muitas vezes, agem como se o sistema assim fosse. As grandes potências, por outro lado, também prefeririam um sistema multipolar, sem restrições, pressões e coerções de uma superpotência mais forte. Na verdade, “(...) *none of the principal power-wielders in world affairs is happy with the status quo*” (HUNTINGTON, 1999, p. 37). Ou seja, grandes potências se sentem ameaçadas pelos EUA por essa busca de hegemonia global; e, ao mesmo tempo, os norte-americanos sentem-se frustrados por não alcançar essa hegemonia.

EUA tendem a agir como se houvesse unipolaridade; e justificam muitas vezes esse exercício do poder como uma “potência hegemônica benevolente” (HUNTINGTON, 1999, p. 37). Justificam tal exercício do poder a partir dos princípios norte-americanos, assim como suas práticas e instituições entendidas como universalmente válidas.

Política externa americana é conduzida por essas ideias. O autor ressalta que, dentro de uma conduta variada de unilateralismo, os EUA fazem ou ao menos são percebidos por buscar pressionar outros países a adotar valores e práticas americanos em relação aos direitos humanos e democracia; impedir que outros países adquiram capacidades militares que possam contrapor a superioridade tradicional norte-americana; exportar e exigir o cumprimento da lei americana fora dos EUA, ou seja, em outros países; julgam e distribuem os países a partir do grau de comprometimento e adesão aos padrões americanos sobre direitos humanos, drogas, terrorismo, proliferação nuclear, proliferação de mísseis; liberdade religiosa, entre outros (HUNTINGTON, 1999)

No ambiente pós Guerra Fria, as duas principais ferramentas de coerção que os EUA possuem são sanções econômicas e intervenção militar. E as sanções somente são eficazes quando há o apoio de outros países; ao contrário, os EUA podem aplicá-los unilateralmente em busca de seus interesses. Huntington (1999) aponta que as intervenções militares mais sérias devem passar por três critérios: ser legitimada por meio de órgãos internacionais, como as Nações Unidas; buscar a participação de forças aliadas, próximas ou não; e não envolver baixas americanas. E mesmo assim, correm o risco de reação negativa por parte do público doméstico e internacional.

Em tom crítico, Huntington (1999) argumenta que a noção de comunidade internacional para os EUA é restrita a uma lista de poucos países, incluindo Reino Unido, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, Alemanha, França, Israel (nas questões sobre Oriente Médio) e Japão; embora sejam Estados importantes, não são a comunidade global.

Nesse contexto, os EUA vêm construindo uma condição bastante solitária, com poucos aliados; em diversas questões a comunidade internacional se divide, parte em favor dos EUA e outra parte, contra. *“While the United States regularly denounces various countries as “rogue states, in the eyes of many countries it is becoming the rogue superpower”* (HUNTINGTON, 1999, p. 42). Contudo, o autor ressalta que não se trata de uma busca severa por impedir a hegemonia americana – a ameaça hegemônica americana é menos imediata e mais difusa do que a dos *hegemons* europeus do passado – e por isso, não há grande empenho dos países em frear os EUA. Além disso, enquanto alguns países se ressentem da riqueza e

poderio norte-americano, também se beneficiam ou podem querer se beneficiar com o país, porque os EUA costumam premiar países que sigam sua liderança.

Debater sobre os propósitos do poder dos EUA é ponto comum dentro da academia, da política e até da sociedade civil norte-americana; há um grande envolvimento interno com relação ao que se refira à grande estratégia do país. Esse debate parece confrontar ideias realistas e idealistas, uma vez que não é incomum encontrar o seguinte dilema sobre os objetivos do poder americano: manter a primazia nos recursos de poder ou promover valores aperfeiçoando a democracia interna ou praticando o intervencionismo liberal externamente? Na prática, encontram-se ambas as lógicas operando conjuntamente na grande estratégia norte-americana.

As diversas classes políticas norte-americanas encaram o multilateralismo de diferentes formas. Doyle (1986) destaca o multilateralismo como uma forma de promover a democracia e alcançar a paz liberal. O multilateralismo pode ser fortemente identificado com os “princípios democráticos” e a “missão de levar liberdade e democracia aos povos do mundo”, como meio de atingir um ambiente internacional mais pacífico. Notadamente, essa visão não é encontrada somente entre os Democratas; mas como se viu, embasou também o compromisso da administração de George W. Bush com a “política transformadora”. No entanto, com o progresso da Doutrina Bush e da Guerra ao Terror, essa missão de transformar os Estados Autoritários (em destaque Afeganistão e Iraque) em democracias passou a ser diretamente relacionada como condição *sine qua non* à segurança interna do país (o que o que se pode chamar de interesses vitais), o que resultou em políticas de cunho tipicamente unilaterais.

A preocupação de exportar democracia em busca de uma ordem internacional mais estável, legítima, segura e próspera – é uma orientação liberal coerente, enraizada na experiência política e na compreensão norte-americana da história, da economia e das fontes de estabilidade política. Esse ponto de orientação mais liberal da grande estratégia dos EUA é constituído em torno de um conjunto de reivindicações e premissas sobre como política democrática, interdependência econômica, instituições internacionais e identidade política incentivam uma ordem política mais estável. Não se trata, contudo, de uma visão articulada por um único grupo de pensadores, mas sim, de uma visão composta por inúmeros argumentos e

diferentes apoiantes. Por exemplo, alguns lobbies para livre comércio e liberalização econômica defendem a promoção de instituições democráticas no exterior; outros, visam a criar novas instituições econômicas e de segurança internacionais e regionais (IKENBERRY, 1999). Cada grupo possui suas próprias ênfases e agendas, muitas vezes, entendendo-se um grande grau de independência dos outros ou até mesmo hostil a eles, mas quase sempre se completaram dentro dessa grande estratégia liberal.

Encontra-se também a linha mais realista, que orienta as grandes estratégias mais tradicionais, que se desenvolveram a partir da experiência europeia com ênfase em balanço de poder, *realpolitik* e contenção. No entanto, dentro deste contexto, nota-se que existe um estilo de multilateralismo americano distinto, que parte para a cooperação a partir da análise de custo-benefício e não na avaliação deste compromisso com base em princípios (KAGAN, 2002). O multilateralismo de fato pode gerar custos significativos para uma grande potência, mas quando se obtém êxito na solução de problemas internacionais que afetem a potência em questão ou outros países, a ação empreendida pode ser considerada um prêmio e evitará arrependimentos (TIERNEY, 2010 apud LAZAROU, 2014).

Líderes republicanos e democratas favorecem uma agenda de política externa que privilegie o internacionalismo empresarial, organizações econômicas e segurança multilaterais, além da construção de comunidades democráticas. Na realidade, esses líderes não possuem os mesmos motivos ou interesses. O que se observa é que alguns almejam a democracia, o Estado de Direito, os Direitos Humanos; outros veem como forma de expandir e proteger negócios e mercados; outros ainda acreditam que essa expansão democrática traz retornos diretos em benefício da segurança nacional (IKENBERRY, 1999).

Numa tentativa de unir essas duas visões majoritárias, Nye (2012) destaca que os

[...] valores são uma parte intrínseca da política externa dos Estados Unidos. O excepcionalismo americano data dos primeiros dias de uma república fundada como reação ao Velho Mundo, enxergando-se como uma cidade na montanha com valores universais a serem compartilhados com outros. Como diz Kissinger, os realistas buscam equilíbrio e estabilidade, enquanto os idealistas lutam em prol da conversão. Mas prossegue dizendo que o debate entre eles é exagerado. Os realistas podem reconhecer a importância do ideal e dos valores, e os idealistas não rejeitam necessariamente todas as restrições geopolíticas (NYE, 2012, p. 274).

Parece haver certa necessidade de que uma narrativa política norte-americana inclua tanto propostas realistas quanto liberais. Essa junção poderia resultar no que a academia e alguns líderes políticos (em especial Barack Obama) têm chamado de poder inteligente, ou *smart power*. Trata-se daquele poder que promove uma inteligente integração e ligação em rede de diplomacia, desenvolvimento, defesa e outras ferramentas dos poderes duro e brando. Não se refere somente à maximização pura do poder ou hegemonia, mas sim de buscar formas de combinar recursos em estratégias bem-sucedidas no novo contexto de difusão de poder. Há cinco elementos fundamentais para uma estratégia inteligente: clareza com relação aos objetivos, que combinem valores e interesses; avaliação precisa dos recursos disponíveis e do contexto para aplicação destes; identificação das preferências dos alvos de tentativa de influência; identificação de qual forma de poder pode ter maior probabilidade de sucesso – poder de comando ou o poder de cooperação em cada situação; e, por fim, identificação da real probabilidade de sucesso, tanto no nível da grande estratégia quanto nas táticas de qualquer tentativa de influência (NYE, 2012).

Esses elementos não são novidades dentro da política estratégica dos EUA; os governos buscam justificar-se com base nesses elementos, e alguns deles até intitulam-se de governos que buscam o *Smart Power*, como Barack Obama, mesmo que só no discurso. Contudo, não se pode traduzir a construção americana de objetivos de política externa em uma simples dicotomia entre realismo e idealismo; acima dessa dualidade, os norte-americanos debatem os quão atentos devem ser aos interesses dos outros Estados, tanto nos fins que buscam quanto nos meios que usam.

Tendo essas questões em vista, é possível apontar um marco teórico que permeia essa discussão, que é mais amplo do que o realismo ou liberalismo: o realismo liberal. Tal termo foi cunhado por Nye, em sua obra “O Futuro do Poder” (2012), em conclusão do que ele chamou de poder inteligente. É claro que essa denominação diz respeito à teoria da estratégia americana; a prática nem sempre traz os melhores resultados “inteligentes”. Segundo o autor, uma estratégia de poder inteligente realista liberal é composta por alguns aspectos. Primeiramente, caracteriza-se pela clara compreensão da preponderância de sua força e dos limites do poder do Estado. Aqui é importante saber que preponderância não é império ou

hegemonia; ou seja, em outras palavras, os EUA sabem que influenciam fortemente outros atores, mas não controlam tudo. Considerando que o poder no contexto das relações transnacionais é difuso, em especial em temas relativos, por exemplo, às mudanças climáticas e terrorismo, as soluções requerem cooperação entre governos e instituições internacionais; aqui, o poder militar é uma pequena parte da resposta a essas novas ameaças. Dentro dessa lógica, os EUA costumam, pelo menos em discurso ou de forma inicial em suas empreitadas políticas, apresentar propostas multilaterais, embora, muitas vezes, elas se concretizem como ações unilaterais, uma vez que parece ser difícil deixar o exercício da hegemonia de lado.

Outro aspecto importante que uma estratégia realista liberal enfatiza é o desenvolvimento de uma grande estratégia integrada que combine *hard power* com *soft power*. Nesse item do *hard power* é incluído, com certeza, o uso do poder militar, que, como se observa, é sempre uma possibilidade para os governos norte-americanos. Por último, o objetivo de uma estratégia realista liberal possui (ou deveria possuir) os seguintes fundamentos (quando possíveis – considerando o contexto – e a custos plausíveis): promoção da segurança para o país e seus aliados; manutenção da economia interna e internacional fortes; mitigação de desastres ambientais; e encorajamento da democracia liberal e dos direitos humanos, interna e externamente.

A promoção da democracia no exterior tem, insistentemente, feito parte da grande estratégia norte-americana desde o final da Segunda Guerra Mundial. Esta reflete uma compreensão pragmática de como criar uma ordem mundial estável e pacífica; muitas vezes tratada internamente como grande estratégia “liberal”. Na verdade, esta é um misto de uma visão realista, baseada na ideia de que o caráter político de outros Estados possui grande impacto na capacidade dos EUA em garantir a segurança interna e seus interesses econômicos. Esta orientação pragmática une as os grupos da esquerda e da direita na política americana (IKENBERRY, 1999). Os mais conservadores tratam Ronald Reagan como o grande promotor do mundo livre, da democracia e autodeterminação; os mais liberais enfatizam o papel dos direitos humanos, instituições multilaterais e os progressivos efeitos políticos da interdependência econômica. Todavia, dentro de uma visão geral da política norte-americana, pode-se dizer que estas posições são parte de um todo.

Disso pode-se inferir que, dentro do que cada governo considera a melhor estratégia, os EUA variam suas condutas no campo multilateral e unilateral. No pós Guerra Fria as relações dos EUA com as arenas institucionais e os temas da agenda global de caráter social, econômico, político e estratégico caracterizaram-se por alternâncias pontuais entre o multilateralismo e o unilateralismo. Bernal-Meza (2005) chamou de “compromisso ambivalente”; Pecequilo (2012) tratou esse mecanismo como “movimentos pendulares”; Ikenberry (2002) denominou de “multilateralismo ambivalente”; e Suedfeld (2007) pontuou como “multilateralismo seletivo”. Esse comportamento foi criticado inúmeras vezes como multilateralismo falso; no entanto, o que se pode verificar é que os governos se reservam ao direito de escaparem às práticas multilaterais em nome dos objetivos nacionais.

Dentro de uma retórica de poder inteligente, os EUA têm apresentado o unilateralismo, não importa se gestão Republicana ou Democrata, como uma alternativa válida (inclusive muito apoiada pelo Congresso norte-americano). Por exemplo, os EUA deixaram de cumprir quotas de financiamento das Nações Unidas, boicotaram alguns organismos (como a UNESCO), aplicaram sanções extraterritoriais (como a *Iran-Libya Sanctions Act* e a Lei *Helms-Burton*), assim como não ratificaram convenções Internacionais (BERNAL-MEZA, 2005).

A prática dessa alternância do multilateralismo e unilateralismo – ou seja, dessa pendularidade – pode ser entendida como resultado da alternância das grandes estratégias e da percepção tática sobre como exercer a hegemonia polarizada entre a cooperação (bilateral ou multilateral) e o unilateralismo. Segundo Pecequilo (2012), essa alternância tática explicaria o porquê da não adesão dos EUA a determinados regimes internacionais e a sua postura individual em emitir notas sobre o desempenho de outros países no mesmo campo. Na maioria dos temas da agenda global, observa-se uma dupla padronização: dos EUA e o de outros países. Há, na verdade, uma pressão dos norte-americanos para que outros países cumpram regras que eles mesmos não cumprirão. Mesmo em momentos com mais previsões multilaterais, como nas grandes estratégias de Clinton e Obama, os EUA preservaram a possibilidade de iniciativas unilaterais (PECEQUILO, 2012). O que se observa é que alguns temas são mais sensíveis ao multilateralismo e acabam por dar espaço para se cogite – e até se registre em documentos oficiais – o unilateralismo.

Essa ambivalência tática pode ser resultado de clivagens internas da sociedade, da atuação de grupos de interesses com influência nos processos eleitorais e da relação entre o multilateralismo e o exercício do poder hegemônico. Por isso, nem sempre o sistema de governança é considerado o canal preferencial para a projeção de poder hegemônico.

As dificuldades que o próprio sistema de governanças pontuais (e não globais) traz elucidam fatores que demonstram as razões pelas quais os governos Clinton e Obama (considerados mais multilaterais) possuem trajetória de adesão e cumprimento de regimes internacionais similares a outras administrações classificadas notadamente como unilaterais (como o governo de George W. Bush). Tais restrições multilaterais em diversas administrações destacam-se principalmente nas áreas de direitos humanos e meio ambiente e são muitas vezes analisadas tendo os episódios de 11 de setembro de 2001 como marco de clivagem.

3.3 O 11 de setembro de 2001: ponto importante do pêndulo?

O comprometimento com o multilateralismo não depende somente do *policy maker*, outros fatores estruturais podem restringir o comportamento americano neste tema. De Clinton até o 11 de setembro de 2001, um comportamento alternante com relação ao multilateralismo variou de forma pontual muito embora tivesse o exercício da hegemonia como um ímã desse pêndulo. Contudo, após os atentados, as percepções da ameaça e vulnerabilidade incentivaram o comportamento agressivo dos EUA com relação ao controle de armas, segurança de contêineres e manipulação de dados de passageiros de companhias aéreas. Por isso, os atentados parecem ser um momento importante do pêndulo, que acabou enfatizando o unilateralismo na gestão de George W. Bush.

Por outro lado, mostrando o movimento pendular, a cooperação antiterrorismo do governo Bush em outras arenas foi intensa. Da mesma forma, o compromisso do democrata Barack Obama, sucessor de George W. Bush, com o “novo espírito do multilateralismo” foi afetado quando as mudanças para se unir ao Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e o aumento da contribuição financeira dos EUA para o FMI sofreram grande resistência na arena doméstica (LAZAROU, 2014).

Os aspectos mais visíveis da Guerra ao terror eram: a guerra contra Afeganistão e Iraque; a dimensão estratégica da política norte-americana do petróleo; a operação e organização de células terroristas ao redor do mundo; a cooperação em segurança internacional entre nações; as questões relacionadas aos prisioneiros da Baía de Guantánamo; as dimensões legais do combate ao terrorismo; as novas medidas de segurança doméstica como a aplicação da lei de cooperação e controle de imigração; e a iniciativa diplomacia pública da administração Bush no Oriente Médio (JACKSON, 2005).

Dizer que a gestão de George W. Bush marca o desaparecimento do internacionalismo liberal nos EUA é um erro. O envolvimento internacional dentro da Doutrina Bush é sim um ponto de mudança na trajetória da política externa do país. Não se trata, contudo, de uma aberração ou algo novo. Trata-se tanto de um sintoma quanto de uma causa da orientação internacionalista liberal que guiou os EUA durante parte da segunda metade do século XX em um formato substantivo e político. Sob o aspecto substantivo, observa-se a implicação de um compromisso com poder e cooperação; por exemplo, os EUA projetaram sua força militar para preservar a estabilidade, exercitando sua liderança por meio de parcerias multilaterais e não somente pela iniciativa unilateral. Foi essa união do poder dos EUA e das parcerias internacionais que tornou distinta a política externa norte-americana após a Segunda Guerra Mundial. Em se tratando do aspecto político, esse internacionalismo liberal obteve amplo apoio – Democratas e Republicanos trabalharam juntos e formaram um consenso bipartidário que respaldava essa alteração na trajetória da política externa dos EUA (KUPCHAN; TRUBOWITZ, 2007, p. 08).

A associação do internacionalismo liberal com multilateralismo e instituições internacionais é comum. Na realidade, o internacionalismo liberal implica em um compromisso com o multilateralismo; no entanto, envolve também um compromisso de uso da forma militar dos EUA (KUPCHAN; TRUBOWITZ, 2007, p. 10). É esse duplo compromisso com o poder – projeção do poder militar e cooperação internacional – que diferenciaram o internacionalismo liberal de estratégias anteriores dos EUA.

Desde o fim da URSS, os EUA reduziram os incentivos para que os republicanos e democratas aderissem à estratégia internacionalista liberal. Em 1990,

com a invasão do Iraque no Kuwait, os EUA deixaram claro que Saddam Hussein apresentava perigo para o mundo e principalmente para o interesse de segurança dos EUA. Naquele momento foi grande o empenho dos EUA e de Estados europeus via Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) nas aprovações das sanções sobre o Iraque, visando reabilitar o país. A ideia era que com o desarmamento do Iraque, o mundo se tornaria mais limpo e seguro e por isso foi dada ênfase ao programa de controle de armas de destruição em massa (RENSHON, 2007).

Em 2003, sem a autorização do CSNU para utilizar a força contra o Iraque, Bush impôs um ultimato a Saddam Hussein de dois dias para deixar o país; sem resposta satisfatória de Hussein, a invasão ocorreu. Inicialmente, a ação dos EUA no Iraque demonstrou forte preparo estratégico e as tropas americanas tomaram a capital Bagdá em menos de vinte dias. Nesse momento, a invasão americana no Iraque demonstrou a primazia do poder norte-americano (WAAK, 2006).

A ação norte-americana no Iraque representou um marco da política de defesa dos EUA; a Doutrina Bush e a afirmação da primazia dos EUA colocaram em cheque, ao menos temporariamente, as práticas multilaterais e a participação nas instituições internacionais. A cooperação internacional em diversas áreas deixou de ser prioridade (ALEXANDER, 2007). De fato, a Doutrina Bush foi cética com relação à afirmação de que instituições e tratados internacionais, e a ênfase no unilateralismo pareceu algo novo na política dos EUA; entretanto, tratou-se mais de um retorno a uma antiga posição do que do surgimento de uma nova.

A administração de W. Bush procurou buscar outros aliados em outras arenas de cooperação. Os EUA ainda permaneceram ativos em instituições como a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Organização Mundial do Comércio (OMC), algumas instituições das Nações Unidas e especialmente a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). É importante notar que as políticas para Coreia do Norte, Irã, Líbia e Síria foram mais multilaterais (ALEXANDER, 2007).

Em relação ao comércio, os EUA permaneceram mais multilaterais do que muitos Estados Europeus. A NSS de 2002 ressaltava também a necessidade e os benefícios da cooperação multilateral, em especial entre as grandes potências. A teoria da paz democrática – vista antes em Clinton com as iniciativas de alargamento das democracias – pôde ser observada em W. Bush, com o

apontamento dos perigos do autoritarismo e do radicalismo e as necessidades de se levar a democracias para essas regiões. Conforme visto, a NSS 2002 apontava para a importância da construção de governos modernos, especialmente no Oriente Médio – ou seja, a busca de segurança por meio da democratização.

W. Bush encarava os aliados – indivíduos, nações ou organizações supranacionais – de formas variáveis. Algumas declarações oficiais reconheciam a possibilidade de amizade entre os EUA e os que não aprovavam suas políticas; contudo, na prática, percebeu-se que aqueles aliados potenciais que discordaram das ações mais emblemáticas da Doutrina Bush passaram quase a ser tratados como inimigos (SUEDFELD, 2007).

Apesar da rigidez da doutrina estratégica de W. Bush, ele e seus funcionários continuaram a tentar obter cooperação de parceiros como França, Alemanha, China e Rússia, assim como da ONU – sabia-se que angariar aliados era importante, tendo sido inclusive previsto nos documentos de segurança norte-americanos. Muitos acadêmicos trataram essa orientação como multilateralista seletiva; e essa, muitas vezes, é percebida como unilateralista. Segundo Suedfeld (2007), multilateralismo seletivo pode ser utilizado quando as prioridades, interesses e objetivos não são totalmente compartilhados com potenciais aliados, ou até incompatível com estes.

A Guerra ao Terror; a não aprovação do Protocolo de Kyoto; a não submissão de funcionários e soldados americanos ao Tribunal Criminal Internacional; e o avanço do sistema de defesa antimísseis – todas as ações de caráter unilateral – foram alvos de críticas acadêmicas, políticas e sociais. Por outro lado, em algum tipo de compensação, os EUA apresentavam avanços positivos nos registros em termos de redução de poluição (melhores do que o Canadá, por exemplo); contribuía com o maior orçamento da ONU; se destacavam no auxílio após desastres naturais; e enviavam ajuda humanitária mais do que muitos Estados (SUEDFELD, 2007). Entretanto, a visão geral da Doutrina Bush impediu atribuição desses créditos aos EUA.

É bom lembrar que foram utilizadas organizações internacionais para facilitar a Guerra ao Terror. Em 2002, a *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF) emitiu recomendações especiais com relação ao financiamento do terrorismo. Essas recomendações focavam na segurança e integridade do sistema financeiro internacional, forneciam aos governos formas de combate ao terrorismo e

buscavam identificar o uso indevido de dinheiro e transferências suspeitas de organizações sem fins lucrativos (ASTRADA, 2010).

A natureza internacional da guerra ao terror produziu uma agenda hegemônica de segurança internacional⁸. O Terror se tornou um inimigo geral, comum, criado essencialmente pelos EUA. Mudanças foram impostas no mundo logo nesse início de século XXI; os problemas internacionais, não só o terrorismo, tornaram-se mais preocupantes. Tendo em vista que a solução de alguns desses problemas está fora do alcance decisório dos Estados, pode-se afirmar que a cooperação multilateral pode, às vezes, ser necessária, e, mesmo os países com mais poder, não conseguem se isolar totalmente e agir sozinhos sempre.

A típica ação unilateral oriunda da associação entre segurança e democracia pode até ter sido maquiada com ares de multilateralismo, no entanto, foi uma ferramenta de legitimação do poder norte-americano (lembrando da iniciativa dos EUA em levar a proposta de invasão do Iraque ao Conselho de Segurança das Nações Unidas antes da empreitada unilateral). A NSS de 2002 apresentava a necessidade e os benefícios da cooperação multilateral, em especial entre as grandes potências, mesmo ressaltando a possibilidade do unilateralismo quando a cooperação não ocorresse de acordo com os interesses norte-americanos – estava aí expresso o multilateralismo ambivalente (IKENBERRY, 2002).

O aspecto liberal encontrado em parte da grande estratégia de política externa dos EUA pode ser oriundo de uma rede de atores internos – como empresas americanas que comercializam e investem no exterior; grupos de direitos humanos e partidários da democracia; defensores das organizações multilaterais; entre outros – que apoiam esse tipo de prática. Segundo Ikenberry (1999), as democracias grandes e ricas, como os EUA, parecem possuir uma inerente sociabilidade; ou seja, há uma tendência em favor do engajamento, da interdependência e da institucionalização, pela própria aparência de sucesso democrático que o país tem de manter no exterior.

⁸ O *Out come Documente Exsues* da ONU condenou todas as manifestações ou propostas terroristas. A organização ainda apoiava a adoção e implementação de estratégias que promovessem coordenação contra o terrorismo em nível nacional, regional e internacional. As resoluções antiterroristas, *Comprehensive Convention on the International Terrorism* e *International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism*, foram bons exemplos de ações da instituição (ASTRADA, 2010).

As duas macroestratégias – realista e liberal – possuem raízes em tradições intelectuais divergentes; entretanto, têm funcionado eficazmente juntas. A realista embasou políticas cujos objetivos eram selar importantes compromissos de segurança ao redor do mundo. Por outro lado, a liberal possibilitou a criação de uma agenda positiva para a liderança norte-americana. Em resumo, os EUA puderam exercer seu poder e atender a seus interesses nacionais, ao mesmo tempo em que contribuía para fortalecer a comunidade internacional. No entanto, em virtude dos ataques de 11 de setembro, delineou-se uma nova macroestratégia orientada pela Doutrina Bush (IKENBERRY, 2002).

O certo é que, em um misto de liberalismo e realismo dentro da grande estratégia norte-americana, os EUA buscam difundir seus valores e ao mesmo tempo assegurar seus interesses. O unilateralismo e o multilateralismo servem para alcançar da melhor maneira esses objetivos e, isso sim, parece ser a grande estratégia – muitas vezes oculta – dos EUA.

Nesse sentido, a ideia de multilateralismo representa um começo, e não um fim, possibilitando a criação de um espaço para empreendedores institucionais proporem alternativas e novas opções. O que comporá a relação multilateral não é somente o resultado da interação entre os atores nos diversos níveis de decisão; os resultados não são fins neles mesmos, mas um meio para a materialização de quaisquer objetivos definidos por aqueles que compõem essa relação multilateral.

4 REPUBLICANOS VERSUS DEMOCRATAS: PARTIDOS POLÍTICOS, TRADIÇÕES DIPLOMÁTICAS E VARIAÇÕES TÁTICAS DO MULTILATERALISMO

Este capítulo discute a relação entre os partidos e a política externa dos EUA, observando as variações táticas dos dois grandes partidos do país – Democrata e Republicano. Busca-se entender a disposição destes em atuar multilateralmente e também as tradições da política externa norte-americana. Para tanto, será apresentado um histórico da formação dos partidos e serão pontuadas as Grandes Estratégias do século XX e XXI, com ênfase nas gestões de Bill Clinton, George W. Bush e Barack Obama. Considera-se Grande Estratégia aquela que define os planos, políticas e recursos que a liderança organiza para buscar seus objetivos nacionais. Nesse sentido, o objetivo do capítulo é entender, dentre as várias Grandes Estratégias que marcaram os EUA – em especial nas gestões foco de análise desta tese –, como o multilateralismo foi tratado pelas lideranças da Casa Branca e em que medida foi influenciado pelas posições e ideologias dos dois grandes partidos. Busca-se também esclarecer se a cooperação partidária refletiu na execução das ações estratégicas dos presidentes.

4.1 Da independência à formação dos partidos políticos nos EUA

Após a independência dos EUA, as 13 ex-colônias uniram-se pelos Artigos da Confederação, que mantinham uma lógica de muita autonomia (quase que independência total) do governo central. Em uma tentativa de unir esses estados quase soberanos, os pais fundadores – ou *founding fathers* –, dentre eles John e Samuel Adams, James Madison, Alexander Hamilton e Thomas Jefferson, passaram a defender uma Constituição nova, que daria origem a uma mudança da Confederação para uma Federação.

George Washington era a única figura política comum a todas as 13 ex-colônias. Tratado como o “chefe”, ele tinha consciência de que, para manter a república funcionando, era preciso que todos os colonos deixassem seus localismos e passassem a pensar em termos nacionais. Washington e as outras lideranças sabiam que os Artigos da Confederação não eram suficientes para controlar as

diferenças e problemas dos estados entre si, e entre estes e o exterior (TOTA, 2009).

Em 25 de maio de 1787, iniciou-se a Convenção na Filadélfia, com o propósito de discutir reformas nos Artigos da Confederação. Contudo, logo no início, perceberam que não seria possível reformar o antigo documento e que teriam que fazer um novo, diferente e mais amplo. A Convenção tornou-se Constituinte. Em 17 de setembro de 1787, a Constituição Federal estava pronta: definia um governo central forte, baseado em direitos humanos, no direito natural e no contrato social de inspiração iluminista. A partir desse momento, cabia aos estados ratificá-la.

Os antifederalistas se opunham a essa nova Constituição; boa parte deles eram fazendeiros que temiam a perda de poder dos estados. Para convencer esse grupo e outros opositores, Hamilton, Madison e Jay passaram a publicar argumentos favoráveis à Federação na imprensa de Nova Iorque. *O Federalista*, mais tarde, foi a reunião de todos esses artigos e se tornou um clássico da teoria política dos EUA. Por fim, a Constituição foi aprovada por todos os 13 estados, no entanto, com dez emendas – que ficaram conhecidas como *Bill of Rights*. De forma geral, a Constituição e as emendas foram baseadas na crença da liberdade – de escolha, de vida, de religião, de imprensa, entre outras (TOTA, 2009).

Os fundadores rejeitaram a ideia inicial de partidos políticos porque acreditavam que essa instituição agitava a comunidade com ciúmes malignos e falsos alarmes, acendendo a animosidade de um partido contra o outro e fomentando muitas vezes tumultos e insurreições (George Washington). Além disso, temiam que o partido líder pudesse se tornar tirano. Não obstante, as duas maiores facções políticas da época – os Federalistas e os Antifederalistas – foram formados mesmo antes da ratificação da Constituição.

Os Federalistas defendiam a ratificação da Constituição, buscando fortalecer o governo central e nacional, mais forte e estável do que o que existia na Confederação. Embora, a princípio, esse grupo não fosse considerado um partido, fortaleceu-se com a atuação de George Washington e Alexander Hamilton, apesar das divergências que, mais tarde, fizeram o partido se desfazer. Por outro lado, os Antifederalistas argumentavam contra a ratificação, temendo um governo central muito forte (TOTA, 2009; SIDLOW; HENSCHEN, 2011).

Embora com formato um pouco alterado, esses dois grupos se mantiveram após a ratificação da Constituição Federalista. Alexander Hamilton – primeiro secretário do Tesouro – tornou-se líder do Partido Federalista; partido que, por tradição, apoiava um governo central forte, cujo poder e estabilidade poderiam incentivar o desenvolvimento do comércio e da indústria. Os Federalistas tinham como linha de pensamento que a República deveria ser governada pelos cidadãos mais bem-educados e preparados.

Os oponentes dos Federalistas e das políticas propostas por Hamilton referiam a si mesmos como Republicanos⁹. Estes acreditavam que o bem-estar da nação seria mais possível se os estados tivessem mais poder do que o governo central. Na visão deste grupo, o Congresso deveria dominar o governo e as políticas de governo deveriam servir aos interesses da agricultura ao invés de promover o desenvolvimento do comércio e indústria (SIDLOW; HENSCHEN, 2011).

Os primeiros dois partidos se enfrentaram abertamente nas eleições de 1796, em que John Adams era candidato do Partido Federalista para suceder a George Washington na presidência. Adams derrotou Thomas Jefferson, mas Jefferson se tornou vice-presidente – regra vigente na época. Nos quatro anos seguintes, Jefferson e James Madison trabalharam para ampliar a influência do Partido Republicano Jeffersoniano.

Nos pleitos de 1800 e 1804, Jefferson venceu as eleições presidenciais e também conquistou maioria no Congresso. Os Federalistas nunca mais retornaram ao poder. Com isso, se tornaram o primeiro partido americano (e não o último) a desaparecer. Assim, o partido Republicano Jeffersoniano dominou a política pelos vinte anos seguintes. Jefferson foi sucedido na liderança da Casa Branca por dois outros membros do partido – James Madison e James Monroe (SIDLOW; HENSCHEN, 2011).

Todavia, na metade da década de 1820, os Republicanos se dividiram em dois grupos: o grupo dos Democratas¹⁰, liderados por Andrew Jackson (eleito em

⁹ Hoje, para diferenciar esse primeiro grupo Republicano do atual Partido Republicano, refere-se a eles como Republicanos Jeffersonianos ou Republicanos Democratas – nomes estes que nunca foram utilizados na época.

¹⁰ O Partido Democrata possui o burro como símbolo e o azul como cor. Foi criado em 1833, sendo da formação dos Estados do Sul e partidário da escravidão. Nas primeiras décadas de existência, o partido não teve sucesso diante do Partido Republicano. Seu formato mais moderno ocorreu com a presidência de Franklin D. Roosevelt, antes e durante a Segunda Guerra Mundial, em

1828); e o grupo dos Republicanos Nacionais (mais tarde intitulados de Whig Party), liderados por John Quincy Adams, Henry Clay e Daniel Webster. Por um lado, os Democratas eram apoiados por pequenos fazendeiros e a classe em ascensão de trabalhadores urbanos; por outro, os Republicanos Nacionais eram apoiados por banqueiros, empresários e agricultores do sul. Então, a partir da competição entre Whigs e Democratas, nas eleições presidenciais entre os anos 1840 e 1850, emergiu o sistema bipartidário que se conhece hoje. Ambos os partidos eram grandes, possuíam líderes famosos e eram apoiados através do país.

Embora tanto os Whigs quanto os Democratas se posicionassem contra o problema da escravidão, na metade dos anos 1850, a coalizão dos Whigs desabou e a maioria dos Whigs do Norte foram absorvidos pelo novo Partido Republicano¹¹, que se opôs claramente à extensão da escravidão nos novos territórios. Com essa plataforma de campanha, os Republicanos conseguiram eleger Abraham Lincoln como o primeiro presidente do novo Partido republicano (SIDLOW; HENSCHEN, 2011). Apoiados em ideologias, os dois partidos mais proeminentes nos EUA estabeleceram e estabelecem não só suas posições internas, mas também sua política externa.

Cada partido, a seu modo e de acordo com o período em esteve à frente do governo, determinou as Grandes Estratégias do país, ao mesmo tempo em que se traçavam as linhas de uma cooperação partidária. É disso que tratamos na seção a seguir.

especial com as políticas econômicas intervencionistas do New Deal. No novo formato, o Partido passou a defender a igualdade racial e o apoio às minorias. Seus principais presidentes foram: Andrew Jackson (1829-1937), Woodrow Wilson (1913-1921), Franklin Delano Roosevelt (1933-1945), Harry Truman (1945-1953), John F. Kennedy (1961-1963), Lyndon Johnson (1963-1969), Bill Clinton (1993-2001), Barack Obama (2009-2017).

¹¹ O Partido Republicano, cujo símbolo é o elefante e a cor vermelha, foi criado em 1854 em oposição à escravidão. É conhecido também como “*Grand Old Party*” (GOP). O primeiro republicano que conquistou a Casa Branca foi Abraham Lincoln, que provocou a Guerra de Secessão. Os republicanos dominaram a política americana até a década de 1930, período da grande depressão. Após a segunda Guerra Mundial, esteve à frente no combate ao comunismo, com destaque para o Macarthismo da década de 1950. Após o fim da Guerra Fria, uma nova onda conservadora tomou conta do partido. Os principais presidentes republicanos foram: Abraham Lincoln (1861-1865), Ulysses Grant (1869-1877), Theodore Roosevelt (1901-1909), Dwight Eisenhower (1953-1961), Richard Nixon (1969-1974), Ronald Reagan (1981-1989), George H. W. Bush (1989-1993), George W. Bush (2001-2009).

4.2 Republicanos e Democratas: ideologias e política externa

Considerando o que o processo de elaboração de política externa depende de uma série de fatores, internos e externos, é inevitável tratar dos partidos políticos nos EUA e sua dinâmica dentro do Congresso estadunidense. Segundo Flávio Contrera (2017), para discutir política externa norte-americana por meio dos partidos políticos Democrata e Republicano, deve-se reconhecer que estas instituições não estão somente preocupadas atingir e manter o poder. Esses partidos possuem ideologias, preferências, valores e buscam questões políticas; vencer as eleições seria um meio para encaminhar suas agendas, formular e executar políticas.

Toda ideologia possui caráter dinâmico e, portanto, não se pode rotular os dois maiores partidos políticos dos EUA – Republicano e Democrata – como ideologicamente estáticos, porque assim estaria se considerando que essas instituições não mudaram suas ideias, retóricas ou posições ao longo do tempo. Contrera (2017) destaca que é importante reconhecer que o espaço de competição partidária nos EUA é liberal-conservador e não esquerda-direita. Contudo, é imprudente relacionar liberalismo diretamente com o Partido Democrata, assim como o conservadorismo com o Partido Republicano, embora o rótulo, muitas vezes, pareça o mesmo (LEWIS, 2017). Na verdade, tanto as questões de debate entre os liberais e conservadores mudam ao longo do tempo quanto as posições liberais e conservadoras mudam em torno de temas constantes da política americana. Ou seja, um liberal ou conservador em determinada época pode trocar uma posição por outra.

A ideologia de um partido é, como qualquer outra ideologia compartilhada, sujeita a alterações. Claro que ela serve para os membros de um partido perceberem um padrão nos acontecimentos e, em torno deles, definirem uma identidade de grupo em termos relacionados a esse padrão, para a partir daí traçarem um plano de ação, que poderá, posteriormente, mudar o padrão (BANNING, 1978 apud LEWIS, 2017). Nesse sentido, as ideologias dos dois maiores partidos dos EUA eram distintas das outras ideologias como liberalismo, conservadorismo, progressismo, populismo e socialismo; mas nos últimos anos a mudança no significado e no conteúdo da ideologia do partido republicano tem acompanhado a mudança do significado e do conteúdo de conservadorismo. Da

mesma forma, a ideologia do Partido Democrata tem seguido a evolução do liberalismo e progressismo (LEWIS, 20017).

Lewis (2017) argumenta que a tendência de os presidentes expandirem seu poder tem implicações para a ideologia do partido. Nesse sentido, membros de um partido no controle da Casa Branca possuem incentivos para mudar a teoria de governança de seu partido para defender uma presidência forte, uma administração burocrática centralizada e uma ação unilateral do executivo. Isso ocorre porque as questões externas são um dos principais atributos que o partido no controle da presidência possui; e, assim, aumenta a tendência a defender intervenção estrangeira.

Então, a mudança no controle partidário da presidência pode ajudar a explicar a mudança nas ideologias do partido com relação à política externa. Lewis (2017) aponta ainda que as partes no controle de longo prazo da presidência tendem a mudar sua ideologia apoiando maior intervenção estrangeira; enquanto partidos em oposição tendem a mudar sua ideologia para formas que exigem menos intervenção estrangeira.

Além do fator do poder da presidência em política externa, não se pode desconsiderar outro elemento importante nas ações dos partidos: a competição partidária. Houve um tempo em que se pensava em disputas políticas somente em assuntos domésticos; havia certa unidade em assuntos de política exterior – o que se traduziu por algum tempo pelo consenso bipartidário (LEWIS, 2017; CONTRERA, 2017). Embora a história política americana possua alguns momentos de forte cooperação partidária – principalmente na época da Grande Estratégia Internacionalista Liberal – a lógica do sistema de soma zero faz com que os dois partidos tenham razões para alterar sua retórica, de forma a justificar as ações de seu próprio partido ao criticar as ações da parte contrária.

O cenário de cooperação bipartidária mudou após a Guerra do Vietnã. A repercussão negativa gerada pela comoção desta Guerra resultou na mudança da dinâmica do Congresso, alterando o consenso bipartidário, fortalecendo os canais de participação direta no Congresso dos EUA na condução da política externa do país. Essa lógica foi reforçada com o fim da Guerra Fria e o fim da estratégia de contenção – ponto consensual entre os dois partidos – e que a partir da década de 1990 passaram a desenvolver visões de mundo diferentes (CONTRERA, 2016).

O pós-11 de setembro também marcou profundamente as preocupações dos partidos em política externa. Contrera (2017) afirma que o tema relações exteriores recebeu maior ênfase entre os Republicanos nas eleições de 2000 e 2004 e entre Democratas nas eleições de 2008 e 2012 do que em relação às eleições de 1992 e 1996. Segundo o autor, isso mostra que a política externa está presente na agenda de campanha presidencial e que recebeu mais atenção em um período marcado pela existência de uma ameaça importante aos EUA e aliados, como o 11 de setembro.

Robert Putnan (1988) com a “Teoria dos Jogos de dois Níveis” ajuda a entender melhor essa dinâmica. De acordo com o autor, pode-se entender a disputa política de diversas negociações internacionais a partir dessa lógica de jogo de dois níveis,

At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of the two games can be ignored by central decision-makers, so long as their countries remain interdependent, yet sovereign (PUTNAN, 1988, p. 434).

Putnan aponta que em ambos os tabuleiros se tem a presença de cada líder político nacional. Ao lado do tabuleiro internacional sentam as contrapartes estrangeiras, ao lado de diplomatas e outros assessores internacionais. Em volta do tabuleiro doméstico e atrás do líder nacional, sentam-se figuras partidárias, parlamentares, porta-vozes das agências domésticas, representantes de grupos chave de interesses e os assessores políticos do próprio líder. Enquanto as ações que são racionais para um jogador em determinado tabuleiro (como aumentar os preços da energia, conceder território ou limitar a importação de carros) podem ser imprudentes para esse mesmo jogador em outro tabuleiro. Contudo, o autor salienta os incentivos existentes para que os dois jogos sejam coerentes. Os jogadores, assim como os observadores, tolerarão algumas diferenças retóricas entre os dois jogos, mas no final o resultado é um só. Para o autor, qualquer jogador importante do tabuleiro internacional pode desorganizar o jogo, caso esteja insatisfeito com o resultado; e qualquer líder que não consiga satisfazer seus companheiros do tabuleiro doméstico arrisca ser retirado de seu assento. Ademais, os jogadores mais capazes conseguem identificar movimentações em determinado tabuleiro e a partir

disso desencadear realinhamentos em outro, ampliando as possibilidades de satisfação aos seus objetivos (PUTNAN, 1988, p. 434).

Há dois processos para tomada de decisão: estágio de nível I, em que a barganha entre os negociadores leva a um acordo provisório; e o estágio de nível II, em que ocorrem as discussões em separado entre os grupos domésticos de apoio sobre ratificar ou não o acordo.

Andrew Moravcsik (1993) auxilia no debate sobre a esfera doméstica. O autor trata os grupos de interesse como como atores centrais, enfatizando que a negociação que ocorre no âmbito doméstico entre governos e grupos de interesse. Nesse sentido, a formação de preferências dentro de cada sociedade terá um impacto sobre a possibilidade de cooperação internacional e sobre a formação de instituições internacionais gerando demandas que governos buscarão responder no âmbito intergovernamental. A barganha política doméstica não impede que o Estado se comporte como um ator racional com preferências estabelecidas, quando se envolve em negociações internacionais, uma vez que Estado é o responsável por agregar os interesses internos divergentes (HERZ; HOFFMANN, 2004, p. 57-58).

Nos EUA há uma agência responsável por consultar os americanos regularmente, em especial sobre questões intervencionistas, a American National Election Studies (ANES). Em uma pesquisa de 1998, constatou-se que mais democratas se posicionaram favoráveis ao intervencionismo e à preocupação norte-americana com problemas ao redor do mundo. No entanto, em 2002, um número mais significativo de republicanos se posicionou em apoio ao intervencionismo dos EUA (LEWIS, 2017). Nos debates presidenciais dos EUA de 2000, George W. Bush criticou o vice-presidente Al Gore por seu papel no intervencionismo estrangeiro da administração Clinton. Na época, George W. Bush, ainda governador, prometeu uma política externa humilde, mais criteriosa no uso de militares americanos. Parecia em discurso que, se eleito, seria diferente da administração democrata: evitaria espalhar militares ao redor do mundo assim como se envolver em missões de construção de nação. Neste exemplo, percebe-se que ambos representam duas ideologias diferentes durante a administração Clinton: democratas defendendo mais intervenção dos EUA em assuntos mundiais e os republicanos menos intervenção.

Não se pode dizer, então, que um partido é mais intervencionista do que outro. Embora se aponte, muitas vezes, que o Partido Republicano seja mais

intervencionista do que o Democrata, a história política dos EUA tem mostrado algo um movimento de alternância ou pendularidade. Cada partido, a seu modo e de acordo com o período em esteve à frente do governo, determinou as Grandes Estratégias do país, ao mesmo tempo em que se traçavam as linhas de uma cooperação partidária. É disso que tratamos na seção a seguir.

4.3 As Grandes Estratégias dos EUA e a cooperação partidária

Para compreender a evolução das Grandes Estratégias e sua relação com os partidos políticos nos EUA, são importantes alguns esclarecimentos. O primeiro diz respeito à Grande Estratégia e à importância dela para o poder executivo. O segundo refere-se à existência da lógica bipartidária que afeta tanto o Executivo quanto o Legislativo. O terceiro é que, sendo a Grande Estratégia uma formulação de quem ocupa a Casa Branca em determinado momento, é impossível negligenciar o papel do Congresso nesse processo. O quarto trata de que, para ampla compreensão de determinadas ações de política externa, é necessário também observar a existência ou não da cooperação bipartidária, que pode ter um efeito direto na aprovação ou não de políticas propostas pelo Executivo.

Grande Estratégia normalmente é definida como o conjunto de planos e políticas pelas quais a liderança mobiliza todos os recursos e capacidades possíveis do país para atingir seus objetivos nacionais. Pode envolver uma série de orientações formuladas ao longo da história política do país, envolvendo valores, princípios e objetivos considerados permanentes, como também pode ser adaptada ou até alterada na gestão de cada governo, incluindo suas visões de mundo e metas militares e políticas. Embora todos os países possam ter formulações de Grandes Estratégias, nos EUA a elaboração desses objetivos ocorre de maneira bastante formalizada em documentos e discursos, dentre eles o *National Security Strategy* (NSS).

Diversas Grandes Estratégias foram elaboradas pelo país, contudo, alguns elementos podem ser considerados como interesses nacionais permanentes, uma vez que já fazem parte da cultura política dos EUA. São estes: defesa do território; bem-estar econômico e promoção dos produtos estadunidenses no exterior;

promoção de valores norte-americanos no exterior; e criação de uma ordem internacional favorável e segura (NUECHTERLEIN, 2001)

Sabe-se que, na teoria, a política externa seria de competência exclusiva do presidente da República. Entretanto, na prática, a formulação de política externa nos EUA também depende do Legislativo norte-americano. Pode-se dizer que a função histórica que o Congresso desempenha em política externa tem sido construída de maneira orgânica, baseada em circunstâncias históricas e políticas – em especial, quando observadas as questões relacionadas a declaração de guerra e ratificação de tratados internacionais (FARIAS, 2010). É no Legislativo onde se pode analisar a existência ou não de uma lógica colaborativa dos dois grandes partidos.

A cooperação bipartidária (*bipartisanship*) foi observada em alguns momentos da história política dos EUA. Trata-se de um acordo ou cooperação entre dois partidos políticos que são normalmente opostos em suas políticas para que a maioria, ou quase maioria, dos partidos no Congresso vote em conjunto.

4.4 Um panorama das grandes estratégias do final do século XIX ao fim da Guerra Fria

Do surgimento dos EUA como grande poder ao final do século XIX até meados de 1940, a classe política favoreceu – distintivamente – ou a primazia do poder ou a cooperação. Roosevelt preferiu a primazia do poder, aproveitando uma presidência fortalecida para prosseguir uma agenda imperialista; no entanto, esse expansionismo logo perdeu apoio político. Wilson, por outro lado, favoreceu a cooperação, apoiando a Liga das Nações e a Segurança Coletiva; contudo, o Senado rejeitou esse compromisso com o multilateralismo e não ratificou a entrada dos EUA na instituição.

Wilson teve sua agenda para segurança coletiva – com a intenção do ingresso dos EUA na Liga das Nações – rejeitada pelo Senado. Tratava-se de uma agenda fortemente partidária – ligada aos principais círculos eleitorais democratas, ignorando os interesses e orientações ideológicas dos republicanos. O Fracasso da Liga das Nações e a destruição produzida pela II Guerra Mundial promoveram uma redução temporária da cooperação bipartidária sobre política externa. Todavia, esta foi retomada em certa medida com o início da Guerra Fria e o surgimento da

ameaça soviética. Esse período foi marcado pela cooperação entre democratas e republicanos em torno da agenda institucional liberal, lançada por Roosevelt.

Franklin Delano Roosevelt, considerado arquiteto de internacionalismo liberal, foi o primeiro presidente a unir essas duas tradições. Sua visão de um sistema cooperativo de segurança, propunha os quatro policiais – China, Reino Unido, URSS e os EUA – em uma parceria para gerenciar coletivamente o pós-guerra. Essa ideia acabou se consolidando no Conselho de Segurança das Nações Unidas, com o ingresso da França por insistência dos britânicos. Conhecido como “Great Design”, esse sistema cooperativo incluiu um conjunto compartilhado de entendimentos e normas. Nesse projeto, problemas territoriais e disputas políticas seriam resolvidos por meio de consultas e compromissos das partes, ao invés de ação unilateral. Como se sabe, essas ideias tomaram forma essencialmente em dois momentos: na Conferência de Bretton Woods, em 1944, que criou o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI); e na Conferência de São Francisco, em 1945, com a criação das Nações Unidas (KUPCHAN; TRUBOWITZ, 2007).

Conforme apresentado anteriormente, a associação do internacionalismo liberal com o multilateralismo e instituições internacionais pode ser equivocada. O que de fato ocorre é um duplo compromisso com o poder, que combina projeção internacional militar com cooperação internacional. A Grande Estratégia desenhada por Roosevelt contou com apoio político do Congresso e de outros atores políticos; por isso ficou marcada por ter tido alta cooperação bipartidária em questões de política externa. Importante lembrar que até a Segunda Guerra Mundial, as políticas internas e externas eram profundamente partidárias, tanto em relação à política externa quanto em política interna. No entanto, essa lógica mudou na década de 1940, quando houve aumento somente da cooperação bipartidária em política externa, porém não ocorreu o mesmo quanto a política interna.

Vale ainda destacar que essa política cooperativa nem sempre era regra. Havia divisões pontuais entre Democratas e Republicanos, como nos assuntos de ajuda externa e comércio, nos quais frequentemente se opõem. No entanto, nos assuntos relativos a utilização de força militar, importância do apoio internacional ou papel das instituições multilaterais, o consenso era o padrão.

Ainda durante a Segunda Guerra Mundial, em 1939, Roosevelt começou a esforçar-se em busca de apoio destacando alguns pontos: que havia forte ligação entre a agressão a países menores e a segurança dos EUA; que a Doutrina Monroe não era mais eficiente; que era necessário maior engajamento dos norte-americanos em questões de segurança mundial; que a estabilidade internacional deveria ser garantida pelos quatro policiais. Em 1941, o ataque a Pearl Harbour delimita a mudança na atuação dos EUA na Guerra, a partir do estabelecimento do consenso sobre a transformação da aliança contra o Eixo em um agrupamento permanente de “Nações Unidas”. Em 1944, em um encontro em Dumbarton Oaks, discutiu-se a elaboração de um sistema internacional mais eficiente contra agressões e também sobre os principais dispositivos das Nações Unidas (PATRIOTA, 1998).

Roosevelt buscou assegurar que a Carta das Nações Unidas evitasse elementos que pudessem encontrar objeções republicanas; além disso, envolveu os republicanos em sua política externa, nomeando membros da oposição para importantes cargos de política externa (KUPCHAN; TRUBOWITZ, 2007). Na linha de defesa da maior atuação dos EUA no exterior, o senador republicano Arthur Vandenberg – importante figura política na transição do isolacionismo para o institucionalismo liberal durante a Segunda Guerra Mundial – defendia, diante do Senado, a ideia de que a cooperação bipartidária em política externa era essencial e significava esforço mútuo dos dois partidos. Com o bloqueio de Berlim em 1948, o Congresso dos EUA aprovou a Resolução Vandenberg, que autorizava o poder executivo a realizar alianças fora do continente americano em tempo de paz. Esta resolução marcou oficialmente o fim do isolacionismo norte-americano (FRIEDMAN, 2006).

A administração seguinte, de Harry Truman, buscou a colaboração com o Congresso para a promoção da recuperação econômica da Europa. Em março de 1947, Truman assumiu a substituição da Inglaterra pelos EUA face às responsabilidades da ordem internacional. Nascia aí a primeira clara formulação da hegemonia política norte-americana, com caráter universalista e intervencionista no período da Guerra Fria: a Doutrina Truman. Fundamentada na concepção de lideranças dos norte-americanos e na premissa de que se o país fracassasse na missão haveria “perigo à paz e à segurança da nação”, a mensagem de Truman tornou-se uma declaração informal de desafio à URSS. Na sequência, em 05 de

junho de 1947, o secretário de Estado do Governo Truman, o general George C. Marshall, expôs na Universidade de Harvard a necessidade de realizar um programa de reconstrução europeia financiado pelos EUA: o Plano Marshall – conhecido como a via econômica da Doutrina Truman (FRIEDMAN, 2006; BARROSO, 2006; SARAIVA, 2006).

Tanto o Plano Marshall quanto o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) possuíam amplo apoio bipartidário. Da mesma forma, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) – criada em 1949 como a via militar da Doutrina Truman – reforçou o pacto norte-americano com a implantação de tropas dos EUA. A exceção do período foi a breve batalha partidária com a Guerra da Coreia, que se encerrou com o armistício em 1953. Então, pode-se dizer que o consenso bipartidário da junção entre poder e cooperação de orientação institucionalista liberal vigorou até o final da década de 1960, quando a Guerra do Vietnã trouxe desentendimentos no concernente à política externa. A cooperação bipartidária foi essencial para o surgimento e manutenção da grande estratégia internacionalista liberal. A coalizão entre democratas e republicanos formou a base política de Roosevelt e acabou permanecendo assim por quase todo o período da Guerra Fria.

4.5 O fim da Guerra Fria: as Grandes Estratégias de Clinton a Obama

Seguindo as definições de Mead (2002) pode-se identificar algumas expressões nos governos de Bill Clinton, George W. Bush e Barack Obama. Clinton parece ter definido uma política externa com linhas mais hamiltonianas e wilsonianas; W. Bush, situou-se entre as escolas wilsonianas e jacksonianas; e por fim, Obama conjugou elementos jeffersonianos e wilsonianos.

Conforme se pode observar, a definição das estratégias de política externa não é algo rígido ou imutável durante uma gestão; ela pode sofrer adaptações e alterações conforme se modificam ou se ampliam os interesses nacionais. No pós Guerra Fria isso ficou ainda mais nítido, uma vez que o mundo se tornou ainda mais complexo e cambiante.

Com o fim da Guerra Fria, a grande estratégia liberal internacionalista passou a encontrar mais resistências. Alguns acadêmicos apontam a gestão de George H.W. Bush como a responsável pelo declínio dessa orientação. A atitude cética em

relação às instituições internacionais e a forte orientação militar da gestão parecem ter sido um marco para o fim dessa estratégia de política externa. No entanto, Kupchan e Trubowitz (2007) sustentam que a raiz dos desencontros entre republicanos e democratas remonta aos anos 1970, resultados da polêmica Guerra do Vietnã.

Segundo Posen e Ross (1996/1997), quatro Grandes Estratégias marcaram o pós Guerra Fria: o neoisolacionismo, o envolvimento seletivo, a segurança cooperativa e a primazia. O isolacionismo – ou neoisolacionismo conforme classificação dos autores – teve pouco impacto, uma vez que as gestões que vieram no pós Guerra Fria optaram, em grande parte, por forte envolvimento externo. O envolvimento seletivo expressou a noção tradicional de equilíbrio de poder, uma perspectiva bastante realista, mas que muitas vezes acaba ampliando o envolvimento para além do previsto devido aos problemas e relações aparecem no percurso. A segurança cooperativa é mais recente e escapa à formulação clássica dos realistas; possui inspiração liberal, propõe que a paz é indivisível e promove um envolvimento crescente na paz mundial. Tal estratégia ultrapassa a definição tradicional de interesse nacional, devido ao fato que tenta investir no multilateralismo em busca de reduzir os custos de dissuasão de agressores e de ameaças emergentes. Já a primazia diz respeito à ideia de que somente a hegemonia garante a estabilidade, a unipolaridade é benéfica e a paz é o resultado de um desequilíbrio de poder (POSEN; ROSS, 1996/1997).

Huntington (1993) possui uma definição clássica do que é primazia: para ele, a primazia não é a busca do Estado em capacitar-se para vencer guerras; trata-se, na verdade, de uma alternativa à guerra. Sendo assim, essa estratégia é útil quando os Estados desejam manter sua segurança, promover seus interesses e conformar o ambiente internacional de forma a refletir seus interesses e valores, sendo desejável não só para se vencer uma guerra, mas para alcançar os objetivos do Estado sem recurso a ela.

A Guerra do Golfo em 1991 trouxe outra série de divisões partidárias e ilustrou uma crescente discordância de política externa entre Republicanos e Democratas. O uso de força militar para expulsão do exército iraquiano do Kuwait, por exemplo, foi aprovado no Senado americano com margem apertada de votos favorecendo a empreitada do republicano George H. W. Bush. Embora tenha havido

discordância entre os partidos, as normas do internacionalismo liberal aparecem nesse evento: a conduta da guerra, em termos de poder dos EUA, e o apelo ao apoio público internacional, com a busca da autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas para atuação na guerra. Esse largo apoio internacional resultou em um apoio público de quase 70% para a operação Tempestade no Deserto – como ficou conhecida a iniciativa militar contra o Iraque (PATRIOTA, 1998; KUPCHAN; TRUBOWITZ, 2007).

Contudo, o sucesso militar não resultou em consenso ou maior cooperação bipartidária; pelo contrário, as diferenças entre Republicanos e Democratas pareciam ser ainda maiores do que durante a Guerra da Coréia. A ação tampouco se traduziu na reeleição de George H. W. Bush. Constatase então que o amálgama da cooperação bipartidária foi a própria Guerra Fria e a ameaça da URSS, combinação que obrigou os dois partidos a trabalharem juntos para promover os interesses americanos por meio do internacionalismo liberal com apoio bipartidário. Clinton pareceu inclinar-se mais à estratégia da segurança cooperativa. A ampliação da OTAN, por exemplo, foi justificada em termos de segurança cooperativa. A Doutrina Clinton era baseada na ideia de que a cooperação é favorecida com o aumento do número de democracias e é necessária uma vez que a interdependência é a condição do mundo globalizado. Da mesma forma, Clinton também se valeu da estratégia orientada pela primazia quando lhe foi necessário, mesmo maquiada de multilateralismos (GUIMARÃES, 2002).

Dentro da lógica de poder e cooperação de Clinton – conjunto da estratégia internacionalista liberal –, os democratas pareciam se identificar mais com as parcerias internacionais do que com a demonstração de poder militar. A gestão de Bill Clinton hesitou sobre o uso extensivo de militares dos EUA no exterior; exemplo disso foi a rápida retirada das tropas americanas da Somália em 1993, após inúmeras baixas.

Por outro lado, as instituições e tratados internacionais, se tornaram elemento de conflito partidário, em especial após o Partido Republicano ter atingido maioria no Congresso nas eleições de 1994 (KUPCHAN; TRUBOWITZ, 2007). Clinton tentou manter os EUA dentro da participação do Tribunal Penal Internacional e do Protocolo de Kyoto, sem, no entanto, conseguir apoio do Congresso. Tentou aprovar o Tratado de Proibição de Testes Balísticos e o Senado reprovou. Parecia se voltar

para o multilateralismo na tentativa de promoção da paz em Kosovo, mas o Congresso, de maioria Republicana, não aprovou a resolução da campanha da OTAN para o Kosovo.

As iniciativas de Clinton junto ao multilateralismo e inclinadas às parcerias internacionais não agradavam ao Partido Republicano, que acusava a gestão de comprometer a soberania dos EUA, de ser globalista e de negligenciar a política doméstica em prol da atuação exagerada no exterior, danosa e custosa ao país (BOLTON, 2000). Mais do que o enfrentamento entre republicanos e democratas sobre intervenção estrangeira, houve ainda um deslocamento de posições dentro dos próprios partidos. Dentro do Partido Democrata, o grupo Anti-Guerra *Mcgovernities* perdeu espaço e os “Novos Democratas”, liderados pelo então presidente Clinton, além de outras figuras como Al Gore e o Conselho de Liderança Democrática mais centrista dominaram a ideologia do partido. Em contrapartida, dentro do Partido Republicano, a parte neoconservadora pró-guerra tornou-se menos proeminente, dando espaço à vertente mais isolacionista (LEWIS, 2017).

Dessa forma, o que se teve foi a continuação da política intervencionista do Partido Republicano, sem receio de assumir novo papel de única superpotência no mundo. No entanto, Clinton, como um democrata, desenvolveu sua política externa de forma a justificar algumas ações que poderiam ser confundidas com a gestão republicana anterior: conclamou o uso da força para expandir a democracia assim como apoiou o aumento do orçamento de defesa – que fora reduzido na gestão anterior. Assim como H.W. Bush, Clinton ordenou intervenções militares no Iraque, Iugoslávia, Haiti e Somália. Interessante notar que, ao ser criticado por essas ações pela oposição, o Partido Democrata acusou o Partido Republicano de isolacionista.

Com relação à W. Bush, é possível dizer que ele não orientou a política externa tão diferentemente de seus antecessores – pelo menos inicialmente. O foco do início de seu mandato, naturalmente, foi enfrentar as dificuldades econômicas internas deixadas de herança por Clinton. Contudo, é quase um senso comum a ideia de que a gestão de George W. Bush foi unilateral e mais voltada ao poder militar.

A Doutrina Bush tomou forma após os atentados de 11 de setembro, quando estabeleceu formalmente as ameaças (Bin Laden e a Al Qaeda) e delineou a Guerra ao Terror. Seus assessores – o Secretário de Defesa Donald Rumsfeld e a

Assessora para assuntos de Segurança Nacional Condoleezza Rice – muito contribuíram nesse processo. Em destaque, Rumsfeld defendia uma revolução nas capacidades de guerra do país e aumento do orçamento do Pentágono, que sofreu elevação de quase 200 bilhões de dólares (KUPCHAN; TRUBOWITZ, 2007).

A primeira Grande Estratégia de George W Bush, de 2002, foi uma reação aos ataques terroristas e contou com uma visão que destacava o unilateralismo e possuía raízes no pensamento conservador. Tanto o Executivo quanto o Legislativo americano estavam com os Republicanos; com isso, Bush reduziu a cooperação internacional e o apoio às instituições internacionais. Renunciou ao Protocolo de Kyoto, ao Tribunal Penal Internacional e ao Tratado de Mísseis Antibalísticos. Declinou também sobre a participação da OTAN na Guerra contra o Talibã no Afeganistão; no entanto, enfrentou empreitada unilateral na Guerra do Iraque, sem autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas, desfrutando de poucos aliados. Não somente Bush como também seus assessores marcaram uma gestão avessa ao multilateralismo ou às instituições internacionais, em especial na área de segurança.

No âmbito interno, a gestão Bush intensificou as tensões partidárias. Em campanha, prometeu ser um interlocutor, mas na prática foi um divisor. Bush e seus conselheiros pareciam acreditar que explorar as diferenças partidárias ao invés de buscar consenso teria resultados mais efetivos com a maior mobilização das bases do Partido Republicano. As ideologias dos partidos retornaram à dinâmica presente no período de 1969-1993: o Partido Republicano orientado por uma política externa de ideologia mais intervencionista e o Partido Democrata com orientação menos intervencionista.

No entanto, os ataques de 11 de setembro alteraram o debate sobre política externa e intervencionismo mais rapidamente do que se observou em outros momentos. Logo após os atentados, houve imediata necessidade de uma unidade nacional, principalmente para buscar apoio interno para a guerra ao terror; tendo resultado em breve retorno à cooperação bipartidária, que durou até 2003:

Working together, Democrats and Republicans fashioned a bipartisan consensus behind a new type of U.S. engagement in world affairs. Bipartisanship was to prove crucial to the emergence and longevity of a U.S. grand strategy that twinned power and international partnership (KUPCHAN; TRUBOWITZ, 2007, p.08).

Pouco tempo depois, nas eleições presidenciais de 2004, com a consolidação da Doutrina Bush e os resultados iniciais das Guerras do Afeganistão e Iraque, Bush concentrou sua campanha na ameaça do terrorismo, acusando os democratas de incapazes de seguir com a política em andamento. Havia o discurso eleitoral de que se os republicanos perdessem as eleições, o terrorismo venceria. Kupchan e Trubowitz (2007) apontam que, diferentemente de Roosevelt que buscou promover a cooperação bipartidária na política externa, Bush usou a própria política externa como ferramenta de guerra partidária.

Nas eleições legislativas de 2006, o Partido Democrata conquistou maioria nas duas casas legislativas, o que acirrou ainda mais a rivalidade partidária; democratas se opunham ao aumento das tropas norte-americanas no Iraque e defendiam um cronograma de retirada da Guerra; já os republicanos, mantinham o apoio à Guerra do Terror de Bush. Poucos foram os republicanos que arriscaram voto consoante aos democratas. O que se tinha era um Congresso politicamente mais frágil e polarizado do que em outros momentos da história política dos EUA.

O pós-11 de setembro mais intensificou uma tendência do que modificou radicalmente as políticas de Bush; contudo, abriu caminho para a consolidação da estratégia da primazia. Grande parte da justificativa pelo abandono da linha estratégica mais liberal foi a natureza da nova ameaça, representada pelo extremismo islâmico e pelo terrorismo transnacional. Diferente da ameaça de um poder expansionista – como o da ex-URSS durante a Guerra Fria –, o terrorismo internacional é esporádico e evasivo. Boa parte das defesas que fizeram parte da Doutrina Bush contavam com enrijecimento de leis, coleta de informações e maior coordenação burocrática; assim, não dependia tanto de uma mobilização em termos nacionais como na Segunda Guerra Mundial ou Guerra Fria. Em suma, W. Bush definiu três mudanças importantes na Grande Estratégia dos EUA: reduziu a dependência do país em relação a alianças permanentes e instituições internacionais; ampliou o direito de preempção em uma nova doutrina de guerra preventiva; e defendeu a democratização coercitiva como solução para o terrorismo no Oriente Médio (NYE., 2006; GUIMARÃES, 2002).

A maior parte das medidas foram concretizações do artigo programático de Condoleezza Rice, assessora para Assuntos de Segurança Nacional do governo de George W. Bush. Em 01 de outubro de 2002, Condoleezza Rice proferiu uma

palestra em evento em Nova York, promovido pelo *Manhattan Institute for Police Research*; nele, delineou as orientações que influenciaram diretamente a Doutrina Bush.

Rice apontou que a queda do muro de Berlim e a queda do World Trade Center marcam o início e o fim de um período de transição. Segundo ela, os responsáveis pela política externa defrontaram-se com um desafio: encontrar uma teoria ou estrutura explanatória suficientemente abrangente, que pudesse descrever as novas ameaças e encontrar respostas adequadas. Ela ressaltou no discurso que a tragédia do 11 de setembro cristalizou a vulnerabilidade dos EUA e que o país enfrentava, a partir daquele momento, uma ameaça existencial em sua segurança tão grande quanto a que os EUA enfrentaram durante a Guerra Civil ou a Guerra Fria.

Na oportunidade, Rice enalteceu a Nova Estratégia de Segurança Nacional de W. Bush, como uma visão corajosa para proteção da nação. Destacou os três pilares da estratégia: defender a paz com a oposição e a prevenção à violência de terroristas e de regimes ilegais; preservar a paz como fomento das boas relações entre as grandes potências mundiais; e propagar a paz buscando prolongar os benefícios da liberdade e da prosperidade ao mundo inteiro (RICE, 2002). A assessora também destacou que a defesa da nação dos inimigos era o maior compromisso do governo federal e pontuou, categoricamente que “[...] por ser a nação mais poderosa do mundo, os Estados Unidos têm a responsabilidade especial de ajudar a tornar o mundo mais seguro.” E ela continuou,

Ao combater o terror global trabalharemos com aliados de todos os continentes usando todas as armas de nosso arsenal, de diplomacia e de melhores defesas até reforço legal, serviço secreto, corte de financiamento terrorista e, se necessário, poder militar. Iremos desmontar as redes de terror, levar em conta as nações que dão refúgio aos terroristas e, confrontar os tiranos agressivos que mantêm ou procuram ter armas nucleares, químicas ou biológicas que possam ser repassadas aos terroristas aliados. [...]. Por essas razões o presidente Bush está comprometido com o confronto com o governo do Iraque que desafiou as justas demandas do mundo por mais de uma década. Nós estamos observando. O perigo do arsenal de Saddam Hussein é muito mais claro do que poderíamos ter imaginado antes do dia 11 de setembro. [...] esses conceitos estratégicos podem ser usados quando for necessário. [...] Por uma questão de bom senso, os EUA devem estar preparados para agir quando necessário antes que as ameaças se concretizem por inteiro (RICE, 2002, p. 64).

A possibilidade da ação preventiva foi destacada por Rice, que afirmou na sequência que

[...] apropriar-se por antecipação não é um conceito novo. Nunca houve uma exigência moral ou legal que um país devesse esperar para ser atacado antes de poder cuidar de suas ameaças existenciais [...]. A ameaça tem que ser muito grave. E os riscos da espera têm que ser bem maiores do que os riscos da ação (RICE, 2002, p. 65).

É verdade que o terrorismo provocou mais ações unilaterais dos EUA, principalmente na Guerra do Afeganistão e Iraque, mas essa lógica não ocorreu exatamente assim. Na realidade, o que se observou foi um incentivo ao multilateralismo em somente alguns itens de política: compartilhamento de informações, cooperação para aplicação de algumas leis; e congelamento do suporte financeiro dos terroristas.

Em resumo, a Grande Estratégia de 2006 de W. Bush assumia que os EUA estavam formalmente em guerra contra o terrorismo e contava com dois elementos essenciais: em primeiro lugar, baseava-se na promoção da liberdade, da justiça e da dignidade humana; em segundo lugar, atribuía aos EUA a responsabilidade de liderar uma comunidade de democracias. O acréscimo aqui da primeira Grande Estratégia de W. Bush é a ampliação conceitual da luta antiterror: de batalha militar à maior batalha ideológica do século XXI (SARAIVA, 2015).

As missões antiterroristas implicam, muitas vezes, em operações e ações secretas, que exigem unidade de comando e planejamento fechado. Contrariamente à projeção militar no exterior ou ao reforço de instituições internacionais – partes da Grande Estratégia Internacionalista Liberal – a ameaça do terrorismo, historicamente, tendência à criação de barreiras protetoras dentro do país (KUPCHAN e TRUBOWITZ, 2007). Por outro lado, a globalização e o aumento, da interdependência econômica entre os países pareciam exigir maior cooperação bipartidária nos EUA. Contudo, a tendência que se verificou foi de uma escolha de parcerias internacionais mais seletiva ou pragmática. A polarização partidária passou a ser uma realidade na política americana, buscando uma grande estratégia de engajamento mais seletivo. Ademais, a opinião pública norte-americana passou a desejar menor engajamento internacional do país.

Após dois mandatos de liderança executiva do partido republicano, os democratas retornam à Casa Branca. Barack Obama, em sua primeira Grande

Estratégia, tanto na retórica quanto na ação, abraçou as principais convicções internacionalistas que impulsionaram a política externa americana ao longo do século XX.

Primeiramente, Obama tomou o dever de avançar seus interesses econômicos, políticos e de segurança, construindo e liderando a ordem internacional aberta e liberal. Em segundo lugar, seguiu a visão de que essa ordem internacional é única – diferente do imperialismo e do equilíbrio de poder –, uma vez que é organizada em função do Estado de Direito e do comércio aberto e recíproco, além do compromisso com o governo democrático e os direitos humanos. Ademais, agiu de acordo com a ideia de responsabilidade dos EUA em liderar e manter essa ordem, gerando bens públicos, garantindo a segurança, abrindo mercados e promovendo transformações políticas ao redor do mundo. Finalmente, estabeleceu a busca de alianças, parcerias e compromissos institucionais, uma vez que estas não impediriam o poder americano, mas sim, torná-lo-iam mais efetivo, legítimo e durável. Deu-se assim um engajamento profundo em todas as regiões do mundo, por meio da defesa, do comércio e da diplomacia, sendo esses elementos essenciais para garantir essa ordem e proteger os interesses americanos (IKENBERRY, 2014).

A Grande Estratégia de Obama de 2010 incluiu quatro temáticas essenciais sobre interesse nacional: segurança, prosperidade, valores e a ordem internacional. No que concerne à segurança destacaram-se seis elementos: reforço da segurança interna (*Homeland Security*); derrotar a Al-Qaeda; inverter a proliferação de Armas de Destruição em Massa (ADM); promover a paz, a segurança e oportunidades no Oriente Médio; investir nas capacidades de parceiros fortes e capazes; e garantir a segurança do ciberespaço (NSS, 2010). A Grande Estratégia de 2015 especificou e ampliou alguns objetivos: reforço da Defesa Nacional; continuidade do reforço da Segurança Interna; combate à ameaça do terrorismo; construção da capacidade americana para evitar conflitos; prevenção da disseminação e uso das Armas de Destruição em Massa; combate às alterações climáticas; garantia do acesso a espaços comuns e aumento da segurança da saúde mundial (NSS, 2015).

Sobre a ordem internacional, a Grande Estratégia de 2010 procurava assegurar alianças fortes – isso incluía o reforço de alianças já existentes e também a busca de oportunidades de novas alianças. Além disso, apontava para um reforço

ou construção da cooperação com outros centros de influência do século XXI e reforço de mecanismos e instituições de cooperação, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), a OTAN e a ASEAN (NSS, 2010). Na Grande Estratégia de 2015, podemos observar algumas mudanças: avançar o reequilíbrio para a Ásia e Pacífico; reforçar a aliança duradoura com a Europa; buscar a estabilidade e a paz no Oriente Médio e no Norte da África; investir no futuro da África; e aprofundar a cooperação econômica e de segurança com as Américas (NSS, 2015).

Quanto à prosperidade, também há algumas mudanças. Na Grande Estratégia de 2010, Obama destacou: reforço da educação e do capital humano; melhora da ciência, tecnologia e inovação; alcance de crescimento equilibrado e sustentado; aceleração do desenvolvimento sustentável; e gasto consciente e cuidadoso da receita dos impostos (NSS, 2010). Em 2015, ele ajustou para: incremento das dinâmicas da economia; incremento da segurança energética; liderança na Ciência, Tecnologia e Inovação; enquadramento da Ordem Global Econômica; e tentativa de terminar com a pobreza extrema (NSS, 2015).

Na temática sobre valores, tem-se também uma evolução. Em 2010, Obama destacou: reforçar o poder do exemplo dos EUA; promover internacionalmente a democracia e os direitos humanos; e promover a dignidade pelo acesso às necessidades básicas (NSS, 2010). Em 2015, ele apontou: viver os valores característicos da sociedade americana; progredir na igualdade; apoiar as democracias emergentes; reforçar o poder da sociedade civil e dos jovens líderes; e evitar atrocidades em massa (NSS, 2015).

Ambas as estratégias de Obama seguem a linha internacionalista com aspectos realistas. Ambas – embora a de 2015 deixe isso mais claro – apontam para a persistência da liderança dos EUA em um sistema multilateral forte e também para a busca de uma ordem internacional benéfica ao país e a outras nações. Devemos também notar que Obama não negligenciou a Europa para dedicar-se à Ásia Pacífico, conforme se observou no documento de 2010 (SARAIVA, 2016).

Fica claro que Obama era mais cético quanto ao uso da força militar que W. Bush e que tinha uma visão mais internacionalista que seu antecessor, principalmente em relação às parcerias, instituições internacionais e compromissos diplomáticos que compõem a ordem americana. Segundo Ikenberry (2014), a restrição de Obama de não interferir na Síria não pode ser confundida com fraqueza;

para ele, a imagem dos EUA no mundo foi melhorada na gestão do democrata e que ele parecia ter aprendido algumas lições com os erros dos seus antecessores.

Para Ikenberry (2014), Obama não construiu uma política externa em torno de uma grande doutrina estratégica. Em seu primeiro mandato, recebeu uma gestão em circunstâncias difíceis: crise econômica global, altos déficits orçamentários e as Guerras do Afeganistão e Iraque – caras e impopulares. Além disso, enfrentou uma oposição republicana não cooperativa, determinada a frear qualquer iniciativa mais internacionalista ou multilateral. Ademais encontrou uma opinião pública exausta da guerra.

É certo que o desafio de Obama foram as críticas mais conservadoras dessa estratégia internacionalista pragmática: o presidente tentou favorecer a ratificação do *Law of the Sea Treaty* e do *Comprehensive Test Ban Treaty*, mas a ala mais conservadora do Senado bloqueou ambas as ratificações. Outras resistências do Congresso também afetaram as iniciativas e empenhos multilaterais de Obama, como o anúncio de realizar mudanças para se unir ao Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas ou a tentativa de ampliar a contribuição financeira dos EUA no Fundo Monetário Internacional (FMI).

O internacionalismo de Obama incorporava os clássicos temas americanos e ainda considerava algumas questões importantes sobre as mudanças globais. Para ele, outros Estados apareciam com capacidades e exigiam voz; dessa forma, o poder encontrava-se cada vez mais difundido. Obama tinha consciência disso e deixou claro em seu primeiro relatório de estratégia de segurança nacional (o NSS de 2010) quando enfatizou o objetivo de levar os crescentes Estados em desenvolvimento à ordem internacional. A ideia era de que os EUA deveriam encontrar maneiras de liderar novos tipos de coalizões. A secretária de Estado Hilary Clinton apresentou a ideia de que os EUA buscavam um mundo “multi-parcerias” e não multipolar. Outro elemento relevante sobre mudanças globais é que a interdependência de segurança entre EUA e outros países estava aumentando, o que exigiria do país novas formas de cooperação nesta área. As soluções nacionais para problemas de segurança eram tratadas como algo insustentável, uma vez que as novas tecnologias e a interdependência tornavam o tema mais complexo exigindo maior cooperação. Obama ressaltava que os EUA não estariam seguros sozinhos e que a cooperação na área de segurança seria essencial.

Ikenberry (2014) afirma que a gestão Obama enfrentava um dilema hegemônico, uma vez que tentava ajustar e reequilibrar os compromissos de segurança globais dos EUA. Obama tentou manter a credibilidade do país como provedor da segurança; a medida de aumentar a presença dos EUA no Pacífico ao invés de investir em guerras no Oriente Médio foi uma orientação nesse sentido. Em discurso em West Point em 2009, Obama argumentou que manter os custos e compromissos em equilíbrio era a chave para sustentar o envolvimento global americano em longo prazo.

Destarte, Ikenberry (2014) nomeou orientação estratégica de Obama de internacionalismo pragmático, um misto das estratégias da segurança cooperativa e da primazia, ou como definiu Nye (2012), a aplicação do poder inteligente. Trata-se de um internacionalismo tão realista quanto internacionalista liberal. A declaração de Obama ao receber o Prêmio Nobel da Paz deixou claro que sua visão era baseada na ideia de que os EUA tinham um interesse moral e estratégico em se unir ao sistema global de regras e instituições. Para ele, os EUA não poderiam cobrar dos outros países o cumprimento de regras que eles mesmos se recusavam a seguir. Por outro lado, o argumento realista pode ser identificado quando ele apontou que a hegemonia americana era sim a fonte essencial de uma ordem estável.

5 ANÁLISE DOCUMENTAL DO *NATIONAL SECURITY STRATEGY* (NSS) E DO *STATE OF THE UNION* DE CLINTON A OBAMA

Este capítulo tem como finalidade entender o significado de multilateralismo para os EUA e a relação deste conceito com democracia e segurança. Para tanto, buscamos analisar a incidência do binômio democracia/segurança nos discursos *State of the Union* e nos relatórios *National Security Strategy* (NSS) dos governos de Bill Clinton, George W. Bush e Barack Obama. A análise procura mostrar a diferença entre as ocorrências do binômio nos documentos destinados a diferentes interlocutores: o doméstico, a partir dos discursos *State of the Union*; e o externo, a partir da NSS.

Também buscamos identificar se de fato os eventos de 11 de setembro aumentaram ou não a incidência dos princípios apontados nos discursos e relatórios presidenciais. Além disso, será possível compreender se há alguma relação direta entre esses princípios e a transformação de regimes autoritários em democracias como condição importante para aumentar a segurança dos EUA.

Para análise do *State of the Union* e *National Security Strategy* consideraram-se também menções a: *multilateralismo*, incluindo termos que se referiram a uma ação internacional conjunta, tratados internacionais ou a cooperações realizadas por arranjos multilaterais; *unilateralismo* e termos que fizessem referência a uma ação isolada; *instituições internacionais ou regionais*; *cooperação*, incluindo os termos que se referissem à ajuda entre nações, trabalho conjunto, aliados e amigos; *segurança*, assim como defesa e proteção, entre outros; *democracia*, incluindo termos que se referissem a liberdade e sociedades abertas ou livres. Por fim, buscou-se o binômio segurança/democracia, considerado todas as vezes em que estes termos apareceram mencionados juntos, na mesma frase ou parágrafo.

Além da análise qualitativa, também foi feita uma contagem dos termos e sinônimos dentro dos documentos. Como se buscou a intenção da utilização dentro de determinados contextos, optou-se por conta-los somente uma vez em cada parágrafo, mesmo que os termos ou sinônimos se repetissem dentro dele. Ainda dentro da análise quantitativa, é importante ressaltar que, com relação ao *State of the Union*, houve a mesma quantidade de documentos para todos os presidentes analisados. No entanto, quanto à NSS, a produção variou, tendo Clinton

apresentado um documento por ano de mandato, exceto no ano de 1999, enquanto George W. Bush apresentou dois, nos anos de 2002 e 2006, e Barack Obama igualmente elaborou dois documentos, nos anos de 2010 e 2015. Em parte da análise, para evitar distorções devido a essa diferença, procurou-se também contar os itens em somente documentos dos dois últimos anos de mandato de Clinton (2000 e 2001) para possibilitar uma comparação com um número igual de documentos produzidos pelos dois presidentes seguintes.

5.1 Entendendo os documentos: *State of the Union* e *National Security Strategy*

A Constituição americana exige que o presidente informe ao Congresso sobre o “Estado da União”. Trata-se tanto de uma obrigação constitucional quanto de uma longa tradição histórica dos presidentes americanos, que deve ocorrer de forma periódica, destinada ao público interno norte-americano. Está no artigo II, Seção 3 da Constituição dos Estados Unidos: *“He shall from time to time give to the Congress information of the State of the Union, and recommend to their consideration such measures as He shall judge necessary and expedient;”*¹². Essa imposição constitucional evoluiu ao longo dos anos e se tornou o discurso que ocorre de forma anual com as seguintes finalidades: relatar a situação interna e externa do país; sugerir agenda para o Legislativo no ano que se inicia; e conceder ao presidente a oportunidade de divulgar pessoalmente sua visão sobre a nação.

Em 1790, o primeiro presidente do país, George Washington, apresentou sua mensagem ao congresso na cidade de Nova York – capital provisória dos EUA na época –, abrindo assim a tradição anual que passou a ser seguida por seus sucessores. Um erro constante encontrado na literatura acadêmica é que o *State of the Union*, desde sua gênese, se referia às mensagens orais feitas pessoalmente pelos presidentes ao Congresso. Em uma crítica a esses discursos, o terceiro presidente, Thomas Jefferson enviou uma mensagem por escrito ao Congresso e não apareceu pessoalmente, alegando que essas mensagens orais não enriqueciam o processo democrático como deveriam (BUREAU de Programas de Informações Internacionais do Departamento de Estado dos EUA, 2011). Essa ação de Jefferson

¹² Constitution of the United States. Disponível em: <<http://www.archives.gov/exhibits/charters/constitution.html>>. Acesso em 03 mar. 2016.

repercutiu de tal forma que o envio por escrito ao Congresso das Mensagens Anuais se tornou prática comum dos presidentes americanos por mais de um século. Então, desde o primeiro *State of the Union* de Jefferson em 1801 até a mensagem final de Willian Howard Taft em 1912, os discursos foram entregues de forma escrita ao Congresso (PETERS, 2016).

Ainda como uma república recente, a maior preocupação do presidente ao enviar essas mensagens ao Congresso era listar os projetos de lei para promulgação, abordar a conjuntura internacional e, por último, tratar sobre a posição dos EUA no mundo (BUREAU de Programas de Informações Internacionais do Departamento de Estado dos EUA, 2011).

Segundo Peters (2016), Woodrow Wilson acreditava que a presidência era mais do que uma instituição impessoal e que a liderança ativa e visível era necessária. Como expressão dessa visão, em 1913, depois de quase um século de envios de mensagens escritas pelos presidentes, Wilson compareceu pessoalmente ao Congresso e fez seu discurso anual, reestabelecendo assim a prática que perdura até os dias de hoje. Tal ação ocorreu de forma simultânea ao advento da revolução dos meios de comunicação de massa no país, o que possibilitou a aproximação do presidente com os cidadãos americanos por meio do rádio em primeiro lugar e, na sequência, da televisão.

Franklin D. Roosevelt consolidou a prática moderna oral em 1934 e, a partir desse momento, os americanos habituaram-se a ouvir os presidentes no rádio assim como vê-los nos noticiários veiculados nas salas de cinema (BUREAU de Programas de Informações Internacionais do Departamento de Estado dos EUA, 2011)¹³. Contudo, a Mensagem Anual passou a ser tratada oficialmente como discurso *State of the Union* apenas em 1945. Concomitantemente com a disparada das vendas dos aparelhos de televisão nos anos 1950, esses discursos passaram a receber destaque nos programas (tanto de rádio quanto de televisão), uma vez que os meios de comunicação em massa pareciam ter grande poder em levar as palavras do

¹³ Houve exceções: Truman (1946 e 1953), Eisenhower (1961) e Carter (1981) apenas entregaram mensagens escritas. Nixon entregou tanto uma mensagem escrita quanto oral em 1972; em 1973 e 1974, apresentou alguns documentos intitulados Estado da União. Entre 1978 e 1980, Carter também apresentou o discurso oral e entregou a mensagem escrita; Carter também falou e escreveu em 1978, 1979 e 1980. Em 1956, Eisenhower entregou a mensagem por escrito, tendo, no entanto, se dirigido aos cidadãos americanos pelo rádio e resumido os relatórios (PETERS, 2016).

presidente, aproximando-o do grande público. Importante destacar que, devido ao sucesso das transmissões dessas mensagens, o presidente Lyndon Johnson mudou para o horário noturno o discurso que ocorria tradicionalmente ao meio dia, visando maior audiência (BUREAU de Programas de Informações Internacionais do Departamento de Estado dos EUA, 2011).

O *State of the Union* deve ser entregue perto do início de cada sessão do Congresso e, desde 1934, é apresentado no início de cada ano e em alguns casos, também ao final do primeiro mandato. Alguns presidentes nomearam seus discursos com outros títulos. Contudo, Peters (2016) destaca que o impacto e o teor das mensagens foram consoantes com o conteúdo do tradicional discurso, o que permite a análise dentro da mesma categoria:

The five most recent presidents (Reagan, Bush, Clinton, G.W. Bush, and Obama) addressed a joint session of Congress shortly after their inaugurations but these messages are technically not considered to be "State of the Union" addresses. Reagan's 1981 address is called, "Address before a Joint Session of the Congress on the Program for Economic Recovery." Bush's 1989 and Clinton's 1993 messages are called "Administration Goals" speeches. G.W. Bush's 2001 speech was actually his "Budget Message," and President Obama delivered a similar non-*State of the Union* address to a joint session of Congress on February 24, 2009. For research purposes, it is probably harmless to categorize these as *State of the Union* messages. The impact of such a speech on public, media, and congressional perceptions of presidential leadership and power should be the same as if the address was an official *State of the Union*. (PETERS, 2016, s/p).

Importante acrescentar que há também a tradição da possibilidade da réplica da oposição, ação que passou a ser considerada após 1966 quando dois republicanos¹⁴ apresentaram uma resposta ao discurso *State of the Union* do presidente Johnson (BUREAU de Programas de Informações Internacionais do Departamento de Estado dos EUA, 2011).

Na sequência da pesquisa, foram também analisados os relatórios conhecidos como *National Security Strategy* (NSS). Em se tratando da NSS, esses documentos foram escolhidos para análise junto com os discursos *State of the Union* uma vez que também são de responsabilidade do Executivo americano e direcionados para questões de segurança. A NSS serve para o que o poder executivo apresente ao mundo os interesses e objetivos importantes para a segurança do país, sendo, portanto, destinada ao público externo

¹⁴ Dentre eles, o parlamentar Gerald Ford.

Nos relatórios, encontram-se orientações e possíveis ações para a implementação da estratégia de segurança nacional norte-americana. A orientação para a NSS é encontrada no *Under the Goldwater-Nichols Defense Department Reorganization Act* de 1986 “the President must submit a report on the National Security Strategy of the United States to Congress each year” (US Code, 50 USC § 404A – Annual *National Security Strategy Report*). No entanto, nos governos mais recentes, alguns desses relatórios não foram entregues ou o foram tardiamente, conforme se observa nos governos de George W. Bush (que entregou somente dois relatórios nos anos de 2002 e 2006) e Barack Obama (que entregou somente nos anos de 2010 e 2015). Importante notar que a NSS é o documento oficial dos EUA de delimitação da Grande Estratégia norte-americana.

5.2 A análise dos documentos

5.2.1 Bill Clinton

Ao longo de seu mandato, Clinton variou sua estratégia, embora a que teve maior presença tenha sido a segurança cooperativa dentro de uma lógica hamiltoniana e wilsoniana. A linha mais conhecida da Doutrina Clinton se baseava na premissa de que a difusão democrática possui impactos benéficos à cooperação. No entanto, em menor grau, tanto o envolvimento seletivo quanto a estratégia da primazia do poder americano puderam ser percebidas ao longo de seu mandato. Clinton assumiu um governo com dificuldades em diversas áreas. No âmbito externo, estava diante da Guerra da Somália, da Guerra do Iraque, da intervenção na Bósnia e dos embargos no Haiti. Sabe-se que sua gestão evitou o uso extensivo de militares dos EUA no exterior. Clinton retirou rapidamente as tropas americanas da Somália em 1993 e limitou o uso de tropas terrestres em conflitos em que os EUA estavam envolvidos, apoiando-se mais no poder aéreo e bombardeios de grande altitude, como no Kosovo em 1999. Os documentos analisados refletem bem essa mudança, ao ampliar a segurança nacional para além da esfera militar, incluindo a revitalização econômica e a promoção da democracia no exterior.

A linha hamiltoniana em Clinton se justifica principalmente pela busca de vantagens econômicas – pelo livre mercado e expansão econômica – para os EUA no exterior.

Fica clara a busca pela segurança nacional com ênfase na revitalização econômica e na promoção da democracia no exterior, itens que ultrapassavam o âmbito militar. Na NSS de 1994, percebe-se um destaque na busca pelo alargamento de mercados democráticos. Naquele documento Clinton relacionou o aumento da democracia, a abertura dos mercados e a liberalização da economia com o aumento da segurança no país e da paz no sistema internacional:

Our National Security Strategy is based on enlarging the community of market democracies while deterring and containing a range of threats to our nation, our allies and our interests. The more that democracy and political and economic liberalization take hold in the world, particularly in countries of geostrategic importance to us, the safer our nation is likely to be and the more our people are likely to prosper. Peace (CLINTON, NATIONAL SECURITY STRATEGY, 1994, p. 05)

Abaixo, mais um trecho da NSS de 1994, em que Clinton apontou a relação direta entre livre comércio, estruturas democráticas e segurança interna. Ele destacou que os Estados democráticos seriam mais propensos a partilhar dos mesmos interesses dos EUA, e, portanto, cooperar com o país:

We believe that our goals of enhancing our security, bolstering our economic prosperity, and promoting democracy are mutually supportive. Secure nations are more likely to support free trade and maintain democratic structures. Nations with growing economies and strong trade ties are more likely to feel secure and to work toward freedom. And democratic states are less likely to threaten our interests and more likely to cooperate with the U.S. to meet security threats and promote sustainable development (CLINTON, NATIONAL SECURITY STRATEGY, 1994, p. 04)

A Doutrina Clinton, de forma geral, buscou conciliar o interesse nacional com o global – para ele, o fim da Guerra Fria havia tornado ainda mais complexa a natureza das ameaças e as questões de segurança cada vez menos dependeriam de questões domésticas. Nesse sentido, no discurso de 1995, Clinton ressaltou que a segurança dos EUA dependia fortemente da contínua liderança norte-americana em assuntos de paz, defesa das liberdades e, principalmente, da democracia. Ele deixou claro que os EUA não seriam fortes internamente se não fossem líderes nesses assuntos no ambiente externo também. No trecho abaixo, em discurso ao público interno, percebe-se fortemente o binômio democracia/segurança, com

ênfase na universalidade dos princípios democráticos e na missão norte-americana de espalhar a democracia como forma de manterem-se mais seguros:

Much of what the American people are thinking about tonight is what we've already talked about. A lot of people think that the security concerns of America today are entirely internal to our borders. They relate to the security of our jobs and our homes and our incomes and our children, our streets, our health, and protecting those borders. Now that the cold war has passed, it's tempting to believe that all the security issues, with the possible exception of trade, reside here at home. But it's not so. Our security still depends upon our continued world leadership for peace and freedom and democracy. We still can't be strong at home unless we're strong abroad (CLINTON, STATE OF UNION, 1995, p. 12).

O empenho de Clinton nesse multilateralismo comercial e econômico – em destaque a criação do NAFTA e da OMC assim como a ativação da Cooperação Econômica da Ásia Pacífico (APEC) e o incentivo à ALCA – andou junto com ganhos na política econômica dos EUA (GUIMARÃES, 2002). Essa dedicação às questões de comércio se deu, em parte, pelas dificuldades com a falta de cooperação partidária, em especial após 1996, quando os republicanos atingiram maioria no Congresso. Por isso, muitas das ações e intervenções que empreendeu foram justificadas com base no uso da força para expandir a democracia, em uma tentativa de não ser identificado com a gestão anterior. Viu-se, inclusive, que Clinton conseguiu aumentar o orçamento de defesa, que fora reduzido na gestão de H. W. Bush.

Outro elemento hamiltoniano facilmente observável em Clinton diz respeito à defesa de interesses norte-americanos, essencialmente econômicos, e que a política externa deveria ser conduzida na busca de novos mercados e parceiros no exterior.

O isolacionismo não era uma opção para Clinton; para ele os EUA não deveriam interferir em todas as regiões ou questões mundiais. No entanto, enfatizava que o país não podia ficar isolado ou indiferente quando seus interesses e valores fossem afetados. Contudo, como também encontramos em Clinton elementos wilsonianos, principalmente pela ideia de que os EUA deveriam assumir um novo papel diante do mundo disseminando valores progressistas do internacionalismo liberal, destaca-se que Clinton acreditava também na promoção de valores democráticos no exterior, conjugando-os aos assuntos de interesse vital interno, que, independente dos outros países, “a América pudesse liderar”, conforme se vê neste trecho abaixo destinado ao público doméstico:

Of course, we can't be everywhere. Of course, we can't do everything. But where our interests and our values are at stake, and where we can make a difference, America must lead. We must not be isolationist. We must not be the world's policeman. But we can and should be the world's very best peacemaker (CLINTON, STATE OF UNION, 1996, p. 09).

Diante do público externo, Clinton deixou clara sua diversidade estratégia usada para tentar alcançar os interesses nacionais mais relevantes – nota-se, no trecho abaixo, um discurso em que deixa clara a possibilidade de utilização do unilateralismo e de um envolvimento seletivo na NSS de 1996:

The decision on whether and when to use force is therefore dictated first and foremost by our national interests. In those specific areas where our vital or survival interests are at stake, our use of force will be decisive and, if necessary, unilateral. In other situations posing a less immediate threat, our military engagement must be targeted selectively on those areas that most affect our national interests — for instance, areas where we have a sizable economic stake or commitments to allies and areas where there is a potential to generate substantial refugee flows into our nation or our allies (CLINTON, NATIONAL SECURITY STRATEGY, 1996, p. 09).

Na NSS de 1997, apareceu a possibilidade da diplomacia preventiva; o que mostra que Clinton buscou reforçar a ideia de que os EUA poderiam resolver algumas tensões de diversas naturezas antecipadamente, antes que se tornassem conflitos mais graves; e essas ações preventivas seriam um investimento para a segurança nacional norte-americana. O trecho abaixo demonstra que o termo “preventivo” fora cunhado mesmo antes dos atentados terroristas de 2001 e que Bush somente retomou algo já existente na cultura política dos EUA:

Our leadership must stress preventive diplomacy — through such means as support for democracy, economic assistance, overseas military presence, military-to-military contacts and involvement in multilateral negotiations in the Middle East and elsewhere — in order to help resolve problems, reduce tensions and defuse conflicts before they become crises. These measures are a wise investment in our national security because they offer the prospect of resolving problems with the least human and material cost (CLINTON, NATIONAL SECURITY STRATEGY, 1997, p. 08).

Em um ambiente onde o terrorismo ainda não era preocupação central havia mais espaço para o apoio às instituições internacionais. Vale lembrar que as principais ameaças consideradas em Clinton eram estatais, como os *Rogue States*) e os Estados Falidos – ambos possíveis mobilizadores do terrorismo, das armas de destruição em massa e até do narcotráfico. No discurso de 1997, há menções de apoio ao Banco Mundial e às Nações Unidas, tomadas como organizações promotoras da democracia e que auxiliam na prevenção de conflitos. Então, para Clinton, tudo o que se investisse nessas instituições retornaria aos EUA em forma de

segurança; além disso, ele enfatizou que a porcentagem dessa contribuição era mínima diante dos benefícios, como se pode ler no trecho abaixo:

We must also renew our commitment to America's diplomacy and pay our debts and dues to international financial institutions like the World Bank and to a reforming United Nations. Every dollar we devote to preventing conflicts, to promoting democracy, to stopping the spread of disease and starvation, brings a sure return in security and savings. Yet international affairs spending today is just one percent of the Federal budget, a small fraction of what America invested in diplomacy to choose leadership over escapism at the start of the cold war. If America is to continue to lead the world, we here who lead America simply must find the will to pay our way (CLINTON, STATE OF UNION, 1997, p. 09)

Com o Partido Republicano compondo maioria no Congresso, as questões referentes às instituições e tratados internacionais se tornaram elemento de conflito partidário. As iniciativas de caráter multilateral não agradavam o Partido Republicano, que entendia a participação intensa dos EUA no exterior como danosa ao país. Como se viu, a manutenção da participação dos EUA no Tribunal Penal Internacional e no Protocolo de Kyoto, na aprovação do Tratado de Proibição de Testes Balísticos e na resolução da Campanha da OTAN no Kosovo foram recusadas pelo Congresso. Importante lembrar aqui, também, dos deslocamentos de posições dentro dos Partidos. Entre os Democratas, o lado anti-Guerra deu espaço aos “Novos Democratas” de Clinton e o Conselho de Liderança Democrática mais centrista dominou a ideologia do partido. Entre os Republicanos, o lado neoconservador Pró-Guerra perdeu espaço para os mais isolacionistas.

Now we stand at another moment of change and choice and another time to be farsighted, to bring America 50 more years of security and prosperity. In this endeavor, our first task is to help to build, for the very first time, an undivided, democratic Europe. When Europe is stable, prosperous, and at peace, America is more secure. To that end, we must expand NATO by 1999, so that countries that were once our adversaries can become our allies. At the special NATO summit this summer, that is what we will begin to do. We must strengthen NATO's Partnership for Peace with non-member allies. And we must build a stable partnership between NATO and a democratic Russia. An expanded NATO is good for America, and a Europe in which all democracies define their future not in terms of what they can do to each other but in terms of what they can do together for the good of all—that kind of Europe is good for America (CLINTON, THE STATE OF UNION, 1997, p. 09).

Na NSS de 1997, direcionado ao exterior, Clinton apresenta também a ênfase no binômio,

European stability is vital to our own security. Our objective is to complete the construction of a truly integrated, democratic and secure Europe, with a democratic Russia as a full participant. This would complete the mission the

United States launched 50 years ago with the Marshall Plan and the creation of the North Atlantic Treaty Organization. NATO remains the anchor of American engagement in Europe and the linchpin of transatlantic security. As a guarantor of European democracy and a force for European stability, NATO must play the leading role in promoting a more integrated, secure Europe prepared to respond to new challenges. We will maintain approximately 100,000 military personnel in Europe to preserve U.S. influence and leadership in NATO, sustain our vital transatlantic ties, provide a visible deterrent, respond to crises and contribute to regional stability. The increasing links between NATO and Partnership for Peace nations form the foundation for Partners to contribute to real-world NATO missions, as many are doing in the Stabilization Force (SFOR) operation in Bosnia (CLINTON, *NATIONAL SECURITY STRATEGY*, 1997, p. 25).

No discurso *State of the Union* de 1997, havia uma preocupação de liderar e reforçar a Convenção de Armas Químicas, afirmando que os EUA não poderiam perder a oportunidade de se envolver junto a outras diversas nações neste tema:

Now we must rise to a new test of leadership, ratifying the Chemical Weapons Convention. Make no mistake about it. It will make our troops safer from chemical attack. It will help us to fight terrorism. We have no more important obligations, especially in the wake of what we now know about the Gulf war. This treaty has been bipartisan from the beginning, supported by Republican and Democratic administrations and Republican and Democratic Members of Congress and already approved by 68 nations. But if we do not act by April 29th, when this convention goes into force with or without us, we will lose the chance to have Americans leading and enforcing this effort. Together we must make the Chemical Weapons Convention law, so that at last we can begin to outlaw poison gas from the Earth (CLINTON, *THE STATE OF UNION*, 1997, p. 08).

No discurso do ano seguinte, depois de ratificada a Convenção de Armas Químicas, Clinton comenta que as regras eram boas, mas que a aplicação era fraca, havendo a necessidade de um novo sistema internacional de inspeção. Embora não esteja explícito no trecho, Clinton parecia desejar maior comprometimento dos EUA nesse assunto:

Last year the Senate ratified the Chemical Weapons Convention to protect our soldiers and citizens from poison gas. Now we must act to prevent the use of disease as a weapon of war and terror. The Biological Weapons Convention has been in effect for 23 years now. The rules are good, but the enforcement is weak. We must strengthen it with a new international inspection system to detect and deter cheating (CLINTON, *THE STATE OF UNION*, 1998, p. 10).

A *National Security Strategy for a New Century* de 1998 concentrou aspectos políticos e militares sobre concepções americanas de segurança e defesa; também considerou questões econômicas, promoção de democracia liberal e questões ecológicas. Conforme se viu, os objetivos de Clinton colocaram claramente o

binômio segurança-democracia: aumentar a segurança americana e promover a democracia no mundo; tudo isso sem desconsiderar a prosperidade econômica.

The United States has profound interests at stake in the health of the global economy. Our future prosperity depends upon a stable international financial system and robust global growth. Economic stability and growth are essential for the spread of free markets and their integration into the global economy. The forces necessary for a healthy global economy are also those that deepen democratic liberties: the free flow of ideas and information, open borders and easy travel, the rule of law, fair and even-handed enforcement, protection for consumers, a skilled and educated work force. If citizens tire of waiting for democracy and free markets to deliver a better life for them, there is a real risk that they will lose confidence in democracy and free markets. This would pose great risks not only for our economic interests but for our national security (CLINTON, *NATIONAL SECURITY STRATEGY*, 1998, p. 05).

O unilateralismo também apareceu em Clinton; contudo, mais significativamente nas NSS do que nos *State of the Union* (quase não parece). Quando observados os documentos NSS encontraram-se as maiores preocupações e justificativas para o “agir sozinho”. Então, mesmo a gestão de Clinton, que é anterior aos atentados de 11 de setembro de 2001, destacou a possibilidade de agirem sozinhos quando necessário. Conforme se lê no trecho abaixo, um aviso ao público externo: ainda que se comprometessem em agir em concordância com a comunidade internacional buscando alternativas menos belicosas, não hesitariam em usar a força militar unilateral em caso de necessidade,

In situations posing a threat to important national interests, military forces should only be used if they are likely to accomplish their objectives, the costs and risks of their employment are commensurate with the interests at stake, and other non-military means are incapable of achieving our objectives. Such uses of military forces should be selective and limited, reflecting the importance of the interests at stake. We act in concert with the international community whenever possible, but do not hesitate to act unilaterally when necessary (CLINTON, *NATIONAL SECURITY STRATEGY*, 2001, p. 36).

No aspecto militar, foram aumentados os gastos com tropas americanas no exterior – por exemplo, em 2000, os gastos com defesa se igualavam à soma dos seis países subsequentes do ranking destes gastos (GUIMARÃES, 2002). No entanto, tais gastos também entraram como justificativas do multilateralismo: alegou-se a conferência de um novo sentido à OTAN, ampliando-a, inclusive, com a entrada da República Checa, da Hungria e da Polônia. Identifica-se em Clinton a ideia de fortalecer e até construir novas instituições e regimes de cooperação. Em discurso ao público doméstico em 2000, percebe-se o multilateralismo, usado com cuidado “com ajudando outros” países:

Of course, change this profound is both liberating and threatening to people. But there's no turning back. And our open, creative society stands to benefit more than any other if we understand and act on the realities of interdependence. We have to be at the center of every vital global network, as a good neighbor and a good partner. We have to recognize that we cannot build our future without helping others to build theirs (CLINTON, THE STATE OF UNION, 2000, p. 10).

Já o binômio aparece menos nos discursos internos após 1998. O destaque é para o termo segurança, conforme se vê no trecho abaixo em que Clinton busca convencer o Congresso com relação ao orçamento de segurança nacional:

I also want to mention our final challenge, which, as always, is the most important. I ask you to pass a national security budget that keeps our military the best trained and best equipped in the world, with heightened readiness and 21st century weapons, which raises salaries for our service men and women, which protects our veterans, which fully funds the diplomacy that keeps our soldiers out of war, which makes good on our commitment to our U.N. dues and arrears. I ask you to pass this budget (CLINTON, THE STATE OF UNION, 2000, p. 13).

Por outro lado, com relação à NSS de 2000, o binômio se faz presente:

Underpinning our international leadership is the power of our democratic ideals and values. In crafting our strategy, we recognize that the spread of democracy, human rights and respect for the rule of law not only reflects American values, it also advances both our security and prosperity. Democratic governments are more likely to cooperate with each other against common threats, encourage free trade, promote sustainable economic development, uphold the rule of law, and protect the rights of their people. Hence, the trend toward democracy and free markets throughout the world advances American interests. The United States will support this trend by remaining actively engaged in the world, bolstering democratic institutions and building the community of like-minded states. This strategy will take us into the next century (CLINTON, *NATIONAL SECURITY STRATEGY*, 2000, p. 09).

Assim como na NSS de 2001:

Our strategy of engagement has allowed us to accrue a range of benefits, including sustained, relative peace, expanded trade and investment opportunities brought by globalization, and a large increase in the number of states that share our democratic values. We have exercised strong leadership in the international community to shape the international security environment in ways that promote peace, stability, prosperity, and democratic governance. We have transformed our alliances and reinvigorated relationships with friends and partners; forged broad relationships with former adversaries; fostered new relations with transitional states; and deterred major hostilities (CLINTON, *NATIONAL SECURITY STRATEGY*, 2001, p. 10).

Esses trechos apresentados da NSS de 2000 e 2001 mostram a diferença de ênfase ao interlocutor internacional – em que se estabelece uma relação clara entre os objetivos do engajamento norte-americano no exterior e a justificativa com base

no binômio; o que não se mostrou necessário nos discursos doméstico, onde foi enfatizada a questão da segurança.

5.2.2 George W. Bush

A primeira Grande Estratégia de George W. Bush, de 2002, foi uma reação aos ataques terroristas e contou com uma visão que destacava a estratégia da primazia do poder americano, enfatizava o unilateralismo e possuía raízes no pensamento conservador. Os princípios de guerra preventiva – notadamente a linha mestra da Doutrina Bush - eram fundados na preempção, no unilateralismo, na supremacia militar e na exportação da democracia. Preempção, unilateralismo e supremacia militar estavam diretamente ligados à segurança americana e à ameaça terrorista e apresentam a influência jacksoniana, com forte apelo às forças militares norte-americanas e priorização da segurança física e econômica dos EUA. Por outro lado, o compromisso liberal também é encontrado na doutrina Bush (SANTOS; TEIXEIRA, 2013) e, portanto, a exportação da democracia era defendida como parte da estratégia e associava valores liberais aos interesses nacionais norte-americanos.

A Doutrina Bush foi desenhada após os atentados de 11 de setembro, definindo as ameaças – em especial Bin Laden e a Al Qaeda – e estabelecendo a Guerra ao Terror.

A política externa “reformulada” era baseada em três princípios: fim do direito à neutralidade (quem não estivesse ao lado dos EUA podia ser considerado ao lado dos terroristas); legitimação da ideia de ataque preventivo para responder as ameaças; e, por último, o direito de utilizar todas as armas para restabelecimento da segurança (BERNAL-MEZA, 2005).

A política de segurança começou a se desenhar da seguinte forma: no plano doméstico, era promover leis e reforçar as agências para que pudessem eliminar qualquer elemento ou vestígio da rede terrorista ainda em território norte-americano. Bush ainda investiu na ideia da criação do Departamento de Segurança Nacional, na tentativa de melhorar a proteção contra-ataques terroristas. Por isso, se pode observar essa ênfase nos discursos ao público interno, de que a ação americana seria urgente e contaria com ações todas as ações necessárias para conter o

terrorismo. O unilateralismo foi destacado durante todo o mandato de W. Bush. Em um trecho do discurso de 2002, logo após os atentados, embora a palavra unilateralismo não tenha sido pronunciada literalmente, ele deixou bem evidente a possibilidade dos EUA agirem sozinhos caso outros países não tivessem a iniciativa de agir contra o terrorismo:

My hope is that all nations will heed our call and eliminate the terrorist parasites who threaten their countries and our own. Many nations are acting forcefully. Pakistan is now cracking down on terror, and I admire the strong leadership of President Musharraf. But some governments will be timid in the face of terror. And make no mistake about it: If they do not act, America will. (BUSH, STATE OF UNION, 2002, p. 02).

No plano internacional, o foco principal era, inicialmente, capturar ou matar Bin Laden e por isso, usou também a ameaça de que iriam agir nesse sentido com o sem o apoio da comunidade internacional. No trecho abaixo, no documento destinado ao público externo, entre os parágrafos que mencionam ações unilaterais – ainda que sem citar exatamente essa palavra –, Bush esclarece que os EUA iriam apoiar a comunidade internacional, mas não hesitariam em agir sozinhos se necessário, agindo preventivamente contra o terrorismo:

Defending the United States, the American people, and our interests at home and abroad by identifying and destroying the threat before it reaches our borders. While the United States will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self- defense by acting preemptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country (BUSH, *NATIONAL SECURITY STRATEGY*, 2002, p. 12).

O trecho acima deixa claras as ideias de preempção, unilateralismo e supremacia militar, termos que são ligados diretamente à segurança americana e à ameaça terrorista. É bom ressaltar que a exportação da democracia também fazia parte da Doutrina Bush, uma vez que essa premissa auxiliaria a trazer os valores liberais ao mesmo tempo em que se buscavam interesses nacionais – em especial a segurança.

De alguma forma, então, o compromisso liberal aparece também em W. Bush. Após o 11 de setembro, W. Bush deixou clara sua visão sobre o multilateralismo: os EUA iriam promover os valores democráticos e de liberdade; e as nações que estivessem de acordo com esses princípios teriam o país como aliado. Ademais, enfatizou a necessidade de reforços militares para manter a paz:

America has a window of opportunity to extend and secure our present peace by promoting a distinctly American internationalism. We will work with our allies and friends to be a force for good and a champion of freedom. We will work for free markets, free trade, and freedom from oppression. Nations making progress toward freedom will find America is their friend. We will promote our values. We will promote the peace, and we need a strong military to keep the Peace (BUSH, THE STATE OF UNION, 2001, p. 07).

O excepcionalismo americano carrega a ideia de que os EUA possuem uma missão, um fardo a carregar, uma intenção benigna e justificável: levar democracia aos povos do mundo. Sendo uma nação excepcional, um país único, os EUA se veem como o povo escolhido não para dominar, mas para libertar outros povos. Por isso a intervenção se justificou como um imperativo legítimo e moral, mesmo que preventivo, unilateral e pelo uso da força. É certo que embasar essas políticas em valores liberais tenta minimizar as críticas das ações, considerando que esses valores são tratados como verdadeiros, universais, desejados por todos. As invasões eram a salvação para as pessoas daqueles países e os soldados americanos, heróis libertadores. Esse é um resumo da doutrina Bush. No trecho abaixo, destinado ao público externo, W. Bush deixa clara a ideia da defesa dos interesses dos EUA, justificando por meio dos valores de da missão em tornar um mundo melhor:

The U.S. *National Security Strategy* will be based on a distinctly American internationalism that reflects the union of our values and our national interests. The aim of this strategy is to help make the world not just safer but better. Our goals on the path to progress are clear: political and economic freedom, peaceful relations with other states, and respect for human dignity (BUSH, *NATIONAL SECURITY STRATEGY*, 2002, p. 01).

O *Federal Bureau of Investigation* (FBI) prendeu centenas de árabes e muçulmanos suspeitos no país nas semanas seguintes aos ataques, procurando qualquer vestígio que levasse à Bin Laden ou às redes terroristas ligadas a ele. As ações do FBI muitas vezes ocorreram sem seguir os procedimentos legais normais. Além disso, o Bush conseguiu a aprovação no Congresso Norte-Americano para algumas detenções e prisões por meio do *Patriot Act*. Outro fator para reforçar a segurança nacional foi a tentativa dificultar ataques terroristas, tendo como iniciativa principal a segurança nos aeroportos e aviões (BAKER, 2007).

As ameaças do novo terrorismo à segurança e à democracia também impactaram nas políticas internas, tendo movimentado mudanças no campo material e intersubjetivo. No que concerne ao intersubjetivo, destacaram-se as repercussões

políticas e sociais de construção do medo do terror. No campo material, foi construída uma política interna de caráter emergencial, cuja representação se deu pelo Ato Patriótico (*Patriot Act*). Ademais, foi instaurada uma série de iniciativas que, em muitos aspectos, afrontavam os valores democráticos e liberais. Exemplos não faltam: a expressiva ampliação de poderes policiais; o uso de tribunais militares para julgamento de suspeitos; forte controle das comunicações, em especial da internet; e detenção e acusação justificadas a partir de provas sigilosas. Não se pode esquecer também de mencionar o significativo aumento do orçamento das agências de segurança, assim como a ampliação de suas atividades investigativas e de espionagem às organizações políticas e religiosas suspeitas estabelecidas em território estadunidense (BERNAL-MEZA, 2005).

No discurso de 2002, ano seguinte aos atentados, Bush ressaltou a necessidade de aumentar os recursos destinados à segurança. Para ele, o preço da liberdade e da segurança “nunca seria alto demais” e os EUA deveriam pagar o que fosse necessário para aumentar a segurança:

My budget includes the largest increase in defense spending in two decades, because while the price of freedom and security is high, it is never too high. Whatever it costs to defend our country, we will pay (BUSH, STATE OF UNION, 2002, p. 04).

No discurso de 2003, Bush reforçou que os esforços contra o terrorismo continuariam e, mesmo que outros Estados não apoiassem, os EUA agiriam sozinhos, uma vez que as ações de defesa da segurança e da liberdade (entende-se aqui, democracia) não dependiam da aprovação de outras nações, embora ele tenha destacado que o apoio de outros países seria benéfico.

In all these efforts, however, America's purpose is more than to follow a process; it is to achieve a result, the end of terrible threats to the civilized world. All free nations have a stake in preventing sudden and catastrophic attacks. And we're asking them to join us, and many are doing so. Yet the course of this Nation does not depend on the decisions of others. Whatever action is required, whenever action is necessary, I will defend the freedom and security of the American people (BUSH, STATE OF UNION, 2003, p. 07).

De fato, a Guerra ao Terror pode ser tratada como um dos exemplos mais emblemáticos de ação unilateral dos EUA. As campanhas militares no Afeganistão e no Iraque foram as mais visíveis e controversas práticas desta Guerra. Entretanto, não podemos nos esquecer de outros elementos que correram paralelos aos conflitos: assassinatos encobertos, programas de assistência militar internacional e

expansão da presença militar norte-americana em novas regiões. Todos esses elementos deixavam clara a mensagem de que os EUA estavam em guerra e de que era uma guerra travada em termos globais (JACKSON, 2005).

Para os EUA as ações em torno da Guerra ao Terror foram respaldadas pelo direito internacional, uma vez que as resoluções das Nações Unidas alertavam que a não cooperação do Iraque poderia gerar consequências que seriam impostas pelo CSNU, inclusive com o recurso da força (TAFT IV; BUCHWALD, 2003). Como o Conselho de Segurança, que poderia tomar as medidas contra o Iraque com o descumprimento das resoluções, não aprovou a intervenção, os EUA agiram sem esse consentimento. O binômio segurança-democracia foi a justificativa liberal para a invasão. Associadas à questão democrática, outras justificativas acompanharam como coadjuvantes: aplicação da lei internacional, ajuda humanitária e estabilidade regional¹⁵.

In pursuit of our goals, our first imperative is to clarify what we stand for: the United States must defend liberty and justice because these principles are right and true for all people every- where. No nation owns these aspirations, and no nation is exempt from them. Fathers and mothers in all societies want their children to be educated and to live free from poverty and violence. No people on earth yearn to be oppressed, aspire to servitude, or eagerly await the midnight knock of the secret police (BUSH, *NATIONAL SECURITY STRATEGY*, 2002, p. 09).

Um pacote de ações de política externa acompanhou a Doutrina Bush: redução da cooperação internacional e do apoio às instituições internacionais – como a renúncia ao Protocolo de Kyoto, ao Tribunal Penal Internacional e ao Tratado de Mísseis Antibalísticos –; o declínio sobre a participação da OTAN na Guerra contra o Talibã no Afeganistão; e a iniciativa unilateral no Iraque sem autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

¹⁵ No aspecto prático das ações empreendidas pelos EUA no Iraque, segue-se que o direito de autodefesa auxiliou na legitimação do unilateralismo. As resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e o direito de legítima defesa foram os instrumentos que respaldaram a ação dos EUA no Iraque. Importante lembrar que o Artigo 51 da Carta da ONU prevê o uso do direito de legítima defesa somente em caso de um ataque armado contra um país. O CSNU, por meio da resolução 678, autorizava os países-membro da organização a utilizarem todos os meios necessários não só para implementar a resolução 660, adotada durante a Primeira Guerra do Golfo, como também todas as demais resoluções importantes para o restabelecimento da segurança na região. A resolução 1441, adotada em 2002, também se mostrou importante, pois possibilitava aos EUA a finalização do acordo de cessar-fogo criado pela resolução 660 e a retomada do uso da força autorizado pela resolução 678. A brecha encontrada foi de que, com a suspensão do acordo de cessar-fogo, os EUA poderiam utilizar-se da força contra o Iraque para restaurar a paz e segurança na região (PINHEIRO, 2009; YOO, 2003). Claro, há a tese contrária, que aponta para a ilegalidade da ação americana.

Mesmo anos depois, quando a Guerra ao Terror já estava em andamento no Iraque e as dificuldades – e as críticas à Doutrina Bush – se mostravam cada vez maiores. Conforme apontam Santos e Teixeira (2013) as ações iniciais nos dois países foram para destruição da Al Qaeda, desmantelamento dos acampamentos terroristas, expulsão de Saddam Hussein e neutralização das Armas de Destruição em Massa. Foi somente após alguns anos de conflito, com o início dos questionamentos contrários às guerras, que as ações democráticas tomaram algum corpo. Vale lembrar que os discursos do início desta administração enfatizavam uma transformação político-econômica do Oriente Médio, por meio da implementação do modelo democrático liberal (ARRAES, 2007). Como democracia não é algo fácil de atingir, o resultado dessas ações não foi bom: esses países não obtiveram melhorias muito significativas no campo democrático e são ainda considerados por rankings democráticos como não livres. Ainda assim, W. Bush manteve o discurso do unilateralismo e insistiu, neste trecho abaixo, que os EUA aceitavam o “chamado” para agirem contra o terrorismo:

America rejects the false comfort of isolationism. We are the nation that saved liberty in Europe and liberated death camps and helped rise up democracies and faced down an evil empire. Once again, we accept the call of history to deliver the oppressed and move this world toward peace. We remain on the offensive against terror networks. We have killed or captured many of their leaders. And for the others, their day will come (BUSH, STATE OF UNION, 2006, p. 02).

W. Bush parece evitar os termos unilaterais. Uma das poucas vezes em que a palavra unilateral aparece literalmente – sem rodeios e sem ser substituída por sinônimos – é em tom de crítica aos Estados que agiam assim:

China and Taiwan must also resolve their differences peacefully, without coercion and without unilateral action by either China or Taiwan (BUSH, *NATIONAL SECURITY STRATEGY*, 2006, p. 47).

No discurso de 2006, há menções diretas aos atentados de 11 de setembro, apontando que o terrorismo fora originado em um Estado Pária e destacando que ditaduras apoiavam o terrorismo e escondiam armas de destruição em massa. Por outro lado, W. Bush destacou que democracias trariam esperanças e respeito aos direitos de seus cidadãos e apoiariam a guerra ao terror. O binômio aqui aparece de forma bem expressiva: cada passo que dessem em direção à liberdade/democracia, tornariam os EUA mais seguros.

Abroad, our Nation is committed to an historic, long-term goal: We seek the end of tyranny in our world. Some dismiss that goal as misguided idealism. In reality, the future security of America depends on it. On September the 11th, 2001, we found that problems originating in a failed and oppressive state 7,000 miles away could bring murder and destruction to our country. Dictatorships shelter terrorists, and feed resentment and radicalism, and seek weapons of mass destruction. Democracies replace resentment with hope, respect the rights of their citizens and their neighbors, and join the fight against terror. Every step toward freedom in the world makes our country safer, so we will act boldly in freedom's cause (BUSH, STATE OF UNION, 2006, p. 01).

Em Bush, dentro do contexto da Guerra ao Terror e da Doutrina Bush, estabeleceu-se relação direta entre democracia e segurança aos interesses nacionais norte-americanos em um tom mais unilateral, uma vez que em diversas passagens ele deixava claro que agiriam mesmo sem apoio internacional e que isso era um interesse vital dos EUA. De certa forma, exportar a democracia para os *Rogue States* seria a solução definitiva para todas as ameaças, como terrorismo, armas de destruição em massa e tirania. A guerra preventiva unilateral, que foi a resposta agressiva ao terrorismo, e a exportação da democracia por meio do uso da força para os *Rogue States* definem a Doutrina Bush por completo e ressaltam essa ligação estreita entre valores e interesses americanos (SANTOS; TEIXEIRA, 2013).

Conforme se vê no discurso abaixo, destinado ao público interno – diga-se Congresso – observa-se um esforço em justificar as ações oriundas da Doutrina Bush, já que W. Bush, não contava mais com cooperação partidária e a Guerra ao Terror já era muito questionada pelos norte-americanos estava em andamento. Uma justificativa amplamente aceita entre os apoiadores das guerras no Iraque e no Afeganistão era que um Iraque democrático disseminaria a democracia pelo Oriente Médio, trazendo paz e segurança para a região. Ligar os valores liberais aos interesses dos EUA foi sim uma forma de conseguir apoio dos mais conservadores, uma vez que se prometia um retorno expressivo para o país. No entanto, o resultado das intervenções já se sabe: elas não foram como o esperado. No trecho abaixo, essa busca para tornar a Guerra aceitável pelos valores americanos, fica clara:

This war is more than a clash of arms; it is a decisive ideological struggle. And the security of our Nation is in the balance. To prevail, we must remove the conditions that inspire blind hatred and drove 19 men to get onto airplanes and to come and kill us. What every terrorist fears most is human freedom: societies where men and women make their own choices, answer to their own conscience, and live by their hopes instead of their resentments. Free people are not drawn to violent and malignant ideologies, and most will choose a better way when they're given a chance. So we advance our own security interests by helping moderates and reformers and brave voices for

democracy. The great question of our day is whether America will help men and women in the Middle East to build free societies and share in the rights of all humanity. And I say, for the sake of our own security, we must (BUSH, STATE OF UNION, 2007, p. 06).

Nos documentos da NSS de 2006, percebe-se uma tentativa de continuidade da estratégia iniciada em 2002, mas com algumas modificações, muito influenciadas pelos primeiros resultados da guerra ao terror, pela intensificação do conflito partidário e pelo aumento das críticas contrárias à Doutrina. W. Bush. O então presidente reforçou que, devido aos interesses e valores americanos terem sido gravemente feridos, haveria a necessidade de intervenção militar para restabelecer a paz e a estabilidade; reconheceu a possibilidade de ação conjunta com a OTAN; destacou o lançamento da Iniciativa de Operação Global para a paz em 2004 e também afirmou que os EUA apoiariam as reformas das Nações Unidas para aumentar a capacidade da organização em operações de *peacekeeping*.

Some conflicts pose such a grave threat to our broader interests and values that conflict intervention may be needed to restore peace and stability. Recent experience has underscored that the international community does not have enough high-quality military forces trained and capable of performing these peace operations. The Administration has recognized this need and is working with the North Atlantic Treaty Organization (NATO) to improve the capacity of states to intervene in conflict situations. We launched the Global Peace Operations Initiative at the 2004 G-8 Summit to train peacekeepers for duty in Africa. We are also supporting United Nations (U.N.) reform to improve its ability to carry out peacekeeping missions with enhanced accountability, oversight, and results-based management practices nations (BUSH, *NATIONAL SECURITY STRATEGY*, 2006, p. 21).

No trecho abaixo, Bush destacou que os desafios globais (como a proliferação de armas de destruição em massa) necessitavam de uma efetiva ação internacional, mas com a liderança dos EUA:

Deterring potential foes and assuring friends and allies, however, is only part of a broader approach. Meeting WMD proliferation challenges also requires effective international action – and the international community is most engaged in such action when the United States leads (BUSH, *NATIONAL SECURITY STRATEGY*, 2006, p. 28).

Na NSS de Bush de 2006, aparecem referências ao apoio direto dos EUA em transformações de tiranias em democracias, além de afirmações de que os princípios envolvidos nessas mudanças (liberdade e democracia) eram consistentes e permanentes, mas as táticas de aplicações nos países poderiam variar:

The United States will stand with and support advocates of freedom in every land. Though our principles are consistent, our tactics will vary. They will reflect, in part, where each government is on the path from tyranny to

democracy. In some cases, we will take vocal and visible steps on behalf of immediate change. In other cases, we will lend more quiet support to lay the foundation for future reforms. As we consider which approaches to take, we will be guided by what will most effectively advance freedom's cause while we balance other interests that are also vital to the security and well-being of the American people (BUSH, *NATIONAL SECURITY STRATEGY*, 2006, p. 12)

No trecho abaixo, ainda na NSS de 2006, mais uma vez aparece a necessidade de compromisso norte-americano na “criação de um mundo democrático”, que seria a melhor forma de promover a segurança dos EUA.

It is the policy of the United States to seek and support democratic movements and institutions in every nation and culture, with the ultimate goal of ending tyranny in our world. In the world today, the fundamental character of regimes matters as much as the distribution of power among them. The goal of our statecraft is to help create a world of democratic, well-governed states that can meet the needs of their citizens and conduct themselves responsibly in the international system. This is the best way to provide enduring security for the American people (BUSH, *NATIONAL SECURITY STRATEGY*, 2006, p. 06).

Se por um lado o terrorismo acirrou o unilateralismo, por outro acabou até provocando algumas ações de caráter mais multilateral – embora somente em alguns aspectos da política, essencialmente nas áreas de compartilhamento de informações, tentativa de aplicação de algumas leis com a ajuda de outros atores e busca de congelamento de suporte financeiro dos terroristas, que ultrapassavam em muito o controle norte-americano.

5.2.3 Barack Obama

Com nome de origem africana e muçulmana, o primeiro negro a ser eleito presidente de um país com histórico de segregação e racismo; a eleição de Obama foi considerada um marco na política dos EUA. Nos prelúdios da eleição, destacam-se dois aspectos. No que tange às questões internas, Obama se ateve à sensível questão de raça dos EUA, tratada por ele como um problema endêmico do país; aproveitou para exaltar o excepcionalismo norte-americano, dizendo que em nenhum outro país sua história seria possível, somente nos EUA que seria possível a eleição de um candidato não convencional. Assim, sua eleição comprovou a premissa de que os EUA são o país onde os sonhos se realizam completando o excepcionalismo, a singularidade dos EUA (TOTA, 2009).

Barack Obama herdou uma série de problemas da gestão anterior: crise econômica, duas guerras inacabadas e exaustão da guerra ao terror. Por isso, ainda na campanha eleitoral, propôs soluções para os problemas deixados por W. Bush – e parecia estar conduzindo para uma política totalmente oposta à de seu antecessor. Os princípios que definiram a política externa de Obama foram traçados a partir de três ideias centrais: prioridade da segurança do povo americano; utilização de todos os meios e poder possíveis e disponíveis para atingir os objetivos de sua política externa; e busca por uma política de diálogo e negociação com seus adversários.

Com relação à primeira ideia, Obama explicitou que se recusaria a adotar uma visão de segurança que obrigasse a abdicação dos valores democráticos e a liberdade norte-americana – primava aqui pela República e pelo resgate de valores democráticos e liberais domesticamente. Sobre a segunda ideia, era necessário se empenhar para conseguir uma base de apoio bipartidário, em especial no Senado. Ambos esses elementos deixam clara a influência do jeffersonianismo em Obama. Por fim, quanto à última ideia, Obama ressaltou reconhecer a necessidade do uso da força em certas situações, mas prometeu buscar, em primeira instância, ações mais cooperativas (MENDES, 2016). Ações cooperativas e a busca de parcerias, dando ênfase à expansão comercial como forma de manter um mundo seguro para a democracia, assim como uma diplomacia mais aberta, são preceitos da escola wilsoniana. Por isso, temos em Obama uma mistura de elementos jeffersonianos e wilsonianos.

Em relação ao Oriente Médio, algumas iniciativas podem ser destacadas. Em primeiro lugar, em se tratando da guerra do Iraque, Obama prometeu, ainda em campanha, uma retirada gradual das tropas norte-americanas do conflito. No discurso abaixo, destinado ao público interno, reafirma esse compromisso:

Look to Iraq, where nearly 100,000 of our brave men and women have left with their heads held high. American combat patrols have ended, violence is down, and a new Government has been formed. This year, our civilians will forge a lasting partnership with the Iraqi people, while we finish the job of bringing our troops out of Iraq. America's commitment has been kept. The Iraq war is coming to an end (OBAMA, STATE OF UNION, 2011, p. 01).

A ideia era ir delegando a segurança e a defesa do Iraque aos iraquianos. Em segundo lugar, ele se comprometeu a continuar dando suporte às reformas com vistas ao estabelecimento de Estados democráticos no Oriente Médio. Em terceiro,

aumentaria os esforços na questão do conflito entre Israel e Palestina. Em quarto lugar, com o Irã, a proposta era abrir espaço para uma negociação da política nuclear. Evidentemente, um plano mais amplo da política externa apontava a paz no Oriente Médio como ponto essencial para a segurança nacional dos EUA, entendendo a necessidade de uma política articulada com a situação do Oriente Médio e com outros países muçulmanos.

A NSS de Obama seguiu a mesma lógica de Clinton e Bush: instituições internacionais aparecem ligeiramente mais do que multilateralismo e unilateralismo é o termo que menos aparece. O trecho abaixo apresenta o unilateralismo, mencionando exatamente o que Clinton e Bush afirmaram em seus documentos anteriores:

The United States must reserve the right to act unilaterally if necessary to defend our nation and our interests, yet we will also seek to adhere to standards that govern the use of force. Doing so strengthens those who act in line with international standards, while isolating and weakening those who do not. We will also outline a clear mandate and specific objectives and thoroughly consider the consequences —intended and unintended—of our actions. And the United States will take care when sending the men and women of our Armed Forces into harm's way to ensure they have the leadership, training, and equipment they require to accomplish their mission (OBAMA, *NATIONAL SECURITY STRATEGY*, 2010 p 30).

Por sua vez, o multilateralismo apareceu diversas vezes em todos os documentos, muito influenciado pela busca de ampliação de parcerias e maior aderência às regras internacionais. Para Obama, como os EUA poderiam cobrar dos outros países o cumprimento de regras que eles mesmos se recusavam a seguir? Contudo, esse argumento apareceu concomitante com uma abordagem tradicional que prima pela primazia, a partir da afirmação de que a hegemonia americana era sim a fonte essencial de uma ordem estável.

Obama argumentou favoravelmente à intensificação das relações com os países latino-americanos, buscando uma relação de cooperação, em uma nova aliança estratégica para as Américas. Sabe-se que o objetivo maior era restaurar a liderança norte-americana na região. Almejava uma relação de cooperação e mútuo respeito entre os Estados desta região e uma nova aliança estratégica para as Américas. Dentro deste contexto, destacou-se a iniciativa de reatar relações com Cuba. Também em destaque na sua estratégia – especialmente no âmbito comercial –, Obama defendeu aproximação com os mercados emergentes asiáticos. A

assinatura do Tratado de Amizade e Cooperação da ASEAN e a *Trans-Pacific Partnership* (TPP) foram resultados dessa abordagem.

O reequilíbrio para a Ásia dizia respeito a contrabalancear o aumento do poder chinês. É possível dizer que Obama reconheceu a ascensão relativa do seu peso econômico na Ásia e defendeu uma aliança estratégica entre os mercados asiáticos emergentes e os EUA. Destarte os EUA tentaram estabelecer uma relação próxima com a China no que concerne às grandes questões globais das relações internacionais, deixando de percebê-la somente como um parceiro econômico para considerá-la também uma parceria diplomática em questões internacionais importantes (MENDES, 2016).

Dentro desta lógica, Obama assinou o tratado de Amizade e Cooperação da ASEAN, sendo que ele mesmo e o Secretário de Estado compareceram ao Fórum Regional da ASEAN, o que mostrou a disposição dos EUA em liderar a disputa do Mar da China Meridional. Além disso, a liderança na Birmânia também demonstrou esse esforço, o que para Ikenberry (2014) foi “uma conquista maior para a liberdade humana e para a democracia do que qualquer resultado das grandes ações da administração Bush. No entanto, não se tratou de uma estratégia de contenção da China – até porque Obama buscou uma agenda de cooperação com esse país em áreas como energia, meio ambiente e não proliferação nuclear –, mas um esforço do sistema de parcerias de segurança dos EUA na região.

Sobre as iniciativas comerciais, a Ásia foi um destaque nos dois mandatos e a *Trans-Pacific Partnership* (TPP) foi o resultado disso. No TPP, buscou-se reduzir os pactos de comércio regional que favorecem a China com regras e arranjos que reforçam padrões e fluxos globais. Com relação à Europa, a região não foi esquecida; no entanto, teve maior destaque para Obama em seu segundo mandato. A *Transatlantic Trade and Investment Partnership* foi o resultado: um pacto comercial com a União europeia buscando construir mercados integrados entre países ocidentais que pudessem gerar crescimento e reforçar antigos laços políticos. Certamente, ambas as iniciativas mostraram o empenho de Obama para ampliar a liderança econômica americana (IKENBERRY, 2014).

O trecho abaixo deixa clara a opção de Obama por investir nas relações com essas regiões:

We have to seek new markets aggressively, just as our competitors are. If America sits on the sidelines while other nations sign trade deals, we will lose the chance to create jobs on our shores. But realizing those benefits also means enforcing those agreements so our trading partners play by the rules. And that's why we'll continue to shape a Doha trade agreement that opens global markets and why we will strengthen our trade relations in Asia and with key partners like South Korea and Panama and Colombia (OBAMA, THE STATE OF UNION, 2010, P. 06).

E no discurso de 2014, também aparecem referências a essas regiões:

Across Africa, we're bringing together businesses and governments to double access to electricity and help end extreme poverty. In the Americas, we're building new ties of commerce, but we're also expanding cultural and educational exchanges among young people. And we will continue to focus on the Asia-Pacific, where we support our allies, shape a future of greater security and prosperity, and extend a hand to those devastated by disaster, as we did in the Philippines, when our Marines and civilians rushed to aid those battered by a typhoon, and who were greeted with words like, "We will never forget your kindness" and "God bless America." (OBAMA, STATE OF UNION, 2014, p. 13).

A diplomacia nuclear com o Irã foi uma emblemática ação internacionalista pragmática: Obama reuniu o regime de sanções mais forte já tentado com o Irã, em parcerias com tradicionais parceiros europeus, além de China e Rússia. Por um lado, o acordo impediria o Irã de criar condições para a realização de uma bomba nuclear; por outro, ofereceu contrapartidas ao país, como o auxílio internacional e o gradativo retorno à comunidade internacional. Obama tratou essa questão com o Irã como algo de suma importância para a segurança nacional e enfrentou as resistências, inclusive, de tradicionais aliados, como Israel, que eram contra essa cooperação. Essa busca pragmática de Obama por parcerias internacionais ficou também evidenciada na crise da Ucrânia, quando procurou construir uma coalizão mais forte para sancionar a Rússia (IKENBERRY, 2014).

A intervenção na Líbia, de cunho multilateral, ocorreu em março de 2011, em resposta à repressão promovida pelo ditador Muammar Gaddafi contra dissidentes do país que buscavam estabelecer um movimento para a democratização, foi a primeira da gestão Obama, tendo sido realizada após a autorização da resolução 1973 das Nações Unidas. As justificativas de Obama para essa iniciativa militar recaíram sobre critérios morais e dos direitos humanos, deixando claro que havia uma responsabilidade moral dos EUA perante este conflito (RIBEIRO, 2011). Defendeu-se que a ação americana era um desejo do povo líbio por libertação, ou seja, os valores que o povo líbio ansiava eram os mesmos defendidos pelos norte-americanos: democracia e liberdade. Contudo, no discurso ao Congresso de 2013,

Obama é cuidadoso ao defender a ação americana em guerras contra o terrorismo, dizendo ainda que a ação americana fosse necessária, não seria necessário envolver inúmeros cidadãos americanos no conflito:

Today, the organization that attacked us on 9/11 is a shadow of its former self. It's true, different Al Qaida affiliates and extremist groups have emerged, from the Arabian Peninsula to Africa. The threat these groups pose is evolving. But to meet this threat, we don't need to send tens of thousands of our sons and daughters abroad or occupy other nations. Instead, we'll need to help countries like Yemen and Libya and Somalia provide for their own security and help allies who take the fight to terrorists, as we have in Mali. And where necessary, through a range of capabilities, we will continue to take direct action against those terrorists who pose the gravest threat to Americans (OBAMA, *STATE OF THE UNION*, 2013, p.10).

Embora a intervenção na Líbia tenha ocorrido em 2011, a menção a somente aparece na segunda NSS de Obama, de 2015. No trecho abaixo destinado ao público externo, Obama salienta a disposição norte-americana em atuar nos conflitos do Oriente Médio e Norte da África, mas ressalta a ação junto a aliados e às Nações Unidas:

Stability and peace in the Middle East and North Africa also requires reducing the underlying causes of conflict. America will therefore continue to work with allies and partners toward a comprehensive agreement with Iran that resolves the world's concerns with the Iranian nuclear program. We remain committed to ending the Israeli-Palestinian conflict through a two-state solution that ensures Israel's security and Palestine's viability. We will support efforts to deescalate sectarian tensions and violence between Shi'a and Sunni communities throughout the region. We will help countries in transition make political and economic reforms and build state capacity to maintain security, law and order, and respect for universal rights. In this respect, we seek a stable Yemen that undertakes difficult structural reforms and confronts an active threat from al-Qa'ida and other rebels. We will work with Tunisia to further progress on building democratic institutions and strengthening its economy. We will work with the U.N. and our Arab and European partners in an effort to help stabilize Libya and reduce the threat posed by lawless militias and extremists. And we will maintain strategic cooperation with Egypt to enable it to respond to shared security threats, while broadening our partnership and encouraging progress toward restoration of democratic institutions (OBAMA, NSS, 2015, p. 32).

Ele tentou traçar uma orientação mais branda com relação ao terrorismo; na verdade, buscou desviar-se da Guerra ao Terror, embora insistisse que a ameaça não era mais o Islã e que a guerra traçada por W. Bush não fazia mais sentido. Como se viu, a intenção foi reposicionar o combate ao terrorismo como parte da estratégia, e não mais como ela toda – tornando secundário o caráter militar. Obama defendeu o desenvolvimento de uma política de combate às redes terroristas no Afeganistão e Paquistão; não obstante, a campanha de contra insurreição militar nos territórios controlados pelos Talibãs passou a ser apenas uma parte da estratégia.

Percebe-se com isso que Obama tentou reposicionar a Guerra no Afeganistão, enquadrando-a em uma visão mais global e política, voltada à construção de Estados e sociedades estáveis (MENDES, 2016).

In Afghanistan, we have ended our combat mission and transitioned to a dramatically smaller force focused on the goal of a sovereign and stable partner in Afghanistan that is not a safe haven for international terrorists. This has been made possible by the extraordinary sacrifices of our U.S. military, civilians throughout the interagency, and our international partners. They delivered justice to Osama bin Laden and significantly degraded al-Qa'ida's core leadership. They helped increase life expectancy, access to education, and opportunities for women and girls. Going forward, we will work with partners to carry out a limited counterterrorism mission against the remnants of core al-Qa'ida and maintain our support to the Afghan National Security Forces (ANSF). We are working with NATO and our other partners to train, advise, and assist the ANSF as a new government takes responsibility for the security and well-being of Afghanistan's citizens. We will continue to help improve governance that expands opportunity for all Afghans, including women and girls. We will also work with the countries of the region, including Pakistan, to mitigate the threat from terrorism and to support a viable peace and reconciliation process to end the violence in Afghanistan and improve regional stability (OBAMA, NSS, 2015, p. 16).

O unilateralismo nos discursos *State of the Union* de Obama aparece pouco – ele foi mais insistente nisso na NSS. Abaixo, destacamos trecho do *State of the Union* em que aparece literalmente o unilateralismo vinculado ao terrorismo:

First, we stand united with people around the world who have been targeted by terrorists, from a school in Pakistan to the streets of Paris. We will continue to hunt down terrorists and dismantle their networks, and we reserve the right to act unilaterally, as we have done relentlessly since I took office, to take out terrorists who pose a direct threat to us and our allies. At the same time, we've learned some costly lessons over the last 13 years. Instead of Americans patrolling the valleys of Afghanistan, we've trained their security forces, who have now taken the lead, and we've honored our troops' sacrifice by supporting that country's first democratic transition. Instead of sending large ground forces overseas, we're partnering with nations from South Asia to North Africa to deny safe haven to terrorists who threaten America (OBAMA, STATE OF UNION, 2015, p. 07).

Neste ponto, por mais que a linha de combate ao terror em Obama tentasse ser diferente da de W. Bush, os discursos se assemelham no concernente ao problema do terrorismo. Continuava a afirmar, ainda depois da gestão, que os EUA se reservariam ao direito de atuar de forma unilateral contra terroristas que ameaçassem o país ou seus aliados. Embora ressaltasse que “aprenderam algumas lições nos últimos anos” (referindo-se à gestão W. Bush), Obama exaltou alguns feitos militares norte-americanos no Afeganistão, elogiando as tropas dos EUA no auxílio à primeira transição democrática daquele país. Conforme colocamos no início deste trabalho, esses valores democráticos associados à segurança aparecem em

todas as gestões democratas ou republicanas. Observando os discursos de Bush e Obama, há pouca diferença.

Dentro da lógica de nova visão de ameaças, foram incluídas na agenda de Obama questões ecológicas e climáticas, mais especificamente na tentativa de interligar a segurança energética com soluções ambientalmente mais sustentáveis. É possível observar que, diferentemente dos discursos de W. Bush, que foram quase que exclusivamente relacionados à guerra ao terror, Obama destacou algumas iniciativas em áreas econômicas, comerciais, sociais e ambientais; no entanto, relacionando todas essas ações à segurança dos EUA, conforme se pode observar no trecho abaixo:

And that's why, over the past 6 years, we've done more than ever to combat climate change, from the way we produce energy to the way we use it. That's why we've set aside more public lands and waters than any administration in history. And that's why I will not let this Congress endanger the health of our children by turning back the clock on our efforts. I am determined to make sure that American leadership drives international action (OBAMA, THE STATE OF UNION, 2015, P. 10).

No entanto, na NSS de 2015, Obama voltou a produzir um texto na mesma linha de seus antecessores, destacando que o país se comprometeria com a comunidade internacional (incluindo as Nações Unidas) quando possível, não descartando a ação unilateral caso necessária:

At the same time, we will exact an appropriate cost on transgressors. Targeted economic sanctions remain an effective tool for imposing costs on those irresponsible actors whose military aggression, illicit proliferation, or unprovoked violence threaten both international rules and norms and the peace they were designed to preserve. We will pursue multilateral sanctions, including through the U.N., whenever possible, but will act alone, if necessary. Our sanctions will continue to be carefully designed and tailored to achieve clear aims while minimizing any unintended consequences for other economic actors, the global economy, and civilian populations (OBAMA, NATIONAL SECURITY STRATEGY, 2015, P. 29).

Obama recebeu líderes de 47 países na Cúpula de Segurança Nuclear, que se iniciou em 2010, buscando cooperação informal em um dos mais importantes problemas de segurança. Não se tratou, contudo, de um novo tratado multilateral, mas sim de um encontro para promover esforços nacionais para fortalecer o monitoramento e salvaguarda das instalações nucleares e teve como principal objetivo incentivar os esforços para garantir materiais nucleares e prevenir o terrorismo nuclear. (IKENBERRY, 2014). Dentro desta temática, pode-se observar

no trecho abaixo destinado ao público externo a posição de Obama com relação aos diversos assuntos concernentes à segurança. Deixou claro que os EUA deveriam se comprometer com diversos temas de preocupação global (como direitos humanos, não proliferação de armas nucleares, etc.) demonstrando ao mundo que seria possível buscar a segurança do país com os fortes valores presentes na cultura americana:

The United States will continue to make the development of sustainable solutions in all of these areas a foreign policy priority and devote diplomatic and other resources accordingly. We will continue to embrace the post-World War II legal architecture—from the U.N. Charter to the multilateral treaties that govern the conduct of war, respect for human rights, nonproliferation, and many other topics of global concern—as essential to the ordering of a just and peaceful world, where nations live peacefully within their borders, and all men and women have the opportunity to reach their potential. We will lead by example in fulfilling our responsibilities within this architecture, demonstrating to the world it is possible to protect security consistent with robust values. We will work vigorously both within the U.N. and other multilateral institutions, and with member states, to strengthen and modernize capacities—from peacekeeping to humanitarian relief—so they endure to provide protection, stability, and support for future generations (OBAMA, *NATIONAL SECURITY STRATEGY*, 2015, P. 29).

Embora o trecho acima apresente o que fora a intenção, sabe-se que Obama enfrentou severas resistências da ala mais conservadora do Senado, que impediu algumas iniciativas mais multilaterais como o *Law of the Sea Treaty*, o *Comprehensive Test Ban Treaty*, a união ao Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas e até a tentativa de aumento da contribuição financeira dos EUA no FMI.

As estratégias de Obama perseguiram a linha internacionalista com aspectos realistas – um internacionalismo pragmático – que destaca a necessidade da liderança dos EUA em um sistema multilateral forte a fim de uma ordem internacional mais promissora para o país e outras nações. Com relação à Rússia – antigo inimigo político – as relações variaram; no primeiro mandato, houve maior tentativa de aproximação como país, em questões econômicas e políticas. Contudo, as movimentações de Putin em torno da afirmação cada vez mais intensa de poder regional enfraqueceram as relações EUA-Rússia no último mandato de Obama. O caso da Ucrânia foi emblemático, quando os EUA entraram em desacordo com a iniciativa de avanço russo no país, não reconhecendo tal ação como legítima; no entanto, Obama não arriscou ampliar os desentendimentos com Putin neste caso.

No trecho abaixo, fica claro esse cuidado em tratar da questão da Ucrânia ao público interno:

In Ukraine, we stand for the principle that all people have the right to express themselves freely and peacefully and to have a say in their country's future (OBAMA, STATE OF UNION, 2014, p. 13).

No trecho a seguir do discurso de Obama, é interessante notar a retomada do interesse com a Europa, que voltou a aparecer como região estratégica na NSS de 2015:

Our alliance with Europe remains the strongest the world has ever known. From Tunisia to Burma, we're supporting those who are willing to do the hard work of building democracy (OBAMA, STATE OF UNION, 2014, p. 13).

Embora os discursos de Obama pareçam ter um teor mais multilateral e cooperativo, ele reconheceu que a melhor política dos EUA para o mundo não necessariamente estaria em concordância em todos os aspectos com as demandas de outros Estados:

A better politics doesn't mean we have to agree on everything. This is a big country: different regions, different attitudes, different interests. That's one of our strengths too. Our Founders distributed power between States and branches of government and expected us to argue, just as they did, fiercely, over the size and shape of government, over commerce and foreign relations, over the meaning of liberty and the imperatives of security (OBAMA, STATE OF UNION, 2016, p. 09).

Na NSS de Obama de 2015, encontraram-se referências diretas aos valores inegociáveis – ressalta-se, democráticos – dos EUA. Independentemente de algumas estratégias com aliados que por ventura não partilhassem desses mesmos valores, os EUA continuariam a ser firmes com relação à condução de sua diplomacia. Aponta-se nesse trecho as diversas coalizões que os EUA estavam fazendo, como estratégia de expansão desses princípios democráticos:

Even where our strategic interests require us to engage governments that do not share all our values, we will continue to speak out clearly for human rights and human dignity in our public and private diplomacy. Any support we might provide will be balanced with an awareness of the costs of repressive policies for our own security interests and the democratic values by which we live. Because our human rights advocacy will be most effective when we work in concert with a wide range of partners, we are building coalitions with civil society, religious leaders, businesses, other governments, and international organizations. We will also work to ensure people enjoy the same rights—and security—online as they are entitled to enjoy offline by opposing efforts to restrict information and punish speech (OBAMA, NATIONAL SECURITY STRATEGY, 2015, p. 25).

Abaixo, ainda no documento de 2015, Obama criticou a gestão Bush pelo Ato Patriótico, apontando que a habilidade dos EUA em promover os valores democráticos no sistema internacional deveria segui-los em um alto padrão internamente; ele destacou as regras e as ameaças à liberdades civis que foram perpetradas na gestão Bush.

Our values are a source of strength and security, and our ability to promote our values abroad is directly tied to our willingness to abide by them at home. In recent years, questions about America's post-9/11 security policies have often been exploited by our adversaries, while testing our commitment to civil liberties and the rule of law at home. For the sake of our security and our leadership in the world, it is essential we hold ourselves to the highest possible standard, even as we do what is necessary to secure our people (OBAMA, *NATIONAL SECURITY STRATEGY*, 2015, p. 25).

Ao longo do seu mandato, Obama manteve firme posição com relação aos valores democráticos. O apoio às democracias emergentes e aos direitos humanos tornou-se um discurso padrão durante seu governo.

5.3 Considerações da análise documental

A essência do wilsonismo esteve presente em Clinton, W. Bush e Obama. Todos esses governos analisados apresentaram os princípios democráticos como um valor universal, sendo a sua difusão no mundo uma missão dos EUA. Considerando os discursos verificou-se que multilateralismo apareceu de forma equilibrada nas três gestões avaliadas dos dois ex-presidentes democratas e do ex-presidente republicano. Identificou-se que todas as linhas estratégicas adotadas pelos governos analisados buscaram, em algum momento, menção ao multilateralismo e à cooperação. Houve também, de maneira persistente, a relação direta entre democracia e segurança (global e doméstica) aos interesses nacionais norte-americanos, principalmente quando relacionados às intervenções militares, o que acompanhou, muitas vezes, a afirmação da possibilidade de uma ação unilateral. O binômio, assim como as palavras isoladas – democracia e segurança – estiveram presentes em maior ou menor grau em todos os documentos analisados das gestões Democrata ou Republicana.

Esse capítulo mostrou que o modo como o país lida com o multilateralismo nas relações externas é influenciado, em parte, pela característica da administração – entenda aqui opções estratégicas - e, em outra, pelo peso dos valores e princípios

liberais democráticos intrínsecos na cultura política norte-americana. Os Quadros 2 e 3 apresentam os resultados da análise dos documentos e permitem algumas observações:

QUADRO 2 - Frequência dos termos e sinônimos nos *State of the Union*

Palavra	Clinton	Bush	Obama
Multilateralismo	23	12	19
Unilateralismo	1	4	6
Instituições Internacionais	21	20	4
Cooperação	7	42	47
Segurança	100	137	141
Democracia	32	118	32
Segurança/Democracia	8	16	7

Fonte: Elaboração própria, com base em todos os discursos *State of the Union* de Bill Clinton (1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 e 2000); George W. Bush (2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008); e Barack Obama (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016).

**QUADRO 3 - Frequência dos termos e sinônimos nos relatórios NSS analisados
(considerando os últimos documentos de Clinton – 2000 e 2001)**

Palavra	Clinton (2000/2001)	Bush	Obama
Multilateralismo	173	92	101
Unilateralismo	17	6	12
Instituições Internacionais	266	100	103

Cooperação	403	236	276
Segurança	477	162	383
Democracia	203	237	85
Segurança/Democracia	22	24	12

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios NSS de Bill Clinton (2000 e 2001); W. Bush (2002 e 2006) e Barack Obama (2010 e 2015)

Conforme se pode observar nos quadros acima, houve forte presença dos termos democracia e segurança separados, assim como do binômio em todos os discursos e NSS analisados.

Nos oito discursos *State of the Union* de Clinton, os termos democracia e seus sinônimos tiveram a segunda maior incidência dentre os termos buscados, aparecendo 32 vezes, tendo ficado abaixo apenas do termo segurança, que apareceu 100 vezes. Nos oito discursos de Bush, a situação se repetiu: democracia apareceu 118 vezes, só ficando abaixo de segurança, que apareceu 137 vezes. Nos discursos de Obama, mais uma vez o mesmo cenário: democracia e sinônimos apareceram 32 vezes e segurança 141.

A partir desses dados, e considerando o destinatário dos discursos - o público interno, essencialmente o Congresso – pode-se inferir algumas questões. A ênfase na democracia não é surpreendente, já que a linha de política externa adotada por esses governos contemplava diversos elementos wilsonianos. O aparente desequilíbrio em W. Bush, com um índice quase quatro vezes maior do que Clinton e Obama pode ser reflexo da dos atentados de 11 de setembro e da influência de elementos jacksonianos na política externa – a insistência em ressaltar a democracia em seus discursos teve a intenção de associar esse valor americano à necessidade de buscar a segurança física, a partir de envolvimento em conflitos externos para buscar segurança.

Isso explica também a maior incidência em W. Bush do binômio. Com relação ao binômio segurança/democracia os dois democratas inseriram em seus discursos quase a mesma frequência, tendo oito vezes em Clinton e sete vezes em Obama; já W. Bush trouxe o binômio 16 vezes em seus discursos. O que reforça a

essência do wilsonismo nas três gestões analisadas, mas também apresenta a grande presença jacksoniana em W. Bush, numa tentativa, por meio dos discursos, de buscar apoio e recursos militares para a guerra ao terror.

Segurança, também em destaque para nos discursos de Clinton e Obama são também influência do hamiltonianismo e jeffersonianismo respectivamente. Clinton tinha uma preocupação maior com questões econômicas e a segurança para ele era sim uma forma de tornar um ambiente internacional mais propício aos interesses dos EUA; com isso, defendia o engajamento internacional e também teve que justificar-se diante do Congresso. Obama, apresentou o maior índice do termo segurança nos discursos, e claramente pareceu mais engajado em promover os valores americanos mais internamente do que externamente; contudo, Obama deixa claro a necessidade promover os valores democráticos e direitos humanos em todos os lugares, mas ao mesmo tempo, reduzir alguns compromissos externos, mas acima de tudo, garantir melhorias internas. Claro, que os termos segurança em Obama também refletem uma herança deixada por W. Bush, de guerras inacabadas e a insistência do problema com o terrorismo. Contudo, percebe-se a ampliação da noção multidimensional da ameaça, o que possivelmente ampliou a insistência de segurança diante do público interno.

Nas NSS analisadas, havia uma expectativa com relação ao termo segurança, até pela natureza do documento ser para público externo.

Contudo, alguns resultados surpreenderam. Nas NSS de Clinton dos dois últimos anos de seu mandato (2000 e 2001), os números dos documentos chamam a atenção: segurança e sinônimos apareceram 477 vezes e democracia e sinônimos, 203 vezes. Esse número amplo nos termos segurança mostram que, considerando ser um documento destinado ao público externo, outros quesitos com relação à segurança podem ser destacados, numa tentativa de mostrar que haviam ameaças comuns a todos os países; é um documento estratégico, portanto, deve obrigatoriamente apresentar elementos de segurança; e o hamiltonismo de Clinton aparece na busca de mostrar que a segurança internacional era um interesse norte-americano, que proporcionaria um ambiente mais propício à conquista de novos mercados e pujança econômica. Contudo, a influência da escola wilsoniana, justifica a ideia de segurança internacional assim como as iniciativas de Clinton no exterior para promover democracia

Com relação ao binômio, notam-se algumas diferenças. Considerando a maior necessidade de justificar um maior número de intervenções militares em que Clinton e W. Bush se envolveram, nota-se que as NSS desses governos apresentaram a maior frequência do binômio, quase o dobro do que em Obama – 22 vezes em Clinton, 24 em W. Bush e 12 em Obama. O mesmo ocorreu com o binômio nos discursos *State of the Union*: Obama apresentou 7 vezes, o menor número; Clinton, 8 vezes e W. Bush, apresentou maior incidência nesse quesito, com 16 vezes. Importante lembrar que o binômio vem da conjugação de elementos wilsonianos e jacksonianos, exatamente as escolas que influenciaram a política externa de W. Bush. Também relevante salientar, se por um lado o wilsonianismo influente nas três gestões analisadas manteve presente o binômio em todos os documentos, o jeffersonianismo pode ter refletido no menor número do binômio em Obama, já que esta escola costuma orientar estratégias mais voltadas para a política doméstica e menos focada na priorização do papel dos EUA como grandes transformadores democráticos do mundo; ou seja, com menor necessidade de apresentar e reafirmar termos democráticos tanto para o público externo quanto para o interno.

Com isso, o menor número de termos democráticos isolados presentes nas NSS dos governos também se confirma: termos democráticos e seus sinônimos aparecem 85 vezes em Obama, contra 237 vezes em W. Bush e 203 vezes em Clinton.

Contudo, a ideia jeffersoniana de que a liberdade americana, os interesses e a segurança estejam mais garantidos na medida em que haja suporte militar e cooperação internacional, influenciou Obama, uma vez que seus documentos estratégicos da NSS apresentaram alta a frequência nos termos relacionados a segurança, 383 vezes, o dobro do que se encontrou em W. Bush, que apresentou 162 vezes. Esse fato deve ser compreendido juntamente com o maior desempenho do termo democracia na NSS de W. Bush do que nas gestões democratas. Nos documentos de W. Bush tomando como base os termos e sinônimos, têm-se segurança por 162 vezes e democracia em 237 vezes. W Bush, considerado o mais preocupado com segurança, demonstrou insistência em questões que relacionaram democracia, cooperação e segurança; e Clinton e Obama, considerados mais “cooperativos”, também apresentam forte insistência na segurança.

Interessante notar que, embora a gestão Bush tenha sido tratada como a mais unilateral, o termo unilateralismo é evitado, principalmente nos discursos; sendo substituído por palavras correlatas. Tal observação se aplica a todos os discursos analisados, já que unilateralismo foi o termo com menor incidência em todos os discursos analisados.

Após os ataques de 11 de setembro de 2001, houve resgate imediato aos princípios de segurança e democracia associados aos interesses vitais dos EUA. Nos discursos *State of the Union*, considerando os termos e sinônimos, nota-se uma redução dos termos multilateralismo e instituições internacionais. Termos multilaterais apareceram 26 vezes em Clinton, em Bush caíram para sete vezes e em Obama subiram para 22 vezes – ainda assim menos do que no mandato que antecede os atentados de 11 de setembro. Já menções a instituições internacionais passaram de 46 vezes em Clinton para 21 vezes em Bush e 34 vezes em Obama¹⁶.

Em Bush, têm-se uma incidência menor nos termos e sinônimos de multilateralismo do que do governo anterior; instituições internacionais aparecem também menos – quase um terço das vezes em que apareceram em Clinton. O que chama atenção, contudo, é a frequência do termo unilateralismo e de seus sinônimos: W. Bush usou 6 vezes, ou seja, menos da metade do que o democrata Clinton, que usou 17 vezes. Algo surpreendente, pois se esperava um número de “unilateralismos” maior em W. Bush, em especial nos documentos da NSS – destinada ao público externo - levando em conta que esses documentos sucedem os atentados de 11 de setembro de 2001 e a própria Doutrina Bush, considerada de caráter unilateral.

Importante lembrar que, logo após os atentados, houve uma temporária unidade nacional que contou com breve cooperação partidária até meados de 2003. Em 2004, nas eleições presidenciais, W. Bush acirrou a guerra partidária, criticando os democratas como incapazes de prosseguir com a guerra ao terror. No entanto, esse ambiente mudou nas eleições legislativas em 2006, quando os democratas

¹⁶ Importante notar que quando filtrado somente o termo exato “multilateralismo”, este não aparece nos discursos, mas se entendeu como mais importante considerar também os sinônimos conforme apontado nos procedimentos metodológicos desta pesquisa. Dentre eles, destacaram-se multinational efforts; multilateral; multilateral institutions; multilaterally; nations together; Nuclear Security Summit; North American Summit; partnership for Peace.

conquistaram a maioria na Câmara de Representantes e no Senado. Talvez esse seja um fator limitante de alguns usos do então presidente com relação aos unilateralismos e avanços da guerra preventiva; os democratas – diferentemente dos anos anteriores – se opunham ao aumento das tropas norte-americanas no Iraque e clamavam por um cronograma de retirada da Guerra. A falta de cooperação bipartidária pode ter levado W. Bush a moderar o discurso para o público interno. Da mesma forma, na tentativa de buscar legitimidade e justificar as ações empreendidas no exterior na Guerra ao terror, W. Bush também usou de forma limitada o unilateralismo nos documentos estratégicos destinados à comunidade internacional.

Conforme se pode observar, nas NSS, multilateralismo e seus sinônimos apareceram 173 vezes em Clinton, sofrendo significativa redução nos documentos de Bush (92 vezes) e Obama (101 vezes). Instituições internacionais e seus termos correlatos também sofreram redução após 2001: passaram de 266 vezes em Clinton para 110 vezes em Bush e 103 vezes em Obama. Percebe-se ligeiro aumento no democrata Obama quando comparado com o republicano Bush, ainda assim não ultrapassando a frequência em Clinton.

Os atentados violaram valores democráticos internos e, com a Doutrina Bush e a Guerra ao Terror, muitas vezes induziu-se a classificar a gestão republicana como unilateral e pouco cooperativa. Todavia, os dados obtidos auxiliaram a observar que, de fato, o governo Bush não foi extraordinariamente diferente. Observa-se nos documentos certa constância e semelhança na frequência dos termos buscados.

Percebe-se que na gestão de Bush, onde se esperava encontrar maior ênfase nas questões unilaterais, houve um cuidado em posicionar o tipo de multilateralismo que seria passível dos EUA adotarem a partir da Doutrina Bush. Da mesma forma, Obama, democrata e aparentemente mais preocupado com a cooperação e o multilateralismo, promoveu discursos e NSS semelhantes aos de Bush no auge da crise de segurança. Conclui-se que o termo mais usado nos discursos *State of the Union* foi segurança, seguido de democracia, exceto em Obama, em que cooperação aparece em segundo lugar. Na NSS, o termo mais usado em Clinton e Obama foi segurança; já W. Bush teve democracia como o termo mais usado, seguido de cooperação e segurança. Segurança, seguido de democracia em

Clinton e W. Bush; contudo observou-se em Obama pequena mudança nessa relação em Obama, em que o termo cooperação teve a segunda maior incidência, seguido por democracia.

Para comparar os resultados, observou-se o comportamento desses termos exatos¹⁷ – ou seja, sem considerar sinônimos – e se concluiu o seguinte: nos discursos, segurança aparece em primeiro lugar e democracia em segundo lugar em todas as gestões; na NSS, segurança aparece em primeiro lugar seguido de democracia, exceto em Obama em que desempenho do termo cooperação aparece em segundo lugar, e democracia em terceiro. Na verdade, essa pequena diferença em ambos os documentos se deveu à consideração ampla que Obama deu à cooperação em sua estratégia, tendo enfatizado tanto aos interlocutores domésticos quanto internacionais.

Embora se possa considerar que de maneira geral o desempenho dos termos separados democracia e segurança seja semelhante em todas as gestões, o que é a premissa deste trabalho, é importante notar algumas diferenças. Esse destaque à cooperação mais do que democracia em Obama se deveu à forte influência do jeffersonianismo em sua estratégia e a menor ênfase em expandir a democracia no mundo, com foco maior às questões domésticas e grande destaque à cooperação como formas de trazer maior liberdade e segurança ao país.

Contudo, conforme se afirmou, apesar de os atentados de 11 de setembro terem sido um momento importante do pêndulo, não inauguraram uma política ou valores novos. Foi notável o enrijecimento da política de segurança e a busca da primazia, ainda assim os termos segurança e democracia mantiveram-se persistentes nas gestões pós-atentados. Os discursos também intensificaram questões ligadas à cooperação, principalmente na NSS, o que mostrou indícios de busca de parcerias para as iniciativas de expansão democrática e, conseqüentemente, a garantias de maior segurança internacional ou interna.

A partir destes dados, é possível destacar alguns pontos. Notadamente, percebe-se um cuidado para apresentar o unilateralismo de outras formas, associado quase sempre à possibilidade de os EUA agirem sozinhos caso as ações multilaterais não fossem possíveis. Assim, nas três gestões analisadas a frequência

¹⁷ Ver Apêndices B e C.

do uso desse termo nos documentos analisados se manteve semelhante. Por outro lado, se percebeu que em Clinton a frequência dos termos referentes ao multilateralismo e instituições internacionais foram bem maiores do que em Bush e Obama, o que reforça o caráter hamiltonianas e wilsonianas.

Em uma tentativa de encontrar algumas justificativas das dificuldades com o multilateralismo nas gestões analisadas, têm-se o seguinte: Clinton governou o país ainda livre do peso do terrorismo, tanto que essa ameaça não é destaque em seus documentos. Bush assume a Casa Branca logo no ano dos atentados, sendo o mais influenciado pelo medo e pelos extremismos que vieram após o episódio. Obama assumiu a liderança de um país já cansado da guerra ao terror, mas ainda com cicatrizes do 11 de setembro e, além disso, mesmo com uma retórica mais voltada às iniciativas multilaterais, enfrentou uma maioria republicana no Congresso em boa parte de seu mandato. Nestes termos, percebe-se que o desempenho dos termos e sinônimos do multilateralismo é maior nos documentos destinados ao público externo – Na NSS – e menor nos documentos destinados ao público interno – o *State of the Union*.

Pode-se observar aqui o movimento pendular com relação ao multilateralismo e questões relacionadas às ações dos EUA nas arenas internacionais. Em Clinton havia uma preocupação maior nestes termos e nas duas gestões posteriores, tanto nos discursos quanto nos documentos da NSS, houve menor presença destes elementos. Isso nos pareceu demonstrar que os movimentos pendulares são de fato resultados da alternância das Grandes Estratégias e da percepção tática sobre como exercer a hegemonia polarizada entre a cooperação e o unilateralismo.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os norte-americanos são avessos à ideia de colonialismo – evitam termos com significados de dominação – e procuram usar termos que representem libertação. É assim que o conceito de multilateralismo é inserido nos discursos e práticas norte-americanos: vinculado à democracia, à liberdade, à prosperidade, à paz – sempre como uma alternativa que levará benefícios ao mundo e àqueles que estiverem envolvidos. Contudo, esse multilateralismo não pode ocorrer em detrimento dos interesses nacionais e da segurança do país. Os interesses nacionais vêm primeiro e o unilateralismo é sempre uma opção de saída.

Após exposição das dimensões fundamentais do multilateralismo, pode-se considerar que se trata de uma coordenação de relações de mais de três Estados em torno de um conjunto de princípios indivisíveis. Um multilateralismo bem sucedido gera a reciprocidade difusa e aumenta a demanda institucional. Embora as discussões após a Guerra Fria tenham ligado o multilateralismo aos novos papéis e condições das organizações internacionais, percebe-se que o conceito é ainda mais amplo e especialmente abrangente em se considerando o significado de multilateralismo para os EUA.

Um grande incentivador para que os Estados busquem ao menos cogitem a ação multilateral é a incapacidade de solução de problemas de forma isolada, seja porque estão fora de seu território ou fora de seu alcance decisório; porque envolve uma série de outros atores; por se tratar de uma ameaça indefinida (quando não se sabe de onde vem o perigo, é melhor contar com o apoio internacional); ou até para reduzir os custos de uma ação. Os estímulos são muitos, mas as dificuldades também. A maior delas é ter que ceder em algum ponto. Nem todos os assuntos são de fácil flexibilização principalmente porque as decisões estatais não dependem somente de um *policy maker*, mas de um processo político mais amplo, que inclui o Legislativo, por exemplo. Contudo, uma coisa é certa: o multilateralismo possui o fundamento de ser menos custoso do que um conflito e tem como amálgama as vantagens econômicas, sociais, políticas, comerciais e militares que dele resultem.

A maneira como os Estados se envolvem depende do tema em questão. Alguns assuntos são de mais fácil negociação e dependem naturalmente da cooperação, outros são menos negociáveis. O comércio internacional não existe

sem cooperação, por exemplo. Já a questão ambiental é mais conflituosa por se tratar, muitas vezes, de problemas dentro de fronteiras nacionais, o que também gera um problema de soberania. Os direitos humanos inspiram o compartilhamento de valores relacionados à dignidade humana. Por outro lado, aqueles problemas vinculados à segurança nacional são normalmente menos negociáveis.

Esta tese reuniu as dimensões fundamentais da linha liberal e realista no debate sobre multilateralismo. As correntes mais liberais acreditam que o estabelecimento e a reforma pelo homem de instituições que permitam interações cooperativas emergem a partir do interesse de cada um; o que acaba por ampliar a cooperação, mas não garantem a pacificidade ou a permanência das interações. Outras linhas liberais apontam que o multilateralismo e as instituições internacionais são formas de promover a democracia e alcançar a paz liberal. As linhagens realistas, por sua vez, orientam que o multilateralismo, as instituições e a cooperação de forma geral são realizados a partir da análise de custo-benefício e não na avaliação deste compromisso com base em princípios. De qualquer forma, há dois pontos comuns em todas essas interpretações: i) o multilateralismo representa um começo e não um fim e ii) os resultados não são fins neles mesmos, mas um meio para a materialização de quaisquer objetivos definidos por aqueles que compõem essa relação multilateral, sejam esses objetivos egoísticos ou influenciados por princípios internacionais.

No entanto, como se viu, o conceito de multilateralismo nos EUA, observado dentro das Grandes Estratégias, não segue uma única corrente. Tanto o realismo quanto o liberalismo se fazem presentes. Talvez, a orientação mais liberal seja uma marca “de nascença” norte-americana, e por isso está sempre presente. No entanto, como grande potência, é inevitável o cálculo hegemônico e o foco nos interesses nacionais. Na verdade, dentro da sociedade americana há vários argumentos e diferentes apoiadores para as iniciativas de política externa: alguns grupos defendem o livre comércio e a liberalização econômica; outros defendem a promoção de instituições democráticas no exterior; e outros ainda desejam a criação de novas instituições econômicas e de segurança internacionais e regionais.

Putnan (1988) com a “Teoria dos Jogos de dois Níveis” ajuda a entender essa influência dos grupos domésticos e política externa, uma vez que internamente, os grupos perseguem seus interesses pressionando o governo a adotar políticas

favoráveis enquanto, internacionalmente, os governos buscam maximizar seus interesses junto à satisfação das pressões domésticas. E, considerando a importância da sociedade democrática norte-americana nas decisões – entenda-se aqui também as duas câmaras legislativas –, é impossível desconsiderá-la na tomada de decisão.

A partir disso, ao buscar uma ideia que resumisse melhor as opções americanas em torno do multilateralismo e da política externa, chegou-se à conclusão de que a narrativa política norte-americana inclui propostas realistas e liberais. Essa junção pode levar à utilização inteligente do poder, o *Smart Power*. A síntese disso é o realismo liberal – termo cunhado por Nye em seu livro *O Futuro do Poder* (2012) – e que parece explicar boa parte das opções estratégicas norte-americanas. Em resumo, uma estratégia realista liberal contempla: objetivos claros, que combinem valores e interesses; avaliação precisa dos recursos disponíveis e do contexto para aplicação destes; identificação clara das preferências dos alvos de tentativa de influência; identificação clara da forma de poder com maior probabilidade de sucesso em cada situação – poder de comando ou o poder de cooperação –; e, finalmente, identificação mais precisa da probabilidade de sucesso, tanto da Grande Estratégia quanto das táticas de qualquer tentativa de influência. Ademais, deve integrar diplomacia, desenvolvimento, defesa, armas e opinião pública, ou seja, uma combinação de *hard power* com *soft power*. Enfim, o realismo liberal não busca somente maximizar o poder ou a hegemonia; mas combinar recursos em um contexto do sistema internacional, que, como se nota, é de poder difuso.

As Grandes Estratégias avaliadas nesse trabalho, embora não contemplem sempre todos esses elementos, visavam, ao menos retoricamente, tratar o poder de forma inteligente. Foi possível encontrar orientações realistas liberais em todas as Grandes Estratégias analisadas. Outro elemento comum a essas estratégias americanas é a permanência de como se consideram os interesses nacionais: podem variar entre vitais, críticos, sérios e periféricos, mas possuem permanentemente a preocupação com a defesa do território, o bem-estar econômico e a promoção dos produtos norte-americanos no exterior, a promoção de valores norte-americanos no exterior e a criação de uma ordem internacional favorável e segura.

Do final do século XIX até a década de 1940, as Grandes Estratégias contemplaram acúmulo de poder – numa lógica expansionista –; cooperação idealista, como a que idealizou a Liga das Nações; ou isolacionismo. O conflito partidário foi inerente a todas elas e impediu ou dificultou, muitas vezes, o avanço das agendas propostas. Diante disso, Franklin Delano Roosevelt uniu duas tradições: poder e cooperação, dando início ao internacionalismo liberal – muito representado pela criação das Nações Unidas e do Conselho de Segurança –; tal orientação se manteve forte até o final da Guerra Fria e contou com cooperação bipartidária.

Beneficiado pela cooperação bipartidária durante boa parte da Guerra Fria, o internacionalismo liberal passou a encontrar resistências a partir da década de 1970, com os desentendimentos entre Democratas e Republicanos acerca da Guerra do Vietnã. Contudo, essa estratégia persistiu até o final da Guerra Fria, quando começou a sofrer mudanças e deixou de ser predominante, sem, no entanto, chegar ao fim.

Conforme se observou, as definições das estratégias de política externa não são rígidas, podendo sofrer adaptações e flexibilizações ao longo de um governo, na medida em que também se ampliam ou se alteram os interesses nacionais. A explicação para a maior variação das doutrinas estratégicas do pós Guerra Fria é o mundo mais complexo, interdependente, com ameaças não definidas; tudo isso altera o interesse nacional constantemente, obrigando adaptações nas estratégias.

Avaliando esses elementos, é possível notar que há algumas características que definem as estratégias do pós Guerra Fria: falta de cooperação bipartidária, ameaças mais difíceis de combater, necessidade de manter a justificativa democrática liberal nas iniciativas e busca por otimizar os interesses nacionais. De qualquer forma, as linhas mais conhecidas do pós Guerra Fria foram o neoisolacionismo, o envolvimento seletivo, a segurança cooperativa e a busca da primazia do poder norte-americana.

George H. W. Bush, já em um ambiente de pouca cooperação bipartidária, apresentou posicionamento cético com relação às instituições internacionais e focou em forte orientação militar. Vale lembrar que a aprovação do uso da força nas guerras do Iraque e do Kuwait passou com margem apertada pelo Senado. De qualquer forma, mesmo numa busca de contemplar melhor a estratégia da primazia,

alguns aspectos do internacionalismo liberal ainda persistiam: a demonstração de poder militar norte-americano na guerra combinado com a busca de aprovação internacional do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Bill Clinton pareceu mais inclinado à estratégia da segurança cooperativa. A linha constante da Doutrina Clinton baseava-se na ideia de que a cooperação era favorecida com o aumento do número de democracias assim como também era necessária, devido à interdependência do mundo globalizado. Houve maior identificação com a busca de parcerias internacionais do que com a demonstração de poder militar. Clinton limitou o uso de militares no exterior; entretanto, buscou manter maior aproximação com as instituições internacionais. Todavia, também desfrutando de pouca cooperação partidária, teve várias iniciativas multilaterais vetadas pelo Senado de maioria Republicana, que acusou, muitas vezes, a administração de negligente com a política doméstica e exagerada nas iniciativas externas. Por outro lado, de modo não tão proeminente, Clinton também recorreu à primazia e ao unilateralismo quando lhe ditaram os interesses nacionais.

George W. Bush foi o presidente que teve que lidar imediatamente com os atentados de 11 de setembro – e esses eventos marcaram sua Grande Estratégia. A Doutrina Bush destacou a primazia como estratégia: revolução nas capacidades de guerra do país, aumento do orçamento do Pentágono, desvalorização das instituições internacionais, assim como do direito internacional, e valorização das iniciativas unilaterais. Com o trauma inicial dos atentados, houve uma união nacional representada momentaneamente pela cooperação bipartidária, o que auxiliou nas aprovações das iniciativas intervencionistas e da guerra ao terror. Além da cooperação bipartidária, o partido republicano contava também com maioria no Legislativo.

Reconhecido internacionalmente pelo unilateralismo, W. Bush justificava o temporário abandono de linha estratégica mais liberal devido ao terrorismo e ao extremismo islâmico – inimigo de natureza desforme, imensurável, não estatal, difícil de combater e que ameaçava os interesses vitais americanos. A partir de 2006, alguns elementos possibilitaram certa flexibilização da estratégia: os primeiros resultados da guerra ao terror já davam sinais de desgaste econômico, militar e político; a opinião pública começou a questionar as abordagens da Doutrina Bush; a ameaça terrorista já se consolidava como um inimigo de difícil combate; por fim, os

democratas conquistaram maioria legislativa – e estes apoiavam um cronograma de retirada do Iraque, além de se oporem ao aumento de tropas americanas no exterior. Isso forçou algumas flexibilizações, ao menos no discurso interno, de W. Bush, principalmente com os termos unilaterais

A primeira Grande Estratégia de W. Bush foi mais rígida, elaborada em um clima de medo instaurado após os atentados e contou com temporária cooperação dos partidos. A doutrina contava com redução da dependência dos EUA em relação a alianças permanentes e instituições internacionais; ampliação de preempção e da guerra preventiva; e democratização coercitiva como solução para o terrorismo no Oriente Médio. Na estratégia de 2006, W. Bush deu um tom mais liberal, ressaltando que a estratégia americana não contava somente com batalha militar ao terror, mas buscava combater uma grande batalha ideológica a partir da promoção da liberdade, da justiça e, da dignidade humana, além da expansão democrática com a liderança dos EUA.

Embora o destaque da Grande Estratégia de W. Bush tenha sido majoritariamente a busca da primazia – preempção, unilateralismo, supremacia militar e exportação coercitiva da democracia –, alguns temas ainda se mantiveram em caráter multilateral, em especial aqueles que tangenciavam a Guerra ao Terror, mas dependiam da ação coletiva, como compartilhamento de informações, cooperação para aplicação de leis e paralisação de suporte financeiro aos terroristas. Preempção, unilateralismo e supremacia militar relacionavam-se à segurança americana e à ameaça terrorista; já a exportação da democracia buscava manter os valores liberais, ainda que associados aos interesses nacionais norte-americanos.

Por fim, Barack Obama buscou uma linha estratégica diferente de W. Bush: tentou conciliar a liderança dos EUA em um sistema multilateral forte com a busca de uma ordem internacional benéfica ao país e a outras nações – por isso ficou conhecida como uma doutrina internacionalista pragmática. Obama também mostrou empenho em questões domésticas e na valorização dos valores democráticos internos. Contudo, ressaltou a importância das parcerias e de melhorar o sistema internacional para garantir a máxima realização da democracia, liberdade e segurança norte-americanas. É talvez a Grande Estratégia que melhor contemple o poder inteligente. Um misto de liberalismo – a partir da afirmação de que os EUA

tinham um interesse moral e estratégico em se unir ao sistema global de regras e instituições – e de realismo – a partir da premissa de que a hegemonia americana era chave para uma ordem estável. O realismo liberal na sua plenitude.

Contudo, como sempre a retórica é diferente da prática: Obama enfrentou dificuldades e até impedimentos para seguir com uma série de iniciativas baseadas nesse internacionalismo pragmático. Dentre estas dificuldades estava a ausência de cooperação bipartidária, com uma oposição republicana disposta a reter as iniciativas mais internacionalistas ou multilaterais. Acrescentam-se como desafios a própria opinião pública exausta de dispendar recursos com intervencionismos e as dificuldades práticas encontradas para a realização de algumas promessas liberais, como a retirada das tropas do Iraque, por exemplo.

Em suma, embora Obama tenha proposto uma Grande Estratégia realista liberal, observou-se que todas as doutrinas de política externa norte-americanas contemplaram ambos os aspectos; mesmo a de W. Bush, mais tipicamente realista, contemplou pontos liberais em alguns momentos. É certo que a tradição liberal americana – que remonta à formação política dos Estados Unidos – vem influenciando as doutrinas de política externa por meio do wilsonianismo. Contudo, as gestões analisadas foram também marcadas pela influência de outras escolas, que acabaram por motivar a visão de segurança de cada uma das gestões. Claramente, a gestão de W. Bush ressaltou o binômio democracia/segurança mais que a de Clinton ou Obama – o que ficou claramente comprovado pela análise documental –, deixando explícita a influência da escola jacksoniana em seu governo. Todavia, as outras gestões também tiveram a segurança como destaque; mesmo que por denotações diferentes, a ameaça percebida influenciou na visão de prioridades de cada política externa. Essas diferenças da visão de ameaças se deveram, em grande parte, pela importância de elementos hamiltonianos em Clinton e jeffersonianos em Obama.

A conclusão que se pode adiantar aqui é que há dois fatores embutidos na cultura de política externa norte-americana que determinam essa característica de continuidade do binômio analisado: a presença de princípios e valores democráticos e a noção de ameaça. Existe certamente constância na noção de ameaça para definição de todas as estratégias – o que se pode chamar de cultura da segurança norte-americana. Por isso, para discutir segurança nos EUA é preciso compreender

qual é a ameaça considerada mais importante. Todas as Grandes Estratégias norte-americanas definiram a natureza da ameaça e os interesses nacionais que ela atinge. Quanto mais vital for o interesse atingido, maior unilateralismo haverá na doutrina de política externa.

Com relação aos princípios democráticos, é preciso lembrar que a democracia se tornou o maior símbolo da tradição liberal americana – considerando o passado histórico de formação do país, a luta por independência e o federalismo –, sendo um dos elementos mais significativos da cultura política norte-americana. Importante lembrar que os valores que formam a base da política externa dos EUA – especialmente no pós Guerra Fria – são a universalidade dos princípios da democracia liberal ocidental, a ausência de guerras entre democracias e a promoção da democracia para tornar o mundo mais seguro e mais próspero para os EUA. Desses valores intrínsecos à cultura política norte-americana, resulta a premissa de que a expansão democrática e da liberdade é uma missão do país e de seu povo. Torna-se claro, a partir dessa percepção, como são associados os valores ideológicos liberais aos interesses nacionais do país.

Fica então comprovada a hipótese desta tese: o equilíbrio entre segurança e democracia depende de como os governos definem suas estratégias de política externa para os destinatários do discurso doméstico e externo, assim como depende da disposição dos governos em agir multilateralmente. Por meio da análise do binômio democracia/segurança, percebeu-se que tanto as ações unilaterais quanto as multilaterais estavam associadas em maior ou menor grau à democracia e segurança, de forma a tornarem as iniciativas plausíveis aos princípios liberais norte-americanos. Considerando o wilsonianismo presente em Clinton, W. Bush e Obama, percebeu-se que a ideia de expandir universalmente os princípios democráticos usados como justificativas em ações multilaterais e unilaterais. Mesmo nas doutrinas mais unilaterais – vide W. Bush – os princípios liberais democráticos são encontrados, embora associados diretamente aos interesses nacionais vitais. Chamar-se-ão esses princípios dentro da política externa norte-americana de fatores permanentes. Contudo, a visão das ameaças, e consequentemente da segurança, levou a notar desempenho ligeiramente diferente do binômio nas três gestões.

A hipótese complementar, de que as ameaças percebidas internamente afetam a dinâmica partidária e são refletidas na disposição de cada governo em

apoiar estratégias multilaterais, é também comprovada. Em Clinton, orientado pela escola hamiltoniana, as ameaças, assim como as preocupações, centralizam-se no aspecto econômico. Assim, o desenvolvimento de sua estratégia externa se fez relacionando a segurança a assuntos comerciais e econômicos. Já em Obama, cuja linha de política externa é influenciada pelo jeffersonianismo, tenta repaginar as ameaças para além do terrorismo e incluir possibilidades cooperativas comerciais ao redor do mundo, dando um foco à segurança doméstica. Na medida em que W. Bush reúne os marcos essenciais do wilsonianismo e jacksonianismo, não é estranho que o binômio tenha aparecido mais nos seus documentos, tanto nos discursos destinados ao público interno quanto nos relatórios escritos à comunidade internacional.

Portanto, o modo como os governos lidaram com o multilateralismo foi influenciado por dois elementos essenciais: i) a forma como a administração priorizou esses princípios democráticos e de segurança na formulação das estratégias de política externa; e ii) a existência ou não de cooperação partidária. O primeiro elemento é conduzido pelas orientações de política externa enraizados na cultura política norte-americana; o segundo, aponta para a influência dos atores domésticos na formulação de política externa. Nesse aspecto, puderam-se observar algumas diferenças entre as gestões: quanto mais agressiva foi a doutrina de política externa, maior foi a necessidade de reforçar a relação entre democracia e segurança e, portanto, o binômio foi mais presente. Quer dizer, o *policy maker* teve que se empenhar mais em tentar convencer a opinião pública – doméstica, por meio dos discursos *State of the Union*, e internacional, por meio da NSS – de que seus esforços militares e intervencionistas eram baseados em princípios liberais universais e essenciais, havendo um retorno à segurança do país e do mundo.

Isso se observou com a Doutrina Bush. Nos documentos analisados de W. Bush – seja nos discursos *State of the Union*, seja nos relatórios *National Security Strategy* – identificou-se um aumento tanto do termo democracia quanto do binômio democracia/segurança em comparação aos governos de Clinton e Obama. No âmbito doméstico, os discursos de W. Bush apresentaram grande empenho em convencer o Legislativo de que a estratégia adotada não feriria os princípios da democracia liberal ou ameaçaria os interesses nacionais – principalmente após o fim da cooperação bipartidária a partir de 2006, com um Legislativo de maioria

Democrata, mais cética com relação à Guerra ao Terror. Então, nos discursos, W. Bush destacou segurança e na NSS, democracia. As tabelas abaixo embasam essa hipótese:

QUADRO 4 – Comparativo de aumentos e reduções dos termos e sinônimos nos discursos *State of the Union* analisados antes e após os atentados de 11 de setembro de 2001

Termo	Clinton	Bush	Obama
Multilateralismo	23	Reduziu	Reduziu
Unilateralismo	1	Aumentou	Aumentou
Instituições Internacionais	21	Reduziu pouco	Reduziu
Cooperação	7	Aumentou	Aumentou
Segurança	100	Aumentou	Aumentou
Democracia	32	Aumentou	Se manteve igual ao se Clinton, reduziu com relação à Bush
Segurança/Democracia	8	Aumentou	Se manteve quase igual ao de Clinton (reduziu mais expressivamente com relação à Bush)

Fonte: Elaboração própria, com base em todos os discursos *State of the Union* de Bill Clinton (1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 e 2000); George W. Bush (2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008); e Barack Obama (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016).

QUADRO 5 – Comparativo de aumentos e reduções dos termos e sinônimos nos relatórios *National Security Strategy* analisados antes e após atentados de 11 de setembro de 2001

Termo	Clinton 2000/2001	Bush	Obama
Multilateralismo	173	Reduziu	Reduziu
Unilateralismo	17	Reduziu	Reduziu
Instituições Internacionais	266	Reduziu	Reduziu
Cooperação	403	Reduziu	Reduziu
Segurança	477	Reduziu	Reduziu
Democracia	203	Aumentou	Reduziu
Segurança/Democracia	22	Aumentou	Reduziu

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios NSS de Bill Clinton (2000 e 2001); W. Bush (2002 e 2006) e Barack Obama (2010 e 2015).

Diferentemente do termo democracia e do binômio democracia/segurança, os outros termos analisados (multilateralismo, unilateralismo, instituições internacionais, cooperação e segurança) tiveram incidência menor nos relatórios NSS tanto em W. Bush quanto em Obama, o que condiz com as opções estratégicas adotadas. Tanto a primazia de W. Bush quanto o internacionalismo pragmático de Obama ressaltaram mais aspectos realistas do que a estratégia da segurança cooperativa de Clinton. Isso não significou, todavia, ausência de preocupações com poder ou interesses nacionais em Clinton. Como se viu na análise documental, todos os governos analisados reservaram espaço em suas doutrinas de política externa para o unilateralismo – sempre ligado à preservação ou à melhoria de vantagens aos

interesses nacionais. Quanto mais vitais eram esses interesses, mais frequente foi o uso do termo unilateral.

Dentro dos discursos *State of the Union*, notou-se um comportamento ligeiramente diferente dos da NSS, tomando como base o governo de Clinton: multilateralismo e instituições internacionais sofreram uma redução nos discursos presidenciais após o 11 de setembro. Já os outros termos analisados aumentaram sua incidência: unilateralismo, cooperação, segurança e os já mencionados democracia e segurança/democracia. Considerando que os discursos possuem uma abrangência de temas maior do que os relatórios de segurança, esses resultados também são condizentes com as linhas de política externa adotadas pelos governos citados. Clinton, considerado o presidente que teve uma política externa mais focada no multilateralismo e nas instituições internacionais, contou com as maiores frequências desses termos; já W. Bush com sua Guerra ao Terror, de caráter mais unilateral, aumentou os itens unilateralismo, segurança, cooperação, democracia e o binômio. Por fim, Obama, numa tentativa de conciliar o poder com cooperação, manteve alguns padrões parecidos com Bush e outros com Clinton – demonstrando, ao menos retoricamente, que Obama adotou uma linha intermediária entre Clinton e Bush.

Portanto, o tratamento multilateral na política externa dos EUA tem sido caracterizado por movimentos pendulares, alternando momentos de mais e de, menos cooperação e multilateralismo. Os dados quantitativos mostram a pendularidade; no entanto, a análise qualitativa demonstra melhor que essa alternância ocorreu dentro das próprias gestões. Como se ajuizou na análise documental, em todos os governos analisados, há trechos que chamam o multilateralismo. Da mesma forma, foram observadas passagens que destacam a alternativa unilateral em todos os documentos de todos os governos citados. O desafio hegemônico aparece em todas as doutrinas de política externa norte-americanas, mesmo que com gradações diferentes e o multilateralismo tem sido tratado pelos EUA como um mecanismo de estabilização da ordem internacional.

Por fim, tomada como variável interveniente, o 11 de setembro de 2001 foi de fato um evento importante que permitiu resgate imediato aos princípios de segurança e democracia associados aos interesses vitais dos EUA. Pode ser tratado como um momento importante do pêndulo, assim como se observou no

comportamento dos termos analisados antes e após os atentados. A gestão de W. Bush foi marcada pelo unilateralismo, mas, ainda assim, não se pode dizer que inaugurou uma política nova. Na verdade, a Doutrina Bush endureceu e enfatizou uma linha mais jacksoniana de política externa. E essa ênfase na segurança física e econômica vem norteando todos os governos, ainda que permeada por outras escolas de política externa. Assim como o wilsonianismo, a ênfase aos valores democráticos também se mostrou consistente em todas as administrações.

Como se viu, o multilateralismo possui vasta dimensão conceitual e consiste em um importante mecanismo de estabilização da ordem internacional. É também uma estratégia que pode desencadear processos mais cooperativos entre os Estados, ao contrário do unilateralismo, sendo, portanto, mais facilmente defendida diante da comunidade internacional – o que se pôde observar nos documentos da NSS analisados, em que se percebeu um número muito maior de multilateralismos do que de unilateralismos, combinados ao significativo aumento também de termos relacionados às instituições internacionais. Essa constatação também salienta a visão norte-americana da relação próxima entre multilateralismo e instituições internacionais democráticas. Por outro lado, considerando os discursos ao interlocutor doméstico, o número de multilateralismos também apareceu mais do que o de unilateralismos; contudo, diferentemente do interlocutor externo, ao interlocutor doméstico o multilateralismo foi mais relacionado à segurança. Por isso, há uma gama de possibilidades de sua aplicação na política externa norte-americana sendo, desta forma, constante nas Grandes Estratégias norte-americanas.

REFERÊNCIAS

ALMOND, Gabriel; VERBA, Sidney. **The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations**. Nova York: Sage, 1989.

ALEXANDER, Gerard. International Relations Theory Meets World Politics. In: RENSHON, Stanley A; SUEDELD, Peter. **Understanding the Bush Doctrine: psychology and strategy in an age of terrorism**. New York: Routledge, 2007, pp. 37-64.

AMORIM, Celso. Multilateralismo Acessório. **Política Externa**, v. 11, n. 03, dez/jan/fev 2002/2003, pp. 55-61.

ARRAES, Virgílio C. Estados Unidos: o insucesso da política externa bélica da gestão Bush. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, FAAP, vol. 06, n. 11, jul. 2007.

ASTRADA, Marvin L. **American Power after 9/11**. New York: Palgrave Macmillan, 2010.

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. In OYE, Kenneth (Ed). **Cooperation under Anarchy**. Princeton University Press, 1986.

BAKER, Dean. **The United States since 1980**. New York: Cambridge University Press, 2007.

BARBÉ, Esther. **Relaciones internacionales**. 2ed. Madrid: Editorial Tecnos, 2001. pp. 167-185.

BARROSO, Juliana Lyra Viggiano. Segurança e uso da força no contexto da OTAN pós-Guerra Fria. Dossiê Política Internacional: Temas Emergentes. **Revista de Sociologia e Política**, n. 27, Parte II Curitiba, Nov. 2006, pp. 06-22. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782006000200005&script=sci_arttext&tlng=pt> Acesso em 12 set. 2007.

BARROSO, Juliana Lyra Viggiano. As políticas de promoção da democracia dos Estados Unidos para a América Latina: novos subsídios para o debate. In TOSTES, Ana Paula; RESENDE, Erica Simone Almeida; TEIXEIRA, Tatiana (org.). **Estudos Americanos em Perspectiva - Relações Internacionais, Política Externa e Ideologias Políticas**. Curitiba: Appris, 2013.

BERNAL-MEZA, Raúl. Multilateralismo e unilateralismo na política mundial: a América Latina frente à Ordem Mundial em transição. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 48 (1), pp. 05-23, 2005. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n1/v48n1a01.pdf>>. Acesso em 29 abr. 2014.

BOLTON, John R. Should We Take Global Governance Seriously? **Chicago Journal of International Law**, v. 01, n. 02, Fall 2000, p. 206.

BORBA, Julian. Cultura política, ideologia e comportamento eleitoral: alguns apontamentos teóricos sobre o caso brasileiro. **Opinião pública**. Campinas, v. XI, n. 01, mar. 2005, pp. 147-168.

BRASIL. **Programa Nacional De Defesa E Estratégia Nacional De Defesa**, 2012. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em 25.set.2017

BUREAU de Programas de Informações Internacionais do Departamento de Estado dos EUA. Notícias de Washington, 2011. Site: <http://www.america.gov>. <<http://portuguese.brazil.usembassy.gov/stateunionpt3.html>> Acesso em 22 fev. 2016.

BUSH, George W. A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América. Documento escrito em 17/09/2002 e enviado ao Congresso dos EUA em 20 de setembro de 2002, pelo ex-presidente dos EUA George W. Bush. **Política Externa**, v. 11, n. 03, dez/jan/fev 2002-2003, pp. 78-113.

CERVERA, Rafael. **Relaciones internacionales**. Madrid: Ediciones Ciencias Sociales, 1991. pp. 165-210.

CERVO, Amado Luiz. O final do século XX e início do XXI: dificuldades para a construção de uma ordem global. In SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). **História das Relações Internacionais Contemporâneas**: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização. 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 2008.

CONTRERA, Flávio; BRAGA, Maria do Socorro Sousa. Eleições e representação política coesão partidária em política externa na câmara dos representantes dos estados unidos no pós-guerra fria. **Anais do 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. Ciência Política e a Política: Memória e Futuro**. Belo Horizonte, setembro de 2016.

DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

DOYLE, Michael W. Liberalism and World Peace. **American Political Science Review**, 80 (4), 1986, pp. 1151–1163.

DUPAS, Gilberto. Fundamentos, contradições e consequências hegemônicas. **Política Externa**, v. 11, n. 03, dez/jan/fev 2002/2003, pp. 05-21.

FARIAS, Débora Barros Leal. O Congresso na formulação da política externa dos Estados Unidos. **Política Externa**, v. 19, n. 03, dez/jan/fev 2010.

FRIEDMAN, Michael J. A Guerra Fria: Teste de Poder Americano e Prova de ideais. Eventos Significativos das Relações Exteriores dos EUA 1900-2001. Agenda de Política Externa. **E Journal USA**, abr. 2006, pp. 12-17. Disponível em: <<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0406/ijpp/ijpp0406.pdf>>. Acesso em 13 set 2006.

GADDIS, John Lewis. *We Now Know: Rethinking Cold War History*. New York: **Oxford University Press**, 1997.

GILPIN, Robert. *War and Change in World Politics*. **Cambridge: Cambridge University Press**, 1981.

GUIMARÃES, César. A política externa dos Estados Unidos: da primazia ao extremismo. **Estudos avançados**, 16 (46), 2002.

HAMMOND, John L. La doctrina Bush, la Guerra preventive y el derecho internacional. In OLIVA, Carlos; AYERBE, Luis F. **Alca**. São Paulo: La Habana. 2006.

HERZ, Monica; HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HUNTINGTON, Samuel P. Why international primacy matters. **International Security**, v. 17, n. 04, 1993.

_____. The Lonely Superpower. **Foreign Affairs**, V. 78, n. 02, 1999, pp. 35-49.

ICTSD. Multilateralismo em Crise? **Pontes**, v.11, n. 06. 10 ago. 2015. Disponível em <<http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/multilateralismo-em-crise>> Acesso em 05 out. 2015.

IKENBERRY, John. Why Export Democracy?: The 'Hidden Grand Strategy' of American Foreign Policy. **The Wilson Quarterly**, v. 23, n. 02, Spring 1999.

_____. **After victory**: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars. New Jersey: Princeton University Press, 2001.

_____. Multilateralism and U.S. Grand Strategy. In PATRICK, Stewart; FORMAN, Shepard (Eds.) **Multilateralism & U.S. Foreign Policy**. Ambivalent Engagement. Boulder, Co., Lynne Rienner Publishers, Inc, 2002, pp. 121-140.

_____. A ambição imperial. **Política Externa**, v. 11, n. 03, dez/jan/fev 2002/2003, pp. 22-38.

_____. Obama's Pragmatic Internationalism. **The American Interest**, v. 09, n. 05. Apr. 2014. Disponível em <<http://www.the-american->

interest.com/2014/04/08/obamas-pragmatic-internationalism/> Acesso em 26 jul. 2017.

JACKSON, Richard. **Writing the war on terrorism: language, politics and counter-terrorism**. New York: Manchester University Press, 2005.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. Democracia e Segurança na política externa norte-americana: uma breve análise da intervenção armada no Afeganistão (2001-2008). **Semana de Pós-Graduação em Ciência Política: Repensando a trajetória do Estado Brasileiro**, 2014.

KAGAN, R. Power and Weakness. **Policy Review**, 113, 2002. Disponível em: <www.policyreview.org> Acesso em 06 jan. 2011.

KEOHANE, Robert O.. Reciprocity in International Relations. **International Organization**, v. 40, Winter 1986.

_____. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph S. **Democracy, Accountability and Global Governance**. June 27, 2001.

KUPCHAN, Charles A.; TRUBOWITZ, Peter L. The Demise of Liberal Internationalism in the United States. **International Security**, v. 32, n. 02, Fall 2007, pp. 07–44

LAZAROU, Elena (org.). **Multilateralismo nas Relações Internacionais – Visões Cruzadas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.

LEAL, Catarina Mendes. A OTAN e a PESD: Duas Realidades Complementares ou Concorrentes? **Departamento de Prospectiva e Planejamento. Informação Internacional**, v. 01, 2004. Disponível em <http://www.dpp.pt/gestao/ficheiros/infor_inter_2004_I_III1.pdf> Acesso em 12 set. 2007.

LEWIS, Verlan. The President and the Parties' Ideologies: Party Ideas about Foreign Policy Since 1900. **Presidential Studies Quarterly**, v 47, n.01, mar.2017, pp. 27–61.

McCALLA, Robert B. NATO's persistence after the cold war. **International Organization**, v. 50, n. 03, Summer 1996. pp. 445-475.

MEAD, Walter Russel. **Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World**. New York and London: Routledge, 2002.

MELANDRI, Pierre. **A História dos Estados Unidos desde 1865**. Edições 70: Portugal, 2002.

MENDES, Pedro. Mudança, Contexto e Liderança na política externa dos EUA: de Bush a Obama. **População e Sociedade**, v. 26. Porto: CEPESE, dez 2016, pp. 170-187.

MINGST, Karen. **Princípios de Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

MORAVCSIK, Andrew. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. **Journal Common Market Studies**. N. 31, 1993, pp. 473-524.

NASSER, Reginaldo Mattar. **Os arquitetos da política externa norte-americana**. São Paulo: EDUC, 2010.

National Security Strategy Archive. Disponível em <http://nssarchive.us>. Acesso em 01º mar. 2016.

NORTH Atlantic Treaty Organization – NATO. Official Homepage. Disponível em <http://www.nato.int/> Acesso em 12 set. 2007.

NUECHTERLEIN, Donald E. **America Recommitted: A Superpower Assesses its Role in a Turbulent World**. 2nd ed. University Press of Kentucky, 2001.

NYE, Joseph S. **O Futuro do Poder**. São Paulo: Benvirá, 2012.

OLIVEIRA, Flávio Rocha de. **Os Estados Unidos da América no Pós-Guerra Fria: transformações na política de segurança**. São Paulo: Plêiade, 2009.

PATRICK, Stewart; FORMAN, Shepard (Eds.) **Multilateralism & U.S. Foreign Policy**. Ambivalent Engagement, Boulder, Co., Lynne Rienner Publishers, Inc, 2002.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva**. Brasília: FUNAG, 1998.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Os Estados Unidos e o século XXI**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PERNAU, José. **História Mundial desde 1939**. Rio de Janeiro: Salvat Editora do Brasil, S.A., 1979.

PETERS, Gerhard. **State of the Union Addresses and Messages: research notes by Gerhard Peters**. Disponível em <http://www.presidency.ucsb.edu/sou.php> Acesso em 22 fev. 2016.

PINHEIRO, Leandro Guerreiro C. Guerra do Iraque: análise de sua legalidade frente ao direito internacional contemporâneo. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 13, n. 2178, 18 jun. 2009. Disponível em: <http://www.soleis.com.br/artigos_guerra_iraque.pdf> Acesso em 28 set. 2011.

POSEN, Barry; ROSS, Andrew L. Competing visions for US grand strategy. **International Security**, v. 21, n 03, 1996-1997.

PUTNAN, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, Vol. 42, No. 3 (Summer, 1988), pp. 427-460. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/2706785>>. Acesso em 02.out.2017.

RENSHON, Stanley A. The Bush Doctrine Considered. In RENSCHON, Stanley A.; SUEDELFELD, Peter. **Understanding the Bush Doctrine**: psychology and strategy in an age of terrorism. New York: Routledge, 2007, pp 01-37.

RICE, Condoleezza. Consciência de vulnerabilidade inspirou doutrina. **Política Externa**, v. 11, n. 03, dez/jan/fev - 2002/2003, pp. 62-69.

RUDZIT, Gunther. O debate teórico em segurança internacional. Mudanças frente ao terrorismo? **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 05, n. 02, julho-dezembro 2005, pp. 297-323. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=74250205>> ISSN 1519-6089. Acesso em 19 set. 2017.

RUGGIE, John Gerard. Multilateralism: the anatomy of an institution. In VIOTTI, Paul R.; KAUPPI, Mark V. **International relations theory**: realism, pluralism, globalism and beyond. Boston: Ally & BACON, 1998. pp. 331-339.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. Una reconceptualización de las "nuevas amenazas": de la subjetividad de la percepción a la seguridad cooperativa. In: LÓPEZ, L.; SAIN, M. (Org.). **"Nuevas amenazas"**. Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil. Quilmes: UNQ, 2004.

_____. "Defesa" ou "segurança"? reflexões em torno de conceitos e ideologias. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, Dez. 2011, pp. 407-433. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292011000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 19.set.2017.

SANTOS, Maria Helena Castro. Exportação de Democracia na Política Externa Norte-Americana no Pós-Guerra Fria: Doutrinas e o Uso da Força. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 53, n. 01, 2010, pp. 157-191.

SANTOS, Maria Helena Castro; TEIXEIRA, Ulysses. Exporting Democracy as Foreign Policy: Peace, Security and the American Military Interventions in the Post-Cold War World. **Anais...Third World International Studies Conference**. Porto, aug. 2011.

SARAIVA, José Flávio Sombra. A Hegemonia dos EUA. In OLIVEIRA, Henrique Altemani; LESSA, Antônio Carlos. **Política Internacional Contemporânea, mundo em transformação**. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 31-44.

_____. Détente, diversidade, intranquilidade e ilusões igualitárias (1969-1979). In SARAIVA, José Flávio Sombra (org). **Dois séculos de História: Entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)**. Brasília: IBRI, 2001, pp. 63-89.

SARKESIAN, Sam C; WILLIAMS, John Allen; CIMBALA, Stephen, J. US. **National Security: policymakers, processes, and politics**. 3rd. ed. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2002.

SIDLOW, Edward; HENSCHEN, Beth. **GOVT**. 2nd ed. Boston: Wadsworth Cengage Learning, 2011.

SILVA, Carlos Eduardo Lins. A Doutrina Bush foi gerada há dez anos. **Política Externa**, v. 11, n. 03, dez/jan/fev, 2002/2003, pp. 50-54.

State of the Union Addresses and Messages: research notes by Gerhard Peters. Disponível em <<http://www.presidency.ucsb.edu/sou.php>> Acesso em 22 fev. 2016.

SUEDFELD, Peter. The Bush Doctrine in Perspective. In RENSHON, Stanley A.; SUEDFELD, Peter. **Understanding the Bush Doctrine: psychology and strategy in an age of terrorism**. New York: Routledge, 2007, pp. 319-328.

TAFT IV, William H.; BUCHWALD, Todd F. Preemption, Iraq, and International Law. **The American Journal of International Law**, v. 57, n. 03, jul. 2003, pp. 557-563. Disponível em <www.jstor.org/stable/31099840> Acesso em 29 set. 2011.

TOTA, Antonio Pedro. **Os Americanos**. São Paulo: Contexto, 2009.

US Code, 50 USC § 404A. **Annual National Security Strategy Report**. Disponível em <<http://nssarchive.us/50-usc-%c2%a7-404a-annual-national-security-strategy-report/>> Acesso em 01º mar. 2016.

UNITED STATES. Department Of State. **Democracy**. 2017a. Disponível em <<https://www.state.gov>> Acesso em 26 jul. 2017.

UNITED STATES. Department Of State. **DRL Programs**. 2017b. Disponível em <<https://www.state.gov>> Acesso em 26 jul. 2017.

UNITED STATES. Department Of State. **Program Highlights**. 2017c. Disponível em <<https://www.state.gov>> Acesso em 26 jul. 2017.

VIRALLY, Michel. Introduction. In _____. **L'Organisation Mondiale**. Paris : Armand Colin, 1972., pp. 11-33.

WAACK, William. Guerras do Golfo. In MAGNOLI, Demétrio (org). **História das Guerras**. 3ª ed. São Paulo: Contexto, 2006. pp. 453-477.

WENDT, A. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, v. 46, n. 02, 1992, pp. 391-425.

_____. Collective Identity formation and the International State. **American Political Science Review**, 88 (2), 1994.

_____. **Social Theory of International Politics**. New York: Cambridge University Press. 1999, pp. 01-44.

YOO, John. International Law and the War in Iraq. **The American Journal of International Law**, v. 97, n. 03, jul. 2003, pp. 563-576. Disponível em <<http://www.jstor.org/stable/3109841>> Acesso em 28 set. 2011.

APÊNDICES

APÊNDICE A

QUADRO A - Os termos e sinônimos considerados na análise documental

Termo	Sinônimos e palavras correlatas que foram considerados dentro desse conceito
Multilateralismo <i>(multilateralism)</i>	Multinational efforts; Multilateral; Multilateral Institutions; Multilaterally; MTCR; MERCOSUR; MEFTA; NAFTA; NPT; Nations together; Nuclear Security Summit; North American Summit; Nuclear Security Summit; Partnership for Peace; Start I Treaty; Start II Treaty; Summit of the Americas; Summit of the eight; TPP; Trans-Pacific Partnership; Transatlantic community; Trade promotion; UN Conference on Financing for Development in Monterrey; United Nations Democracy Fund; World Trade; World communit.
Unilateralismo <i>(unilateralism)</i>	“America will”; Act alone; Acting alone; Isolate; Unilateral; Unilaterally
Instituições Internacionais <i>(International Institutions)</i>	African Union; European Unity; Free market institutions; Gulf Cooperation Council; Global institutions; Global economic institutions; Habitat for Humanity; IDA; Institutions; International Committee of the Red Cross; International bodies; International institutions; International Security Organizations; International Financial Institutions; International Criminal Court; IMF; International Trade Organizations; International Development Association; Inter-American Development Bank; ILO; IAEA; Multilateral Development Banks; NATO; Organization for African Unity; Organization of the Islamic Conference; OAS; OSCE; OECD; OPEC; Regional organizations; Regional economic organizations; Security organizations; Transnational organizations; United Nations; UN Human Rights Commission; UN General Assembly; UN Security Council; UNHCR; WTO; World Bank; World Health Organization
Cooperação <i>(Cooperation)</i>	Act together; Act in concert with; Act with others; Allies; Alliance; Connected; Cooperate; Cooperation; Cooperating; Cooperative; Cooperatively; Coalition; Collective defense; Friendships; Friends; Friendly

	nations; Friendly countries; Friendly government; Foreign assistance; Global endeavor; Help; International support; Join us; Partners; Partnered; Partnering; Partnership; Regional integration; Transatlantic Alliance of Democracies; Working jointly; Work together; Work with.
Segurança (Security)	Cybersecurity; Cooperative Defense Initiative; Defend; Defense budget; Defense; Defensive; Department of Defense; Defense Department; Department of Homeland Security; Insecurity; Insecure; Iraq Security Forces; <i>National Security Strategy</i> ; National Security Advisor; National Security Act; Protect; Protected; Protecting; Protection; Protectorate; Safe; Save; Safer; Saving; Safety; Safely; Safest; Safer; Self-defense; Secure; Secured; Security; Securing; Secretary of Defense.
Democracia (Democracy)	Anti-Democratic; Civilized; Civil liberties; Community of Democracies; Community of democratic nations; Community of democratic and free market nations; Community of free and open societies; Community of free market democracies; Community of market democracies; Community of secure, democratic and free market nations; Democracy; Democracies; Democratic; Democratizing; Democratic institutions; Democratically elected; Democratization; Freedom; Freedoms; Free; Freer; Free world; Free nations; Free media; Free governments; Free societies; Free and open societies; Free elections; Free market nations; Freely elected; Global democratic revolution; Liberty; Liberties; Market democracies; open societies.
Segurança/Democracia (Security/Democracy)	Democracy/Security; Security/Democracy; Protecting/Freedom; Security/Liberty; Safer/Democracies; Democracies/Defense Security/Democratic; Secure/Democratic; Security/Freedom; Defense/Freedom; Protect/Liberties;

Fonte: Elaboração própria.

APÊNDICE B

QUADRO B - Frequência dos termos exatos nos discursos *State of the Union* analisados

Palavra	Clinton	Bush	Obama
Multilateralismo	0	0	0
Unilateralismo	0	0	1
Instituições Internacionais	0	0	0
Cooperação	3	3	5
Segurança	39	50	45
Democracia	32	22	16
Segurança/Democracia	8	16	7

Fonte: Elaboração própria, com base em todos os discursos *State of the Union* de Bill Clinton (1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999 e 2000); George W. Bush (2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 e 2008); e Barack Obama (2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016).

APÊNDICE C

**QUADRO C - Frequência dos termos exatos nos relatórios NSS analisados
(considerando os últimos documentos de Clinton – 2000 e 2001)**

Palavra	Clinton (2000/2001)	Bush	Obama
Multilateralismo	26	7	22
Unilateralismo	10	1	1
Instituições Internacionais	46	21	34
Cooperação	112	40	60
Segurança	622	66	296
Democracia	216	55	28
Segurança/Democracia	22	24	12

Fonte: Elaboração própria, com base nos relatórios NSS de Bill Clinton (2000 e 2001); W. Bush (2002 e 2006) e Barack Obama (2010 e 2015)

APÊNDICE D

QUADRO D - Frequência dos termos e sinônimos nos relatórios NSS analisados

Palavra	Clinton	Bush	Obama
Multilateralismo	569	92	101
Unilateralismo	56	6	12
Instituições Internacionais	666	100	103
Cooperação	980	236	276
Segurança	1259	162	383
Democracia	634	237	85
Segurança/Democracia	96	24	12

Fonte: Elaboração própria, com base em todos os relatórios NSS de Bill Clinton (1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 2000 e 2001); George W. Bush (2002 e 2006); e Barack Obama (2010 e 2015)

APÊNDICE E

QUADRO E - Frequência dos termos exatos nos relatórios NSS analisados

Palavra	Clinton	Bush	Obama
Multilateralismo	102	7	22
Unilateralismo	33	1	1
Instituições Internacionais	84	21	34
Cooperação	285	40	60
Segurança	988	66	296
Democracia	292	55	28
Segurança/Democracia	98	24	12

Fonte: Elaboração própria, com base em todos os relatórios NSS de Bill Clinton (1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 2000 e 2001); George W. Bush (2002 e 2006); e Barack Obama (2010 e 2015)