



UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"
Câmpus de Marília

Mateus de Paula Narciso Rocha

Pivô para a China:

As ideias dos assessores de George W. Bush e a reorientação paciente
na grande estratégia dos Estados Unidos

Marília,

2025

Mateus de Paula Narciso Rocha

Pivô para a China:

As ideias dos assessores de George W. Bush e a reorientação paciente
na grande estratégia dos Estados Unidos

Tese de doutoramento apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais como parte das exigências para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais pela Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista (Unesp), campus de Marília.

Área de concentração: Relações Internacionais e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Luís Antônio Paulino.

Marília,
2025

R672p

Rocha, Mateus de Paula Narciso

Pivô para a China : as ideias dos assessores de George W. Bush e a reorientação paciente na grande estratégia dos Estados Unidos / Mateus de Paula Narciso Rocha. -- Marília, 2025

339 p. : tabs., mapas

Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Filosofia e Ciências, Marília
Orientador: Luís Antônio Paulino

1. Política internacional. 2. Geopolítica. 3. Estados Unidos da América. 4. República Popular da China. 5. Cultura estratégica. I. Título.

Mateus de Paula Narciso Rocha

Pivô para a China:

As ideias dos assessores de George W. Bush e a reorientação paciente
na grande estratégia dos Estados Unidos.

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade
Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP) como requisito parcial para a obtenção
do título de Doutor em Ciências Sociais.

Área de Concentração: Relações Internacionais e
Desenvolvimento.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Luís Antônio Paulino (Orientador)

Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Câmpus de Marília

Prof. Dr. Sebastião Carlos Velasco e Cruz

Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)

Prof. Dr. Marcos Cordeiro Pires

Universidade Estadual Paulista (UNESP) – Câmpus de Marília

Prof. Dr. Filipe Almeida do Prado Mendonça

Universidade Federal de Uberlândia (UFU)

Profa. Dra. Tatiana Teixeira da Silva

Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU)

Marília, 27 de fevereiro de 2025.

Para Moana e Francisco,
na esperança de que esse texto os ajude em
suas travessias pelo século XXI.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, o Dr. Luís Antônio Paulino, pelas aulas extraordinárias sobre a China, bem como pelas ideias, confiança e apoio irrestrito e caloroso, mesmo em contatos mediados apenas pelo meio virtual. Sem o senhor, que sempre compreendeu as limitações de produzir esta pesquisa, entre elas a impossibilidade de dedicação exclusiva, esta tese seria inconclusa.

Aos professores da banca e aos membros suplentes, minhas referências acadêmicas, Dr. Sebastião Velasco e Cruz, Dr. Filipe Almeida do Prado Mendonça, Dra. Tatiana Teixeira da Silva, Dr. Marcos Cordeiro Pires, Dr. Tullo Vigevani, Dr. Williams Gonçalves, e Dr. Thiago Lima. Aos professores do PPGCS da UNESP, em particular a Dra. Marina de Mendonça e Dr. Marcos Roio, pelas contribuições metodológicas.

Por ser o fechamento de um ciclo, gostaria de agradecer a outros professores. Ao prof. Filipe, novamente, por ensinar-me sobre a primazia dos dados e da análise rigorosa, indicar-me um extraordinário objeto de pesquisa e ter confiado neste pesquisador. À profa. Tatiana, novamente, por introduzir-me na discussão sobre grande estratégia e, com generosidade, ter revisado, incentivado e orientado inúmeras ideias e textos publicados no Observatório Político dos Estados Unidos (OPEU). À profa. Lara Selis, ao prof. Áureo Toledo e ao prof. Flávio Mendes, por oferecerem-me instrumentos para navegar na terra ignota da teoria. Ao prof. José Rubens Garlipp, à profa. Marisa Amaral e ao prof. Pedro Cícero pelas aulas extraordinárias que inspiraram. Ao prof. Wolfgang Lenk, por suas críticas germânicas quando o rigor analítico era menor. À profa. Rúbia Pontes, pelas conversas e trabalho conjunto. Por fim, ao prof. e tio Fá que nas salas de aula, ou na serralheria de vovô, deu cor ao estudo da história.

Nesse ciclo, aprendi, mais do que conteúdos específicos, alguns hábitos do pensar. Fui ensinado sobre a relevância de certos valores, tais como a resiliência, a intensidade do tempo (os “antolhos” de Weber), o criticismo, a humildade com coragem intelectual e a especialização. Papai, que sempre estimulou-me a filosofia e martelou que “a única coisa que não pode ser tirada é o conhecimento”, ensinou-me não só que “o texto tem de dormir” (o “distanciamento” de Elias), mas que um texto minimamente razoável requer a revisão incansável de suas frases. Mamãe, que abriu a vereda acadêmica e instigou-me o amor pela pesquisa e docência, desde sempre ensinou-me a importância, para a vida e para o conhecimento, do valor da empatia. Enfim, aprendi que ser pesquisador é diferente de ser leitor, que uma obra individual também é síntese do trabalho e ideias de muitas pessoas (*Ele[s] vive[m] em você*) e que guardamos tantas pré-noções e vieses dentro de nós que o estudo delongado de um objeto é, em alguma medida, o estudo sobre quem somos (*Nosce te ipsum*) e sobre nossa época (o *zeitgeist*), o que demanda rever constantemente nossas premissas.

Ao meu propósito, meus filhos Moana e Francisco. À minha companheira, Mariani, por sua compreensão, carinho e amor. Às minhas fundações intelectuais e éticas, meus pais Fábio e Andréa. Às minhas irmãs, Natália e Juliana, pelo carinho e parceria; reforçando o agradecimento a Naná pelo apoio acadêmico. À minha família do sertão de Minas Gerais, em especial vovô Ari, tia Alcione, tio Ronan, tia Noriko, tio Anderson, tia Papaula, tio Fá e tia Amanda. À minha família uberlandense, em especial Adrian, Sampaio, Mimi e Cíça.

Aos amigos, em especial Marcelo e Manoela; Patrícia e Guilherme; Sebastião, Rosana, Matheus, Débora, Amanda e Isabela; Priscila e Abimael; Ângela e Rodrigo; Gabriel de Ju; Caique de Cíça; Marcelo de tia Alcione; e Bianca de Nô.

Aos amigos do trabalho, em especial Ricardo, Tiago, Raphael, Renato, Laís e Alexandre; Pedrão, Marcelo, Victor, Márcio, Thaís, Luísa, Tereza, Raíssa, Adriana e Léo. Aos amigos de meu trabalho anterior, em especial Rita de Cássia, Lourraine, Wander, Eliana, Fabiana e Iasmine.

Em memória de meus avós, Ulysses, Abigail e Maria Luiza, e do luminar professor Carlos Rodrigues Brandão.

Ao Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INCT-INEU) e ao Núcleo de Pesquisa em Inteligência (NUPI) da Escola Brasileira de Inteligência.

À República Federativa do Brasil e ao Estado de São Paulo por proverem ensino gratuito de alto nível.

So what does this all mean for us? Remember the old saw 'What will all the preachers do when the devil is dead?' Well, our Bear may be dying [...].

– Colin Powell (1989, p. 12), secretário de Estado 2001-2005.

Our first objective is to prevent the reemergence of a new rival [...].

– Defense Planning Guidance, 1992 (*apud* NEW YORK TIMES, 1992).

China is no longer a "card" to be played in a global game against the Soviets. In a sense, the "card" has become the new game. [...].

– Robert Zoellick (1996), USTR 2001-2005 e vice-secretário de Estado 2005-2006.

After four decades of unusual single-mindedness in containing Soviet Communist expansion, we have seen five years of ad hoc fits and starts. If it continues, this drift will threaten our values, our fortunes, and indeed our lives. [...] Our response to the order being shaped by China is the key issue, the crucial test, for an American national interest-based policy now and for the foreseeable future.

– Commission on America's National Interests (CANI, 1996, p. 1-31).

[...] power is gradually shifting: from Europe and North America to Asia and, to a lesser extent, to Latin America; and within Asia from Japan to the developing countries of the region and particularly to China. [...] And, just as we leaned toward China when it appeared that it was threatened by the former Soviet Union, we should be prepared to lean toward Russia if it is threatened along its long border with China.

– Paul Wolfowitz (1997, p. 51-59), vice-secretário de Defesa 2001-2005.

[...] the promise of short-term commercial benefits threatens to override strategic considerations. As a consequence, we are jeopardizing the nation's ability to meet present threats and to deal with potentially greater challenges that lie ahead.

– Project for a New American Century (1997)

In short, the PRC is seeking great power status. It is patient. It is determined to achieve economic growth. [...] Their patience is demonstrated by the wonderful comment by Cho En Lai when he was asked to interpret the French Revolution, and he said, "It is too soon to tell".

– Donald Rumsfeld (1998), secretário de Defesa 2001-2006.

Discussions of American strategy in Asia tend to devolve quickly into detailed analyses of particular bilateral relationships or, at most, of the interactions among a small number of states in one or another sub-region (usually Northeast Asia). If the question is how best to deal with China, however, the scope of the discussion must be widened considerably to include the entire eastern half of the Eurasian landmass and its oceanic periphery.

– Aaron Friedberg (2000b, p. 206), diretor de planejamento de política do escritório do vice-Presidente, 2003-2005.

The PRC is ambitious. Its goal is to be a great power. [...] The issue is can the PRC move rapidly like Japan did between World War I and II? [...] The PRC's interest will be in

controlling access to the sea. [...] China needs oil imports, so it is logical for them to be helping Iran and to fashion strategic arrangements in the Gulf. [...] The Andy Marshall approach suggest the U.S. should get interested in India and Australia and develop better relationships.

– Donald Rumsfeld (2000), secretário de Defesa 2001–2006.

With the end of the Cold War, some regions have become less important and the United States can be more selective in choosing where to become involved. The Persian Gulf, however, has become more important. [...] The Gulf contains 60% of the world's proven reserves of crude oil. [...] One key new development will be the increasingly likely Chinese dependence on oil from the region – with economic and geopolitical consequences.

– Zalmay Khalilzad (1995, p. 95-96), embaixador no Afeganistão, Iraque e nas Nações Unidas no governo W. Bush.

Japan remains the keystone of the U.S. involvement in Asia. The U.S.-Japan alliance is central to America's global security strategy. [...] We see the special relationship between the United States and Great Britain as a model for the alliance.

– Armitage-Nye Report (INSS Special Report, 2000, p. 1-3).

Near Term actions to begin shift of focus towards Asia [...] Australia: start negotiations to base selected US forces in Australian Northern Territories and expand US regional states use of Australian training ranges [...] Singapore: start negotiations for increased use of facilities [...] India: increase port visits, and initiate program of mil-to-mil interactions [...] Iraq: Initiate planning now for a post-war, treaty-based US basing structure that will support rapid and sustainable US regional intervention both in the Gulf region and in Central Asia [...] Initiate planning for a major expansion of basing infrastructure in Guam [...] redraw CENTCOM/PACOM boundaries to reflect China as principle long-term strategic competitor [...] Increase the focus on China, Asia-related scenarios in Service and Joint wargaming [...].

– Andrew Marshall (2002), diretor do Office of Net Assessment, 1973–2015.

[...] Paul Wolfowitz, Andy Marshall, Scooter Libby, and Eric Edelman, were some of the best strategic thinkers around.

– Dick Cheney (2011, p. 235), vice-Presidente 2001–2008.

[T]he storyline from a historical perspective, is that [U.S. force posture] is no longer aimed at Russia.

– Oficial do Departamento de Estado [2004] (*apud* SILOVE, 2016, p. 61).

[The announcement of Obama's pivot] was a mistake [...] unduly agitate China into thinking that we were thinking preemptively about them.

– Donald Rumsfeld [2012] (*apud* SILOVE, 2016, p. 60).

*

Ações? O que vi, sempre, é que toda ação principia mesmo é por uma palavra pensada. Palavra pegante, dada ou guardada, que vai rompendo rumo.

– João Guimarães Rosa, Grande Sertão Veredas (ROSA, 1994, p. 245).

RESUMO

Esta pesquisa investiga a origem da priorização da China na estratégia dos Estados Unidos. Para isso, discutimos o conceito de grande estratégia e delineamos as bases de uma Análise de Grande Estratégia (AGE), a qual deve diferenciar as mudanças de conceito de grande estratégia (as transformações integrais) das mudanças de programa de grande estratégia (as transformações intermediárias de redirecionamento). Uma análise desse tipo implica, em qualquer caso, o foco em *mudanças duradouras* e deve distinguir dois momentos históricos interconectados: (i) o da concepção de um *grande princípio* associado a um diagnóstico do sistema internacional e (ii) o da transposição histórica em um *grande comportamento*, os projetos apartidários consistentes no tempo e coerentes àquele princípio. O foco da AGE, portanto, deve voltar-se também para as ideias dos *policymakers*, sobretudo as anteriores a sua seleção aos cargos no Executivo. A implementação consistente de agenda pressupõe, ainda, consensos não apenas em decisores de alto nível de um governo, mas também em uma comunidade epistêmica. A partir da AGE, discutimos as hipóteses mais relevantes sobre a mudança na estratégia dos Estados Unidos para a China: a hipótese da mudança na década de 2010, e a hipótese revisionista de Nina Silove sobre o pivô de George W. Bush. Avaliamos que a hipótese de Silove tem problemas, mas é mais consistente e identifica esse “grande comportamento” a partir de W. Bush. Silove, porém, não discute adequadamente a origem e as características de um “grande princípio” subjacente à agenda implementada desde W. Bush. Logo, revisitamos o debate sobre a grande estratégia dos Estados Unidos no final da década de 1990, especialmente as ideias dos *policymakers* de W. Bush. Com isso, identificamos que, sobretudo a partir da Crise do Estreito de Taiwan de 1995/96, emergiu a ideia do *sinocentrismo estratégico*: o diagnóstico da China como a principal competidora estratégica de longo prazo dos Estados Unidos. Esse diagnóstico, expresso em artigos dos assessores de W. Bush e em documentos bipartidários, é uma ruptura tanto em relação ao *russocentrismo estratégico* da Guerra Fria quanto em relação à *leitura difusa da ameaça internacional* presente nos fragmentos vazados do *Defense Planning Guidance* de 1992. A partir desse novo diagnóstico, os assessores de W. Bush propuseram uma agenda ampla para o Leste da Eurásia e sua periferia oceânica, não só para o Leste da Ásia. Argumentamos que a partir dessa ideia foram reconceituadas as políticas dos Estados Unidos para a Índia, Japão e Austrália e foi concebido um novo modelo integrador das alianças asiáticas. Portanto, subjacente ao grande comportamento identificado por Silove descansava o diagnóstico do *sinocentrismo estratégico* de uma comunidade epistêmica, da qual os assessores de W. Bush eram parte. Afirmamos que essa ideia só foi transposta parcialmente na política de W. Bush para a China em decorrência, sobretudo, dos interesses da comunidade de negócios dos Estados Unidos em produzir e vender no mercado chinês. O governo W. Bush, portanto, não realizou somente uma *política externa tradicional para a China*, mas também instituiu projetos vinculados a uma *estratégia para prevalecer perante a ascensão da China*, conquistando posições, ou “cartas”, para esse grande jogo. Em síntese, o Pivô Asiático de Obama e a Guerra Comercial de Trump são desdobramentos da mudança de programa de W. Bush na grande estratégia dos Estados Unidos visando perenizar o sistema uni-multipolar. Do ponto de vista estratégico, a indefinição do pós-Guerra Fria acabou ao final da década de 1990 e caracterizamos o novo período histórico desde então como a *Guerra Paciente entre os Estados Unidos e a China*.

Palavras-Chave: Estados Unidos da América; República Popular da China; Análise de Grande Estratégia; Cultura Estratégica; Pivô para a Ásia.

ABSTRACT

Pivot to China: The Ideas of George W. Bush's Advisors and the Patient Reorientation in U.S. Grand Strategy.

This study investigates the origins of the prioritization of China in the United States' strategy. To this end, we discuss the concept of grand strategy and outline the foundations of a Grand Strategy Analysis (GSA), which should differentiate between conceptual changes of grand strategy (integral transformations) and program changes of grand strategy (intermediate transformations of redirection). An analysis of this type implies, in any case, a focus on *lasting changes* and should distinguish two interconnected historical moments: (i) the conception of a *grand principle* associated with a diagnosis of the international system and (ii) the historical transposition into a *grand behavior* – nonpartisan projects consistent over time and coherent with that principle. The focus of the GSA, therefore, should also be on the ideas of policymakers, especially those prior to their selection for positions in the executive branch. Consistent implementation of an agenda also presupposes consensus not only among high-level decision-makers in a government, but also in an epistemic community. Using the GSA, we evaluate the most relevant hypotheses about the change in the United States' strategy towards China: the hypothesis of a 2010s shift and Nina Silove's revisionist hypothesis about George W. Bush's pivot. We assess that Silove's hypothesis has problems, but is more consistent and identifies this "grand behavior" starting with W. Bush. Silove, however, fails to adequately examine the origins and nature of the "grand principle" underpinning the agenda implemented since W. Bush. To trace these origins, we revisit the debate on the United States' grand strategy in the late 1990s, especially the ideas of W. Bush's policymakers. We identify that, especially after the Taiwan Strait Crisis of 1995/96, the idea of *strategic Sinocentrism* emerged – the diagnosis of China as the main long-term strategic competitor of the United States. This diagnosis, expressed in articles by W. Bush's advisors and in bipartisan documents, is a break both with the *strategic Russocentrism* of the Cold War and with the *diffuse reading of the international threat* present in the leaked fragments of the 1992 Defense Planning Guidance. Based on this new diagnosis, W. Bush's advisors proposed a broad agenda for eastern Eurasia and its oceanic periphery, not just for East Asia. We argue that from this idea U.S. policies towards India, Japan, and Australia were reconceptualized and a new integrative model of Asian alliances was conceived. Therefore, the grand behavior identified by Silove reflects the diagnosis of *strategic Sinocentrism* within an epistemic community, of which W. Bush's advisors were a part. We argue that this idea was transposed only partially into W. Bush's policy toward China due to the interests of the U.S. business community in producing and selling to the Chinese market. The W. Bush administration, therefore, not only pursued a *traditional foreign policy toward China*, but also instituted projects of a *strategy to prevail in the face of China's rise*, building positions, or "cards", for this great game. In short, Obama's Pivot to Asia and Trump's Trade War are developments of W. Bush's program change in the U.S. grand strategy that aimed to perpetuate the uni-multipolar system. Strategically, the post-Cold War uncertainty ended in the late 1990s, and we term the new historical period since then as the *Patient War between the United States and China*.

Keywords: United States of America; People's Republic of China; Grand Strategy Analysis; Strategic Culture; Pivot to Asia.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Tipologia da leitura estratégica dos Estados Unidos sobre outro Estado	26
Figura 2 – Síntese da leitura estratégica dos Estados Unidos sobre a China, 1949-2018.....	27
Figura 3 – Tipologia da mudança em política externa e grande estratégia	61
Figura 4 – Caminhos da mudança em política externa conforme Hermann (1990).....	67
Figura 5 – Proporção de menções aos termos selecionados no SOTU (1989-2024).....	91
Figura 6 – Menções agregadas à China pelos candidatos à presidência dos partidos republicano e democrata nos debates eleitorais.....	94
Figura 7 – Percepção favorável ou desfavorável sobre a China no público doméstico dos Estados Unidos (2005-2024).	96
Figura 8 – Legislação iniciada no Congresso dos Estados Unidos sobre a China segmentada por partido (1985-2022).	97
Figura 9 – Frequência de menções a países selecionados na PTPA (1991-2024)	117
Figura 10 – Frequência de menções a países selecionados na S301 (1989-2023)	117
Figura 11 – Viagens de alto nível dos Estados Unidos para a Índia (1980-2021).....	119
Figura 12 – Frequência dos termos “Rússia”, “China” e “Terrorismo” no “DoD Annual Report to the President and to the Congress”, 1995-2005.....	121
Figura 13 – Caracterização sintética do documento “Rebuilding America’s Defenses” comparando os cenários da Guerra Fria e do século XXI.....	148
Figura 14 – Frequência de termos selecionados nos dois relatórios da CANI.....	154
Figura 15 – Mapa do Leste da Eurásia e de sua periferia oceânica.....	235
Figura 16 – Mapa do Pentágono com as áreas de responsabilidade do PACOM e CENTCOM	257
Figura 17 – Mapa do Pentágono sobre as rotas marítimas críticas da China: Petróleo	262

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Diferenças entre a Análise de Política Externa e a Análise de Grande Estratégia..	86
Tabela 2 – Cargos ocupados pelos assessores de W. Bush.....	163
Tabela 3 – Assessores de W. Bush, documentos da primazia e participação nos <i>Vulcans</i>	227
Tabela 4 – Comparação e inferência da leitura substancial dos assessores de W. Bush.....	243

LISTA DE ABREVIATURAS

A2/AD – Anti-access/Area Denial
 AGE – Análise de Grande Estratégia
 AMB – Tratado de Mísseis Antibalísticos
 APE – Análise de Política Externa
 ASB – Air-Sea Battle
 BRI – The Belt and Road Initiative
 CANI – The Commission on America’s National Interests
 CENTCOM – The United States Pacific Command
 DOD – Department of Defense
 DPG – Defense Planning Guidance
 DSR – Defense Strategic Review
 EPI – Economia Política Internacional
 EUA – Estados Unidos da América
 GPR – Global Posture Review
 MFN – Most Favored Nation (Nação Mais Favorecida)
 NDS – National Defense Strategy
 NME – Non-Market Economy
 NSC – United States National Security Council
 NSS – The National Security Strategy
 OMC – Organização Mundial do Comércio
 ONA – Office of Net Assessment
 ONU – Organização das Nações Unidas
 OSC – Órgão de Solução de Controvérsias (Organização Mundial do Comércio)
 PACOM – The United States Central Command
 OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
 PNAC – Project for the New American Century
 PNTR – Permanent Normal Trade Relations
 PTPA – President’s Trade Policy Agenda
 QDR – The Quadrennial Defense Review
 RCC – Report to Congress on China’s WTO Compliance
 ROC – República da China (Taiwan)
 RPC – República Popular da China
 S301 – Special 301 Report
 SOTU – State of the Union Address
 TMD – Theater of Missile Defense
 TNP – Tratado de Não-Proliferação Nuclear
 TPP – Trans-Pacific Partnership (Parceria Transpacífico)
 USTR – United States Trade Representative

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
Projeto e organização desta tese	29
Procedimentos metodológicos	33
CAPÍTULO 1 – DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA À ANÁLISE DE GRANDE ESTRATÉGIA	36
1.1. Introdução	36
1.2. Análise de Política Externa	37
1.2.1. Características básicas da Análise de Política Externa	37
1.2.2. A política doméstica e os múltiplos atores com potencial influência	40
1.2.3. O papel das ideias na formulação de política externa	44
1.2.4. O conceito de política externa e o conjunturalismo da APE	48
1.3. Delineando uma Análise de Grande Estratégia	49
1.3.1. Os conceitos de grande estratégia	49
1.3.2. Definindo um conceito de grande estratégia	55
1.3.3. As mudanças de grande estratégia: programa e conceito	58
1.3.4. Forças centrípetas e forças centrífugas para a mudança	62
1.3.5. Agentes da mudança e agentes estabilizadores	66
1.3.6. O Executivo e a operacionalização da mudança	70
1.3.7. O foco na mudança duradoura e os indicadores	74
1.4. Características epistemológicas do estudo da grande estratégia	76
1.4.1. Singularidades epistemológicas do estudo da grande estratégia	79
1.5. Conclusões	83
CAPÍTULO 2 – HIPÓTESES SOBRE A MUDANÇA NA ESTRATÉGIA DOS ESTADOS UNIDOS PARA A CHINA	87
2.1. Introdução	87
2.2. A hipótese corrente: a mudança na década de 2010	88
2.2.1. A agência do governo Barack Obama e a não agência do governo W. Bush	88
2.2.2. A agência do governo Donald Trump	94
2.3. A hipótese revisionista de Silove sobre o governo George W. Bush	98
2.4. Discussão da hipótese de Silove	114
2.5. Conclusão	121
CAPÍTULO 3 – O DEBATE SOBRE A GRANDE ESTRATÉGIA E O LUGAR DA CHINA NAS IDEIAS DOS ASSESSORES DE W. BUSH	123
3.1. Introdução	123
3.2. A necessidade do estudo das ideias dos assessores	124
3.3. O debate sobre a grande estratégia dos Estados Unidos após a Guerra Fria	125
3.4. A ascensão da grande estratégia de primazia	134
3.4.1. Fragmentos do <i>Defense Planning Guidance</i> de 1992	134
3.4.2. A proposta novo-reaganiana de Kagan e Kristol	141
3.4.3. A organização primazista de pressão: o PNAC	144
3.4.4. O espriamento bipartidário da estratégia de primazia: a CANI	151

3.5. As ideias dos assessores de W. Bush ao final da década de 1990.....	161
3.5.1. <i>A entourage</i>	161
3.5.2. Condoleezza Rice	163
3.5.3. Robert Blackwill.....	168
3.5.4. Robert Zoellick.....	178
3.5.5. Paul Wolfowitz.....	187
3.5.6. Donald Rumsfeld.....	197
3.5.7. Aaron Friedberg	202
3.5.8. Richard Armitage	218
CAPÍTULO 4 – COMUNIDADE EPISTÊMICA E SINOCENTRISMO	
ESTRATÉGICO	223
4.1. Introdução	223
4.2. Os assessores de W. Bush como parte de uma comunidade epistêmica.....	224
4.3. Afinidades entre as ideias dos assessores de W. Bush e o DPG 1992	227
4.4. O novo grande princípio: o sinocentrismo estratégico	230
4.5. Conclusão.....	239
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	244
EPÍLOGO: O ENIGMA DA GUERRA DO IRAQUE DE 2003.....	255
REFERÊNCIAS.....	263
Documentos	263
Teses e Dissertações.....	265
Outras referências.....	266
ANEXOS	278
A – Características de uma abordagem estratégica – Marshall e Roche, 1976	278
B – Trechos do <i>Defense Planning Guidance</i> de 1992.....	281
C – Statement of Principles – Project for a New American Century	331
D – Notas de Rumsfeld sobre a Ásia, 1998	333
E – Notas de Rumsfeld sobre reunião com Andrew Marshall, 2000.....	334
F – Trechos do discurso do candidato à presidência W. Bush sobre a política para a China, 2000.....	336
G – Memorando de Andrew Marshall para o secretário da Defesa indicando ações de curto prazo para modificar o foco em direção à Ásia, 2002	338

INTRODUÇÃO

Desde o governo Donald Trump (2017-2021) é evidente o interesse dos Estados Unidos da América (EUA) em controlar e conter a ascensão econômica, tecnológica e geopolítica da República Popular da China (RPC).¹ Caracterizando-a como *inimiga* causadora de prejuízos econômicos graves a empresas e trabalhadores de seu país, o republicano reverteu o discurso presidencial amistoso sobre a China, o qual prevalecia desde a década de 1970, inflamando a opinião pública doméstica. No mesmo sentido, o sumário desclassificado da *National Defense Strategy* (NDS) de 2018 destacou que o principal desafio aos Estados Unidos deixava de ser o terrorismo e voltava a ser a competição interestatal, sendo anunciada a existência de um competidor estratégico: “China is a strategic competitor” (DOD, 2018, p. 1).²

A mudança discursiva do governo Trump impôs questões ao debate público e à academia. Seria esse governo um ponto fora da curva e, com o tempo, a política para a China retomaria a sua formatação tradicional? Isto é, a mudança anunciada por Trump decorreria de ideias de um grupo marginal de indivíduos? Ou estaria, ao contrário, amparada em processos históricos, institucionais e sociais robustos?

A questão fundamental, porém, é se Trump e seus assessores reorientaram, de fato, a estratégia dos Estados Unidos para a China. Em aspectos como o discurso político inflamado, não há dúvida. No entanto, a *política declaratória*, que compreende discursos presidenciais e documentos ostensivos, é apenas uma dimensão da estratégia exterior, não necessariamente a mais importante. Conforme Layne (2006, p. 25): “Declaratory policy, of course, is one thing. America’s actual grand strategic behavior is something else.”³

¹ Para Art (2003), a contenção visa “enfraquecer” o Estado alvo mobilizando meios como a imposição de um impasse militar, a negação econômica e a diminuição da influência global do alvo.

² Conforme indicou um assessor, a prioridade internacional do governo democrata Biden era “China. China. China. Rússia.” (Cf. ROCHA, 2021a). Eleito em 2020, Biden reafirmou, mesmo em meio à Guerra da Ucrânia, ser a China a principal adversária da hegemonia. Conforme a NSS de 2022: “The PRC is the only competitor with both the intent to reshape the international order and, increasingly, the economic, diplomatic, military, and technological power to do it” (WHITE HOUSE, 2022, p. 23).

³ Para Mearsheimer (2014, p. 26): “It should be obvious to intelligent observers that the United States speaks one way and acts another.”

Em meio à guerra comercial e discursiva de Trump contra a China iniciamos um programa de pesquisa para responder a tais perguntas. A guerra não bélica entre o poder hegemônico e seu potencial adversário surgiu como um dos acontecimentos grandes e trágicos, citados por Jacob Burckhardt, que poderiam oferecer um critério mais independente para valorar a realidade (BURCKHARDT, 1943, p. 159).⁴

Para iniciar esse programa de estudos, porém, *não interessava o mergulho imediato nos acontecimentos*, antes era necessário um desvio para responder a questões de natureza teórica.⁵ Essas respostas são as decisões mais críticas para a investigação científica, porquanto selecionam, de antemão, o que será processado e o que será sumariamente descartado do campo de visão do analista, bem como orientam o processamento do material coletado: “[...] scientific observation of the world is theoretically selected and interpreted and functions only within a network of presupposed theories.” (ROUSE, 1987, p. 3-4). Para Heuer (2003), todo analista carrega padrões de expectativa que indicam, de modo subconsciente, o que procurar, o que é relevante, além de como interpretar o que é observado.⁶ Logo, não discutir tais questões é deixar-se guiar por instrumentos desconhecidos assimilados inconscientemente e não necessariamente adequados ao fenômeno estudado. Em outras palavras, desconsiderar as questões de natureza teórica ou oferecer respostas protocolares pode conduzir ao insucesso do programa de pesquisa antes de qualquer contato empírico (CRUZ, 2012, p. 3) e independentemente do nível de esforço despendido em reunir eventos e coletar documentos.⁷

A primeira questão envolvia *determinar o objeto*, “o quê” estudar. O objeto ideal de estudo seria o relacionamento bilateral entre os Estados Unidos e a China, interação vital para o sistema internacional do século XXI, sobretudo no atual contexto de intensa competição estratégica entre esses países. São as relações entre as maiores economias e orçamentos militares do planeta, nações com elevada capacidade tecnológica, armas nucleares, poder de

⁴ Em outra chave interpretativa, Gourevitch (1986, p. 9) explica que: “Hard times expose strengths and weaknesses to scrutiny, allowing observers to see relationships that are often blurred in prosperous periods, when good times slake the propensity to contest and challenge”.

⁵ Conforme Heuer (2003, p. 34-35): “A theory is a generalization based on the study of many examples of some phenomenon. It specifies that when a given set of conditions arises, certain other conditions will follow either with certainty or with some degree of probability.” A teoria funciona economizando pensamento por meio da identificação dos elementos chave de um problema, permitindo ao analista passar por um conjunto menos significativo de detalhes. (HEUER, 2003, p. 35). A teoria permite, ainda, ver antecipadamente um resultado quando a evidência mais robusta ainda não começou a aparecer (HEUER, 2003, p. 35). De outro lado, a teoria também oferece uma base para ignorar evidências potencialmente indicativas de eventos futuros.

⁶ Esses padrões formam um modelo mental (*mind-set*) que gera predisposição a um certo tipo de pensamento.

⁷ Lembra a máxima: “[...] a teoria é que decide o que podemos observar” (EINSTEIN *apud* BELL, 1973, p. 22).

veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas e, ainda, profunda influência regional e extrarregional (KRASNER, 2016; LAMPTON, 2015).

As relações entre a maior potência do mundo e a maior potência da Ásia envolvem interesses comuns, mas também interesses antagônicos profundos, como revela o histórico de colisão bélica entre esses Estados por meio de guerras por procuração (*proxy wars*), o que relembra que a interação sino-americana é potencialmente explosiva.⁸ Compreender esse entrechoque, o qual conforma o ambiente internacional e doméstico de terceiros países, é necessidade premente para decisores no nível estatal e privado, de modo que o enfoque analítico bilateral é o preferencial da opinião pública.⁹

Esse objeto, porém, tem elevada complexidade e demandaria tempo indeterminado para a investigação aprofundada, a qual requereria compreender idiosincrasias históricas, culturais, econômicas, políticas e estratégicas dos Estados Unidos e da China; envolvendo, ainda, a análise de documentos primários em língua inglesa e em mandarim, o que é impraticável, no curto ou médio prazo, ao ingressante na temática.¹⁰ Além disso, lembra Wright Mills (1975, p. 242) que: “Não devemos permitir que as questões públicas, tais como oficialmente formuladas, nem as preocupações, tais como experimentadas privadamente, determinem os problemas que estudamos.”

Logo, para evitar o superficialismo, a primeira decisão tomada foi que o objeto do estudo seria exclusivamente a estratégia e a política dos Estados Unidos para a China, sobretudo as percepções, as decisões e os objetivos substanciais do Poder Executivo. A escolha difere da literatura tradicional focada na interação diplomática e conjuntural entre os dois que, não raro, cai justamente na armadilha do superficialismo analítico.¹¹

⁸ Esse enfrentamento em guerras por procuração ocorreu no século XX na Coreia e no Vietnã. Atualmente, Pequim e Washington têm divergências profundas sobre uma série de temas, como a independência de Taiwan, agenda climática, regime de comércio, direitos humanos. (Cf. ALLISON, 2017; ROCHA, 2020a).

⁹ Esse relacionamento é fundamental para o Brasil, pois envolve seus dois principais parceiros comerciais, atores-chave tanto no cenário geopolítico e geoeconômico da América Latina quanto em negociações e organizações internacionais. Além disso, a interação impacta a sociedade civil, em vista de decisões associadas. O enfrentamento comercial de Trump (2017-2021), ao mesmo tempo, beneficiou commodities agrícolas brasileiras no curto prazo, prejudicou a condução da política monetária e, ainda, gerou pressões de longo prazo de redução de dependência de importações alimentares por parte de Pequim, o que tende a prejudicar essas mesmas commodities agrícolas no médio e longo prazo. Outras decisões associadas, como a maior insegurança de atores privados ou do Banco Central Chinês, estimulam conversão de reservas em dólares em ouro, o que tende a aumentar o preço do mineral, incentivando atividades lícitas e ilícitas, como o garimpo na Amazônia.

¹⁰ Prescreve Eco (1997, p. 48): “Não se pode fazer uma tese sobre um tema se as obras mais importantes sobre ele estão escritas numa língua que não conhecemos.”

¹¹ Segundo Eco (1997, p. 19) uma tese que fale de muitas coisas, embora seja a primeira tentação do estudante, é perigosíssima, são: “[...] temas que fazem tremer estudiosos bem mais maduros.”

É inegável que esse escopo unidirecional proposto também gera limitações analíticas, ainda que de outra ordem.¹² Conforme G. W. Friedrich Hegel, conhecimento ideal é o do todo.¹³ A delimitação, no entanto, permite a especialização, o aprofundamento, o que possibilita escapar a muitas armadilhas epistemológicas e, eventualmente, avançar o conhecimento científico.¹⁴

A segunda questão envolvia determinar *o objetivo da pesquisa*, o *explanandum*, o “porquê” estudar esse objeto. O governo Trump alardeou uma transformação profunda na política para a China e era importante auferir se a mudança era radical conforme seu anúncio. Afinal, lembra Max Weber (1982, p. 172), as palavras na política: “[...] não são meios de análise científica, mas meios de conseguir votos e vencer adversários. Não são arados para revolver o solo do pensamento contemplativo; são espadas contra os inimigos: tais palavras são armas.” Além disso, os atores políticos podem não compreender completamente as políticas em que se envolvem e ainda: “[...] may systematically dissimulate.” (GOLDSTEIN, KEOHANE, 1993, p. 28).¹⁵

Portanto, a segunda decisão foi *estudar a mudança*, compreender a existência, a profundidade e as razões da mudança nesse objeto. Trata-se de questão de interesse não só acadêmico, mas prático, afinal a profundidade do enraizamento histórico e o espraiamento do enraizamento institucional, social e econômico de uma orientação política são indicadores razoáveis, *coeteris paribus*, da maior ou menor perspectiva de durabilidade dessa orientação.¹⁶

A terceira questão, logo, era determinar *a temporalidade da análise*, isto é, o “quando”. Para compreender se Trump efetuava uma mudança substancial na política dos Estados Unidos para a China era necessária uma referência histórica comparativa. As balizas finais eram evidentes, mas não as iniciais. Dever-se-ia estudar todo o processo histórico desde o final da

¹² A principal limitação é não considerar detalhadamente, e de modo direto, as ações e estratégias da China. Assim, de modo geral, a China é tomada como elemento passivo e invariável por este programa de pesquisa. Essa limitação é parcialmente mitigada, quando necessário, por fontes secundárias sobre a política da China. É oportuno destacar que esse recorte não decorre do entendimento de que a política dos Estados Unidos para a China seria plenamente compreendida sem considerar os interesses, ações e políticas da China.

¹³ A realidade social, como observa Hegel e a teoria crítica, tem dinâmica unitária de modo que as divisões acadêmicas são imposições analíticas sobre certo fenômeno; em paralelo, lembra Nicholas Spykman que as divisões geográficas, por mais evidentes, são imposições políticas.

¹⁴ Para Max Weber, a ciência moderna é sinônimo de especialização.

¹⁵ A dissimulação e o engano, inclusive, são recomendações de Maquiavel aos líderes dos Estados para que obtenham e aumentem o seu poder.

¹⁶ O caso de De Gaulle é exemplar: “Em 1966, perante o enfrentamento do então presidente francês, Charles De Gaulle, aos interesses estadunidenses o Departamento de Estado avaliou que tais políticas não teriam duração considerável, pois estavam enraizadas na personalidade do general de mais de 70 anos, e não em um consenso social ou burocrático. A Casa Branca, então, decidiu aguardar o presidente sair de cena e evitou gestos públicos que exacerbariam justamente as posições políticas que queria conter.” (ROCHA, 2019).

Guerra Fria até Obama e comparar esse período com Trump? Ou, talvez, regressar à fundação da chamada política de engajamento no governo Nixon?

Era indispensável o suporte da literatura acadêmica. Parte dela indicava a *centralidade do governo Barack Obama* na mudança da política para a China (Cf. MANN, 2015; LAMPTON, 2015; MASTANDUNO, 2014).¹⁷ Nessa linha interpretativa, a crise financeira de 2008 altera fundamentalmente as percepções em Washington e Pequim, estimulando ações assertivas de Pequim e o subsequente Pivô Asiático de Obama de 2011.¹⁸ Nesse quadro, Trump realizaria ajustes e radicalização de táticas e discursos, mas, no conteúdo, continuaria a linha de ação herdada de Obama. Assim, a decisão tomada foi fixar a temporalidade da análise de 2009 a 2018 para comparar os governos de Obama e Trump e verificar se a mudança material ocorreu conforme essa hipótese, com Obama, ou conforme a hipótese do republicano, com o próprio governo Trump.

Era imprudente, no entanto, remover *a priori* do horizonte analítico a “pré-história”, o que ocorreu antes desses governos. Poder-se-ia cair nas “armadilhas do tempo breve” discutidas por Fernand Braudel, tomando por essencial o acessório e vice-versa. Logo, era necessário, ainda que em análise menos profunda, delinear a trajetória histórica ampla da política dos Estados Unidos para a China por meio da reconstrução de suas linhas principais desde o final da Segunda Guerra Mundial.

Essas três respostas visavam circunscrever com objetividade o tema da investigação, condição necessária, como indicava Émile Durkheim (2019), para permitir o objetivo da ciência de fazer descobertas. Outras questões, de natureza metodológica, também precisavam de respostas.

A quarta questão envolvia delimitar o “campo conceitual” da análise empírica. A compreensão da política dos EUA para a China poderia ser informada por um dos muitos segmentos da disciplina de Relações Internacionais, tais como Segurança Internacional, Economia Política Internacional (EPI), Análise do Discurso ou Análise de Política Externa.

¹⁷ Conforme Mann (2015): “The Obama administration will eventually be seen as having brought to an end the American efforts to hold to the outdated policy toward China that dated back to the Nixon-Kissinger era”. Segundo Mastanduno (2014, p. 164): “[...] the financial crisis has altered US prestige, and also both Chinese and American perceptions of China’s rise.” Segundo o comentário de Lampton (2015) sobre as relações EUA e China: “Things have unfortunately changed dramatically since about 2010”.

¹⁸ Entendemos por pivô nesta tese a ideia de “centro de gravidade” a partir do qual políticas e organizações passam a orbitar.

Essas subdisciplinas, porém, muitas vezes trabalham em relativo insulamento umas das outras (Cf. JERVIS, 2000). O fenômeno aparentemente anômalo da Guerra Comercial sugeria, de início, que o exclusivismo de um segmento disciplinar seria limitador. Ainda que evidente enfrentamento estratégico, a situação de *low politics* era dificilmente compreendida pela subdisciplina de Segurança Internacional, a qual tem enfoque predominantemente militar.¹⁹

Em outro prisma, estudo exclusivo de análise de discurso, sobretudo de lastro pós-estruturalista, tenderia a ofuscar o real significado de ações, seja estratégicas ou comerciais, encobertas por retórica diversionista ou hipócrita. Esse tipo de retórica é frequente, como indicava Nicolau Maquiavel, na condução dos assuntos de Estado e é comum na política externa: “[...] deceptions, insincerities, and concealments are quite common in foreign policy” (HUDSON, DAY, 2020, p. 5).²⁰ De outro lado, teorizações específicas influentes, como o neorrealismo ou neogramscianismo, também carregavam limitações analíticas importantes e não ofereciam um ponto de partida adequado (Cf. ROCHA, 2020a, Cap. 1).

O enfrentamento comercial entre EUA e China indicava, de modo incontestado, a centralidade da dimensão econômica para compreender esse objeto. Logo, a decisão tomada foi – sem descartar, *a priori*, contribuições de autores das demais subdisciplinas – orientar a análise a partir da Economia Política Internacional. Foi no campo da EPI, na década de 1980, que surgiram as análises mais robustas do enfrentamento econômico entre Estados Unidos e Japão bem como respostas adequadas ao debate sobre o “declínio” da hegemonia dos EUA (Cf. STRANGE, 1987).

Nessa área, a obra de Susan Strange é referência incontornável.²¹ Autora eclética, que compreende o entrelaço entre realidade e teoria com prioridade ontológica, Strange oferece sugestões instigantes para o estudo do mundo hodierno que integram as dimensões econômica e política. Entre suas contribuições, ela observou que a análise do poder internacional não pode

¹⁹ Essa subdisciplina foi criada nos Estados Unidos, durante a Guerra Fria, para teorizar o enfrentamento desse país contra a União Soviética e guarda viés predominantemente militar. Conforme Kirshner (1998, p. 64-65), a separação acadêmica entre Economia internacional e Segurança internacional foi criada na Guerra Fria para compreender as relações daquele contexto no qual o enfrentamento estratégico americano-soviético praticamente não envolvia relações comerciais. Esses marcos são inadequados para compreender a interação sino-americana contemporânea, lastreada em laços econômicos densos.

²⁰ Na obra “The Twenty Years' Crisis 1919-1939”, Edward H. Carr menciona a crítica comum, do continentalismo europeu, à hipocrisia anglo-saxã que traveste interesses nacionais em retórica do bem comum. Caso exemplar de hipocrisia é o liberalismo econômico clássico que, embora anunciasse benefícios universais, favorecia uma divisão do trabalho nucleada na Inglaterra, a qual trazia a esse país mais recursos econômicos e, portanto, maior base a partir da qual fortalecer o seu poder bélico, possibilitando levar pela força o liberalismo econômico que não era aceito voluntariamente pelas ideias, como no caso chinês ou brasileiro.

²¹ Além de incontornável, esse recurso a um autor de relevância dentro de um campo é útil à pesquisa empírica (ECO, 1997, p. 41).

ser unidimensional, como queriam os realistas estruturais, na dimensão da segurança, ou os marxistas, na dimensão econômica (Cf. STRANGE, 1987; STRANGE, 1994). Ao contrário, era necessário integrar as principais dimensões do poder internacional contemporâneo – segurança, produção econômica, conhecimento e finanças – para compreendê-lo, mas sem perder de vista que o sistema internacional é simultaneamente anárquico e condicionado historicamente.

O desdobramento analítico da multidimensionalidade do poder internacional é a necessidade de avaliar as várias dimensões da política exterior, não só as de lastro econômico nem somente as de lastro securitivo.²² Desse modo, sustentamos que *o núcleo duro estratégico* do comportamento de um Estado é constituído pelas *decisões* de política securitiva, diplomática e comercial, conjunto a partir do qual se pode avaliar, de modo substancial, a continuidade e a mudança da política externa e da estratégia. Nesse sentido, decidimos pelo estudo das percepções e das decisões do Executivo nas arenas securitiva, comercial e doméstica de modo a inferir os objetivos substanciais da estratégia dos EUA para a China.²³

A EPI de Strange, porém, também indicava a necessidade de compreender de onde, de qual posição de poder, os Estados Unidos tomavam suas decisões, como a guerra comercial. O debate intermitente sobre o declínio do poder americano poderia iluminar as razões da mudança, particularmente a decisão de enfrentamento à China, tendo em vista as discussões sobre a “teoria da transição de poder” ou a “Armadilha de Tucídides” (Cf. ALLISON, 2017). Logo, era interessante mobilizar o aparato conceitual de Susan Strange para avaliar *o poder estrutural* dos Estados Unidos no contexto da chamada ascensão da China.²⁴

A última questão do programa de pesquisa implica determinar o “como”, isto é, o método da pesquisa. Conforme o interesse na comparação diacrônica de uma mesma unidade

²² Esse movimento também permitiria superar dialeticamente as análises unidimensionais, focadas exclusivamente na política ou na economia, que embora importantes impossibilitam o entendimento integral. Ainda que o conceito de grande estratégia não tivesse norteado o delineamento inicial do programa de pesquisa, essa abordagem multidimensional a partir da noção de Strange permite visualizar fenômenos como as grandes estratégias.

²³ A seleção das arenas estratégica, ou securitiva, e comercial é desdobramento do aporte de Susan Strange, enquanto a arena doméstica decorre de análises de fôlego sobre a política dos Estados Unidos para a China (Cf. MANN, 2000; FOOT, 1995) e do entendimento de que a estrutura estatal dos Estados Unidos é fraca (KRASNER, 1977). No que diz respeito ao aparato conceitual de Strange, deve-se lembrar que conquanto sejam quatro as estruturas do poder estrutural, as interações entre Estados não se dão necessariamente por elas. Ainda que o comércio não seja uma estrutura básica, ele é um canal, ou uma arena política, pelo qual um Estado pode agir para modificar certa política de outro Estado em algum dos quatro aspectos do poder (segurança, produção, finanças, conhecimento) (Cf. HIRSCHMAN, 1980).

²⁴ Conforme Strange (1987, p. 565): “Structural power is the power to choose and to shape the structures of the global political economy within which other states, their political institutions, their economic enterprises, and (not least) their professional people have to operate.” (STRANGE, 1987, p. 565).

política, a decisão tomada foi combinar a análise histórica e a análise documental qualitativa tendo por objetivo não a reconstrução histórica dos acontecimentos, mas a compreensão e explicação típicas da Ciência Social.

Para tanto, e de modo a aumentar a objetividade, era fundamental processar documentos, sobretudo os de publicação periódica, para identificar indícios sobre as mudanças na percepção e na representação da China. Desse modo, foram selecionados os seguintes documentos periódicos ostensivos para estudo: as transcrições dos Debates Presidenciais; o *State of The Union Address* (SOTU); a *National Security Strategy* (NSS); a *National Defense Strategy* (NDS); a *Quadrennial Defense Review* (QDR); a *President's Trade Policy Agenda* (PTPA); o *Report to Congress on China's WTO Compliance* (RCC); e o *Special 301 Report* (S301).

Esse material, porém, gerou um dilema: a amostra documental era simultaneamente *extensa e incompleta*. Logo, para permitir a compreensão dos dados, era indispensável cotejar os documentos com o desenrolar do processo histórico e com as evidências trazidas pela literatura secundária.

Esse cotejamento também evita a *reificação dos documentos analisados*. Documentos de política declaratória, como as NSS, são cristalizações de um momento do debate interno governamental que refletem decisões não só sobre a melhor interpretação dos fenômenos internacionais, mas sobre a conveniência de tornar publica uma interpretação socialmente ou setorialmente custosa ao governo. Logo, a linguagem “diplomática”, típica desses documentos e discursos, não só ameniza como também apaga a exposição de ideias controversas fundamentais. Estes documentos sugerem um governo coerente e coeso, mas, muitas vezes, são a vitória momentânea de determinada facção dentro do governo, a qual pretende criar essa coesão e coerência perante as facções derrotadas. Feitos a muitas mãos, esses documentos e discursos cumprem muitas funções políticas, tais como apresentar a realidade, conforme leitura do governo; legitimar o governo perante o público, doméstico ou internacional; e até mesmo, pela própria representação, moldar pela persuasão a realidade analisada.

Assim, é de interesse não só a leitura direta desse material, que afinal foi fabricado com esse intuito, com as palavras calibradas para esse ou aquele efeito político, mas também a *leitura indireta*, o processamento pela análise de conteúdo e a interpretação por meio do contexto histórico, para eventualmente desvelar sentidos fundamentais. A técnica da análise de conteúdo é particularmente útil para identificar, pelo processamento mediato, pistas sobre

fenômenos encobertos, de modo voluntário ou involuntário, pelos enunciadores de um discurso.²⁵

Com tais procedimentos metodológicos – a análise crítica direta e indireta de documentos ostensivos, o estudo histórico, a revisão bibliográfica e a análise de documentos desclassificados – começamos a reunir insumos para compreender e inferir a estratégia e os objetivos dos Estados Unidos em relação à China.

*

Em 2020, os primeiros resultados desse programa de pesquisa foram apresentados na dissertação: “A Doutrina Cronos: o quarto padrão da política dos Estados Unidos para a China (2009-2018)” (Cf. ROCHA, 2020a). Esse trabalho foi estruturado em três eixos.

No primeiro, após debate conceitual orientado pela obra de Susan Strange, foram analisados indicadores sobre as quatro dimensões do poder estrutural dos Estados Unidos e da China. Identificou-se que os Estados Unidos seguiam desempenhando papel único no sistema internacional, enquanto *hegemonia estrutural*, país com o maior impacto sobre as estruturas de poder e maior raio de ação decisória, isto é, capacidade de decisão externa independente. Do ponto de vista das quatro dimensões de Strange, os EUA seguiam com poder incontestável nas esferas militar e financeira, e com poder “muito forte” na esfera do conhecimento. No entanto, ao mesmo tempo, os EUA detinham superioridade com enfraquecimento relativo na esfera produtiva vis-à-vis a China.

No segundo eixo, foi realizada a análise das grandes linhas da política dos Estados Unidos para a China de 1949 a 2008. Foram identificados padrões históricos na política de Washington para a China caracterizados como “padrões bipartidários”, isto é, períodos de “continuidade de objetivos estratégicos na política dos Executivos dos Estados Unidos mesmo com a alternância de partido no comando da Casa Branca.” (ROCHA, 2020a, p. 76). Em outras palavras, a política para a China tinha atributos não de ‘política de governo’, mas de ‘política de Estado’.²⁶ Além disso, em contraposição à leitura histórica que postulava a existência de dois padrões nesse período, um de “contenção”, pré-Nixon, e outro de “engajamento”, pós-Nixon, foram identificados três padrões históricos: (i) o padrão de contenção do inimigo, de 1950 a

²⁵ A técnica de análise de conteúdo é conhecida por organizações militares de modo que é muito provável que um documento ou discurso de autoridade sejam filtrados para dificultar esse processamento antes de virem a público.

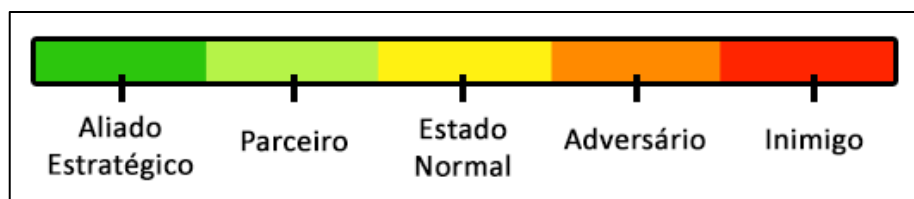
²⁶ Conforme a APE, toda política de Estado em algum momento anterior foi uma política de governo. Nossa distinção visava ilustrar a permanência de objetivos estratégicos e contestar a ideia de oscilações profundas na política para a China de uma administração para outra.

1968; (ii) o padrão de parceria, de 1969 a 1991; e (iii) o padrão bifurcado de 1992 a 2008.²⁷ Esse último padrão era caracterizado, simultaneamente, pela percepção da China como adversária de segurança e como Estado normal comercial.

No terceiro eixo, o núcleo do projeto, foram analisados, com detalhe documental, os governos de Obama e Trump, com atenção aos discursos, decisões e documentos periódicos ostensivos nas arenas doméstica, estratégica e comercial.

Na Conclusão, a partir das evidências coletadas nesses eixos, três argumentos foram desenvolvidos. Primeiro, foi identificado *o surgimento de um novo padrão bipartidário* na política para a China tendo em vista a similaridade substancial entre os governos de Obama e de Trump com relação à política para a China nas três arenas analisadas. A transição do democrata Obama para o republicano Trump envolveu uma mudança de métodos, não de fins, na política para a China. Além disso, nesses governos, observou-se que a China *não era mais percebida e tratada como um Estado normal do ponto de vista comercial*, mas como Estado adversário. Havia uma distinção fundamental do período Obama-Trump em relação ao período anterior de modo que surgiu um padrão de competição integral, o quarto padrão, distinto do padrão bifurcado da década de 1990 (Cf. ROCHA, 2020a, p. 246-248). A partir de categorias tipicamente presentes na leitura estratégica dos Estados Unidos sobre outros países, quais sejam “Aliado Estratégico”, “Parceiro”, “Estado normal”, “Adversário” e “Inimigo” (Figura 1), foi sintetizada na Figura 2 a periodização histórica dos quatro padrões, sendo indicadas as datas fundamentais para o processo de mudança entre os padrões.

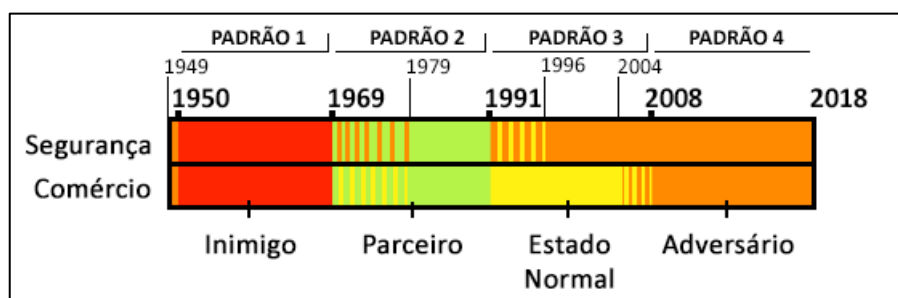
Figura 1 – Tipologia da leitura estratégica dos Estados Unidos sobre outro Estado



Fonte: Elaboração própria.

²⁷ Segundo Carr (1961, p. 76): “The division of history into periods is not a fact, but a necessary hypothesis or tool of thought, valid in so far as it is illuminating, and dependent for its validity on interpretation.”

Figura 2 – Síntese da leitura estratégica dos Estados Unidos sobre a China, 1949-2018



Fonte: Elaboração própria.

O segundo argumento desenvolvido foi que a mudança do terceiro para o quarto padrão havia sido um processo complexo provocado, sobretudo, pela *ascensão produtiva chinesa*, a qual modificou a leitura das grandes comunidades de negócios dos Estados Unidos, o *big business*, grupo fundamental no terceiro padrão para insular a arena comercial de pressões estratégicas na década de 1990. Argumentamos que a mudança na percepção das corporações sobre os benefícios da integração econômica da China ao sistema liberal de comércio fracionou progressivamente o ‘dique protetor’ da política comercial, desbloqueando a reorientação integral da política do Executivo em favor do conceito unitário da China como adversária. Conjugando evidências históricas e análises acadêmicas, afirmamos que esse fenômeno se iniciou durante o governo W. Bush, mas só se consolidou com a crise financeira e o governo Barack Obama (Cf. ROCHA, 2020a, p. 249-251).

O último argumento desenvolvido, mais teórico, foi que o enfrentamento à China de Obama e Trump ocorria não por parte de uma ‘hegemonia decadente’, mas por uma ‘hegemonia resiliente’ (Cf. ROCHA, 2020a, p. 251-254; MENDONÇA, ROCHA, 2023). Nesse contexto, conforme a distribuição dinâmica de poder estrutural e as reflexões estratégicas de formuladores dessa política, o enfrentamento configurava uma *ofensiva preemptiva*, uma tentativa de devorar *in germe* as tendências de futuro adversas ao poder dos Estados Unidos. Não se tratava, portanto, de obstar uma acelerada transição de poder em curso ou impedir o declínio terminal dos EUA. Como consequência teórica, o enfrentamento lembrava que o revisionismo não é atributo exclusivo da potência ascendente, conforme o exemplo clássico da Alemanha Nazista, ou do Japão Imperial no século XX, mas linha de ação da própria potência hegemônica, conforme indicava a atuação comercial dos EUA contra o Japão na década de 1980.²⁸ Como indicava Strange (1987), uma coisa é deter o poder de agir como hegemon, outra coisa é saber como esse poder será utilizado.

²⁸ Ou mesmo a atuação de Washington no processo de desmonte das colônias europeias (Cf. GOWAN, 2010).

*

Lastreados em análise histórica e empírica, o conjunto da análise, nos eixos e nos argumentos conclusivos, ainda guarda validade. No entanto, o argumento sobre a transição do terceiro para o quarto padrão é mais esquemático que os demais, porquanto localiza historicamente o início da mudança em período fora da temporalidade principal daquela pesquisa, isto é, no governo W. Bush.

A explicação delineada pretendia resolver a tensão no projeto inicial gerada por: (i) decisão, prévia, sobre a temporalidade da análise, e (ii) indícios que surgiram com o processamento do material documental. Isto é, no transcurso da pesquisa foram identificadas evidências nos discursos, nas decisões políticas e em análises acadêmicas que indicavam a centralidade do governo W. Bush na mudança da percepção e estratégia para a China.²⁹

Não era factível, por questão de oportunidade, reformar as estruturas daquela pesquisa, mas também não se deveria deixar sem resposta a pergunta fundamental sobre as razões da mudança. A solução possível era a inferência histórica a partir da associação de evidências coletadas, em particular: (i) a centralidade do *big business* para o terceiro padrão; (ii) a *mudança econômica estrutural* do fortalecimento da China que ameaçava privilégios oligopolistas detidos por corporações dos EUA; (iii) a crise financeira de 2008 como evento catalisador, econômico e perceptivo, da ascensão da China; e (iv) o *discurso presidencial com representação adversarial* da China na dimensão comercial iniciado, de modo reiterado, por Obama.

A agência da mudança, assim, era fundamentalmente estrutural e negativa. Um processo estrutural – a ascensão da China acelerada pela crise de 2008 – dissolvia um influente bloco de lobby doméstico conformado por corporações multinacionais, abrindo espaço para a atuação de forças burocráticas presentes no aparato estatal estratégico que defendiam a mudança para a orientação adversarial.

Não foi discutido nesse quadro o caráter tradicionalmente rotineiro das burocracias, o qual conduz geralmente a mudanças incrementais quando surgem problemas na implementação das rotinas. O argumento, pelo silêncio, não compreendia de modo adequado que a mudança política depende, necessariamente, de agentes localizados estrategicamente dentro do Estado

²⁹ Por exemplo, foram observados: aumento extraordinário nas menções à China em documentos comerciais; mudanças na classificação da China no S301; documentos internos de alto nível denotando centralidade à China (Cf. MARSHALL, 2002); bem como o argumento de Silove (2016) sobre o pivô asiático estratégico do governo W. Bush anterior ao pivô anunciado por Obama.

para implementá-las, os quais precisam prevalecer perante as forças tipicamente estáticas e aderentes ao *status quo*, como as forças burocráticas (HERMANN, 1990; CHIVVS et al., 2024; HUDSON, DAY, 2020). Inexiste uma mudança política essencialmente “estrutural”.

Uma outra questão, não respondida naquele trabalho, é a distância histórica entre o momento do giro perceptivo comercial do United States Trade Representative (USTR), que estabelece foco institucional na China entre 2003 e 2004, e a reorientação perceptiva da comunidade de negócios (*big business*) em relação a China, que ocorre fundamentalmente entre 2008 e 2011.³⁰

A explicação oferecida sobre o que aconteceu no governo W. Bush, em particular a transição dos padrões, demanda maior esforço analítico para ter congruência à dinâmica essencial do processo. Não nos parece uma resposta inadequada, mas incompleta em aspectos essenciais.³¹ Logo, é necessário reavaliar a literatura acadêmica, discutir outros documentos e analisar o papel da agência política – a implementação de agenda – para buscar compreender a mudança verificada.

Projeto e organização desta tese

Este projeto desenvolve esse programa de pesquisa, sendo o *objetivo geral* ampliar o conhecimento disponível sobre a priorização da China na estratégia dos Estados Unidos por meio da avaliação de hipóteses acadêmicas e da discussão de ideias de assessores que integraram o Executivo dos Estados Unidos no governo George W. Bush.

Os *objetivos específicos* associados, respectivamente, aos capítulos da presente tese são: (i) apresentar conceitos do campo de análise de política externa e definir os marcos gerais da análise de grande estratégia, delineando um conceito do fenômeno, as características da mudança de grande estratégia e, ainda, avaliar as principais dificuldades de seu estudo; (ii) apresentar os paradigmas explicativos, ou hipóteses, mais relevantes sobre a mudança na estratégia para a China dos Estados Unidos após a Guerra Fria, em particular sobre a origem da política de prioridade estratégica competitiva dos EUA em relação à China; (iii) identificar a grande estratégia advogada pelos assessores de W. Bush e o lugar da China nela, em particular o seu posicionamento na hierarquia de ameaças, e os métodos propostos para sustentar o poder

³⁰ A comunidade de negócios só consolida sua percepção negativa sobre a China com a crise financeira de 2008.

³¹ Em termos hegelianos, é uma resposta correta, com correspondência à realidade, mas não verdadeira, isto é, não absorve o essencial.

dos EUA; (iv) compreender se é analiticamente consistente considerar que os assessores de W. Bush integravam uma comunidade epistêmica e determinar se, ao final da década de 1990, eles propugnavam ideias distintas das ideias apresentadas no DPG de 1992.

Desse modo, este projeto reitera decisões teóricas do nosso programa de pesquisa inicial: o objeto são as decisões e leituras do Executivo dos Estados Unidos em relação à China; o objetivo é compreender qualitativamente a mudança nesse objeto; a orientação conceitual fundamental é a leitura multidimensional do poder a partir da EPI; e os procedimentos metodológicos estão lastreados na análise documental, direta e indireta.

Pretende-se, porém, oferecer nova resposta, mais detalhada, em relação à gênese do novo padrão de enfrentamento estratégico-econômico contra a China, particularmente sobre a origem da priorização da China na grande estratégia dos Estados Unidos. Para tanto, este projeto introduz três novas dimensões: (i) o campo conceitual é ampliado para incluir a Análise de Política Externa (APE) e, sobretudo, a Análise de Grande Estratégia (AGE); (ii) a temporalidade, o objeto de interesse, é o governo W. Bush; (iii) o objeto da análise é definido não mais como “a política para a China”, mas como “a estratégia para a China”. É fundamental explicar as razões dessas alterações, bem como apresentar a organização do argumento da tese.

A primeira dimensão deste projeto é decorrente da necessidade de novos conceitos para compreender de modo consistente o processo de mudança do lugar da China na estratégia dos Estados Unidos. O entendimento da dinâmica histórica do governo W. Bush demandou compreender o papel das ideias nas decisões e as características e constrangimentos para uma mudança profunda na orientação de um país. A partir da discussão da APE, ficou evidente que a mudança que estudávamos não era uma *mudança conjuntural*, de política externa, mas uma *mudança duradoura* a qual lança as ações a partir de dado momento histórico em outro sentido: uma mudança de grande estratégia.

Desse modo, no **Capítulo 1**, discutimos o conceito de grande estratégia e delineamos as bases de uma Análise de Grande Estratégia, a qual deve diferenciar as mudanças de conceito de grande estratégia (as transformações integrais) das mudanças de programa de grande estratégia (as transformações intermediárias de redirecionamento). Uma análise desse tipo implica, em qualquer caso, o foco em *mudanças duradouras* e deve distinguir dois momentos históricos interconectados: (i) o da concepção de um *grande princípio* associado a um diagnóstico do sistema internacional, e (ii) o da transposição histórica em um *grande comportamento*, os projetos apartidários consistentes no tempo e coerentes àquele princípio. O foco da AGE,

portanto, deve voltar-se também para as ideias dos *policymakers*, sobretudo as anteriores a sua seleção aos cargos no Executivo. A implementação consistente de agenda pressupõe, ainda, consensos não apenas em decisores de alto nível de um governo, mas em uma comunidade epistêmica.

A segunda dimensão alterada decorre da revisão de literatura sobre a mudança na estratégia dos Estados Unidos para a China. Duas hipóteses foram identificadas, alocando essa mudança, de um lado, nos governos Obama e Trump – a hipótese da mudança na década de 2010 – e, de outro, no governo George W. Bush – a hipótese revisionista de Nina Silove. Essa discussão é feita no **Capítulo 2** e avaliamos que a hipótese de Silove tem problemas, mas é mais consistente, identificando um grande comportamento iniciado a partir de W. Bush. Silove, porém, não discute adequadamente a origem e as características de um *grande princípio* subjacente à agenda implementada em W. Bush.

A terceira dimensão alterada é desdobramento da discussão sobre essas hipóteses e da necessidade de precisão conceitual. Entende-se que a “política dos Estados Unidos para a China” é um conceito sobre *a política de Washinton para Pequim, conduzida pela Casa Branca e suas agências externas*. De outro lado, a “estratégia dos Estados Unidos para a China” é um conceito *flexível e amplo, cujo escopo não é fixo, sendo colocado historicamente a partir da concepção dos formuladores de política externa*. Desse modo, a estratégia para a China pode subsumir *não só a política para a China, mas também a política dos Estados Unidos para outros Estados*.³² Alternativamente, pode subsumir só a política para a China ou só a política para outros Estados. Ou, ainda, pode eventualmente não existir. A título de exemplo, a política de parceria para a China dos anos 1970 até o colapso da União Soviética, em 1991, esteve submetida não a uma *estratégia para a China*, mas à *estratégia dos Estados Unidos de contenção e competição contra a União Soviética*. A grande estratégia subsumi, reorienta, políticas.³³

³² Partimos do princípio de que sempre existe uma política, ainda que de indiferença, de um país para outro, mas não necessariamente existe uma estratégia de um país para outro.

³³ Em obras dedicadas à relação entre Estados Unidos e China, além prevalência da premissa da política para a China em sentido estrito, há subvalorização do período de W. Bush, sobretudo após os atos terroristas de 11 de setembro de 2001. Conforme Roberts (2015, p. 7) só uma literatura pequena emergiu sobre a política para a China de W. Bush, periférica ou sob o contexto da Guerra ao Terror. Tipicamente, a partir do bom relacionamento bilateral e interpresidencial do período, é influente o argumento de que os atentados reorientaram a agenda estratégica de W. Bush, ideia aventada na NSS de 2002, apagando a rivalização contra a China e trazendo a política externa dos EUA exclusivamente para as linhas tradicionais do engajamento e do relacionamento diplomático construtivo. Como corolário, o surgimento do enfrentamento estratégico e comercial contra a China estaria associado ao período pós-crise financeira, seja ao governo Obama, com o Pivô Asiático na dimensão estratégica, ou o governo Trump, com a Guerra Comercial na dimensão econômico-tecnológica.

Desse modo, a partir da discussão da AGE sobre os “dois momentos históricos” e da mudança no objeto com a ênfase para a compreensão da estratégia, e logo das ideias dos *policymakers*, busca-se compreender se ocorreu e quando surgiu o grande princípio subjacente ao comportamento consistente observado por Silove. Desta feita, no **Capítulo 3**, é revisado o debate sobre a grande estratégia dos Estados Unidos na década de 1990, em especial o lugar da China nas ideias dos assessores de W. Bush antes desse governo.

No **Capítulo 4**, a tese defendida é que, sobretudo a partir da Crise do Estreito de Taiwan de 1995/96, emergiu a ideia do *sinocentrismo estratégico*: o diagnóstico da China como a principal competidora estratégica de longo prazo dos Estados Unidos. Esse diagnóstico, expresso no pensamento dos assessores de W. Bush e em documentos bipartidários, é uma ruptura tanto em relação ao *russocentrismo estratégico* da Guerra Fria quanto em relação à *leitura difusa da ameaça internacional* apresentada nos fragmentos vazados do *Defense Planing Guidance* de 1992. A partir desse novo diagnóstico, os assessores de W. Bush propuseram uma agenda ampla para o Leste da Eurásia e sua periferia oceânica, não só para o Leste da Ásia. Argumentamos que a partir dessa ideia foram reconceituadas as políticas dos Estados Unidos para a Índia, Japão e Austrália e foi concebido um novo modelo integrador das alianças asiáticas. Portanto, subjacente ao grande comportamento identificado por Silove descansava o diagnóstico do *sinocentrismo estratégico* de uma comunidade epistêmica, da qual os assessores de W. Bush eram parte.

A partir desses conceitos, argumentamos nas **Conclusões** que o sinocentrismo estratégico só foi transposto parcialmente na política de W. Bush para a China em decorrência, sobretudo, dos interesses da comunidade de negócios dos Estados Unidos em produzir e vender no mercado chinês. O governo W. Bush, portanto, não realizou somente uma *política externa tradicional para a China*, mas também instituiu projetos vinculados a uma *estratégia para prevalecer perante a ascensão da China*, conquistando posições, ou “cartas”, para esse grande jogo. Em síntese, o Pivô Asiático de Obama e a Guerra Comercial de Trump são desdobramentos da mudança de programa de W. Bush na grande estratégia dos Estados Unidos visando perenizar o sistema uni-multipolar. Do ponto de vista estratégico, a indefinição do “pós-Guerra Fria” acabou ao final da década de 1990 e podemos caracterizar o novo período histórico desde então como a *Guerra Paciente entre os Estados Unidos e a China*.

Ao final, discutimos no Epílogo a questão suscitada pela tese em relação ao projeto da mudança de regime no Iraque. Estão disponibilizados nos anexos documentos de interesse para o argumento desenvolvido.

Procedimentos metodológicos

A pesquisa proposta é classificada como um *estudo de caso* de objetivo *exploratório* que visa ampliar o conhecimento sobre um objeto específico. Conforme a tipologia de Van Evera (1997), trata-se de pesquisa de *explicação histórica* que utiliza conceitos e organiza o material empírico para compreender a gênese da priorização da China na estratégia dos Estados Unidos. Detém um caráter de seleção intencional do caso.³⁴

No quadro de Lijphart (1971), trata-se de pesquisa *small n*, sem objetivo teórico, e de *caráter comparativo*, analisando um único país diacronicamente. Conforme Lijphart (1971, p. 689): “Such comparison of the same unit at different times generally offers a better solution to the control problem than comparison of two or more different but similar units [...] at the same time, although the control can never be perfect; the same country is not really the same at different times”.

A tese também segue os aspectos essenciais discutidos por Richard Heuer sobre a Análise de Hipóteses Competitivas. Segundo Heuer (2003, p. 107-108), três elementos distinguem a AHC da análise convencional: (i) a análise se inicia a partir das mais completas possibilidades alternativas, não a partir da alternativa mais provável que o analista busca confirmar; (ii) o Analista identifica e destaca os poucos itens de evidência ou premissas que tem o maior valor para julgar a probabilidade das hipóteses alternativas; (iii) a AHC envolve buscar evidências para refutar as hipóteses, sendo a hipótese mais provável geralmente aquela com menos evidências contra ela, não aquela com mais evidências a seu favor.

Esta investigação é, ainda, uma *pesquisa documental* lastreada na *análise qualitativa e quantitativa de fontes primárias e secundárias*.³⁵ A amostra documental utilizada é não probabilística, caracterizada como “amostragem por conveniência” em decorrência da natureza do estudo e da impossibilidade de acesso a muitos dos documentos e dados relevantes, em vista do caráter sigiloso da política estratégica.

A despeito dessa lacuna documental, a pesquisa ocorre em momento oportuno, tendo em vista o desvelamento recente de uma série de iniciativas de enfrentamento dos Estados Unidos contra a China; tais como a formatação da Parceria Transpacífico (TPP) no governo

³⁴ Isso gera riscos relacionados às opiniões prévias do pesquisador tanto em relação às teorias quanto em relação à dinâmica ontológica. (GONÇALVES, PINHEIRO, 2020, p. 209).

³⁵ As fontes documentais utilizadas, incluindo a pesquisa de arquivo e de documentos ostensivos, estão disponíveis para a consulta pública, o que permite a replicação da análise documental.

Obama e a “Guerra Comercial” de Trump.³⁶ Conhecer o futuro é, como lembram os historiadores, um risco capaz de gerar o *anacronismo*, a projeção no passado de elementos exógenos a ele. Não obstante, a ciência dos acontecimentos do futuro permite revalorizar aspectos do passado que, porventura, foram percebidos como menos significativos pelos seus contemporâneos, ou não foram entendidos em seu sentido interior. Desse modo, possibilita rastrear as origens de iniciativas que só explicitaram seu sentido interior posteriormente.³⁷ Norbert Elias (1997) observa que quanto mais envolvidos no tempo e no espaço estamos dos acontecimentos, mais difícil é ter uma perspectiva científica, um diagnóstico orientado pelos fatos.

Do ponto de vista procedimental, utiliza-se a técnica da análise de discurso qualitativa e a *análise de conteúdo*.³⁸ A análise de conteúdo é técnica científica criada em contexto de enfrentamento estratégico interestatal, nas duas guerras mundiais, para mensurar os padrões de mensagens mediáticas do adversário (SAMPAIO, LYCARIÃO, 2021, p. 6). Segundo Bardin: “Apelar para estes instrumentos de investigação laboriosa de documentos, é situar-se ao lado daqueles que, de Durkheim a P. Bourdieu passando por Bachelard, querem dizer não ‘à ilusão da transparência’ dos fatos sociais, recusando ou tentando afastar os perigos da compreensão espontânea”. (BARDIN, 1977, p. 28). A técnica é útil para desvelar padrões em documentos periódicos, permite tratar grande volume de dados e, ainda, confeccionar gráficos de frequência de termos. A variação na frequência de certo código selecionado funda-se na ideia de que: “[...] the more frequently leaders use certain words and phrases [...] the more salient such content is to them.” (HERMANN, 2008, p. 156).³⁹

³⁶ Com maior precisão, pode-se dizer que o momento é oportuno, mas não necessariamente o mais favorável epistemologicamente. Logo, o argumento da tese pretende oferecer uma nova leitura, mas não ser detalhado e definitivo sobre a estratégia para a China dos Estados Unidos.

³⁷ Conforme Benedetto Croce (*apud* CARR, 1961, p. 22): “The practical requirements which underlie every historical judgment give to all history the character of ‘contemporary history’, because, however remote in time events thus recounted may seem to be, the history in reality refers to present needs and present situations wherein those events vibrate”.

³⁸ A análise de conteúdo permite reorganizar um conjunto de dados conhecido, em geral um grande conjunto, a partir de uma perspectiva distinta, possibilitando gerar novas hipóteses para a análise. Uma reorganização dos dados conhecidos é um processo analítico difícil e recomendado por especialistas em Inteligência (Cf. HEUER, 2003). Conforme Downe-Wamboldt (1992, p. 314 *apud* SAMPAIO, LYCARIÃO, 2021, p. 16): “A análise de conteúdo é um método de pesquisa que providencia meios objetivos e sistemáticos para fazer inferências válidas de dados verbais, visuais ou escritos para descrever e quantificar fenômenos específicos. Análise de conteúdo é mais que um jogo de soma; ela se preocupa com significados, intenções, consequência e com o contexto.”

³⁹ Nesse sentido, é seguida a proposta de Pashankanlou (2017) da análise de conteúdo integrada que implica o uso de software computacional, a sistematização quantitativa de termos selecionados e a leitura qualitativa direcionada dos documentos selecionados.

Esses procedimentos críticos, em conjunto às ideias lançadas anteriormente sobre o método do programa de pesquisa, aproximam a análise desenvolvida da análise de inteligência. Para Kent, a Inteligência é o tipo de conhecimento que o Estado precisa possuir em relação a outros Estados para evitar que estadistas e soldados planejem e atuem na ignorância (KENT, 1965, p. 1). A inteligência, segundo esse autor, deve considerar, como aspecto essencial, a busca pela compreensão dos aspectos ausentes do discurso oficial, auferindo seu valor.⁴⁰ Segundo Betts (1979, p. 41) o papel da Inteligência é extrair certeza da incerteza para permitir decisões coerentes: “It is the role of intelligence to extract certainty from uncertainty and to facilitate coherent decision in an incoherent environment.”⁴¹

Em síntese, tendo em vista que o estudo rigoroso do passado permite compreender processos complexos em curso no presente e estimar seus desdobramentos futuros (KENT, 1965), esta tese avalia a discussão sobre a China em documentos e textos de assessores de W. Bush os quais propugnavam, de modo direto ou indireto, uma grande estratégia para os Estados Unidos. O objetivo é identificar nesses conjunto os momentos históricos de mudança, conforme os conceitos de *founding moment e turning point* discutidos pelo institucionalismo histórico (MAHONEY, 2000). A tese funda-se não na análise insulada de um aspecto, mas na análise dialógica do discursos de assessores de W. Bush com o processo histórico, conjunto avaliado qualitativamente, a partir do qual se busca evitar o “fetichismo do método e da técnica” (MILLS, 1975, p. 1959).

⁴⁰ Kent (1965, p. vii-viii) explica que, na Segunda Guerra Mundial – em meio à aliança com os soviéticos contra o Eixo –, se os Estados Unidos não tivessem mobilizado pesquisadores para analisar o material disponível sobre a União Soviética, fundamentalmente de domínio público, Washington saberia pouco mais do que era reportado pela embaixada de Moscou. A mobilização de profissionais e conhecimento de Ciência Social para favorecer as decisões estratégicas dos Estados Unidos é aspecto notável na história do país (Cf. ROCHA, 2020d).

⁴¹ Para Lowenthal (2009), a Inteligência é uma função normal do governo. Na leitura de Kent, o cerne da produção do conhecimento de inteligência não está no uso de meios clandestinos, mas na observação aberta e panorâmica, bem como na pesquisa (KENT, 1965, p. 4). Sendo que uma operação de pesquisa é a busca por estabelecer padrões significativos (meaningful patterns) do que foi observado no passado para tentar estabelecer significado ao que aparente estar acontecendo atualmente. (KENT, 1965, p. 4).

CAPÍTULO 1 – DA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA À ANÁLISE DE GRANDE ESTRATÉGIA

[...] our grand strategy cannot be read in documents and speeches, even those emanating from senior officials. [...] The grand strategy of the United States is something that we fundamentally have to infer from the record of what we have done in the past — a project of historical scholarship and deductive reasoning, doing our best to connect the dots to see what kinds of pictures we made.

– Walter Russel Mead (2004).

Grand strategy is an ecological discipline, in that it requires the ability to see how all of the parts of a problem relate to one another, and therefore to the whole thing. [...] It's about seeing forests and not just trees, about viewing the world as round and not square [...].

– John Lewis Gaddis (2009, p. 9-16).

1.1. Introdução

Como demonstra a história da ciência, a produção do conhecimento não é um processo reto, direto ou simples. Ao contrário, é tortuoso, envolvendo erros na decifragem do objeto, períodos de ciência normal e períodos de crise (KUHN, 1998). O desenvolvimento aos solavancos do conhecimento humano na história demonstra que é por meio da sucessiva retificação dos erros que ocorre o avanço científico e a aproximação à concretude, à verdade (KUHN, 1996; WEBER, 1982; BACHELARD, 2000).⁴²

Nas Ciências Sociais, existem diversas armadilhas epistemológicas de raízes psicológicas, metodológicas ou ontológicas as quais a pesquisa deve identificar e escapar para compreender e explicar o objeto.⁴³ A conceituação, tanto dos fenômenos estudados quanto das condições e dificuldades desse estudo, é indispensável e permite clareza ao processo de conhecimento, sendo um dos melhores métodos para evitar tais armadilhas (WEBER, 1992; SILOVE, 2017). Afinal, não se consegue compreender o mundo sem os conceitos, a maioria

⁴² Bachelard caracteriza que o conhecimento não é a descoberta da verdade, mas a retificação sucessiva de erros, cada vez mais sutis: “En efecto, *se conoce en contra de* un conocimiento anterior, destruyendo conocimientos mal adquiridos o superando aquello que, en el espíritu mismo, obstaculiza a la espiritualización.” (BACHELARD, 2000, p. 15).

⁴³ Em contraponto ao conceito de Bachelard de obstáculos epistemológicos, o qual tem acepção tradicional restrita e fundamentalmente psicológica, utilizamos a ideia de armadilhas epistemológicas em referência, genérica, a obstáculos opacos, de natureza psicológica, metodológica, epistemológica ou ontológica que atuam contra a produção do conhecimento substancial.

elaborados no curso da prática humana sobre a realidade e que, por isso mesmo, podem ser antiquados ou enviesados (DURKHEIM, 2019).

Os objetivos fundamentais deste capítulo são apresentar conceitos do campo de análise de política externa e definir os marcos gerais de uma Análise de Grande Estratégia, delineando um conceito sobre grande estratégia e discutindo tanto as características de sua mudança quanto as principais dificuldades de seu estudo. Tendo em vista o foco da APE em mudanças conjunturais, esta tese se associa à AGE por seu foco em *mudanças duradouras*.

1.2. Análise de Política Externa

1.2.1. Características básicas da Análise de Política Externa

A Análise de Política Externa (APE) é um campo de estudo consolidado dentro da área de Relações Internacionais (SALOMON, PINHEIRO, 2013). Conforme Salomón e Pinheiro (2013, p. 40): “a APE tem como objeto o estudo da política externa de governos específicos, considerando seus determinantes, objetivos, tomada de decisões e ações efetivamente realizadas.”⁴⁴ Outra definição de APE indica que ela é: “[...] the study of how states, or the individuals that lead them, make foreign policy, execute foreign policy, and react to the foreign policies of other states.” (POTTER, 2010, p. 1). O objeto da análise pode ser tanto uma única decisão específica quanto uma constelação, ou sequência, de decisões em uma situação particular (HUDSON, 2005, p. 2).⁴⁵ Um dos objetivos principais da APE é explicar por qual razão um indivíduo ou grupo de indivíduos, operando dentro de um ambiente doméstico estruturado, decidiu perseguir um curso de ação no plano internacional e não outro. (GONÇALVES, PINHEIRO, 2020).

Surgida na década de 1950, a APE é caracterizada por abordagens ecléticas que destacam, sobretudo, os determinantes domésticos da produção da política exterior dos Estados. Estudos de APE tipicamente envolvem explicações multicausais, a integração de níveis de análise e a incorporação de conceitos de outros ramos das Ciências Sociais (GONÇALVES, PINHEIRO, 2020; HUDSON, 2005). Com essa perspectiva, a APE se enquadra na tradição compreensiva das Ciências Sociais a qual, diferentemente da tradição explicativa, não pretende

⁴⁴ As autoras também afirmam que a política externa não se confunde com a “ação externa”, esta última definida como conceito amplo que “inclui todo tipo de contatos, planejados ou não, de um governo com outro ator fora de suas fronteiras” (SALOMÓN, PINHEIRO, 2013, p. 41). Uma decisão de política externa, por sua vez, não implica apenas a decisão de “agir” e como, mas também decisões sobre “não agir” e até mesmo o “não decidir” (HUDSON; DAY, 2020, p. 4).

⁴⁵ “Often one may be examining not simply a single decision or indecision, but a constellation and/or sequence of decisions taken with reference to a particular situation.” (HUDSON, 2005, p. 5).

identificar leis da natureza universais e prever acontecimentos, mas prover uma compreensão interpretativa da ação humana (HOLLIS, SMITH, 1990).

Conforme Hudson, a APE tem foco no processo decisório (*decision making*) e na decisão, não nos resultantes internacionais da política externa, os quais são conformados por uma miríade ainda maior de atores e condições. Logo, a: “[...] APE deixa de problematizar os resultados (*outcomes*) das relações entre as diversas unidades (Estados) no sistema internacional, concentrando-se nos processos internos aos Estados que produzem a política externa como resultado.” (CASARÕES, 2011, p. 17). Conforme as três imagens, ou níveis de análise, de Kenneth Waltz (2001) – o indivíduo, o Estado e o sistema interestatal –, o foco da APE está nos dois primeiros níveis.⁴⁶ De outro lado, neorrealistas enfatizam os efeitos do sistema interestatal.

A APE é abordagem contrastante à escola realista de relações internacionais, em particular ao realismo estrutural de Waltz. Estudos de APE estão nucleados na “teoria do ator específico” e não na “teoria do ator geral” que pautaria a parcela significativa dos estudos de relações internacionais. (HUDSON, 2005; GONÇALVES, PINHEIRO, 2020).

Assim, a APE propugna uma ontologia distinta da tradição realista em relação ao Estado, evitando a excessiva simplificação de representar o Estado como ator coeso e autônomo (LIMA, 2000). De acordo com Maria Regina Soares de Lima (2000, p. 271): “[...] a representação do Estado como ator coeso e autônomo além de constituir uma excessiva simplificação na representação de um ator complexo, adota como script cognitivo o modelo germânico de formação do Estado”. Esse modelo, ao retirar o peso causal da política doméstica, é inadequado para tratar as políticas públicas de Estados poliárquicos.⁴⁷ No mesmo sentido, Snyder et al. (1954, p. 53 *apud* HUDSON, 2005, p. 6) afirmam que não se deve subscrever à leitura simplista do Estado como uma abstração metafísica.

Em contraponto a esse modelo realista simplificado – muitas vezes referenciado como *modelo de bolas de bilhar* que variam apenas de tamanho –, para a APE os Estados têm uma variabilidade mais significativa, contendo combinações singulares de elementos universais e particulares. Cada sociedade e cada estrutura de política exterior é conformada por combinação

⁴⁶ Conforme Gonçalves e Pinheiro (2020, p. 25): “[...] a APE investiga questões relativas ao impacto do sistema internacional e, principalmente, dos determinantes domésticos na produção das diretrizes internacionais dos Estados [...]”

⁴⁷ Desse modo, para Lima (2000, p. 271), não foi “[...] o modelo anglo-saxão liberal que serviu de template à representação realista do Estado e do sistema anárquico internacional.”

única de elementos universais, por participarem do mesmo sistema e serem feitas por seres humanos, e elementos idiossincráticos, por suas características singulares históricas, geográficas, culturais e sociais.

As abordagens de APE consideram que a história e cultura de uma sociedade, assim como a composição e desenho de suas instituições decisórias, são elementos determinantes para o comportamento externo e, portanto, o interesse nacional é concebido não como um aspecto perene, mas determinado contextualmente pelo grupos e decisores com maior acesso e poder de influência perante o aparato estatal de formulação de política externa.⁴⁸

Na perspectiva do realismo estrutural (neorrealismo), como uma teoria de terceira imagem (WALTZ, 2001), os interesses dos Estados são definidos pelo sistema internacional e por suas capacidades relativas e não a partir da composição social doméstica (forças sociais e ideias dominantes) ou da geografia e trajetória histórica peculiar de cada sociedade (COX, 1981; LAYNE, 2006; GOWAN, 2010; SPYKMAN, 1942).⁴⁹ Para a abordagem neorrealista, os Estados seriam monólitos racionais a-históricos (ROCHA, 2020a).⁵⁰

Como desdobramento dessas distintas escolas epistêmicas, observa-se que enquanto tradicionalmente o foco do realismo estrutural é na continuidade, a APE tem especial atenção à mudança em política externa. A APE mobiliza o conceito de “policy substitutability” indicando que os decisores podem usar diferentes instrumentos de política externa para atingir um objetivo similar, não existindo uma relação necessária de respostas a ameaças identificadas como de segurança com um instrumento conexo, como a força.⁵¹

A APE entende que o descarte teórico, *a priori*, de um conjunto de variáveis relevantes de primeira e segunda imagem, como as singularidades de cada sociedade e de seus decisores, debilita o esforço de compreender o processo multicausal que conforma a decisão de política externa. Portanto, diferentemente de teorias sistêmicas que buscam explicar o comportamento das unidades – os Estados – a partir dos estímulos do sistema internacional, a APE abre a caixa-

⁴⁸ Nesse sentido, Trubowitz identificou que ao longo do século XX não existiu um conceito nacional unificado dos Estados Unidos decorrente de um consenso social, sendo esse conceito maleável e dependente das circunstâncias da política doméstica e internacional. (Cf. FUSER, 2005).

⁴⁹ Para o realismo estrutural de Mearsheimer, o militarismo prussiano e o revanchismo, desdobramentos da história alemã, seriam elementos de pouco valor para explicar a política externa do Terceiro Reich, a qual teria sido pautada, sobretudo, por cálculos racionais (MEARSHEIMER, 2014, p. 217-219; ROSECRANCE, 2002).

⁵⁰ A leitura dos Estados como “mônadas” (COX, 1987) está presente tacitamente em Waltz e explicitamente em Mearsheimer.

⁵¹ Conforme Hudson e Day: “[...] for any possible combination of material and structural conditions, there will still be variability in resulting foreign policy. FPA’s agent-oriented and actor-specific theory is crucial to explaining that variability.” (HUDSON, DAY, 2020, p. 8).

preta (*black box*) do Estado para compreender como as preferências distintas dos atores domésticos são processadas para conformarem a política externa (HUDSON, 2005; GONÇALVES, PINHEIRO, 2020). Após o final da Guerra Fria e o surgimento da “unipolaridade”, até mesmo neorrealistas passaram a dar maior destaque para as dinâmicas domésticas da superpotência de forma a explicar os resultados internacionais (Cf. GOWAN, 2010; LAYNE, 2006).⁵²

1.2.2. A política doméstica e os múltiplos atores com potencial influência

Ao abrir a caixa-preta, a APE destaca o papel da política doméstica e a profusão de atores com capacidade de influenciar o processo decisório. Da ideia de consenso e de ator unitário, passa-se à ideia do conflito entre indivíduos, coalizões, grupos organizados e instituições para determinar o curso de ação estatal. Esse embate, inclusive, é proposto pelo próprio sistema constitucional dos Estados Unidos: “The president is the commander-in-chief, the chief negotiator, and the chief diplomat but the Congress makes laws, must ratify treaties, and appropriates funds. The focus is on shared responsibility and an ‘invitation to struggle’ [...]” (HERMANN, 2011, p. 6).

Para Milner (1997), só é possível compreender a política externa com referência à política doméstica: “[...] domestic politics and international relations are inextricably interrelated.” (MILNER, 1997, p.3). Assim, Milner defende a necessidade de relaxar dois pressupostos do realismo estrutural, quais sejam: que os Estados são atores unitários, e que os Estados são os atores principais ou exclusivos. Conforme Milner: “[...] states are not unitary actors; that is, they are not strictly hierarchical but are polyarchic, composed of actors with varying preferences who share power over decision making.” (MILNER, 1997, p. 11).

Uma abordagem que destaca o entrelaço constante entre o nível doméstico e o internacional é o conceito de “Jogo de Dois Níveis” desenvolvido por Putnam, o qual ilumina os constrangimentos interconectados de ações no campo internacional com a dimensão doméstica. A ideia fundamental dos jogos de dois níveis é que “[...] political leaders are constantly playing in the domestic and international arenas simultaneously.” (MILNER, 1997, p.4). Nesse sentido, o comportamento dos líderes só pode ser entendido considerando tanto fatores internos como externos. Conforme Putnam, as negociações internacionais, em sentido

⁵² Dentro da escola realista surgiu o realismo neoclássico que incorpora, como variáveis intervenientes para explicar o comportamento externo dos Estados, variáveis domésticas como a percepção de líderes e a estrutura doméstica dos Estados.

lato, são diretamente vinculadas ao contexto de ratificação doméstico daqueles acordos, não só no momento de conclusão ou ratificação, mas ao longo de todo o processo.⁵³ É relevante para esse jogo de negociação a credibilidade doméstica da liderança política, a qual determinará se um acordo tende a ser implementado.⁵⁴

Outra perspectiva influente de APE, com elevado poder explicativo, é o “Modelo da Política Burocrática” desenvolvido por Graham Allison. Nesse modelo a política externa decorre de um jogo político protagonizado entre os líderes das burocracias estatais, trata-se de um processo de barganha, no qual tipicamente são necessárias concessões para a decisão ser tomada. (HUDSON, 2005; GONÇALVES, PINHEIRO, 2020).⁵⁵ Conforme Allison (1971, p. 258), esse modelo foca: “[...] in greater details on the individuals who constitute a government and the politics and procedures by which their competing perceptions and preferences are combined.” Essa perspectiva entende o comportamento do governo: “[...] como o resultado dos jogos de barganha intranacionais. Os líderes políticos no topo do governo e os que ocupam altas posições nas organizações formam o círculo de jogadores centrais.” (GONÇALVES, PINHEIRO, 2020, p. 137).

Autores como Risse-Kapen (1994) e Krasner (1977) destacam a importância de compreender as características da estrutura estatal de um país para compreender os constrangimentos gerados ao processo decisório de política externa. Conforme Risse-Kapen (1994, p. 210): “[...] the United States represents, of course, a comparatively society-dominated domestic structure with a strong organization of interest groups in which societal demands can be mobilized rather easily.” Krasner (1977, p. 645-648) caracteriza que a estrutura estatal dos Estados Unidos é fraca, permeável à atuação dos grupos de interesse, não sendo simples estabelecer novas diretrizes ou extrair recursos da sociedade para realizar determinadas políticas (*Ibid*, p. 669-671). Como desdobramento, surge a necessidade de atos de persuasão de oficiais do Executivo para conduzir iniciativas de seu interesse custosas, seja do ponto de vista econômico ou político.

⁵³ Cenários de apoio doméstico irrestrito contraditoriamente estabelecem um *winset* amplo, o que reduz o poder de barganha do negociador. Noutra ponta, a improbabilidade de ratificação de um acordo doméstico gera um *winset* diminuto, o qual oferece maior poder de barganha ao negociador.

⁵⁴ Trata-se de situação particularmente relevante para presidentes sem apoio congressional ou em situação de pato manco (*lame duck*).

⁵⁵ Nesse jogo inter-organizacional, as ideias dos líderes das organizações são menos um artigo de fé individual do que a defesa dos interesses daquela organização, conforme a frase de Rufus Miles: “Where you stand depend on where you sit.”

Milner (1997) considera que os três atores mais influentes no processo decisório dos Estados Unidos são os membros do poder Executivo, os membros do poder Legislativo e os grupos de interesse. Esses atores têm preferências básicas, conformando uma estrutura de preferências domésticas. No Executivo, os principais atores são os presidentes, ou primeiros-ministros, que têm por objetivo maior maximizar as chances de reeleição de si ou de seu grupo político. No Legislativo, congressistas também buscam esse apoio eleitoral, mas o escopo de atenção é reduzido envolvendo o seu reduto eleitoral (*constituency*), o qual representam. De outro lado, grupos de interesse objetivam maximizar seus lucros. (MILNER, 1997; GONÇALVES, PINHEIRO, 2020, p. 168). A partir dessa caracterização, Milner (1997) sugere analisar a configuração das instituições políticas, particularmente a relação Executivo e Legislativo de modo a compreender como o poder é compartilhado.

Nesse sentido, a formulação de política externa em áreas singulares, como segurança e comércio, envolve instituições distintas e processos decisórios mais fechados, como no DOD, ou abertos, como no USTR. Conforme Keohane e Milner (1996), o comércio é um dos temas que mais produz mobilização doméstica, tendo em vista o impacto crescente das importações e exportações para as sociedades. Em decorrência da possibilidade de que um dado curso de ação gere custos e benefícios assimétricos, como efeitos redistributivos de recursos domésticos, os grupos de interesses domésticos e os atores do Executivo e Legislativo tendem a formar coalizões para defender seus objetivos e influenciar as políticas do Estado. (LIMA, 2008; DESTLER, 2005).

Ainda nessa dimensão, Lima (2008) indica que nos Estados Unidos há intensa interlocução entre sociedade e governo nas questões comerciais: “[...] diversas agências do Executivo e comissões do Congresso, favorecem a interação entre grupos de interesse, Legislativo e Executivo.” (LIMA, 2008, p. 25). Nesse sentido, no Representante Comercial dos Estados Unidos há participação formal de representantes de empresas e associações privadas em sua estrutura, além de ser *accountable* ao Legislativo, com a presença de legisladores tanto nos processos de formulação quanto no de negociação.

É desse entrelaço entre atores, com poderes e interesses diferenciados, bem como ideias singulares, que a política externa comercial é formulada (DESTLER, 2005). Nessa área, o processo decisório se aproxima não ao conceito de hierarquia, mas ao conceito de Milner sobre a poliarquia: “I call polyarchy, a structure more complex than either anarchy or hierarchy in which relations are shaped like a network.” (MILNER, 1997, p. 11).

Desse modo, a política externa pode ser interpretada como uma política pública. Isso quer dizer que a política externa é uma política governamental, decorre daquilo que o governo decide fazer ou não fazer. Decisão que não é autônoma, mas conformada por coalizões internas, jogos de barganha, e aspectos inerentes à dinâmica política (GONÇALVEZ, PINHEIRO, 2020, p. 116). Conforme a discussão de Pinheiro e Milani sobre a política externa: “[...] sua ontologia não está nos Estados, mas nos governos [...]. Em algum momento, portanto, as políticas de Estado foram, sem dúvida, políticas de governo.” (*apud* GONÇALVEZ, PINHEIRO, 2020, p. 116). A política externa está no “[...] rol das ações de escolhas de um governo” (GONÇALVES, PINHEIRO, 2020, p. 119).⁵⁶

Perante o vasto aparelho burocrático dos Estados modernos, a complexidade dos temas de decisão e a pluralidade de interesses sociais e organizacionais envolvidos, fica evidente que o processo decisório é complexo e tipicamente não determina, de antemão, qual conjunto de interesses prevalecerá e qual curso de ação será seguido. Hermann, Hermann e Hagan (1987 *apud* GONÇALVES, PINHEIRO, 2020, p. 150) diferenciam três unidades de decisão, o líder predominante, com capacidade de paralisar a oposição; o grupo único composto por indivíduos que coletivamente selecionam um curso de ação; e as coalizões de múltiplos atores autônomos, nenhum dos quais têm capacidade de decidir por si e forçar a decisão. Coalizões são formadas, em geral, caso a caso e o interesse, ou possibilidade de atenção, do decisor predominante, o presidente, é raro. Desse modo, há considerável latitude tanto para o processo decisório ocorrer quanto para a implementação, ou não, da decisão.⁵⁷

Ainda que o presidente não se envolva na decisão ou que não compreenda todas as suas implicações, para a opinião pública a política externa é personalizada no líder predominante, ideia reforçada pelos assessores do líder do Executivo, os quais tipicamente:

[...] foster the perception that the president is not merely at the center of everything but is in fact the driving force for every action taken by the U.S. government. [...] In reality, however, the actions and words issued in the name of the president generally reflect the views of the officials working beneath him. (MANN, 2004, p. xviii-xix).

Ao considerar que política doméstica e a política externa têm a mesma natureza de política governamental, a APE rompe com uma das teses mais fundamentais do realismo

⁵⁶ Salomón e Pinheiro (2013, p. 41) acrescentam que a política externa é uma política pública singular por ser implementada fora das fronteiras estatais, situação em que é mais provável um distanciamento, *gap*, entre os objetivos e os resultados.

⁵⁷ E mesmo o envolvimento direto do líder predominante não garante que suas preferências prevaleçam. Nesse sentido, por não ter conseguido obter suporte doméstico, o presidente democrata Carter teve de desistir de retirar tropas da Coreia do Sul (CHIVVS et al., 2024).

estrutural: a defesa da separação absoluta entre a política doméstica e a política externa (LIMA, 2000; GONÇALVES, PINHEIRO, 2020).⁵⁸ Conquanto essa ruptura seja abominada pela escola realista por possibilitar que a política externa seja concebida, logo conduzida, por interesses “paroquiais”, trata-se de uma tese epistemológica necessária para compreender o comportamento exterior concreto dos Estados.⁵⁹

1.2.3. O papel das ideias na formulação de política externa

Nas abordagens sistêmicas de relações internacionais o papel das ideias não é relevante. Essas perspectivas trabalham com modelos racionalistas como ponto de partida, assumindo atores auto-interessados que maximizam sua utilidade: “In such models, actors’ preferences and causal beliefs are given, and attention focuses on the variation in the constraints faced by actors. Most analysts who rely on such approaches have relegated ideas to a minor role” (GOLDSTEIN, KEOHANE, 1993, p. 4).

Estudos da psicologia, porém, já demonstraram que a imagem do homem como uma máquina racional é ilusória e que há capacidade limitada do cérebro de processar informações (HEUER, 2003).⁶⁰ No funcionamento normal da mente humana, há a tendência de simplificação mental no processamento de informações, a qual gera erros de raciocínio chamados vieses cognitivos (Cf. KAHNEMAN, 2011; HEUER, 2003). Janis desenvolveu o conceito de *groupthink* para destacar a relevância da dimensão cognitiva, particularmente os efeitos negativos, no processo decisório: o *groupthink* é um estilo de pensamento em que grupos pequenos e coesivos tendem a aceitar conclusões que aparentem ser um consenso do grupo, mesmo que os membros não acreditem serem essas conclusões corretas ou ótimas. Para a autora, esse estilo de pensamento reduz a eficiência na solução coletiva de problemas.

Concretamente, o modelo do ator racional é menos útil do que o modelo, por exemplo, de racionalidade limitada (*bounded rationality*) de Herbert Simon. A perspectiva de Simon,

⁵⁸ Essa preocupação de interferência da política doméstica na política externa é particularmente cara à tradição realista. Essa tradição pode ser entendida não só como um método de estudar as relações internacionais, mas como uma perspectiva normativa para ensinar lideranças nacionais a agirem de modo distinto quando atuarem externamente, abstraindo suas preocupações típicas da política doméstica. (Cf. LIMA, 2000).

⁵⁹ O *think tank* do Pentágono, o *Office of Net Assessment*, realiza inúmeros estudos sobre cultura estratégica dos países de interesse para o planejamento de defesa dos Estados Unidos, não trabalhando com uma hipótese de ator racional.

⁶⁰ Heuer, recontando a literatura sobre o processamento analítico do cérebro, indica que a mente humana tem dificuldade em lidar com situações complexas, seja produzidas naturalmente ou induzidas por meio de mistificações e engano. Conforme Heuer (2003), lastreado em pesquisas científicas experimentais, as fraquezas e vieses são inerentes ao processo de pensamento humano. Nesse contexto, ele propõe técnicas, como a análise de hipóteses competitivas, para aprimorar a análise de processos complexos nos quais a informação é ambígua ou distorcida deliberadamente (HEUER, 2003)

relembrando a porção de irracionalidade intrínseca às decisões humanas, indica a situação tanto de informações limitadas para a tomada de decisão quanto a tendência humana a decisões satisfatórias, subótimas. Com o conceito de racionalidade limitada, Simon argumentou que, em decorrência do limite de capacidade, a mente humana não consegue lidar diretamente com a complexidade do mundo: a mente constrói modelos mentais simplificados da realidade e trabalha com esses modelos.⁶¹ Conforme Heuer (2003, p. 3): “The concept of bounded rationality has come to be recognized widely, though not universally, both as an accurate portrayal of human judgment and choice and as a sensible adjustment to the limitations in how the human mind functions.”

A partir do modelo de racionalidade limitada, o papel do processamento das informações – as ideias – desponta como aspecto crítico para entender o comportamento humano e institucional. Assim, para a APE, as ideias não são epifenômenos ou desimportantes, conforme Hudson:

The mind of a foreign policy maker is not a tabula rasa: it contains complex and intricately related information and patterns, such as beliefs, attitudes, values, experiences, emotions, traits, style, memory, national, and self-conceptions. Each decision-maker's mind is a microcosm of the variety possible in a given society. (HUDSON, 2005, p. 10).

A centralidade das ideias é demonstrada quando se compreende que a política externa, enquanto política pública, busca responder a um “problema”. Para Hermann (2001) é a partir de um estímulo, doméstico ou internacional, que é gestado um problema que desafia os formuladores de política exterior. A definição desse problema indica a centralidade do processo perceptivo e a importância de compreender o quadro conceitual dos decisores:

By problem is meant a perceived discrepancy between present conditions and what is desired. As this definition implies, problems are subjective. The nature of the problem—and, indeed, whether one exists at all—depends on policymakers' perceptions. Accordingly, different policymakers, and different governments, may observe the same state of affairs but recognize distinctive problems or no problem at all. (HERMANN, 2001, p. 53).

Conforme Hudson (2005, p. 7), os clássicos da abordagem cognitiva persuadiram os acadêmicos de que as particularidades dos seres humanos que fazem a política externa têm importância vital para entender as decisões de política externa. Entre os clássicos da abordagem cognitiva, Sprout e Sprout (1965) desenvolveram o conceito de *psycho-milieu* para indicar o ambiente operacional e internacional percebido e interpretado pelos decisores, o qual poderia diferir do ambiente operacional efetivo, gerando decisões insatisfatórias (HUDSON, 2005). A

⁶¹ Conforme Heuer (2003, p.10): “A mind-set is akin to a screen or lens through which one perceives the world.”

obra clássica de Jervis também discute a influência das percepções e falhas de percepções (*misperceptions*) na política internacional, e atribui centralidade ao papel das crenças e das imagens dos decisores sobre o “outro” na explicação de decisões e políticas (JERVIS, 2010; GONÇALVES, PINHEIRO, 2020).

Holsti destacou a “concepção do papel nacional” (*national role conception*): “[...] to capture how a nation views itself and its role in the international arena.” (HUDSON, 2005, p. 12). Segundo o autor, as percepções da elite sobre esse papel nacional são as mais relevantes na escolha de política externa. (HUDSON, 2005, p. 12). Essa concepção é influenciada pelo caráter societal, produto específico do processo de socialização da nação, gerando as diferenças de comportamento nacionais (HUDSON, 2005, p. 12). Uma concepção próxima é apresentada por George ao discutir o conceito de código operacional (*operational code*) que envolveria identificar as crenças nucleares das lideranças sobre: a inevitabilidade de conflito no mundo; a estimativa de seus poderes de mudar eventos; e exploração dos meios e estilos preferidos na busca dos objetivos (*apud* HUDSON, 2005, p. 11). Conforme Potter (2010), os esforços para compreender o código operacional de análise envolvem determinar como as ideias nucleares dos decisores formatavam as suas reações em política externa.

Goldstein e Keohane (1993), seguindo a tradição positivista, propuseram duas tipologias para a compreensão das ideias: uma segmentando as ideias sobre política externa e outra segmentando os mecanismos de influência dessas ideias nos resultados políticos. Eles buscam compreender a conexão das ideias com as decisões políticas e definem ideias como “beliefs held by individuals” (GOLDSTEIN, KEOHANE, 1993, p. 3). Segundo Goldstein e Keohane (1993, p. 16), as ideias: “[...] serve the purpose of guiding behavior under conditions of uncertainty by stipulating causal patterns or by providing compelling ethical or moral motivations for action.” Para os autores, seguindo a tradição weberiana, as ideias e os interesses têm peso causal na explicação da ação humana.

Para Goldstein e Keohane há três *idealtypen* de ideias: (i) visões de mundo; (ii) crenças normativas; (iii) crenças causais. As visões de mundo (*world visions*), ou cosmovisão, são aquelas de raízes ontológicas, de maior impacto, determinando como o mundo é. Nessa situação de elevado impacto, as ideias definem o universo de possibilidade das ações e estão entranhadas nas concepções das pessoas sobre suas identidades. As crenças normativas (*principled beliefs*), ou deontológicas, determinam como o mundo deveria ser, estabelecendo distinção entre o certo e o errado, entre o justo e o injusto, conformando doutrinas que direcionam a ação. Crenças normativas muitas vezes são justificadas em visões de mundo, mas as visões de mundo são

amplas o suficiente para permitir crenças normativas distintas. As crenças causais (*causal beliefs*) são crenças sobre relações de causa e efeito, fundamentalmente sobre como o mundo funciona, que propiciam guias aos indivíduos sobre como alcançar seus objetivos. A autoridade das crenças causais deriva de um consenso compartilhado das elites reconhecidas, sejam elas os anciões da vila ou os cientistas nas instituições de elite. (GOLDSTEIN, KEOHANE, 1993; FUSER, 2011).

Segundo os autores, há três caminhos a partir dos quais as ideias têm potencial de influenciar os resultados políticos. O primeiro é quando as ideias funcionam como guias à ação (*ideas serve as road maps*): “[...] ideas become important when actors believe in the causal links they identify or the normative principles that they reflect.” (GOLDSTEIN, KEOHANE, 1993, p. 12). Segundo os autores, quando a política é percebida como uma arena em que há contínua incerteza sobre seus interesses e como maximizá-los: “[...] the need for ideas to act as road maps becomes apparent. Ideas serve the purpose of guiding behavior under conditions of uncertainty by stipulating causal patterns or by providing compelling ethical or moral motivations for action.” (GOLDSTEIN, KEOHANE, 1993, p. 16). Os autores consideram que uma mudança nesse tipo de ideia ocorre quando um conjunto de ideias é descreditado por eventos ou quando uma nova ideia é tão persuasiva que captura a atenção de um grande número de atores. (GOLDSTEIN, KEOHANE, 1993, p. 16).

No segundo caminho as ideias funcionam como “pontos focais e cola” (*ideas as focal points and glue*). Nessa situação, o papel chave das ideias é de mitigar os problemas de coordenação que surgem a partir da ausência de soluções de equilíbrio.

O terceiro caminho implica que quando ideias são incrustadas em regras e normas elas passam a ser institucionalizadas, constringendo as políticas públicas: “[...] ideas embedded in institutions specify policy in the absence of innovation” (GOLDSTEIN, KEOHANE, 1993, p. 13). O foco são as instituições políticas, como agências administrativas, leis, normas e procedimentos operacionais. Conforme os autores:

Ideas have a lasting influence on politics through their incorporation into the terms of political debate [...] Once ideas have influenced organizational design, their influence will be reflected in the incentives of those in the organization and those whose interests are served by it. In general, when institutions intervene, the impact of ideas may be prolonged for decades or even generations. (GOLDSTEIN, KEOHANE, 1993, p. 20).

Os autores recomendam que, com o tempo, o interesse em dado conjunto de ideias pode esvair na sociedade e nos grupos sociais que as instalaram nas instituições, mas a sua

institucionalização pode permitir que essas ideias continuem a exercer um efeito e influenciar a política. Quando desse cenário de institucionalização de ideias: “[...] it is no longer possible to understand policy outcomes on the basis of contemporary configurations of interests and power alone.” (GOLDSTEIN, KEOHANE, 1993, p. 21).

Os autores também defendem que aqueles que estudam as ideias devem buscar o esforço interpretativo: “The student of ideas must engage in attempts at *Verstehen*, the interpretation of meaning through empathetic understanding and pattern recognition, made possible by a shared language and shared tradition.” (GOLDSTEIN, KEOHANE, 1993, p. 27).⁶² Eles finalizam destacando que: “Ideas matter, as a result of a system of interacting multiple causes of which they are a part.” (GOLDSTEIN, KEOHANE, 1993, p. 30).

1.2.4. O conceito de política externa e o conjunturalismo da APE

A APE, enquanto *explanans*, pretende compreender como se dá o fenômeno da política externa, enquanto *explanandum*. O conceito de política externa, porém, ainda deve ser definido. Na acepção tradicional, o conceito de política externa é vinculado ao Estado, em particular às ações dos representantes formais de uma coletividade para fora de sua área de jurisdição. Conforme Hill (2016 *apud* GONÇALVES, PINHEIRO, 2020), a política externa é usualmente entendida como aquilo que um Estado faz em direção a outro ou com outro Estado, fundamentalmente situações de conflito e cooperação. Em chave similar, Hermann (1990, p. 5) explica que a política externa é “a goal-oriented or problem-oriented program by authoritative policymakers [...] directed toward entities outside the policymakers’ political jurisdiction.” Pinheiro propõe a definição de que a política externa é a “conjugação dos interesses e das ideias dos representantes de um Estado sobre sua inserção no sistema internacional tal como ele se apresenta ou em direção à sua reestruturação, balizados por seus recursos de poder.” (PINHEIRO, 2004, p. 7). Conforme Wittkopf, Jones e Kegley (2008, p. 17) a política externa compreende: “[...] the goals that the nation’s officials seek to attain abroad, the values that give rise to those objectives, and the means or instruments used to pursue them.” Outras definições são encontradas na literatura, mas fundamentalmente o conceito diz respeito ao fenômeno da ação, para além de suas fronteiras, dos representantes oficiais de um estado-nação.⁶³

⁶² Os autores consideram que esses juízos calcados na *Verstehen* são hipóteses, não conclusões: “Unless the interpreter’s judgments are evaluated according to systematic standards for assessing the quality of inferences, they remain only the personal view of the observer.” (GOLDSTEIN, KEOHANE, 1993, p. 27).

⁶³ Na leitura sistêmica de Waltz, a política externa busca compreender o comportamento das unidades do sistema internacional, em particular situações em que unidades com capacidades de poder similares agem de modo distinto, isto é, atuam de modo diferente ante um mesmo estímulo sistêmico.

*

A abordagem de APE oferece diversos conceitos, *insights*, úteis para a pesquisa empírica. As análises de APE, porém, tipicamente carregam consigo um conceito vago e conjuntural de política externa. Ao discutir a política externa, trabalhos de APE em geral discutem um único governo e um dado problema, gestado por um estímulo doméstico ou internacional (HERMANN, 2001), enfrentado por ele, buscando compreender a sua decisão. Trata-se de conceito que precisa ser avaliado à luz do objeto selecionado para determinar a sua aplicabilidade epistemológica. Para os fins desta tese, é uma abordagem com contribuições importantes, mas com limitações. Portanto, é necessário, ainda que na forma de esboço, desdobrar um outro esquema analítico.

1.3. Delineando uma Análise de Grande Estratégia

1.3.1. Os conceitos de grande estratégia

O conceito de grande estratégia é articulado diretamente ao de política externa mas tem singularidades. Conforme Silove (2017), é a partir da década de 1990 que o termo “grande estratégia” ganha influência no debate público e na academia, sendo um marco a coletânea organizada por Paul Kennedy “Grand Strategies in War and Peace”, de 1991. A relevância do conceito decorreu, em grande medida, do debate ocorrido nessa década sobre qual deveria ser o novo conceito orientador dos Estados Unidos, tendo em vista o eclipse da Guerra Fria e, logo, da grande estratégia dos Estados Unidos de contenção da União Soviética (Cf. POSEN, ROSS, 1996/97).

O conceito de grande estratégia é simultaneamente muito utilizado e contestado, sem uma definição consensual da literatura acadêmica (SILOVE, 2017). Para alguns autores, trata-se de um termo confuso ou sem sentido. Como observa Silove, uma parte dessa confusão decorre de que a expressão “grande estratégia” faz alusão direta aos temas mais relevantes de um Estado. Com isso, surge o interesse de acadêmicos em atrair essa relevância para o trabalho que desenvolvem (SILOVE, 2017).⁶⁴

Uma forma de delimitar o fenômeno para compreendê-lo, como observa Cruz (2012) e Mahnken (2014), é decompondo o conceito, enfocando no substantivo. A palavra estratégia, do

⁶⁴ O rótulo grande estratégia: “[...] connotes that which is ‘higher-order,’ ‘important’ and ‘complex.’ There is a clear temptation for scholars to include the term in the title of a publication to lend these connotations to that work.” (SILOVE, 2017, p. 30). A observação relembra a de Lowenthal (2009): “[...] analysts are not intellectual ciphers. They are likely to have ambitions and want their issues to receive a certain degree of high-level attention.”

grego *strategós* (general) e *strategika* (as funções do general), é um conceito de aplicação tipicamente militar para designar o “conjunto das operações na guerra” (Cf. CRUZ, 2012, p. 3).⁶⁵ Difere, assim, da tática que designa as necessidades para o sucesso de operações singulares. Em conformidade a essa raiz etimológica, autores como Goffman e Schelling consideram que a estratégia envolve, essencialmente, jogos com oponentes nos quais as decisões são calculadas e interdependentes (Cf. CRUZ, 2012).

No mesmo sentido, Beaufre define estratégia como: “[...] the art of the dialectic of force or, more precisely, the art of the dialectic of two opposing wills using force to resolve their dispute.” (BEAUFRE, 1965, p. 22). Para Mahnken (2014, p. 5-6): “The key features of any strategy are rationality (the existence of political objectives and a plan to achieve them) and interaction with a competitor who seeks at the very least to achieve different objectives if not to thwart the strategist’s ability to achieve its aims.”

Logo, não se trata da ação perante uma matéria passiva, morta, mas contra um outro agente que também calcula, reage, antecipa: “[...] na ação estratégica [...] os obstáculos que ela busca vencer não são criados pela matéria inerte, mas pela ação calculada do oponente.” (CRUZ, 2012, p. 5). Por isso, Cruz (2012, p. 5) considera que a ação estratégica é incompatível com os planos rígidos e requer a avaliação permanente entre o objetivo almejado e os resultados que se está obtendo, promovendo os consequentes ajustes.

Se a “estratégia” surgiu com a guerra, a “grande estratégia” surgiu com as duas grandes guerras do século XX.⁶⁶ Com o alargamento do impacto da guerra e, sobretudo, com a perspectiva de repetição incessante da grande guerra (*horizonte de expectativa* racional aquele tempo dado o *espaço de experiência* do encadeamento de duas grandes guerras), emergiu a necessidade prática de conduzir o Estado nesse novo contexto de competição na paz, o que implicou o alargamento do conceito, constituindo uma “nova ideia”.⁶⁷ Na década de 1950, o historiador militar inglês Liddell Hart propugnou o conceito de grande estratégia para designar “[...] o emprego não só dos meios militares, mas de todos os outros recursos de poder – econômicos, diplomáticos, humanos, psicossociais –, para atingir o objetivo político da guerra”. (MELLO, 2015, p. 70). No entendimento de Hart, a grande estratégia deve se preocupar com

⁶⁵ Conforme o general dos Estados Unidos George Marshall, a estratégia se opõe ao “theateritis”: sendo contrária à tendência dos comandantes militares de ver somente as necessidades em seu teatro de operação, e não os requerimentos de lutar a guerra como um todo (GADDIS, 2009, p. 3).

⁶⁶ Não por acaso é citado por Spykman (1942).

⁶⁷ Os conceitos de horizonte de expectativa e espaço de experiência são do historiador Koselleck. A humanidade parece que ainda demorará alguns séculos para superar a ideia de uma nova grande guerra no horizonte. A era nuclear ainda é incompreendida.

os problemas da paz que sucede a guerra e para isso mobiliza seus instrumentos visando à segurança e à prosperidade (STORTI, 2009). Encadeando os conceitos de tática, estratégia e grande estratégia, Hart explica que: “Como a tática é uma aplicação da estratégia em um plano inferior, a estratégia é, portanto, uma aplicação inferior de uma ‘grande estratégia’.” (HART, 1967, p. 336, *apud* CRUZ, 2012, p. 6).

Subjacente a esse conceito de grande estratégia de Hart está, conforme Silove (2017) e Mead (2004), o conceito clausewitziano de estratégia. Para Clausewitz, a estratégia é “[...] the use of engagements for the object [or purpose] of war” (*apud* SILOVE, 2017, p. 9). Desse modo, Hart inseriu tanto uma dimensão temporal maior quanto ampliou os instrumentos, delimitando um novo fenômeno. Na explicação de Mead:

The concept of grand strategy comes to us from the German military writer Carl von Clausewitz. Tactics, said Clausewitz, was about winning battles; strategy was about winning campaigns and wars. Grand strategy was about deciding what wars to fight. Tactics was for generals and other officers; strategy was the business of the general military headquarters; and grand strategy was for ministers and kings. (MEAD, 2004, Cap. 1).

A literatura contemporânea oferece diversas definições para o fenômeno da grande estratégia. Conforme Silove (2017), duas são as mais correntes. Uma indica que a grande estratégia é “[...] a political-military, means-ends chain, a state’s theory about how it can best ‘cause’ security for itself” (POSEN, 1984 *apud* SILOVE, 2017). A outra indica que a grande estratégia é: “[...] concerned with peace as much as (perhaps even more than) with war. It [is] about the evolution and integration of policies that should operate for decades, or even centuries. It [does] not cease at a war’s end, nor commence at its beginning.” (KENNEDY, 1991 *apud* SILOVE, 2017).

Na leitura sintética de Gaddis (2009, p. 7): “[...] grand strategy is the calculated relationship of means to large ends.” Já para Dueck uma grande estratégia é: “[...] a calculated relationship on the part of national leaders of ends and means in the face of one or more potential external opponents.” (DUECK, 2011, p. 31). Segundo ele, a grande estratégia inclui meios e fins não militares, mas apenas quando há a possibilidade de uso da força que se deve falar em grande estratégia. Ele conclui que: “Grand strategies are a kind of conceptual road map, describing how to identify, prioritize, and match national resources to national interests against perceived threats.” (DUECK, 2011, p. 31).

Para Earle, a grande estratégia é: “[...] the art of controlling and utilizing the resources of a nation [...] to the end that its vital interests shall be effectively promoted and secured

against enemies, actual, potential, or merely presumed.” Segundo Art, a grande estratégia deve estar restrita ao uso dos meios militares para a obtenção dos fins políticos: “[...] a grand strategy tells a nation’s leaders what goals they should aim for and how best they can use their country’s military power to attain these goals.” (ART, 2003, p. 1). De outro lado, Doshi oferece uma explicação mais ampla:

Grand strategy is a state’s theory of how it can achieve its strategic objectives that is intentional, coordinated, and implemented across multiple means of statecraft – military, economic, and political. What makes grand strategy ‘grand’ is not simply the size of the strategic objectives but the fact that disparate ‘means’ are coordinated together to achieve it. (DOSHI, 2021, p. 6).

Para Murray (2010), a grande estratégia é uma matéria exclusiva de grandes Estados, ou grandes potências, visto que somente grandes Estados têm latitude para agir no cenário externo. Murray observa que aqueles que tentaram executar uma grande estratégia agiram para além das demandas do presente, tomando uma visão de longo prazo e não simplesmente reagindo aos eventos contemporâneos: “[...] those who develop a successful grand strategy never lose sight of the long-term goal, whatever that might be, but are willing to adapt to the difficulties of the present in reaching toward the future.” (MURRAY, 2010, p. 77).⁶⁸

Nesse sentido, Gonçalves e Teixeira (2019) consideram que a grande estratégia é o mais elevado e abstrato plano de condução dos negócios do Estado nas relações que este mantém com os demais Estados. Trata-se de prerrogativa exclusiva das grandes potências, precisamente aquelas com aspiração hegemônica. Por seu turno, outros atores estatais, sem poder suficiente, traduzem a busca de seus interesses nacionais na formulação de política externa. No caso das grandes potências, a política externa é submetida à grande estratégia, a qual tem um intuito antecipatório:

[...] trata-se de um quadro de referência intelectual flexível e necessariamente adaptável a variáveis de todo o tipo, composto de diretrizes e objetivos de médio e longo prazo [...]. Quadro este que reflete e sintetiza uma visão de mundo responsável por acomodar demandas com diferentes interesses [...]. (GONÇALVES, TEIXEIRA, 2019, p. 181)

Para Michael Green (2017, p. 2), a grande estratégia requer uma série de atributos, como a avaliação de ameaças, a integração e coordenação dos recursos de poder, a priorização dos objetivos estratégicos e a flexibilidade perante desafios:

⁶⁸ Para ele, a grande estratégia requer reconhecer e reagir às oscilações contextuais, na paz ou na guerra, e consiste até mesmo na intervenção na tomada de decisão ordinária que envolve a execução da grande estratégia. Implica, portanto, não só decisões dramáticas de grande escala, mas também decisões menores, como reestruturações de organizações.

A grand strategy, after all, requires the deliberate assessment of threats and opportunities, and the measured application of ways and means to achieve national objectives in reference to those threats and opportunities. In contrast to military strategy, grand strategy must incorporate diplomatic, informational, military, and economic tools in a comprehensive approach in times of both peace and war. Then, of course, the strategy has to be implemented. Effective grand strategy requires discipline. There must be clear prioritization of strategic objectives, long-term goals must be distinguished from short-term goals, and vital interests must be differentiated from secondary interests. The distribution of power must be well understood, and flexibility must be preserved as the strategy encounters unforeseen challenges. National will and resources must be harnessed to a single purpose. (GREEN, 2017, p. 2)

Goldstein, por sua vez, explica que uma grande estratégia não estará expressa necessariamente em um documento de planejamento formal e detalhado, mas se apresenta sobretudo no virtual consenso das lideranças sobre a política externa do país.⁶⁹ Esse consenso se demonstraria, temporalmente, no conjunto das decisões tomadas.⁷⁰ Na leitura do autor, até a política cambial integraria uma grande estratégia.⁷¹ Segundo a leitura de Goldstein sobre grande estratégia:

It is labeled “grand” because it refers to the guiding logic or overarching vision about how a country’s leaders combine a broad range of capabilities linked with military, economic, and diplomatic strategies to pursue international goals. Grand strategy in this sense refers to the way a state may coordinate its policies in various domains to reduce the likelihood that they will work at cross-purposes. Grand strategy, then, is *not* simply a label for a comprehensive description of a state’s various foreign policies. Rather, it refers to the central logic that informs and links those policies, the regime’s vision about how it can most sensibly serve the nation’s interests (goals) in light of the country’s capabilities (means) and the international constraints it faces (the context of interdependent choice). (GOLDSTEIN, 2005, p. 19).

Por fim, na avaliação de Nina Silove, o conceito de grande estratégia encontrado na literatura acadêmica é tipicamente amplo o que culmina na perda da especificidade e do poder explicativo: “In such works, grand strategy is used variously to describe plans, organizing principles, and patterns of state behavior.” (SILOVE, 2017, p. 7). Silove distingue três usos típicos do conceito de grande estratégia. No primeiro, que ela caracteriza como grandes planos (*grand plans*), a grande estratégia é concebida como um plano deliberado e detalhado, um documento, em que são expressos os objetivos específicos de longo prazo do Estado:

⁶⁹ Em outra chave, o patrono da inteligência dos Estados Unidos, Sherman Kent (1965, p. xvi), ao defender a necessidade da análise para a produção do conhecimento de inteligência, critica a ideia de alguns analistas de que um único documento ou grupo de documentos, potencialmente obtidos por um espião, revelariam os mais críticos segredos de Estado. Ele argumenta que: “Even the seemingly most valuable document cannot be unquestioningly accepted as the basis for action until it has been evaluated in terms of something other than authenticity of source. (KENT, 1965, p. xviii)”

⁷⁰ Conforme Goldstein (2005, p. 19): “Sometimes it is only possible to identify a state’s grand strategy as it becomes clear over time that foreign policy choices are reflecting a relatively consistent vision that provides a rough guide leaders use to assess the appropriateness of particular military, economic, or diplomatic initiatives.”

⁷¹ Na leitura de Goldstein, a política cambial da China na Crise Asiática de 1996 seria um desdobramento da grande estratégia chinesa de atrair os seus vizinhos.

Grand plans are the detailed product of the deliberate efforts of individuals to translate a state's interests into specific long-term goals, establish orders of priority between those goals, and consider all spheres of statecraft (military, diplomatic, and economic) in the process of identifying the means by which to achieve them. Given their level of detail, grand plans are likely to be—but are not necessarily—set down in written documents. (SILOVE, 2017, p. 23)

No segundo uso pela literatura, que ela caracteriza como grandes princípios (*grand principles*), a grande estratégia é concebida como um princípio orientador da ação:

Grand principles are overarching ideas that are consciously held by individuals about the long-term goals that the state should prioritize and the military, diplomatic, and/or economic means that ought to be mobilized in pursuit of those goals. (SILOVE, 2017, p. 23).

Nesse caso, o estudo dos grandes princípios perpassa investigar ideias singulares: “[...] those consciously held ideas about what the state's overall goals should be and how those goals can be advanced over the long term.” (SILOVE, 2017, p. 28).

Por fim, no terceiro uso do conceito, que ela caracteriza como grande comportamento (*grand behavior*), a grande estratégia é um padrão de comportamento de um Estado ao longo do tempo (SILOVE, 2017).

Grand behavior is the long-term pattern in a state's distribution and employment of its military, diplomatic, and economic resources toward ends. In this context, the ends that receive the greatest relative resources can be deemed to be priorities, but the concept implies no inference that those ends were necessarily prioritized as a result of a grand plan, a grand principle, or any other factor. (SILOVE, 2017, p. 23)

A partir dessa distinção, Silove argumenta que a grande estratégia não necessariamente é intencional e que seria possível a todos os Estados, inclusive os pequenos Estados, ter uma grande estratégia. Além disso, a autora caracteriza três atributos indispensáveis à grande estratégia. O primeiro é o escopo de longo-prazo. Segundo Silove, essa característica decorre da definição de Hart de que a grande estratégia se prolonga para além da guerra em curso para planejar a paz do futuro. Desse modo, a grande estratégia com sua temporalidade longa se diferencia do conceito de política externa, porquanto o estudo da política externa tem uma temporalidade indeterminada (SILOVE, 2017, p. 19). O segundo atributo é o caráter holístico da grande estratégia, no sentido de utilizar todos os elementos, não só os meios militares. Trata-se da mobilização de todos os recursos citada por Liddel Hart. Por fim, o terceiro atributo é a “importância”. A grande estratégia visa realizar *trade-offs* para avançar os interesses mais relevantes do Estado.

1.3.2. Definindo um conceito de grande estratégia

As definições apresentadas oferecem caminhos muito distintos de conceituação do fenômeno. Há conceituações vagas, outras que aproximam a expressão a outros conceitos, mas também há conceituações que ajudam a identificar os elementos essenciais do fenômeno.

As definições influentes de Posen e Kennedy falham em identificar o fenômeno, ou o objeto, que o conceito de grande estratégia se refere (SILOVE, 2017). Na definição interessante, mas imprecisa e inadequada, de Gaddis, poder-se-ia verificar uma grande estratégia até mesmo no âmbito individual. A definição de Dueck, por sua vez, oferece mais atributos específicos e contribuições como a limitação do agente (os líderes nacionais) e a articulação com um oponente. Dueck em seguida, porém, praticamente funde o conceito de grande estratégia ao de política externa, reduzindo a utilidade do conceito. Esse mal entendido fica evidente no seu postulado sobre as “estratégias híbridas” em que cada governo dos EUA têm uma grande estratégia distinta, as vezes mais de uma, para um mesmo alvo (Cf. DUECK, 2011).⁷²

A definição de Earle, por sua vez, apresenta como contribuição, além do oponente percebido ou real, a ideia de que a grande estratégia é inevitavelmente uma arte. Essa definição, porém, culmina na incompletude, tornando-a também insatisfatória. Doshi relembra o ponto fundamental, presente na definição clássica de Hart, da coordenação dos instrumentos de poder do Estado, os quais são direcionados em favor da realização de um objetivo estratégico. Já Art, conforme Silove (2017, p. 20), termina por remover a utilidade analítica do conceito, fazendo da grande estratégia sinônimo de estratégia, um novo rótulo para o velho conceito clausewitziano, o que mais confunde do que esclarece.

Como lembra Goldstein, a grande estratégia não necessariamente é anunciada ou expressa formalmente em documentos. Logo é importante diferenciar os documentos de política declaratória intitulados estratégicos – tais como a *National Security Strategy* – e a grande estratégia de um país, visto que aspectos essenciais não necessariamente são expressos nesses documentos multifuncionais, ou, se o forem, o serão muitas das vezes de modo cifrado.⁷³

⁷² Embora Dueck (2011) faça uma distinção entre mudanças de “primeira ordem” e de “segunda ordem”, na sua análise desponta a ideia de que cada presidente teria uma grande estratégia para o país, o que estabeleceria uma variabilidade histórica que, nos aspectos essenciais, não se verifica. Aqui, cabe lembrar a crítica de Layne a um autor que sustenta tese similar: “[...] Brands depicts each of the four administrations studied as having a discrete grand strategy. This misses a key point: since World War II the United States has had a single grand strategy of primacy; that is, of exercising hegemonic power in the international system. And the tools of U.S. grand strategy have remained constant. To be sure, individual administrations have followed different policy approaches at times, but each has been committed to preserving “American leadership.” (LAYNE, 2015, p. 659)

⁷³ Pecequillo (2010) faz uma apresentação histórica interessante da grande estratégia dos Estados Unidos desde a Segunda Guerra Mundial, mas acaba fundindo o conceito de grande estratégia com os documentos de política

Não é possível, portanto, escapar à necessidade de inferir a grande estratégia a partir do conjunto fragmentado de evidências disponíveis (GOLDSTEIN, 2005; MEAD, 2004).⁷⁴

A distinção de Silove das três categorias de grande estratégia em uso pela literatura é interessante. Contudo, a partir dos argumentos de Cruz (2012) sobre a dinamicidade da interação estratégica e Goldstein (2005) sobre a não necessidade de expressão documental, entendemos que a categoria dos “grandes planos” é plenamente subsumida à categoria dos “grandes princípios”.⁷⁵ Concretamente, inexistente um grande plano sem um grande princípio, mas o inverso não é verdadeiro: é possível que grandes princípios não sejam formalizados e atuem exclusivamente no processo decisório informal.

Por outro lado, é útil a diferenciação de “grandes princípios” e “grandes comportamentos”. Trata-se da distinção dos dois momentos essenciais da grande estratégia. Entendemos, ainda, que esses dois conceitos têm um entrelaçamento causal. É em decorrência de um grande princípio que é possível um comportamento focalizado e consistente por longo período, de modo que uma tese ideacional está, sempre, subjacente a um comportamento estratégico, ainda que essa tese não tenha sido explicitada publicamente, nem seja necessariamente compreendida de modo pleno por decisores atuando contextualmente em áreas específicas ou, ainda, pelo decisor predominante. Um vez instituídas em uma organização, as decisões subsequentes passam a ficar enquadradas naquele curso (GOLDSTEIN, KEOHANE, 1993) mesmo que os novos decisores não compreendam a sua origem, eles ficam submetidos a sua lógica.

Outro aspecto a ser considerado é que as mudanças de grande estratégia, como decorrência lógica das dificuldades de sua realização, não se traduzem em uma política fugaz, ao contrário devem ganhar consistência temporal e sobreviver à troca de governos. Em outras palavras, constituir um padrão histórico de ação estatal, fundamentalmente em política externa, mas não somente nela. Para tanto, precisa de um conjunto de indivíduos que decidam com

declaratória como as NSS do pós-Guerra Fria. Desse modo, sugere a existência, entre 1989 e 2010, de três grandes estratégias. Essa definição de grande estratégia parece-nos inadequada e acaba tornando amorfo, com baixo poder explicativo, o conceito de grande estratégia. Um documento como o DPG de 1992 ou o de Andrew Marshall (2002) tem muito mais valor para estimar a grande estratégia do que documentos multifuncionais, voltados ao público externo, como as NSS.

⁷⁴ Segundo Bazarian (1985, p. 152) há dois métodos de demonstração por provas, de um lado a verificação por meio de provas diretas, práticas e materiais; de outro, a demonstração por provas indiretas, teóricas e lógicas. Nesses termos, a grande estratégia implica a demonstração por provas indiretas.

⁷⁵ Como a própria autora observa, a diferenciação entre esses conceitos está no maior nível de detalhamento dos grandes planos e no nível mais abstrato dos grandes princípios.

consistência ao longo dos anos e décadas, implicando no Estado moderno a necessidade de uma comunidade epistêmica e mecanismos de socialização e transmissão do conhecimento.

O escopo espacial da atuação da grande estratégia é determinado concretamente, a partir da identificação do alvo, do oponente, e dos meios de ação disponíveis aos líderes do Estado. Como indicava Spykman (2020, p. 36): “A natureza do problema a ser considerado definirá não apenas a natureza da análise geográfica, mas também o tamanho da região a ser analisada.” A estratégia, como a grande estratégia, tem nessa dialética com um adversário concreto o seu âmago (MARSHALL, ROCHE, 1976; CRUZ, 2012).

A partir dessa discussão e das definições de Gonçalves e Teixeira, Murray, Green e Goldstein sobre grande estratégia, as quais elencam atributos relevantes para compreender o fenômeno, é possível iniciarmos a circunscrição do fenômeno. Como se observa na definição detalhada e precisa de Green, a grande estratégia pressupõe *diagnóstico, agenda, hierarquia de objetivos e consistência*. Entendemos que a grande estratégia: (i) é uma arte realizada pelos líderes nacionais de grandes Estados; (ii) envolve a coordenação dos instrumentos de poder do Estado, militares e não-militares, com um mesmo propósito; (iii) pretende realizar um objetivo de longo prazo tipicamente contra um oponente externo, ou conjunto de oponentes, que também atuam estrategicamente; (iv) constitui esse objetivo, ou oponente, como referência básica a partir da qual reinterpreta outras de suas políticas, sobretudo externas, mas também domésticas; (v) requer um diagnóstico de ameaças e oportunidades, no qual certas regiões e Estados são priorizados; (vi) implica a atuação em arenas, doméstica e internacional, mutáveis o que requer reavaliações do planejamento, bem como flexibilidade na implementação; (vii) requer, para a durabilidade, uma comunidade de operadores que compartilham um conjunto de ideias similares; (viii) envolve um momento histórico específico de concepção do grande princípio, o qual se expressa na implementação como o grande comportamento; (ix) esse grande princípio orienta fundamentalmente “o que não fazer” e também “o que fazer”.

Desse modo, o conceito de grande estratégia não se confunde com o de política externa. Se, conforme Hermann (2001, p. 53), um “problema” de política externa implica uma discrepância percebida entre as condições presentes e as desejadas, uma “agenda” de grande estratégia implica a realização progressiva, visando ao futuro, de um cenário desejado perante outros possíveis. No mesmo sentido, ao considerar os principais atores de política externa e suas preferências básicas indicados por Milner (1997) dificilmente é concebível a implementação de grande estratégia cujo horizonte temporal e interesse são contraditórios às preferências básicas assinaladas.

Assim, conquanto política externa e grande estratégia envolvam uma discrepância percebida e tenham natureza subjetiva, o referente da grande estratégia, não é o curto prazo nem o governo. Em outras palavras, enquanto a política externa têm atributo governamental, a grande estratégia é uma política estatal que subsiste à troca governamental. Se de um lado a temporalidade da política externa é conjuntural ou indeterminada, na grande estratégia ela é necessariamente longa. A instituição de uma grande estratégia subsumi a política externa desse Estado, fazendo dela um instrumento de sua implementação. Contudo, não é somente a política externa que passa a ser instrumento, de modo que políticas públicas estritamente domésticas, como o fomento de indústrias inicialmente de escopo reduzido, podem estar articuladas a ações setoriais da implementação de uma grande estratégia.⁷⁶

1.3.3. As mudanças de grande estratégia: programa e conceito

As mudanças são constitutivas da política. Líderes são substituídos ou mudam de opinião, as circunstâncias domésticas e internacionais oscilam, os eventos inesperados ocorrem, bem como os interesses dos eleitores estão longe de serem fixos. Além disso, o orçamento é controlado pelo Congresso, dependente da arrecadação vinculada ao desempenho econômico nacional, de modo que o raio de ação do Executivo é constrangido estruturalmente por atores e circunstâncias fora do seu controle. É possível tentar persuadir o Congresso e os eleitores, buscar direcionar as circunstâncias inesperadas para o rumo que se acha correto, mas ainda assim algum grau de mudança é inevitável com o decurso do tempo, especialmente em uma troca de lideranças. Como observa Hermann (1990, p. 3): “Change is a pervasive quality of governmental foreign policy.”

Se tivéssemos apenas o par conceitual mudança e não-mudança teríamos extrema dificuldade para entender essa dinâmica política, sobretudo discriminar comparativamente as mudanças ocorridas na política externa e na grande estratégia. Logo, o esforço analítico requer categorias menos genéricas. Uma primeira distinção seria segmentar as mudanças sutis daquelas mudanças profundas ou, nos termos de Dueck, as mudanças de primeira ordem daquelas de segunda ordem. Embora um avanço, esses conceitos sobre a mudança ainda teriam, cada um, de abranger uma quantidade enorme de fenômenos distintos. Ainda que segmentação mais detalhada do que nosso par conceitual inicial, ainda é insuficiente.

⁷⁶ Exemplos são a política tributária interna chinesa de favorecimento à produção com valor agregado dentro da China ou a política de Biden de incentivo a indústrias estratégicas dentro dos Estados Unidos.

A tipologia de Hermann é uma ferramenta clássica e útil para categorizar as mudanças de política externa.⁷⁷ Segundo o autor, as mudanças dramáticas de política externa ocorrem tipicamente com a entrada de um novo governo: “Many of these dramatic changes in course occur when new governments with different perceptions of the environment and new agendas come to power.” (HERMANN, 1990, p. 4). No entanto, mudanças profundas também são produzidas dentro de um mesmo governo que, após lançar dado curso de ação externo, reconhece a necessidade de alterar fundamentalmente essa trajetória. (HERMANN, 1990, p. 4). O trabalho de Hermann enfoca nas mudanças realizadas por um mesmo governo: “We are concerned here with the latter – what might be characterized as self-correcting change – when the current actors change their course in foreign policy.” (HERMANN, 1990, p. 5).

A partir do trabalho de Goldmann, Hermann qualifica que três aspectos são fundamentais para determinar a probabilidade de mudança de política externa: (i) o grau de institucionalização, ou a extensão do compromisso do governo com a política; (ii) o grau de apoio, ou a extensão em que vários atores domésticos apoiam, são indiferentes ou são contrários à política; e (iii) o grau de saliência, ou a significância da questão na disputa de poder doméstica. (HERMANN, 1990, p. 7).

Desse modo, Hermann propugna uma tipologia na qual as mudanças poderiam ser ordenadas em quatro gradações, da menos profunda à mais radical, sendo elas as mudanças de: (i) ajuste; (ii) programa; (iii) objetivo; e (iv) orientação internacional. A “mudança de ajuste” é relativa ao nível de esforço, maior ou menor, e no escopo dos alvos, mais ou menos numerosos; a “mudança de programa” ocorre nos métodos e meios para atingir os objetivos; a “mudança de objetivo” envolve a transformação nos fins; e a “mudança de orientação internacional” é a mais extrema, modificando integralmente a relação do ator com o mundo. (HERMANN, 1990). Hermann qualifica essa última mudança como a mais drástica: “The most extreme form of foreign policy change involves the redirection of the actor’s entire orientation toward world affairs. [...] Not one policy but many are more or less simultaneously changed.” (HERMANN, 1990, p. 5-6). Em outras palavras, envolve mudanças profundas em palavras e ações em muitas áreas: “International reorientation involves dramatic changes in both words and deeds in

⁷⁷ O modelo de Hermann está na tradição de APE e indica que só se compreende as características e a profundidade de uma mudança por meio da análise empírica. Para uma apresentação sintética de Hermann (1990) ver Gonçalves e Pinheiro (2020, p. 221-222).

multiple issue areas with respect to the actor's relationship with external entities.” (HERMANN, 1990, p. 6).⁷⁸

A tipologia de Hermann é útil a um trabalho de análise de política externa, mas não necessariamente a uma pesquisa sobre a grande estratégia. Como argumentamos na seção anterior, embora os conceitos de política externa e grande estratégia sejam conexos, eles não são idênticos, com diferenças singulares tanto em relação à circunscrição do fenômeno quanto em relação ao seu estudo. Uma grande estratégia tem escopo estatal, subsistindo à troca governamental, e envolve o uso das várias ferramentas de poder do Estado, de modo que até aspectos fora do escopo da política externa, como políticas domésticas, podem estar subsumidos e orientados por uma grande estratégia. Em contraponto, o foco da APE é decididamente governamental, o escopo preferencial é o curto prazo e as ferramentas disponíveis são exclusivamente as direcionadas para fora da jurisdição estatal. Nesse sentido, Silove sugeriu que: “[...] there is an obvious dialogue to be had between scholars of grand strategy and FPA about the extent to which changes in executive administrations cause changes in grand behavior.” (SILOVE, 2017, p. 28).

Desse modo, caso fossemos utilizar a tipologia de Hermann para a análise de grande estratégia o conceito do autor de “International reorientation” – a alteração coordenada e consistente de vários instrumentos de ação exterior – seria aquele que mais se aproximaria da ideia de mudança de grande estratégia. O conceito, porém, traria uma generalidade indesejada para a análise da mudança de grande estratégia, novamente não diferenciando mudanças de menor grau daquelas mudanças mais profundas.

Como o conceito de “grande estratégia” não era corrente ao tempo do artigo de Hermann, ele não foi discutido pelo autor. Desse modo, é interessante ajustar a tipologia de Hermann para estabelecer um instrumental analítico adequado ao nosso objeto. Parece-nos útil reservar um conceito para as mudanças que ganham resiliência temporal, mudanças na orientação estatal, como as mudanças de grande estratégia. É interessante substituir o conceito de reorientação internacional por dois conceitos:

- (i) a *mudança de conceito de grande estratégia* (ou reconceitualização estratégica), na qual *todo o conceito estratégico anterior é substituído*. Uma mudança desse tipo,

⁷⁸ Para o autor, somente nas três últimas categorias é possível falar de mudanças relevantes. Ao seu tempo, Hermann considerava ser possível defender que a derrota do Vietnã e a conhecida síndrome do Vietnã seriam uma situação de mudança de orientação internacional, porquanto geraram uma mudança decisiva nos Estados Unidos em relação à disposição de utilizar forças em larga escala em sua condução da política exterior.

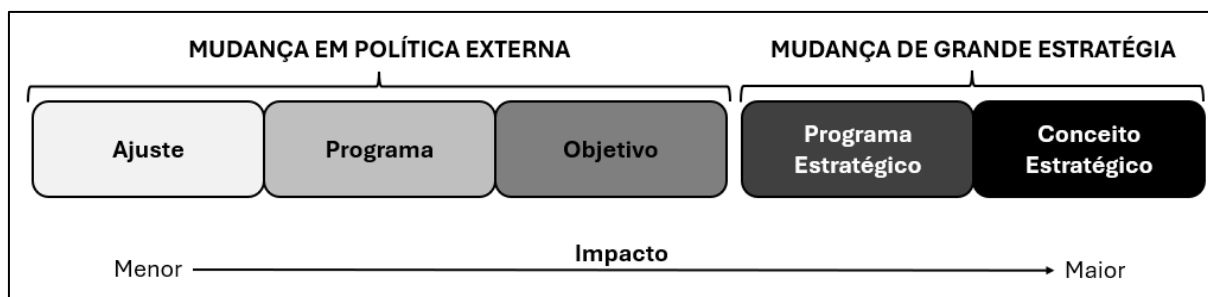
a mais profunda possível, seria aquela em que um país deixa de adotar o isolacionismo e passa a uma estratégia de envolvimento em outras regiões. Um exemplo histórico de mudança conceitual de grande estratégia é o abandono, pela Grã-Bretanha, da estratégia de império após a Segunda Guerra Mundial (PORTER, 2018; GOWAN, 2010).

- (ii) a *mudança de programa de grande estratégia* (ou reorientação estratégica), na qual o conceito estratégico anterior permanece, mas são modificados, de modo a subsistir à troca governamental, aspectos internos tais como adversário estratégico e regiões prioritárias. Um exemplo histórico é a substituição pela Grã-Bretanha da sua competidora estratégica na virada do século XIX para o século XX, a troca da França pela Alemanha imperial.

Nesses termos, o debate na década de 1990 sobre as quatro grandes estratégias dos Estados Unidos, discutidos no capítulo 3, é articulado fundamentalmente à *mudança de conceito de grande estratégia*. De outro lado, uma mudança de *programa de grande estratégia* é articulada a questões subsequentes, como qual adversário estratégico e região a serem priorizados.

Desse modo, é possível estabelecer um *continuum* da mudança que vai daquelas mais sutis, na política externa, para aquelas mais profundas, em grande estratégia. Assim, fica evidente que embora cada governo modifique a política externa, poucos modificam o programa de grande estratégia e raríssimos o conceito de grande estratégia. Desse modo, são concebíveis, conforme a Figura 3, cinco tipos de mudança.

Figura 3 – Tipologia da mudança em política externa e grande estratégia



Fonte: Elaboração própria.

Essa categoria intermediária de “mudança de programa de grande estratégia”, situada entre a mudança de política externa e a mudança de conceito de grande estratégia, também tem potencial heurístico, explicativo. Nos Estados Unidos, é comum a busca pela formação de consensos entre especialistas em política externa dos dois partidos. Essa busca visa, justamente,

dar resiliência às decisões subjacentes a esse consenso, a decisões articuladas por essas ideias. Em outras palavras, inscrevê-las no programa de grande estratégia.

Desta feita, documentos assinados por figuras influentes dos dois partidos, como o Armitage-Nye Report de 2000 propuseram, e renunciaram, não mudanças de política externa (conjunturais), mas *mudanças de programa na grande estratégia*. Por isso, foram documentos utilizados dentro do próprio governo W. Bush pelo NSC para orientar a nova política para o Japão (Cf. SILOVE, 2016).

Por fim, é esperado que quanto maior o impacto da mudança, mais difícil seja a sua operacionalização; quanto maior a ambição, maior o nível de dificuldade. A mudança de conceito tende a ser a mais difícil de ser implementada. Chivvis et al. observam esse aspecto:

[...] the power of the president is considerably diminished when it comes to large-scale strategic change. It is one thing to be able to send forces into battle with the stroke of a pen, but it is another to alter the fundamental approach and posture of the United States in the world. The level of difficulty rises with the level of ambition; the larger the strategic change, the more the president's constraints approach those in domestic policy. (CHIVVIS et al., 2024, p. 61)

1.3.4. Forças centrípetas e forças centrífugas para a mudança

Essa tipologia demonstra que a mudança de grande estratégia é rara, em decorrência da complexidade desse processo. Essa dificuldade decorre não só da existência ou não de grandes estratégias alternativas ou da dificuldade de encontrar consensos, mas da atuação de forças centrífugas tanto estruturais quanto conjunturais (Cf. CRUZ, 2012).

Parte das dificuldades da grande estratégia são compartilhadas com a estratégia. Gray (2014) indica que implementar uma estratégia é difícil porquanto: (i) configura a ponte entre a política e o combate armado; (ii) a estratégia tem natureza extremamente complexa, envolvendo agir sobre dimensões interconectadas e dinâmicas, mudando em paralelo às transformações da tecnologia, sociedade e ideias políticas; (iii) estrategistas são difíceis de serem treinados; (iv) as possibilidades de erro são inúmeras, dadas as variáveis envolvidas; e (v) envolve interação com um outro ator inteligente, inimigo, com capacidades, vontades e meios de ação. Gray (2014, p. 41) pontua que a estratégia envolve, ainda, planejar, estimar e decidir no presente sobre um contexto que ainda não ocorreu e pode não ocorrer: o futuro ainda não aconteceu.

Em relação às forças centrífugas estruturais para as grandes estratégias, destaca-se o grande aparato burocrático do Estado moderno, bem como a composição plural de interesses na sociedade. Conforme Cruz (2012), nas sociedades modernas há elevado grau de

diferenciação funcional. Essa diferenciação dificulta o estabelecimento de um foco consistente no tempo. Diversos autores consideram o regime democrático como uma das forças centrífugas em relação às grandes estratégias. Ainda que a democracia engendre forças centrífugas para a grande estratégia, a avaliação contrastante de que sistemas autoritários não tem processos pluralistas é simplificada e equivocada (Cf. HERMANN, 2001).⁷⁹

No caso dos Estados Unidos, há elevada institucionalização da abordagem do país para o mundo, bem como uma constelação de atores que apoiam *o status quo* em distintas áreas, o que conforma um sistema de política externa resistente a mudanças profundas.⁸⁰ Conforme Chivvis et al. (2024, p. 48): “Absent major external shocks, strategic change remains very difficult in U.S. foreign policy, where policies are often highly institutionalized and supported by many interests and groups in Congress, the different government bureaucracies, the expert community, and the broader public.”

Para Layne (2006) e Gowan (2010) a durabilidade por décadas de uma grande estratégia decorre da composição social das elites dominantes de um país. Conforme Layne (2006, p. 201): “Dominant elites do not hijack the state, they are the state. The United States has pursued hegemony because that grand strategy has served the interests of dominant elites that formed the core of the U.S. foreign policy establishment since at least the late 1930s [...]”

Tempos ordinários também estimulam forças centrífugas conjunturais, que dificultam a mudança estratégica do Executivo. Cruz (2012, p. 10) pontua que: “[...] salvo quando a existência do Estado está em risco iminente, os ‘sinais’ emanados do sistema internacional não têm significado unívoco nem compelem o Estado a seguir uma senda única e necessária.”⁸¹ Na paz, estão presentes inúmeras forças centrífugas lutando cada qual por um direcionamento singular, em conformidade aos seus auto interesses, das políticas públicas.⁸²

⁷⁹ “Western democracies are viewed as having pluralistic processes while authoritarian political systems are seen as hierarchical and highly cohesive, and the policies in Third World polities are determined by the predominant leader’s personal predispositions. In contrast, scholars with area expertise have shown the weaknesses in this argument.” (HERMANN, 2001, p. 50).

⁸⁰ “Overseas events are filtered through an extensive and complex system that governs the making of U.S. foreign policy and is intellectually, politically, and bureaucratically coded to respond robustly to crises in many parts of the world. That system is inherently resistant to change.” (CHIVVIS et al., 2024, p. 62).

⁸¹ É nesse contexto que se discute o conceito de “dividendo da paz” (peace dividend), no qual após o final de uma guerra é maior a demanda pela redução da porção militar no orçamento nacional e um redirecionamento dos recursos – econômicos, políticos e burocráticos – do Estado para atender demandas sociais suprimidas durante o conflito.

⁸² Em outra chave, conforme a caracterização de Michael Howard (1974) – em alusão ao conceito de fog of war –, haveria a existência da “fog of peace” (névoa da paz) para indicar que nos tempos de paz a estratégia ocorre com um maior sentido de incerteza do que na guerra (HOWARD, 1974; MAHNKEN, 2014).

Alguns autores preocupam-se particularmente com a sobreposição de tempos pacíficos e um país pluralista, ou democrático. O diplomata George Kennan, o conceituador da “contenção” da União Soviética, preocupava-se: “[...] that the volatilities of domestic politics would make difficult, if not impossible, for a democracy to sustain a consistent grand strategy.” (GADDIS, 2005, p. 388). Para Lowenthal (2009), o escopo temporal da concepção e ação dos formuladores de política dos Estados Unidos seria curto: “Policy makers in the United States think in four-year blocks of time, the length of any presidential administration – which at best can be extended to eight years with reelection. Therefore, policy makers have difficulty thinking in larger blocks of time because their more limited ability to influence events beyond their tenure.”

No mesmo sentido, Jervis (1998, p. 27), no imediato pós-Guerra Fria, afirmava que a política externa dos Estados Unidos se pareceria muito com as características tradicionais de sua política doméstica, sendo: “[...] shaped less by a grand design than by the pulling and hauling of various interests, ideas, and political calculations. This is the model of pluralism [which] capture a great deal of American politics.” Nesse contexto, Jervis (1998) indica que a ausência de ameaças ou um inimigo evidente no imediato pós-Guerra Fria deixava os Estados Unidos com a “missão impossível” de desenvolver uma grande estratégia coerente.

Essas forças centrífugas – os tempos ordinários, o pluralismo de interesses, a elevada institucionalização do curso de ação externo e a composição das elites – que dificultam a mudança estratégica precisam ser contrabalançadas pela ação de forças centrípetas para propiciar a mudança estratégica.

Nesse sentido, é praticamente consensual na literatura acadêmica que as crises facilitam uma mudança profunda de curso. A complexidade da mudança de grande estratégia requer, então, tempos extraordinários, geralmente crises, para possibilitar a alteração de curso. Porter (2018) cita a necessidade de circunstâncias atípicas para uma revisão de grande estratégia. Conforme o estudo de Chivvis et al. sobre os Estados Unidos: “[...] crisis is a great driver and facilitator of change [...]. Crises generate policy plasticity, opening the door to strategic change. Absent a crisis, a president seeking significant changes in foreign policy faces a much harder task.”⁸³ Segundo esses autores, sem um choque externo, mudanças de curso estratégica são muito difíceis de serem implementadas: “[...] if the White House is aiming for a major change,

⁸³ Mas a crise nem sempre é necessária. Um governo pode decidir gastar capital político para realizar uma mudança de curso estratégico. Para Chivvis et al. (2024), esse é o caso da saída do Afeganistão em 2021 de Joe Biden.

a crisis generates a permissive atmosphere for change to gain traction." (CHIVVIS et al., 2024, p. 47).

Segundo Chivvis et al. (2024, p. 45-47), esse papel da crise como janela de oportunidade decorre de que a crise cria um ímpeto emocional para a ação, o que estimula a reavaliação de pressupostos e objetivos. Além disso, a crise pode colocar em cheque as crenças do status quo, ao apresentar informações contraditórias a elas. Os autores pontuam que as crises estimulam a mudança, mas não determinam a resposta: "A crisis does not determine a particular policy response [...]." (CHIVVIS et al., 2024, p. 47). Eles ainda acrescentam, a partir dos casos que estudaram dos Estados Unidos, que tipicamente quando a crise inicia uma mudança estratégica, a mudança já havia sido concebida e proposta antes da crise. (CHIVVIS et al., 2024, p. 47).⁸⁴

Conforme Porter (2018), a mudança de grande estratégia é rara porquanto os indivíduos só revisam hábitos quando informações contraditórias chegam de modo dramático e em grandes quantidades, o que ocorre justamente nas crises: "Grand strategic change is therefore rare. [...] People revise habits only when contradictory information is received dramatically and in large batches, making them realize they cannot assimilate those shocks into their worldview." Para Chivvis et al. (2024, p. 47), a crise também pode colocar em cheque as crenças do status quo, ao apresentar informações contraditórias a elas. No mesmo sentido, Haas argumenta que os estudos de teoria organizacional:

[...] indicate that institutions do not continually monitor their surroundings and reevaluate prior choices. Indeed, in the absence of crises, there will be little reconsideration of past choices, subject to what Peter Blau terms the elasticity of demand for advice. Yet when prior understandings lead to unexpected outcomes and uncertainty, organizations will take on the function of information seekers and solicitors of advice. (HAAS, 1992, p. 34)

Conforme o institucionalismo histórico, as crises configuram uma conjuntura crítica (*critical juncture*) na qual alternativas até então descartadas passam a ser discutidas e eventualmente determinam o novo curso de ação. Para Gourevitch (1986, p. 9): "History has its points of critical choice, moments of flux when several things might happen but only one actually does." Em contraponto, os tempos ordinários são caracterizados tipicamente por processos de dependência de trajetória (*path-dependence*) que solapam cursos de ação fundamentalmente distintos: "For years afterward, that winning alternative will preempt other possibilities, and things will seem more closed." (GOUREVITCH, 1986, p. 9).

⁸⁴ A crise da Guerra da Coreia fez renascer as ideias do NSC-68, reduziu a oposição dentro e fora do governo, bem como criou um senso de urgência que foi mobilizado pelos defensores do NSC-68 para implementá-lo. (CHIVVIS et al., 2024).

No sistema internacional, crise é quase sempre guerra. Nesse sentido, Gaddis (2009) sugere que um foco estratégico tipicamente envolve o risco de uma situação de guerra. Para Cruz (2012, p. 8): “[...] a guerra reforça a ação teleológica do Estado ao subordiná-la, em todas as esferas, ao objetivo supremo de vencer o inimigo”. Em períodos de ameaça existencial à coletividade, como as guerras, o raio de ação do Executivo aumenta, ainda que não de modo absoluto. A guerra, ou o risco iminente dela, estimula a ação de forças centrípetas em uma sociedade nacional, possibilitando a implementação de políticas com elevado grau de coerência e consenso social, conforme a necessidade de mudança em grande estratégia.

1.3.5. Agentes da mudança e agentes estabilizadores

No entendimento de Hermann (1990, p. 11-12) as principais fontes da mudança (*sources of change*) em política externa são: (i) o líder; (ii) a burocracia; (iii) a reestruturação doméstica; e (iv) o choque externo. A mudança iniciada pelo líder é o resultado de esforços determinados de um decisor com autoridade formal, geralmente o líder do governo, que impõe sua própria visão sobre o redirecionamento na política externa: “The leader must have the conviction, power, and energy to compel his government to change course.” (HERMANN, 1990, p. 11).

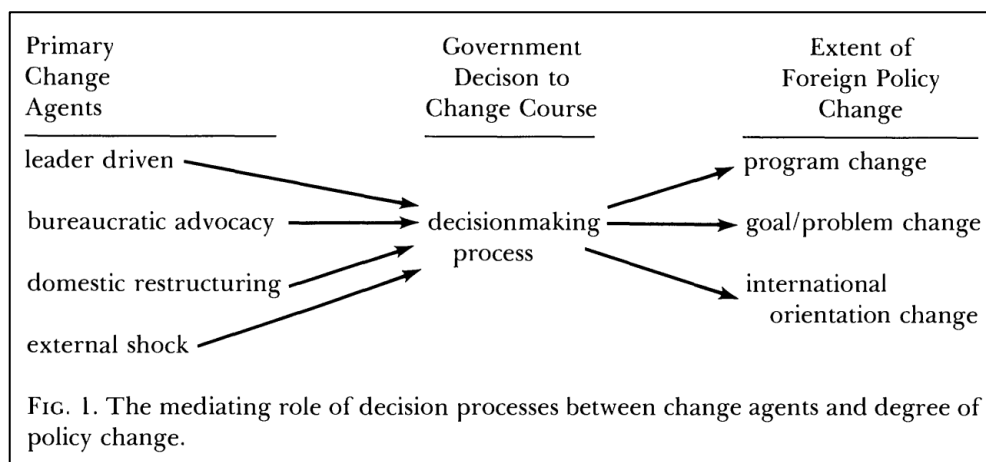
A mudança advogada pela burocracia, embora pareça uma contradição com o papel de resistência das organizações burocráticas a mudanças drásticas, indica que um grupo, não todo o governo, passa a advogar uma reorientação da política exterior: “This group may be located in one agency or scattered among different organizations but with some means for regular interaction. To be effective, the advocates have to be sufficiently well placed to have some access to top officials.” (HERMANN, 1990, p. 11-12). Essa mudança é relevante quando as evidências externas não são dramáticas a ponto de mobilizar os altos oficiais, mas tornam oficiais intermediários, próximos à implementação, em posição de entender que a política em curso não está funcionando.

Por seu turno, a reestruturação doméstica se refere aos segmentos relevantes da sociedade, os quais um regime precisa do apoio para governar, e à possibilidade desses segmentos se tornarem agentes da mudança. Mudanças legais, demográficas e econômicas podem remover lideranças políticas influentes que amparavam determinadas políticas, permitindo uma reorientação. Por fim, os choques externos são eventos internacionais dramáticos que originam mudanças na política exterior. Hermann distingue os *estímulos*

externos, que têm escopo modesto, são ambíguos e de impacto limitado, dos *choque externos*, que são eventos grandes, em matéria de visibilidade e impacto, que não podem ser ignorados.⁸⁵

A conceituação de Hermann destaca a centralidade da agência humana, sobretudo governamental, no processo de mudança. Um choque externo pode ser o *primum mobile* e gerar o movimento, mas não determina o direcionamento desse movimento. Serão os formuladores de política externa que vão interpretá-lo, nem sempre de modo unívoco, determinando o que foi aquele fenômeno, como os interesses do país foram afetados e os cursos de ação que devem ser seguido. Conforme Hermann 2001: “[...] numerous domestic and international factors that can and do influence foreign policy behavior, these influences are necessarily channeled through the political apparatus of a government that identifies, decides, and implements foreign policy.” Nesse sentido, Hermann diferencia os agentes primários da mudança de curso perante o processo decisório governamental, o qual determina se a mudança na política externa será de maior ou menor grau, conforme a Figura 4. Conforme Hermann (1990, p. 13): “In other words, to effect a change in governmental foreign policy, agents must act on the governmental decision process. The decision process itself can obstruct or facilitate change.”

Figura 4 – Caminhos da mudança em política externa conforme Hermann (1990)



Fonte: Hermann (1990, p. 13).

Hermann discute o papel dos fatores estabilizadores (*stabilizers*) que atuam para sustentar um curso de política governamental uma vez estabelecido. Atores estabilizadores administrativos (*administrative stabilizers*) seriam os responsáveis pela continuidade da política. (HERMANN, 1990, p. 8). Estudos sobre esses agentes do *status quo* demonstram que: “[...] any foreign policy change must overcome normal resistance in political, administrative, and personality structures and processes. Among these resisters to change, bureaucratic inertia and

⁸⁵ Como um exemplo de choque externo, Hermann cita a ofensiva do Tet na Guerra do Vietnam.

standard operating procedures were frequently cited. (HERMANN, 1990, p. 8). Nessa situação, Hermann (1990, p. 8) estima que *quanto mais profunda a mudança na política externa maiores os enfrentamentos intestinos no governo*: “[...] changed in established foreign policy will normally be resisted by various structural elements of government, and the greater the shift the stronger the resistance”. (HERMANN, 1990, p. 8).

Na leitura de Chivvs et al. (2024) as burocracias são basicamente forças resistentes à mudança. As burocracias têm valores internos fortes, bem como culturas e perspectivas consolidadas sobre a política externa. Burocracias resistem à mudança por recearem que ela afete seus interesses, como maiores constrangimentos orçamentários ou de pessoal, ou ainda redução da influência institucional no processo decisório de segurança nacional: "It is not surprising that they routinely pursue their own interests that transcend administrations and that they resist presidential orders to do things they have not been organized and programmed to do." (CHIVVIS et al., 2024, p. 48). Burocracias são organizações complexas com graus de independência e relações profundas com Congresso e comunidades de especialistas fora do governo. (CHIVVIS et al., 2024). Desse modo, as burocracias têm muitos meios, internos e externos, para obstaculizar a Casa Branca.⁸⁶ Além disso, as burocracias têm poderes específicos, como o maior conhecimento do tema e o de controlar a implementação das políticas.⁸⁷ Conforme Chivvis et al. (2024), se a Casa Branca tentar implementar uma política contrária à cultura organizacional que anima a burocracia, a resistência é praticamente certa.⁸⁸ Por vezes, nem mesmo a Casa Branca consegue superar essa resistência burocrática, conforme a tentativa fracassada de Carter de reduzir forças norte-americanas na Coreia do Sul (CHIVVIS et al., 2024).

O Congresso dos Estados Unidos também tem tendência a sustentar o *status quo* em relação à grande estratégia. Com eleições curtas, que chegam a ser de dois em dois anos para a Câmara, há incentivos para que congressistas não gastem seu escasso capital político em

⁸⁶ Conforme Chivvs et al. (2024), as burocracias têm muitos meios para agir contra um determinado curso da Casa Branca. Podem não só agir contra as ordens, o que é mais arriscado, como agir de modo muito lento, o que é uma estratégia mais efetiva e menos arriscada, tendo em vista que os constrangimentos temporais são mais intensos ao governo do que à burocracia. Outros meios de combate a determinada política são o vazamento de informações negativas para a imprensa, o trabalho em conjunto com aliados no congresso ou a mobilização da rede de especialistas externos, fora do governo, para atacar a Casa Branca. Para superar a resistência burocrática seria necessário identificar antecipadamente aquelas áreas em que a resistência é mais propícia de ocorrer, bem como as áreas favoráveis ao novo curso, de modo a neutralizar a resistência e emponderar os proponentes da mudança.

⁸⁷ Caso a burocracia aceite o objetivo de mudança, porém, os oficiais burocráticos ainda terão um forte viés para utilizar as capacidades existentes para implementá-la, mesmo se isso for ineficiente ou ineficaz.

⁸⁸ As burocracias podem fazer uma resistência silenciosa, tendo em vista seu papel relevante na implementação. Trata-se do problema do agente-principal, em que a necessária delegação da execução e a dificuldade de controle implica que a burocracia, em geral, tem mais conhecimento e controlará mais os resultados do que o decisor.

assuntos externos (CHIVVIS et al., 2024). Logo, congressistas atuarão com elevada resistência se uma proposta de mudança do Executivo impactar seus círculos eleitorais (*constituencies*). O Congresso também funciona como uma força contrária à mudança estratégica proposta pelo Executivo quando está dominado por um partido antagônico ao governo: “Presidents seeking strategic change are unlikely to obtain cooperation from Congress when that body is controlled by the opposition party.” (CHIVVIS et al., 2024, p. 56). No entanto, caso o mesmo partido controle a Casa Branca e o Capitólio, há tendência do Congresso de não forçar uma mudança profunda em política externa para não gerar constrangimento ao governo (CHIVVIS et al., 2024). De outro lado, em situações que tipicamente favorecem mudanças profundas, como as crises, o poder congressional é reduzido: “Congressional power over foreign policy is most limited during a crisis, when the executive branch has the proverbial ball.” (CHIVVIS et al., 2024, p. 54). É quando a crise começa a amainar que o Congresso pode aumentar sua influência coletando informações em audiências ou examinando a inteligência produzida.⁸⁹ São em tempos ordinários – aqueles mais difíceis para mudanças profundas – que o Congresso tem certa capacidade para estimular ou constranger um curso de mudança na orientação externa.⁹⁰

Chivvs et al. (2024) também destacam a relevância dos obstáculos psicológicos à mudança, lembrando que a mudança implica a admissão de erros o que é desconfortável psicologicamente. A sociabilidade humana teria uma tendência ao *status quo*.⁹¹ Esses autores retomam a falácia *Sunk-Cost* (custo irrecuperável) nos negócios empresariais, a qual indica a tendência forte e irracional de investidores e administradores de continuarem em um curso depois de realizarem investimento de tempo, dinheiro ou esforços, mesmo com perdas crescentes. Quanto maiores as perdas, maiores os esforços das pessoas de seguir defendendo o velho curso.⁹²

⁸⁹ Conforme Lindsay (2004) são nos tempos de paz e quando os conflitos externos começam a refluir que o Congresso começa a ser mais ativo em política externa. Já durante conflitos e guerras o Congresso parece realizar a corrida pela bandeira (*rally round the flag*) e é mais deferente ao Executivo.

⁹⁰ Além do poder de controlar o orçamento, congressistas podem lançar legislação contrária ao interesse do governo ou conduzir audiências para pressionar a Casa Branca a mudar de curso. Eles também podem agir por meio de discursos, atos persuasórios, visando persuadir a opinião pública e orientar determinado curso de ação.

⁹¹ Desse modo, Chivvs et al. (2024) argumentam que os proponentes de mudanças profundas devem realizar um enquadramento (*frame*), no qual a mudança seria uma forma de reduzir riscos. Em alguns casos, também para facilitar sua aceitação, a mudança deve ser apresentada como a continuidade de interesses tradicionais do país, perante as novas circunstâncias, o que facilita a sua aceitação.

⁹² Segundo Chivvs et al. (2024, p. 60), acadêmicos utilizaram a “aversão à perda”, conforme essa falácia, para explicar a razão dos EUA continuarem o curso na Guerra do Vietnam mesmo com as evidências de fracasso sendo acumuladas. O longo envolvimento soviético e dos Estados Unidos no Afeganistão seria desdobramento desse tipo de pensamento.

1.3.6. O Executivo e a operacionalização da mudança

Para Chivvs et al. (2024), que discutem *mudanças de política externa e de programa de grande estratégia*, as mudanças profundas tipicamente envolveram no caso dos Estados Unidos uma combinação de diversos atores e condições, particularmente (i) uma grande crise externa; (ii) um esforço concertado da Casa Branca para superar a resistência burocrática; (iii) a vontade do presidente de gastar capital político mudando o curso; (iv) união entre os ramos Executivo e Legislativo do governo; (v) uma abordagem que respondesse aos obstáculos psicológicos à mudança. (CHIVVS et al., 2024, p. 3). Segundo os autores, não necessariamente todos os fatores precisam estar presentes para uma mudança estratégica ocorrer.

Para Porter (2018), que discute a *mudança de grande estratégia conceitual*, uma mudança de curso requer fundamentalmente a interação de duas variáveis: a rápida transformação nas condições externas com informações impactantes desacreditando os pressupostos do *status quo*, e agentes da mudança determinados a incorrer nos custos domésticos para implementá-la.⁹³

Na leitura de Hermann (1990, p. 11), conforme a abordagem dos estudos burocráticos do processo decisório, as mudanças profundas de política externa dependeriam de posicionar e mobilizar indivíduos especializados para prevalecer perante as estruturas organizacionais e processos comprometidos com a política em curso.⁹⁴ Já a partir das abordagens de aprendizagem, há a sugestão de que uma mudança profunda de política externa pode ocorrer quando decisores-chave que se defrontam com um problema mudam seu modelo mental.⁹⁵

Em qualquer caso, é indispensável o papel do Executivo para a mudança estratégica, sendo esse o *ator transformacional*. A literatura acadêmica indica que os instrumentos a disposição do presidente, como discursos e indicações políticas, devem ser mobilizados para implementar a mudança de curso. Conforme Chivvs et al. (2024, p. 52), o presidente interessado na mudança deve usar o seu capital político e o poder da persuasão em favor da mudança: “Presidents committed to change will have to use their political capital and powers of

⁹³ “Alteration happens normally through an interaction of two variables: rapidly changing external conditions sufficiently shocking to disconfirm the assumptions of the status quo, and determined agents of change willing to incur domestic costs to drive it.” (PORTER, 2018, p. 17).

⁹⁴ “In what have been characterized as studies of bureaucratic decision making, major foreign policy change appears to depend on mobilizing sufficient specialized human talents to overcome or circumvent the organizational structures and processes committed to the maintenance of existing policy.” (HERMANN, 1990, p. 11).

⁹⁵ “[...] learning approaches suggest that major foreign policy change can occur when key policymakers who are confronting a problem restructure their mental models or schemata of the problem. This can lead to a redefinition of the problem or to a new understanding of the relationship between it and their policies.” (HERMANN, 1990, p. 11).

persuasion.”. Nesse sentido, as comunicações da Casa Branca deveriam vender uma mudança relevante ao público, enquanto seus articuladores no legislativo (“pontes”) deveriam vendê-la ao Congresso.

Conforme Cruz (2012), o dilema das forças centrífugas para implementação da estratégia é solucionado, em instituições fechadas e verticais, como as organizações militares, por meio da doutrina. Essa solução porém não está disponível para sociedades complexas, nas quais a coordenação dos distintos interesses é dada pela série de comunicações das autoridades políticas.⁹⁶ Para o autor:

As políticas do Estado são indissociáveis dos discursos por meio dos quais elas são expostas – em diferentes níveis de detalhamento, para distintos públicos – e justificadas como iniciativas voltadas ao bem comum, aos interesses maiores da coletividade. (CRUZ, 2012, p. 16)

Os discursos são indispensáveis para compreender as mudanças em política externa e grande estratégia, sobretudo em países democráticos (Cf. CRUZ, 2012; LUMBERS, 2005), mas devem ser filtrados criticamente na análise, conforme as ações dos governos e os interesses que representam. A partir da leitura de Hermann (1990) e de outros autores de APE, pode-se afirmar que há uma dialética permanente entre as lideranças políticas (*rulers*) e o eleitorado (*constituency*), dialética que dará forma ao modo como as lideranças políticas apresentarão as mudanças que implementam ao público, de modo a ampliar suas possibilidades de sobrevivência política. Como indicou Spykman (1942, p. 27): “[...] unless public opinion is educated to the strategic advantages of offensive action or inspired by messianic ideology, the nation will offer the lives of its sons only for national defense.”

Os discursos presidenciais desempenham papéis multifuncionais. Embora esse discurso tenha centralidade, mudanças na grande estratégia dos EUA, como o giro Nixon na política para a China, foram inicialmente ocultadas tanto de parte da burocracia de política externa quanto do público mais amplo (COHEN, 2019; MANN, 2020; SUTTER, 2010). Depois, quando articuladas pelo presidente, foram apresentadas em forma cifrada, sem seu sentido interior estratégico, o qual só é patente ao final da década de 1970 com o alinhamento EUA-China em

⁹⁶ Esses discursos, para Cruz, importam não em si mesmos, mas no contexto em que se colocam, enquanto intervenções nas relações políticas, no modo como afetam o conflito em dado momento. Assim, Cruz propõe que: (i) “em sistemas complexos, o papel coordenador [...] é exercido pelo fluxo contínuo das comunicações superpostas e cruzadas” (CRUZ, 2012, p. 17), o qual não gera uma unidade militar, mas reduz as opções disponíveis; (ii) que em matéria de grande estratégia “o elemento primário não são os documentos declaratórios [...] nem a conduta exterior do Estado ao longo do período em causa, mas o processo político que envolve sua formulação/implementação, com os debates que ele encerra.” (CRUZ, 2012, p. 17).

meio ao desmonte da diplomacia triangular.⁹⁷ Isso indica que os discursos, em matéria de grande estratégia, devem ser considerados, *a priori*, como epifenômenos que precisam ser decifrados por meio do cotejamento com outros dados.

Um dos principais alvos do discurso presidencial que visa legitimar a mudança estratégica é a opinião pública. Conforme Chivvis et al. (2024), a opinião pública nos Estados Unidos é uma força grande e quase imparável quando ativada. A opinião pública teve um papel destacado na mudança estratégica da saída do Vietnã. Citando esse caso e o do 11 de setembro de 2001, Chivvis et al. (2024, p. 57) afirmam que: "In such cases where public opinion is activated and cannot easily be quelled, change becomes almost inevitable."⁹⁸ A opinião pública pode ser acionada de modo intencionado, por meio de campanhas das lideranças políticas, ou por meio de interesses coletivos afetados. Em qualquer caso, a “ativação da opinião pública” em uma democracia para uma dada orientação política permite, se bem sucedida, um enraizamento institucional robusto de uma dada orientação. A situação, particularmente quando da construção de inimigos nacionais, lembra a discussão de Kennan sobre a similaridade entre a democracia e um monstro pré-histórico.⁹⁹

Os atos persuasivos presidenciais também deveriam ser direcionados à burocracia, tanto pelo presidente quanto por secretários e assessores de alto nível.

[...] presidential persuasion must also be directed at the bureaucracy. The White House needs to design an internal campaign aimed at convincing the civil service that the change is needed and nonthreatening, even if the effort cannot be expected to win over all the parts of a change-averse bureaucracy. It should also frame the change in terms of the losses that the status quo creates not only for the nation but also for the specific groups that must carry out the change.²⁸⁴ A sustained effort at communication—by the president and also the vice president, the national security adviser, and the secretaries of defense and state—in the form of speeches, memos, and visits to the departments will pay dividends in bringing about the new foreign policy. (CHIVVIS et al., 2024, p. 52).

Em tempos normais, o poder presidencial é limitado para a mudança estratégica. Além do tempo curto para a implementação, presidentes são estimulados a gastar seu capital político na política doméstica, que gera maiores dividendos eleitorais: “More often than not, the White

⁹⁷ Governos do partido republicano tipicamente têm uma leitura negativa da opinião pública, a qual deve ser controlada e direcionada, e conduzem a política exterior por meio de opacidade nas ações externas, conforme a política para a China de Nixon e H. Bush.

⁹⁸ No entanto, se o assunto não desperta amplo interesse público, a influência da opinião pública será minoritária (CHIVVIS et al., 2024).

⁹⁹ “I sometimes wonder whether [...] a democracy is not uncomfortably similar to one of those prehistoric monsters with a body as long as this room and a brain the size of a pin: he lies therein his comfortable primeval mud and pays little attention to his environment; he is slow to wrath—in fact, you practically have to whack his tail off to make him aware that his interests are being disturbed; but, once he grasps this, he lays about him with such blind determination that he not only destroys his adversary but largely wrecks his native habitat.” (KENNAN, 2012, p. 70).

House wants to hold much of this political capital in reserve for domestic policy initiatives [...].” (CHIVVIS et al., 2024, p. 61). A elevada institucionalização da política externa constrange o raio de ação do indivíduo com maior poder dentro desse sistema, bem como de um governo que tenha ideias dissonantes em relação ao *stablishment* (CHIVVIS et al., 2024, PORTER, 2018).¹⁰⁰ Nesse sentido: “For strategic change to materialize, the election of a president who wants change is necessary but not sufficient. [...] America’s approach to the world is also highly institutionalized. These realities impede a new president or administration from introducing a major change, especially if that change involves being more selective and doing less.” (CHIVVIS et al., 2024, p. 3).

Além disso, conforme relembra Haas (1992, P. 31) o processo decisório dos Estados Unidos não é centralizado, sendo conformado por uma rede de especialistas que discutem e formulam fora dos canais oficiais: “Decision making, rather than being centralized, occurs within an amorphous set of subgovernments. [...] small networks of policy specialists congregate to discuss specific issues, set agendas, and formulate policy alternatives outside the formal bureaucratic channels, and they also serve as brokers for admitting new ideas into decision-making circles of bureaucrats and elected officials.”

Para Hermann (1990, p. 8), a superação da resistência organizacional requer a presença de indivíduos com conhecimento e habilidade para atuar contra os agentes do *status quo*: “To overcome organizational resistance requires the presence of key individuals with the knowledge and the ability to circumvent normal organizational constraints.” No mesmo sentido, Chivvis et al. consideram que a forma mais importante de superar a resistência burocrática é por meio das indicações políticas.¹⁰¹

The first and most important way is through political appointments. All administrations appoint political allies to key positions in the different government bureaucracies, and there are several thousand such appointees in the executive branch overall. They can change the agencies to make them comply better with the president’s agenda rather than their own. Political appointees can also help overcome resistance to change by shifting around managers with entrenched views. (CHIVVIS et al., 2024, p. 51).

Dada a constelação de atores e influências no processo decisório, em particular o elevado grau de institucionalização da política externa nos Estados Unidos, a mudança de

¹⁰⁰ Desse modo, o conceito de “imperial presidency” é ultrapassado.

¹⁰¹ Chivvis et al. (2024) porém consideram ser difícil encontrar pessoas que combinem lealdade, abracem a mudança e também tenham qualificações para implementar a mudança. Os autores identificam um dilema no qual aqueles indivíduos mais especializados a serem recrutados geralmente compartilham a visão da burocracia, enquanto aqueles mais adeptos da mudança e leais ao Presidente tendem a ser menos especializados ou terem autoridade para pressionar pela mudança burocrática.

grande estratégia não necessariamente envolve decisões de grande impacto ou abruptas. A intenção de realizar uma mudança imediata perante instituições e grupos sociais com história e ideias cristalizadas sobre o funcionamento da realidade seria iniciar uma luta aberta contra parte significativa do Estado e sociedade. Desse modo, em tempos ordinários, mesmo os proponentes de mudanças estratégicas sugerem que essas mudanças sejam incrementais.¹⁰² Conforme o estrategista do pentágono Andrew Marshall recomendava ao secretário da Defesa, Donald Rumsfeld, em 1976: “Rather than causing major organizational disruptions, the Secretary may prefer to seek to inculcate a strategy perspective within the existing policy/decision-making process [...] An organization will respond to the perspective of the top manager. If the perspective is judged sound and effective, then in time it may permeate throughout top management.” (MARSHALL, ROCHE, 1976).

Chivvis et al. (2024, p. 52) ratificam a ideia da mudança incremental: “What is more, bureaucracies are likely to change slowly, especially in the absence of a major crisis to spur them on. Pushing them too hard can be counterproductive. The culture of the government bureaucracy is deeply rooted and nearly impossible to overturn within the time frame even of a two-term presidency.”¹⁰³

Em qualquer caso, mudanças profundas requerem inevitavelmente a instalação de novos procedimentos burocráticos: “Major foreign policy change inevitably require new bureaucratic procedures and routines.” (CHIVVIS et al., 2024, p. 49). Logo, inversamente, a instalação de novos procedimentos burocráticos pode sinalizar a implementação de mudanças mais profundas (Cf. MARSHALL, 2002).

1.3.7. O foco na mudança duradoura e os indicadores

A partir da discussão dessa seção, observa-se, em primeiro lugar, que a mudança de grande estratégia é rara, extremamente complexa de ser implementada, sendo geralmente necessários tempos extraordinários, conjunturas críticas, para ser instituída. Em segundo lugar, trata-se de uma mudança intencionada, a implementação de agenda (*agenda setting*), não uma tradução mecânica de novas condições externas. Em terceiro lugar, envolve a implementação de uma ideia ou conjunto delas, a partir de uma leitura do cenário internacional, que orientam decisões em série. Essa ideia, anterior à implementação da mudança, ocorre pela associação de

¹⁰² Para a durabilidade de uma mudança profunda é necessário uma lógica robusta que a fundamente, bem como atos persuasivos dos seus proponentes.

¹⁰³ Chivvis et al. (2024, p. 52-53) fazem alusão aos estudos organizacionais para ratificar essa ideia: “The difficulty of changing organizational culture is one reason why experts advise companies against attempting far-reaching changes and instead recommend focusing on altering tasks and processes.”

um problema internacional presente ou futuro com a continuidade de dado curso político, situação que fomenta a proposta, não necessariamente pública, de uma alternativa política. Em países democráticos é esperado que uma proposta de mudança fundamental seja exposta, ainda que parcialmente cifrada, no debate público.¹⁰⁴ Em quarto lugar, a mudança é tipicamente fomentada e conduzida pelo Executivo, sendo operacionalizada no processo decisório.¹⁰⁵ Em sexto lugar, conquanto os discursos dos líderes de alto nível sejam elementos relevantes para a operacionalização das mudanças, eles não precisam revelar o objetivo concreto daquelas transformações, tendo em vista, ainda, que uma mudança será mais bem aceita se for enquadrada como continuidade e conforme os valores morais da sociedade. Em sétimo lugar, é geralmente na troca de governo, sobretudo de partidos no poder, em que é mais provável uma mudança mais profunda, como as de grande estratégia. Em oitavo lugar, esse tipo de mudança requer o posicionamento e atuação de indivíduos capazes na constelação de agências do aparato estatal dos Estados Unidos. Em nono lugar, espera-se algum nível de resistência burocrática à implementação das novas ideias, a qual precisa ser superada. Em décimo lugar, caso se obtenha apoio massivo da opinião pública à nova orientação estratégica, o novo curso estabelecido tende a ganhar maior resiliência política e temporal.

Conjugando essa discussão ao debate sobre o conceito de grande estratégia, é possível caracterizar que certos fenômenos precisam ocorrer para poder ser caracterizada uma mudança de grande estratégia, seja de programa ou de conceito. Desse modo, é possível definir alguns indicadores básicos de mudança de grande estratégia, sobretudo: (i) a multidimensionalidade do comportamento; (ii) a existência de *mudanças duráveis*, que subsistem à troca governamental, no comportamento do Executivo; e (iii) a coerência entre o novo comportamento com um princípio organizador. A multidimensionalidade implica que não ocorrerá uma mudança de grande estratégia em apenas uma política, é necessário que políticas em várias áreas – como comércio, diplomacia e segurança – mudem conjuntamente. As *mudanças duráveis*, que subsistem à troca governamental, são verificadas na consistência do comportamento do Executivo e indicam sua aceitação por uma comunidade epistêmica. A coerência, por sua vez, indica que essas mudanças não ocorrem reativamente, de modo casual, antes obedecem a uma diretriz ou agenda subjacente, não necessariamente explícita ou disponível publicamente.

¹⁰⁴ Isso decorre da necessidade de persuadir o público especializado para determinado curso de ação, bem como do interesse individual dos proponentes da ideia de se apresentarem aos decisores de alto nível como possíveis implementadores da linha política.

¹⁰⁵ O processo decisório é o lócus em que são filtrados choques externos e realinhamentos e pressões domésticas.

1.4. Características epistemológicas do estudo da grande estratégia

Conforme o conceito de grande estratégia subscrito por uma pesquisa, a tarefa analítica será facilitada ou dificultada. O estudo é facilitado caso sigamos, por exemplo, uma definição na qual os documentos declaratórios como a NSS expressam, diretamente, a grande estratégia. Essa definição, porém, seria equivocada. Como lembram Lowther e Lucius (2014, p. 39): “The *National Security Strategy* is [...] fundamentally a political document of limited value in understanding American grand strategy.”

A tarefa analítica é dificultada se entendermos que os documentos declaratórios expressam aspectos da grande estratégia, em geral cifrados, mas não se confundem com ela. A grande estratégia só pode ser inferida a partir da análise do conjunto de documentos, de arquivo e ostensivos, bem como das decisões estatais e do conjunto de ideias, sobretudo consensuais, dos *policy-makers*. Nesse sentido, é precisa a observação de Mead:

This means our grand strategy cannot be read in documents and speeches, even those emanating from senior officials. Those documents express intentions and hopes, but they only sometimes and to a limited extent describe what the United States will actually do in a given situation. The grand strategy of the United States is something that we fundamentally have to infer from the record of what we have done in the past—a project of historical scholarship and deductive reasoning, doing our best to connect the dots to see what kinds of pictures we made. Because American foreign policy is determined by so many competing forces with often contradictory agendas and different power to affect different issues, these pictures are always going to be a bit fuzzy and we will never quite settle the controversies about what the United States actually did or intended at any particular point in the past. (MEAD, 2004).

Portanto, o estudo da grande estratégia dos Estados Unidos é permeado por dificuldades epistemológicas. Parte delas são compartilhadas com as Ciências Sociais, porquanto decorrem de características intrínsecas do fenômeno social. Diferentemente das ciências naturais, o fenômeno social é caracterizado pela agência: “[...] agency means the agent could have acted otherwise.” (HUDSON, 2005, p. 4). No mundo social, portanto, a questão da previsão, o pressuposto de relações causais necessárias, é inaplicável.

Norbert Elias (1997) indica uma diferença fundamental na chamada relação sujeito-objeto nas Ciências Naturais, como a cosmologia, perante as Ciências Sociais: “Os sociólogos [...] participam dos fatos que estudam, estando pessoalmente expostos aos perigos que os objetos de seu estudo representam para eles. É compreensível, portanto, que em seu campo prevaleça uma abordagem mais envolvida.” (ELIAS, 1997, p. 25). Essa diferença nas Ciências Sociais dificulta, de modo estrutural, o procedimento do *distanciamento*, o qual é necessário para a análise objetiva dos fatos, aproximando-as do *envolvimento* com os fenômenos, visto

que o pesquisador é, simultaneamente, investigador e participante: “[...] in social sciences subject and object belong to the same category and interact reciprocally on each other.” (CARR, 1961, p. 89).

Weber (1982) caracteriza que as Ciências Sociais teriam natureza única por lidar com valores. Isso traria, por sua vez, um perigo epistemológico, em decorrência da pervasividade de valores não-científicos na ciência visto que, conforme o autor, as várias esferas de valor do mundo estão em conflito inconciliável entre si, sendo o mundo caracterizado pelo ‘politeísmo’.¹⁰⁶ Nesse sentido, é válido lembrar a observação de Heuer (2003) de que a percepção do mundo não é um processo passivo, mas ativo, de modo que o sujeito constrói a realidade encontrada, condição que permite um papel central para os valores, seja os científicos ou os não-científicos.

Conforme o historiador Carr (1961), no estudo da dinâmica social se lida geralmente com uma multiplicidade de causas e seria possível, na verdade necessário, citar uma dezena delas para compreender certos fenômenos, como uma revolução. Guerras e mudanças institucionais não são monocausais e podem ser explicados em níveis analíticos distintos. Por isso, segundo Heuer (2003), nas Ciências Sociais a teoria não tem uma validade necessária. Conforme Heuer (2003, p. 36): “[...] one cannot expect 100-percent accuracy from social science theories. Social science, as distinct from natural science, deals with a probabilistic environment. One cannot foresee all the circumstances that might cause an exception to the general rules, so the best that can be expected is that the given condition will lead to the specified outcome most of the time.”

Essa característica multicausal da realidade social, que podemos chamar de “sobredeterminação da dinâmica social”, complexifica o esforço analítico, visto ser necessário identificar grande número de causas e, ainda, determinar quais dentre elas foram as prioritárias. Essa complexidade causal dos fenômenos sociais gera a necessidade de decompor e recompor o objeto, avaliar os seus muitos condicionantes e hierarquizá-los. Conforme Carr (1961, p. 116): “Every historical argument revolves around the question of the priority of causes”.

Com isso, o fenômeno social ganha características opacas, sendo dificilmente apreendido de modo essencial e factual imediatamente.¹⁰⁷ Essa opacidade é condição

¹⁰⁶ A ciência, portanto, representaria o valor da verdade, o que a faria colidir, em pesquisas e na sala de aula, com outros valores como os religiosos ou os interesses materiais.

¹⁰⁷ Como observa Karel Kosik (1976, p. 15): “O fenômeno indica a essência e, ao mesmo tempo, a esconde”.

necessária para a ciência, demandando o processo investigativo e interpretativo. É, também, a origem das querelas históricas sobre um mesmo acontecimento.

A sobredeterminação dos fenômenos sociais e seu desdobramento epistemológico, a opacidade, permitem o surgimento daquilo que Durkheim chamou de “análises ideológicas”. Tais análises, involuntariamente o mais das vezes, selecionam um conjunto de fatos que antes realça as pré-noções do autor da análise, e não as atribuições fáticas, inerentes ao objeto estudado.

Teóricos como Émile Durkheim e Gaston Bachelard indicam a existência de diversas armadilhas epistemológicas nas Ciências Sociais – obstáculos à produção do conhecimento que são dificilmente identificados – as quais têm o condão de distorcer o conhecimento produzido. Uma dessas armadilhas é a análise ideológica involuntária, com projeção no objeto de elementos exógenos a ele, oriundos do pesquisador.¹⁰⁸ Entre essas projeções, destaca-se o anacronismo, a projeção em tempo anterior de ideias não presentes no período estudado que são, em geral, projeções da cultura e do tempo do sujeito cognoscente.¹⁰⁹ Outra armadilha é o tempo breve, a ênfase exclusiva em eventos de curto prazo, sobretudo dramáticos conforme horizonte individual, o que obscurece a dinâmica estrutural, associada a mudanças lentas e sutis.¹¹⁰ Por fim, uma terceira armadilha epistemológica é a análise ideológica voluntária, com projeção no objeto de ideias e pré-noções do sujeito cognoscente para, a partir do resultado mistificador da pesquisa, favorecer determinado interesse particular ou institucional ou, ainda, certa ideia no debate público.¹¹¹

¹⁰⁸ É produzida por fatores como falhas metodológicas, baixa autocriticidade, limites temporais irrazoáveis para a produção do conhecimento ou, ainda, por vieses cognitivos.

¹⁰⁹ Certo nível de projeção é inevitável, como a determinação do enfoque a partir do qual certo período será estudado (Cf. CARR, 1969). O anacronismo, porém, refere-se a constituição de situações e relações causais entre elas sem lastro empírico naquele período, decorrentes de uma seleção ideológica do material empírico.

¹¹⁰ A priorização de eventos imediatos e dramáticos, do ponto de vista individual, geraria a desvalorização das forças históricas lentas, como fatores sociais, culturais e ambientais mais amplos. Essa história dos acontecimentos ficaria restrita à camada superficial do movimento histórico, sendo uma história ultrasensível, em que até o menor movimento é gravado: “[...] la historia tradicional o, si queremos, la historia cortada, no a la medida del hombre, sino a la medida del individuo, la historia de los acontecimientos [...] Una historia de oscilaciones breves, rápidas y nerviosas. Desconfiemos de esta historia todavía en ascuas, tal como las personas de la época la sintieron y la vivieron, al ritmo de su vida, breve como la nuestra. Esta historia tiene la dimensión tanto de sus cóleras como de sus sueños y de sus ilusiones.” (BRAUDEL, 1995, p.18). Logo, não se considera, na determinação da temporalidade da pesquisa, o diferencial do longo tempo das instituições sociais vis-à-vis o curto tempo de vida individual e o objeto é recortado, como em *leito de procusto*, conforme os marcos intrínsecos do sujeito que analisa.

¹¹¹ Ocorre a chamada “tortura dos dados” para fins outros que não o entendimento do fenômeno. Decorre do uso da ciência como meio e não como fim. Textos que visam intervir no debate público ou influenciar a política externa têm incentivos para ocultar aspectos indesejados àquele fim político. Como lembra Wanderley dos Santos: “Ideias competem não apenas com ideias, mas com interesses.”

1.4.1. Singularidades epistemológicas do estudo da grande estratégia

Além dessas dificuldades compartilhadas, o estudo da grande estratégia tem dificuldades singulares. A opacidade não é só intrínseca, mas também imposta intencionalmente pelo agente estudado. A política exterior é caracterizada pela secretividade, sobretudo em questões que são, simultaneamente, mais estratégicas e sensíveis politicamente. Conforme Jervis (2008, p. 173), a questão do engano é um demarcador importante entre a Ciência Social, em geral, e o estudo do comportamento das nações: “In many cases we are trying to predict the actions of people who are, or may be, trying to mislead us. Social scientist rarely have to worry about more than the danger that those they are studying are trying passively to conceal important facts from them. Nations, on the other hand, often try to mislead one another.”¹¹²

Essa opacidade deliberada imposta aos observadores e adversários é comum não só em autocracias, mas também na política democrática (Cf. MANN, 2000; MEARSHEIMER, 2018; HOBSBAWM, 1987).¹¹³ Nesse sentido, lembra Murray que muitos aspectos fundamentais para compreender uma grande estratégia estão perdidos de modo perpétuo na história: “To a considerable extent the past remains an unrecoverable land, where time has muted or obscured the relationships, hatreds, and calculations of those who make decisions.” (MURRAY, 2010, p. 77).

A secretividade da política estratégica gera, para o pesquisador, a lacunaridade documental e uma tendência à documentação enviesada. Conforme Goldstein e Keohane (1993, p. 27): “Any set of evidence about beliefs and policies is potentially biased. Only some documents will have survived; others will have been destroyed, and some of the extant documents may have been forged. Different reports of the same event often contradict one another.” Os autores recomendam, então, o uso do método crítico, a realização de inferências sobre o que aconteceu, assim como definir o nível de probabilidade dessas inferências.

¹¹² O acordo de Munique ou o Pacto de Não Agressão Nazi-Soviético são exemplos históricos de engano. Para Lowenthal (2009), uma nação alvo pode utilizar o conhecimento sobre as capacidades de um adversário para evitar a coleta de dados sensíveis – processo conhecido como “negação” (denial), mas também pode utilizar esse mesmo conhecimento para transmitir informação ao coletor. Essa informação pode ser verdadeira ou falsa; sendo falsa, é chamada de engano (*deception*).

¹¹³ Conforme Hobsbawm, em *The Age of Empire* (1875-1914), a política democrática também tem uma dimensão fechada: “When the men who governed really wanted to say what they meant, they had henceforth to do so in the obscurity of the corridors of power, the clubs, the private social evenings, the shooting parties or country house weekends where the members of the elite met each other in a very different atmosphere from that of the gladiatorial comedies of parliamentary debates or public meetings. The age of democratization thus turned into the era of public political hypocrisy, or rather duplicity [...]”. (HOBSBAWM, 1987, p. 88).

A lacunaridade documental, no entanto, não necessariamente envolve baixo número de documentos a serem processados. Ao contrário, há grande volume de documentos disponíveis sobre a política dos Estados Unidos para a China o que gera desafios para a análise similares aos do tratamento de *big data*.¹¹⁴ O dilema do campo de estudos, portanto, é o de muitos documentos ordinários disponíveis e de poucos documentos de alto valor estratégico. Não é raro que os documentos mais relevantes para compreender um curso estratégico estejam indisponíveis para consulta, mesmo após muitas décadas.¹¹⁵

Essa dificuldade é intensificada com a contemporaneidade, sendo maior a restrição de acesso a documentos de alto nível.¹¹⁶ A composição do conjunto documental, então, envolve uma ainda maior proporção de documentos ordinários e uma proporção menor de documentos de valor estratégico. Enquanto os discursos presidenciais são disponibilizados livremente nos websites da Casa Branca, documentos estratégicos, como o DPG de 1992, quando são desclassificados surgem em sua maior parte tarjados (Cf. Anexo B).

Outro aspecto a ser destacado é o incrustamento dos sujeitos epistemológicos no objeto de análise. Há uma proximidade estrita entre o campo acadêmico de Relações Internacionais dos Estados Unidos e os formuladores da política externa de Washington, de modo que inúmeros indivíduos desempenham essas duas identidades. (Cf. HOFFMAN, 1977; SMITH, 2000).¹¹⁷ Muitos analistas de política externa, talvez os mais influentes em áreas como a política para a China, são também formuladores dessa política pública. Logo, há uma dupla identidade nesses analistas/decisores, como evidencia a dinâmica intensa de *revolving door* entre *think tanks* e governo, situação provavelmente prejudicial epistemologicamente dados os requisitos e finalidades distintos da ciência e da política (TEIXEIRA, 2007).¹¹⁸ Gonçalves e Pinheiro (2020, p. 197) relembram que diversos projetos de estudo de política externa comparada

¹¹⁴ Essa sobrecarga de dados, inclusive, pode ser tanto um benefício quanto uma dificuldade epistemológica a depender do aparato conceitual utilizado para organizar e processar o material empírico.

¹¹⁵ Como consequência, há uma amostragem documental por conveniência, isto é, só se analisam os documentos publicamente disponíveis, nem sempre os mais relevantes e que podem, possivelmente, terem sido divulgados para mistificar a compreensão da própria política.

¹¹⁶ Tipicamente, a desclassificação demoraria cerca de 25 anos, de modo que somente na próxima década estariam acessíveis a maioria dos documentos de W. Bush. Ainda assim, há documentos que não são desclassificados mesmo após esse transcurso de tempo. Além disso, mesmo documentos internos não são palavra final ao debate, devem ser interpretados visto que muitas decisões e lógicas ficam no nível oral e não são sequer documentadas.

¹¹⁷ Essa situação gera não só a dificuldade de praticar o distanciamento necessário à análise científica, como amplia o risco de contaminação do objeto pela pervasividade de valores extracientíficos

¹¹⁸ Conforme Newsom (1995/96), é comum que especialistas proeminentes de política externa sejam recrutados da academia para serem *policymakers*. É o caso, por exemplo, dos professores Walter Rostow, Henry Kissinger, Zbigniew Brzezinski, Anthony Lake e Condoleezza Rice recrutados para o cargo de conselheiro de segurança nacional.

contaram com financiamento das secretarias de Estado e de Defesa dos Estados Unidos.¹¹⁹ Há décadas o DOD financia *think tanks* como a Rand Corporation que não só produz conhecimento, mas também *policymakers* para Washington. Na década de 1990, em meio a opacidade sistêmica do pós-Guerra Fria, o DOD patrocinou estudos para compreender a cultura estratégica de países que poderiam gerar ameaças ao poder dos Estados Unidos (Cf. LIAO, 2013).

Esse *incrustamento da academia na política* amplia o risco da penetração dos valores da política no âmbito científico. Sem tal incrustamento o cenário já não seria simples, pois, como lembra Lévi-Strauss (1952, p. 19), todas as sociedades humanas têm algum grau de etnocentrismo, isto é, se consideram-se superiores a outras formas de organização social. No mundo moderno, o etnocentrismo se transmutou no fenômeno do nacionalismo, a ideia de que a organização social de que o indivíduo é parte é valorativamente superior às outras. Esses valores etnocêntricos pervasivos se projetam, de modo voluntário ou involuntário, sobre o objeto social, como constatava Durkheim em seu tempo.¹²⁰

Nas sociedades democráticas, esse incrustamento favorece a penetração não só do nacionalismo na ciência, mas também do partidarismo político, sobretudo em temas de elevado interesse do eleitorado.¹²¹ A história recente, ainda viva na cabeça do eleitorado, entra no jogo político porquanto legitima ou deslegitima uma dada posição que está a lutar por corações e mentes na sociedade de modo a prevalecer no pleito eleitoral.¹²²

Desse modo, a contemporaneidade além de reduzir o número de documentos relevantes disponíveis, ainda implica maiores riscos associados à penetração de valores exógenos à ciência. Em contraponto a temas antigos, com baixo interesse da opinião pública, os tópicos

¹¹⁹ Àquele tempo se acreditava que os resultados desses projetos contribuiriam para prever o comportamento dos demais países, em particular a União Soviética. A produção de conhecimento na política externa comparada teria uma relevância não só teórica, mas também política. (GONÇALVES, PINHEIRO, 2020, p. 205).

¹²⁰ Lembra Durkheim que: “[...] muitas vezes o sentimento acaba intervindo. Na verdade, apaixonamo-nos muito mais por nossas crenças políticas e religiosas, por nossas práticas morais do que pelas coisas do mundo físico [...] [e] toda opinião que as estorva é tratada como inimiga. Por exemplo, uma proposição não está de acordo com a ideia que se faz do patriotismo, ou da dignidade individual? Ela é negada quais forem as provas nas quais se apoia”. (DURKHEIM, 2019, p. 62-63).

¹²¹ Parece ser o nosso caso, tendo em vista nos Estados Unidos a disputa entre democratas e republicanos que progressivamente ganha contornos mais antagônicos e a crescente relevância do tema da “China” desde 2000.

¹²² Desse modo, a luta política para apresentar ao público quem iniciou uma política valorizada pelo eleitorado passa a irradiar, não necessariamente de modo voluntário, para outras áreas da vida social. Os interesses políticos se projetam e podem muito bem, sobretudo no contexto de um campo analítico incrustado ao objeto, fazer do estudo acadêmico uma arena de disputa. Não nos parece ser coincidência que autores experientes como James Mann, com inclinações liberais, associem ao governo Obama a mudança na estratégia para a China. Assim como não nos parece ser coincidência que autores como Kissinger e Graham Allison, pensadores participantes da grande estratégia dos Estados Unidos, considerem que Washington teria uma *hope strategy* para com a China.

contemporâneos são mais vulneráveis à pervasividade dos interesses políticos, o que impacta as análises que circulam no debate público, eventualmente conformando premissas acadêmicas irrefletidas. Não surpreende a prevalência de hipóteses nacionalistas que buscam explicar o tensionamento bilateral sino-americano a partir da referência à culpa do outro.¹²³

Há ainda uma dificuldade extra, a qual não está presente nos estudos típicos de Análise de Política Externa. Uma grande estratégia envolve não somente a política de segurança, diplomática e comercial para um único país, mas potencialmente essas políticas para vários países, ou mesmo para mais de uma região. Envolve compreender uma constelação de decisões, geralmente em um longo período. Desse caráter lato, fica evidente que o estudo da grande estratégia, conquanto seja desdobramento da análise de política externa, configura um fenômeno singular, mais complexo. Conforme Silove:

The concept of grand behavior provides a framework for investigating the long-term behavior of the state as a whole. The overwhelming tendency within the sub-field of foreign policy analysis (FPA) and in foreign policy commentary is to focus (in the United States) on presidential administrations. This focus implies some causality: that incumbents significantly affect foreign policy outputs. The study of grand behavior offers an alternative framework, which facilitates observations of state behavior over periods of decades or more. (SILOVE, 2017, p. 28).

Deve-se, ainda, discutir a questão da equifinalidade no estudo da grande estratégia. A equifinalidade indica que um mesmo resultado pode ser produzido a partir de muitos fatores. Segundo Silove (2017), a tentativa de inferir um princípio organizador a partir das observações do comportamento de um Estado levanta a questão da equifinalidade, porquanto um mesmo resultado (comportamento) pode ter sido produzido por um dentre muitos fatores, muitos dos quais sequer imaginados pelo observador. Ao estabelecer que um princípio orientou determinada política deve-se ter em conta a possibilidade de aquela política ter sido resultado de outros fatores, em nada conectados àquele princípio. Conforme Silove, a questão da equifinalidade deve ser uma preocupação fundamental no estudo da grande estratégia como princípio organizador: “The issue of equifinality ought to be a central concern in the study of grand principles [...]”. (SILOVE, 2017, p. 17).

Por fim, em meio a esse conjunto de documentos fragmentados, inúmeras decisões dissonantes e discursos políticos multifuncionais a tarefa do analista é delinear um argumento não só com lastro empírico, mas com evidências substantivas. Como lembra Jervis (2010, p.

¹²³ Essas explicações nacionalistas sobre a relação sino-americana projetam, *a priori*, a culpa pela deterioração das relações bilaterais na “agressão do outro” e apresentam a atuação do próprio país como “legítima defesa”. De posse da conclusão, procede-se, como no leito de procusto, ao diagnóstico: são descartados os fatos inconvenientes e selecionados os que permitem sustentá-la.

319), essa situação, porém, pode gerar um erro de percepção, visto que é comum notar o comportamento dos outros como mais centralizado, planejado e coordenado do que ele de fato é: “A common misperception is to see the behavior of the others as more centralized, planned, and coordinated than it is. This is a manifestation of the drive to squeeze complex and unrelated events into a coherent pattern”. (JERVIS, 2010, p. 319) Jervis cita que é desconfortante psicologicamente, e insatisfatório intelectualmente, admitir que certo fenômeno não pode ser explicado: “People want to be able to explain as much as possible of what goes on around them.” (JERVIS, 2010, p. 319).

Trata-se de um risco relevante para o estudo da grande estratégia: projetar uma ordem e centralidade perante um curso de ação que possivelmente não tem estruturação, potencialmente constituído casualmente.¹²⁴ Em qualquer caso, a resposta só pode ser dada pelos dados e pelas evidências reunidas. Mas é válido destacar que, nas condições áridas do estudo da grande estratégia contemporânea, é adequada a observação de King, Keohane e Verba (*apud* GONÇALVES, PINHEIRO, 2020, p. 210) de que quando não pudermos estabelecer claramente relação de causalidade deve-se explicitar o nível de incerteza dos resultados da pesquisa. Parece inescapável existir algum nível de incerteza nos resultados de uma pesquisa desse tipo.

1.5. Conclusões

O estudo da grande estratégia, portanto, é complexo epistemologicamente: o objeto é sobredeterminado, complexo do ponto de vista fenomênico; análises e conceitos estão potencialmente contaminados, de modo voluntário ou involuntário, por valores sociais, políticos ou partidários; e a documentação disponível, não necessariamente significativa, é extensa e lacunar, quando não diversionista. Tendo essas características, a análise de grande estratégia tem certa similaridade com a análise de inteligência: “Almost by definition of the intelligence mission, intelligence issues involve considerable uncertainty. Thus, the analyst is commonly working with incomplete, ambiguous, and often contradictory data.” (HEUER, 2003, p. 32)

Esse caráter idiossincrático e complexo da análise da grande estratégia contemporânea faz com que o seu estudo seja similar à *montagem de um quebra-cabeças em meio a peças ausentes e peças falsas*. Logo, implica identificar evidências fabricadas ou irrelevantes bem

¹²⁴ Nesse sentido, Ambros e Lodetti (2019, p. 17), ao discutir o trabalho de Heuer, destacam que a: “[...] a busca excessiva por coerência na narrativa da atividade de Inteligência gera a tendência de favorecer explicações causais mesmo quando elas não existem. Para haver coerência, é necessário ordem.”

como integrar novas evidências e ideias a partir de outras fontes de modo a colmatar, por meio de inferências fundamentadas, as lacunas incontornáveis a esse tipo de pesquisa.¹²⁵ Segundo Lowenthal (2009), o processo de análise na produção de inteligência é similar à montagem de um mosaico: “Intelligence analysis is similar to assembling a mosaic, but one in which the desired final picture may not be clear. Not all of the mosaic pieces may be available. Further complicating matters, in the course of assembling the mosaic, new pieces appear and some old ones change size, shape, and color.”¹²⁶

Em decorrência desse caráter é necessário compreender os marcos ideacionais que informam, direta ou indiretamente, as decisões estratégicas, possibilitando colmatar as peças ausentes do quebra-cabeças e distinguir as peças verdadeiras das falsas. É indispensável para o esforço interpretativo, tendo em vista a secretividade do fenômeno, conhecer a cultura estratégica singular do país, porquanto ao oferecer aproximação ao “código de processamento das decisões” possibilita inferir as áreas lacunares dessa diretriz e da agenda subjacente. De todo modo, não sabemos, porém, sequer se há de fato um quebra cabeça a ser montado, porquanto não se pode descartar *a priori*, como sugere Jervis, a possibilidade da ausência de grande estratégia ou de sua mudança em dado período estudado.

O incrustamento do campo de estudos da grande estratégia ao objeto de análise, isto é, à dinâmica política, por seu turno, recomenda o criticismo profundo e constante em relação aos argumentos e hipóteses que circulam no debate. Conforme indicou Norbert Elias, há duas posturas perante a realidade social, o envolvimento e o distanciamento. A ciência requer uma postura sistemática de distanciamento em relação ao objeto de estudo, o que Durkheim consideraria tratar os fenômenos sociais como coisas.

No contexto do estudo da grande estratégia, permeado por complexidades e armadilhas epistemológicas, é indispensável traçar uma estratégia de pesquisa, a qual deve estar associada ao *entendimento crítico das hipóteses acadêmicas em disputa* sobre o objeto e a compreensão *dos marcos conceituais dos formuladores de política externa*.

*

¹²⁵ A inferência fundamentada também pode ser caracterizada como um juízo informado: “Judgment is what analysts use to fill the gap in their knowledge. It entails beyond the available information and is the principal means of coping with uncertainty. It always involves an analytical leap, from the know into the uncertain.” (HEUER, 2003, p. 31).

¹²⁶ Lowenthal (2009) também destaca que no processo de análise de inteligência é raro o luxo de saber tudo que se quer sobre um tópico.

Em síntese, diferentemente da APE, uma análise de AGE deve focar predominantemente no Executivo, trabalhar com o conceito de agenda e buscar compreender as mudanças duradouras. Uma Análise de Grande Estratégia deve diferenciar as mudanças de conceito de grande estratégia (as transformações integrais) das mudanças de programa de grande estratégia (as transformações intermediárias de redirecionamento). Além do foco nas mudanças duradouras, precisa distinguir dois momentos históricos interconectados: (i) o da concepção de um *grande princípio* associado a um diagnóstico do sistema internacional, e (ii) o da transposição histórica em um *grande comportamento*, os projetos apartidários consistentes no tempo e coerentes àquele princípio. O foco da AGE, portanto, deve voltar-se também para as ideias dos *policymakers*, sobretudo as anteriores a sua seleção aos cargos no Executivo. A implementação consistente de agenda pressupõe, ainda, consensos não apenas em decisores de alto nível de um governo, mas em uma comunidade epistêmica.¹²⁷ Deve-se considerar também que nem sempre as ideias fundamentais subjacentes a um curso consistente de política estarão expostas publicamente, o que impõe a necessidade de inferência a partir de padrões históricos de conceituação-decisão de um dado país. Por fim, a existência de uma grande estratégia não pode ser pressuposta *a priori* e deve-se ter em conta a questão da equifinalidade ao discutir a questão dos grandes princípios.

Uma análise de grande estratégia, portanto, implica compreender *projetos apartidários*, de Estado.¹²⁸ Não se trata, portanto, de compreender como um dado governo reagiu a uma crise doméstica ou internacional (e.g. a crise do avião espião EP-3 de abril 2001), mas de questionar quais foram os principais projetos conduzidos pelo governo independentemente das oscilações domésticas e internacionais e, a partir disso, identificar o momento histórico de concepção desses projetos. Processo analítico que, dada a alta opacidade da grande estratégia, envolve lançar hipóteses sobre as razões estatais, não governamentais, daqueles projetos.

A partir da discussão realizada neste capítulo, a Tabela 1 apresenta uma distinção entre as características típicas de uma Análise de Política Externa e de uma Análise de Grande Estratégia.

¹²⁷ O dilema do curtuprazismo da democracia é resolvido, no caso dos Estados Unidos, por meio das comunidades epistêmicas de especialistas em política externa e pela sua influência perante o processo decisório.

¹²⁸ Alguns exemplos desse tipo de projeto são: (i) a concepção e execução da “carta chinesa” contra os soviéticos na Guerra Fria; (ii) a concepção e execução da saída do Afeganistão em 2021; (iii) a concepção e execução da mudança na política para a Índia; (iv) a concepção e execução da expansão da OTAN

Tabela 1 – Diferenças entre a Análise de Política Externa e a Análise de Grande Estratégia

	Análise de Política Externa	Análise de Grande Estratégia
Questão central	Problema	Agenda
Objetivo do estudo	Mudanças conjunturais	Mudanças duradouras
Escopo temporal	Conjuntural/Indeterminado	Médio e Longo Prazo
Fenômeno	Políticas	Projetos apartidários Políticas subsumidas a um objetivo
Foco analítico	Governamental	Concepção e Instituição da política estatal duradoura
Meios de ação	Política externa formal	Instrumentos de poder e influência
Agentes principais	Executivo, Legislativo, Grupos de Pressão	Executivo e comunidades epistêmicas
Risco de engano e opacidade epistemológica	Médio	Alto
Disponibilidade de documentos internos primários	Média	Baixa
Comportamento esperado	Indeterminado/Reativo	Calculado e consistente no tempo; Secretividade deliberada para efeito surpresa perante adversário
Necessidade de inferência analítica	Baixa	Média ou Alta
Concretude do objeto na realidade	Certa	Incerta
Consensos bipartidários	Não necessários	Institucionalizam o curso de ação
Implementação da mudança	Decisão do governo	Decisões com um mesmo propósito
Política declaratória	Importante	Epifenômeno, pois multifuncional devendo ser decifrada via cotejamento com outros dados

Fonte: Elaboração própria

CAPÍTULO 2 – HIPÓTESES SOBRE A MUDANÇA NA ESTRATÉGIA DOS ESTADOS UNIDOS PARA A CHINA

I have found no possible solution to the problem of truth other than dispelling finer and finer errors [...].

– Gaston Bachelard (*apud* BHASKAR, 1975, p. 75)

[...] quero que os planejadores de guerra, os planejadores de contingência venham e me ponham a par de tudo sobre as premissas dos principais planos de contingência, não os planos; o que quero ver são as premissas.

– Donald Rumsfeld (*apud* WOODWARD, 2004, p. 42).

2.1. Introdução

O contraste de hipóteses sobre um processo histórico é método interessante para avançar o conhecimento científico. Funda-se na ideia de autores, como Bachelard, de que a “verdade” não é alcançável de modo direto, integral, mas é possível uma ‘aproximação’ à ela por meio do descarte progressivo de interpretações e hipóteses equivocadas.

Heuer (2003) defende o conceito de Análise de Hipóteses Competitivas o qual indica que as hipóteses plausíveis sobre um dado fenômeno devem ser avaliadas, detidamente, de modo a determinar qual delas sobrevive ao teste de compatibilidade com os dados disponíveis. Essa análise, na leitura de Heuer, deve visar não reunir o máximo de evidências em favor de uma hipótese, mas sim em refutar cada uma das hipóteses de modo a identificar aquela que subsiste a esse teste.¹²⁹ Segundo Heuer (2003, p. 96), a técnica é melhor do que o procedimento analítico tradicional, o qual visa confirmar uma hipótese preferencial, particularmente porque analistas geralmente falham em reconhecer que muitas de suas evidências também são consistentes com outras explicações e conclusões.

O objetivo deste capítulo é apresentar os paradigmas explicativos, ou hipóteses históricas, mais relevantes sobre a mudança na estratégia para a China dos Estados Unidos após a Guerra Fria, em particular sobre a origem da política de prioridade estratégica dos EUA em relação à China.

¹²⁹ Heuer (2003, p. 41) reconta um experimento sobre a efetividade do diagnóstico médico: aqueles médicos que indicavam que seu diagnóstico se baseava na coleta de dados tinham menor acurácia em seu diagnóstico do que aqueles médicos que seguiam outras estratégias, como identificar e testar hipóteses.

Na hipótese mais influente, a estratégia para a China foi reorientada na década de 2010 com o Pivô Asiático do democrata Barack Obama (2009-2016) ou a partir da confrontação do republicano Donald Trump (2017-2020). Nessa interpretação, governos como Bill Clinton e George W. Bush não estabeleceram o foco estratégico na Ásia ou na China e representam a continuidade do padrão de “engajamento” para a China iniciado no governo Richard Nixon. Em contraponto, em uma segunda hipótese, a leitura revisionista de Nina Silove, é o governo de George W. Bush quem elevou a Ásia e a China na estratégia dos Estados Unidos, lançando silenciosamente uma política multifacetada para balancear a ascensão da China. Tendo em vista que as duas principais hipóteses são mutuamente excludentes é determinado, ao final, a hipótese mais robusta dentre as disponíveis.

2.2. A hipótese corrente: a mudança na década de 2010

2.2.1. A agência do governo Barack Obama e a não agência do governo W. Bush

Em novembro de 2011, durante viagem presidencial à Ásia, o governo Obama anunciou que considerava aquela região do globo a prioritária do ponto de vista geopolítico. No mesmo momento histórico, um artigo da secretária de Estado Hillary Clinton afirmou que: “The future of geopolitics will be decided in Asia, not in Afghanistan or Iraq, and the United States should be right at the center of the action.” (CLINTON, 2011, p. 56). Em referência às guerras do Iraque e do Afeganistão, Clinton indicava um redirecionamento de atenção e recursos para a Ásia: “As those wars wind down, we will need to accelerate efforts to pivot to new global realities.” (CLINTON, 2011, p. 63).

Ainda em novembro de 2011, Obama pronunciou o *Camberra Speech*, na Austrália, articulando que a redução dos gastos em defesa dos Estados Unidos não afetaria a região da Ásia Pacífico e reafirmando a importância da Parceria Transpacífico (TPP) para a prosperidade regional.¹³⁰ Esse discurso objetivava tanto avançar projetos dos Estados Unidos na Ásia-Pacífico quanto reduzir receios de aliados sobre um eventual desengajamento de Washington da região.¹³¹

¹³⁰ Conforme Manyin et al. (2012), a mensagem era que os contingenciamentos no orçamento de defesa não afetariam a região da Ásia e, logo, não modificariam os compromissos, os tratados de defesa e os interesses dos Estados Unidos na região. O objetivo, portanto, era evitar que os aliados saíssem da órbita política e econômica dos Estados Unidos.

¹³¹ A título de exemplo, em meio à crise de 2008 documentos de alto nível da Austrália passaram a considerar um cenário de médio prazo no qual a ascensão da China permanecia e o momento unipolar dos Estados Unidos chegava ao fim. Conforme o *Defense White Paper*, de 2008, sobre o futuro cenário internacional de 2030: “[...] the biggest changes to our outlook over the period have been the rise of China, the emergence of India and the beginning of the end of the so-called unipolar moment; the almost two decade-long period in which the pre-

A razão da prioridade geopolítica da Ásia, anunciada por Hillary Clinton, não era difícil de ser inferida: a China ascendia do ponto de vista econômico por mais de três décadas, processo acelerado desde os anos 2000 (Cf. ROCHA, 2020a, Cap. 1; MENDONÇA, ROCHA, 2023).¹³² Em um debate eleitoral nas eleições de 2008, Obama afirmara, contra o governo W. Bush, que: “Over the last eight years, this administration [...] have been solely focused on Iraq. [...] In the meantime, we've got challenges, for example, with China [...] And they are active [...] in regions like Latin America, and Asia, and Africa. [...] the conspicuousness of their presence is only matched by our absence, because we've been focused on Iraq.” (OBAMA, 2008, *apud* PRESIDENTIAL..., 2008). Todavia, quando do artigo de Clinton e do discurso de Obama, o discurso oficial da administração Obama era de que a iniciativa, o pivô, não estaria relacionada diretamente à China e, em sequência, Obama e outros oficiais afirmaram rejeitar a ideia de competição de “soma zero”. (SUTTER, 2018). A administração Obama tentou renomear a iniciativa para “rebalanço” para reduzir receios de aliados em outras regiões e remover o termo pivô, de uso tipicamente estratégico-militar.

Esse anúncio e política, porém, ficaram conhecidos como pivô asiático (*pivot to Asia*) o qual é, para a maioria da literatura acadêmica, um *turning point* em relação à estratégia dos Estados Unidos para a China, configurando o surgimento de uma fase mais competitiva. Sutter (2018, p. 152-153) destaca que o pivô asiático, de fato, continha vários elementos que competiam com a China, entre eles: a prioridade para a Ásia-Pacífico com a retirada militar do Iraque e Afeganistão; a manutenção do nível de gastos de defesa para a Ásia-Pacífico a despeito da redução desse orçamento; a dispersão das forças militares na região asiática, ampliando o interesse no Sudeste Asiático e no oceano Índico; o estabelecimento do conceito de Air-Sea Battle (ASB); a forte ênfase em acordos comerciais para competir com o regramento comercial favorecido por Pequim; e o maior ativismo diplomático na região.¹³³

Um dos principais componentes do pivô era a negociação da Parceria TransPacífico, ou Trans Pacific Partnership (TPP). Tratava-se de um acordo de liberalização comercial regional,

eminence of our principal ally, the United States, was without question” (WHITE PAPER, 2009, p. 9). O documento afirma ainda que: “Of particular concern would be any diminution in the willingness or capacity of the United States to act as a stabilizing force.” (*Ibid.* p. 28).

¹³² Conforme Goldberg (2016, p. 77), Clinton afirmava informalmente que: “I don’t want my grandchildren to live in a world dominated by the Chinese.”

¹³³ A quantidade de visitas presidenciais à Ásia dobrou em relação ao período W. Bush, conforme dados de Anderson e Cha (2017). Segundo os autores, o governo H. W. Bush realizou 4 visitas a Ásia em seu mandato, Clinton realizou 12, George W. Bush fez 13 visitas, já Barack Obama efetuou 26 visitas.

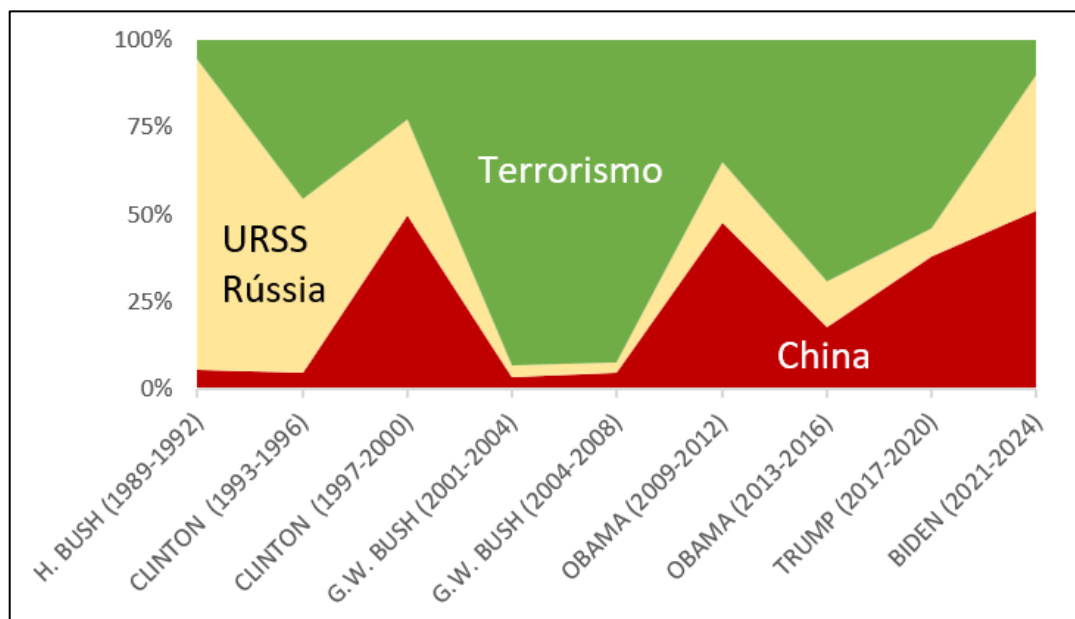
plurilateral, abrangente do qual a China, como a Índia, estava excluída da negociação.¹³⁴ O acordo tinha uma repercussão securitiva evidente, de modo que, em 2015, o secretário da Defesa Ashton Carter chegou a afirmar perante o Congresso que: “[...] passing TPP is as important to me as another aircraft carrier.” (CARTER, 2015). No mesmo ano, Obama argumentou publicamente que a iniciativa TPP era uma contraposição à influência comercial da China. Segundo ele, a China estaria tentando escrever as regras da região que mais cresce no mundo, o que prejudicaria trabalhadores e empresas dos Estados Unidos (Cf. OBAMA, 2015).¹³⁵ Conforme Cohen (2019, p. 290): “Despite suggestions the door would always be open to Chinese accession, the TPP was unquestionably intended to expand American influence at China’s expense.”

Na conjuntura em que foi lançado o pivô, sobretudo a partir de 2010, as relações bilaterais entre Estados Unidos e China passaram de uma interação tradicional para um padrão atritivo, relembrando o período de 1996 a 2001. As tensões no Mar do Sul da China e no Mar do Leste da China – regiões nas quais existem demandas soberanas sobrepostas antagonizando diversos países da região – subiram e os Estados Unidos atuaram ativamente para contestar e pressionar a China, tanto por meio de operações navais quanto por meio da defesa discursiva dos seus aliados regionais e de países com demandas antagônicas aos interesses de Pequim. As tensões sino-americanas tornaram-se explícitas no Conselho de Segurança das Nações Unidas e a China, revertendo sua neutralidade histórica em relação ao uso do poder de veto, passou a utilizar esse instrumento, junto à Rússia, para bloquear ação militar liderada pelos EUA contra o regime sírio de Bashar Al-Assad. Obama começou a tematizar a China como adversária comercial dos Estados Unidos em seus principais discursos, como no *State of the Union Address*. Progressivamente, o terrorismo foi lateralizado na agenda e a China passou a ser um tema, proporcionalmente, mais relevante que outras ameaças tradicionais, conforme Figura 5.

¹³⁴ É no contexto do pivô asiático de Obama e das negociações do TPP que a China anunciou a *Belt and Road Initiative* (BRI), também conhecida como *Iniciativa Cinturão e Rota* ou *Nova Rota da Seda*. A BRI era um arranjo de projetos voltados ao investimento em infraestrutura – como portos, ferroviários, rodovias e infraestrutura de comunicação. Trata-se de iniciativa associada tanto a uma estratégia de diversificação econômica e busca por mercados de exportação, no contexto dos desdobramentos da Crise de Financeira de 2008, quanto a uma estratégia de atração geopolítica, no contexto das iniciativas dos Estados Unidos na região da Ásia Pacífico.

¹³⁵ Nos seus mandatos, Obama estabeleceu, de modo reiterado, um discurso crítico à China no *State of The Union Address*, centrado na dimensão comercial (Cf. ROCHA, 2020a, Cap. 3).

Figura 5 – Proporção de menções aos termos selecionados no SOTU (1989-2024)



Fonte: Elaboração própria com dados dos discursos do SOTU, conforme transcrição da Casa Branca.

São diversas as interpretações sobre o pivô asiático. Há tanto leituras que negam a sua existência material quanto leituras que o consideram um pacote agressivo de contenção da China. Segundo o ex-secretário de Estado Kissinger, o pivô não teria substância, sendo uma iniciativa vazia. Já para Posen (2014), o governo Obama, com o pivô, tentou instalar uma estratégia de contenção militar da China. Para Lanxin, com o pivô: “Washington has put together a comprehensive ‘containment’ package in Asia [...] a new military doctrine of air–sea battle [...] a game-changing economic project called the Trans-Pacific Partnership”.” (LANXIN, 2012, p. 113).

Segundo Anderson e Cha (2017), o pivô asiático foi uma correção de curso da política inicial de Obama para a Ásia, a qual era caracterizada por surpresas, erros e desatenção. Foi em reação a um conjunto de desafios – como o fracasso na cooperação com Pequim no contexto da “America’s G2 policy”, da nova política externa chinesa assertiva e das tensões na região – que surgiu o pivô: “[...] it was not the result of rational planning and strategic foresight on the part of the Obama administration” (ANDERSON, CHA, 2017, p. 602).¹³⁶

Nessa leitura, o pivô é fundamentalmente uma reação dos EUA às ações da China: “China’s ‘new assertiveness’ was an important part for the pivot. The need to reassure regional allies and partners led the administration to prioritize the maintenance and even enhancement

¹³⁶ Em contraponto à hipótese da reatividade, oficiais do governo Obama argumentam que o pivô estava na agenda desde o início (Cf. BRIMLEY, RATNER, 2013).

of its regional military presence and to focus on the need to strengthen its existing alliances in the region.” (ANDERSON, CHA, 2017, p. 609).

Essa tese da reatividade do governo Obama contra uma maior assertividade da China é influente. O experiente analista James Mann (2015) argumenta que:

The Obama administration will eventually be seen as having brought to an end the American efforts to hold the outdated policy toward China that dated back to the Nixon-Kissinger era. [...] The old policies focused on the idea of ‘engagement’ – hoping that talks and goodwill, and trade and investment, would integrate China into the international community and would also open up its political system. (MANN, 2015).

Segundo Mann, Obama não iniciou seu governo planejando mudar sua política para a China, mas aconteceu de a China estar mudando suas visões e políticas, tendo ficado mais assertiva em sua abordagem para o mundo. Para Mann (2012), W. Bush não propôs e não realizou mudanças drásticas na política para a China, tendo sustentado o padrão tradicional.

Por seu turno, Saint Pierre (2015) argumenta que o governo Obama recolocou o enfrentamento estratégico contra a China no centro da agenda dos Estados Unidos. Segundo o autor, o ataque terrorista de 11 de setembro de 2001 produziu uma “década de sonambulismo estratégico” em Washington, que teria esquecido sua estratégia anterior de conter a China.¹³⁷ Segundo Saint-Pierre, após os atentados os Estados Unidos começaram a guerrear contra fantasmas e entraram no atoleiro do Iraque e Afeganistão enquanto a China atravessava o Atlântico e aumentava sua influência na América Latina e Caribe. Assim, no período W. Bush, os Estados Unidos teriam se limitado a uma reação desordenada esquecendo sua orientação anterior: a China (SAINT-PIERRE, 2015, p. 10-11).

No mesmo sentido, Blackwill e Fontaine (2024) argumentam que foi Obama, embora com mais imprevisto e retórica do que com habilidade estratégica, o presidente que redirecionou o foco dos Estados Unidos para a Ásia: “For more than two centuries, the United States was a Europe-first power. In 2011, however, the Obama administration announced a change to America’s strategic orientation. Asia would henceforth serve as its priority region, and the United States would refocus its military, diplomatic, and economic emphasis on the Indo-

¹³⁷ Conforme Saint-Pierre (2015, p. 10) tratando da “década de sonambulismo estratégico”: “[...] do ponto de vista estratégico, o empenho norte-americano limitou-se a um acionar meramente reativo e desordenado, comandado pelo capricho dos terroristas, seguindo as ondas ditadas pela ‘guerra contra o terror’ e esquecendo daquele que era o sentido objetivo da orientação estratégica na mudança de frente de projeção dos Estados Unidos depois do fim da Guerra Fria e antes do 11 de Setembro, isso é, a China.”

Pacific.” (BLACKWILL, FONTAINE, 2024, p. 1).¹³⁸ Blackwill e Fontaine, que integraram a administração W. Bush, consideram que o marco temporal do pivô é a década de 2010: “Over the 2010s and beyond, US policy sought to benefit from Asia’s dynamism, respond to China’s astonishing rise, end Middle East wars, and limit expenditures in Europe. This was the essence of the Pivot to Asia, and its core strategic logic was sound.” (BLACKWILL, FONTAINE, 2024, p. 280).

Nesse sentido, esses autores afirmam que não ocorreu um pivô de W. Bush para a Ásia. Discutindo esse governo, a avaliação deles é de que: “It did no devote more time, energy, resources, and attention to that region by diminishing devotion to others. The hundreds of billions of dollars expended by the United States in Iraq and Afghanistan made the increase in military resources devoted to Asia pale in comparison.” (BLACKWILL, FONTAINE, 2024, p. 39).

A tese do sonambulismo estratégico também é compartilhada por Nicholas Anderson (2016). Segundo ele, os Estados Unidos: “[...] does not appear to have engaged in internal balancing in the Asia Pacific during the George W. Bush administration [...] [g]iven the wars in Iraq and Afghanistan, the United States appears to have been economizing its power in Asia – trying to do more with less”. (Cf. ANDERSON, SILOVE, 2016, p. 203).

Zeno Leoni (2018) também defende que somente no período Obama é apropriado falar de pivô, visto que o governo W. Bush comprometeu muito recurso material e ideológico em favor da Europa e do Oriente Médio. Segundo ele, é descabida a ideia do pivô nascer conjuntamente à guerra do Afeganistão e do Iraque. (LEONI, 2018, p. 212). Na sua tese de doutorado ele afirmou: “It makes no sense to speak of a shift to Asia when most material and ideological forces were committed to Europe and the Middle East. [...] How can one affirm that Bush started the “pivot”, when he then launched two military invasions elsewhere?” (LEONI, 2018, p. 212).

Há, portanto, significativa influência da *tese do sonambulismo estratégico* após o 11 de setembro de 2001, sonambulismo que teria terminado em meio aos impactos da crise de 2008,

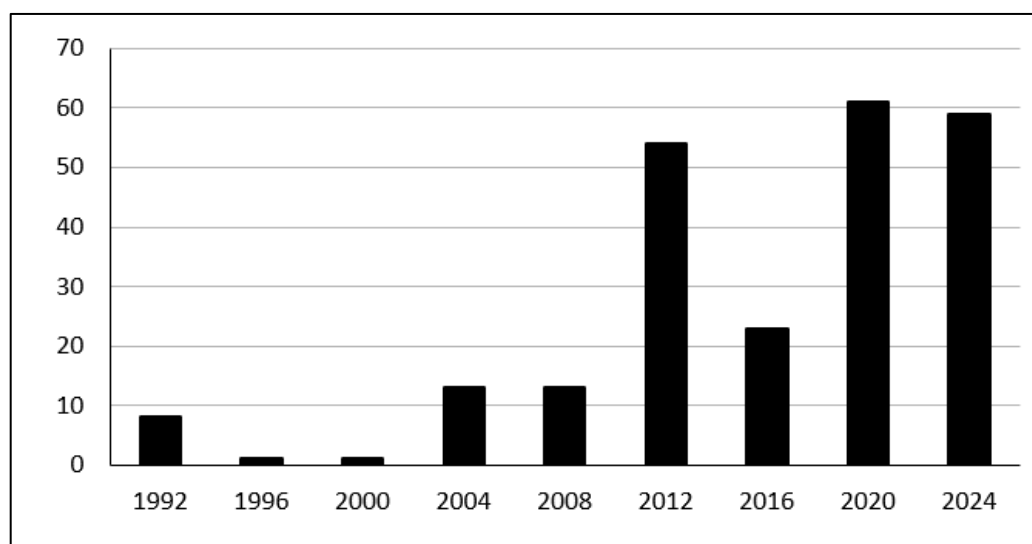
¹³⁸ Os autores, porém, lamentam que a lógica estratégica sólida do pivô tenha naufragado “[...] on the shoals of execution [...]”, citando que a não implementação da iniciativa central do pivô, o TPP, representa o maior erro estratégico dos Estados Unidos. (BLACKWILL, FONTAINE, 2024, p. 2-3).

particularmente com a maior assertividade chinesa a partir de 2010.¹³⁹ Isso engendrou a reação defensiva de Washington com o Pivô de Obama.

2.2.2. A agência do governo Donald Trump

O primeiro governo de Donald Trump (2017-2021) foi um período de elevada tensão nas relações entre EUA e China, situação produzida, sobretudo, pela política de confrontação implementada por Washington. Na corrida eleitoral, Trump já anunciava a China como “inimiga” dos Estados Unidos: “There are people who wish I wouldn’t refer to China as our enemy. But that’s exactly what they are.” (TRUMP, 2015). Segundo ele, a China era uma influência deletéria, em particular na dimensão comercial, e estaria roubando empregos estadunidenses. Com isso, Trump dava continuidade à campanha de Romney, em 2012, na qual a China foi tematizada pelo republicano, em suas críticas à Obama, como uma adversária econômica, campanha que marca uma ruptura de padrão histórica no partido republicano, tanto qualitativa quanto quantitativa (Cf. ROCHA, 2020, Cap. 3). A Figura 6 apresenta o agregado de menções à China em debates eleitorais dos Estados Unidos e indica como esse país se tornou um tema chave na discussão presidencial.

Figura 6 – Menções agregadas à China pelos candidatos à presidência dos partidos republicano e democrata nos debates eleitorais



Fonte: Elaboração própria a partir de base de dados com transcrições.

De fato, desde a confirmação da vitória eleitoral republicana em 2016 aumentou o interesse no confronto contra a China por parte de Washington. Em 2017, Trump montou o alto

¹³⁹ Alastair Johnson (2013), especialista em China, critica a tese de uma “nova assertividade chinesa” surgindo com o impacto da crise de 2008.

escalão de sua equipe de governo com indivíduos que nutriam um ideário anti-China, como Robert Lighthizer no USTR, Peter Navarro para o Conselho Nacional de Comércio e Steve Bannon enquanto estrategista-chefe do governo.¹⁴⁰

O novo discurso da Casa Branca foi institucionalizado por meio de políticas diplomáticas, comerciais e regulatórias de enfrentamento direto à China, ações concentradas a partir de 2018. Com a Guerra Comercial (*trade war*), o *unilateralismo agressivo* iniciada em 2018, Washington tentou emparedar Pequim por meio de sanções tarifárias unilaterais contra produtos chineses (ROCHA, MENDONÇA, 2021). Em março de 2018, o governo Trump instituiu tarifas contra produtos oriundos da China por “práticas comerciais injustas”, como a “transferência forçada de tecnologia”. Na renegociação do *North America Free Trade Agreement* (NAFTA), com Canadá e México, os Estados Unidos impuseram uma “cláusula tóxica”, anti-China, a qual afirmava que se uma das partes fizesse um acordo de livre comércio com a China as demais poderiam retirar-se do acordo em relação àquele país e manter os termos apenas com as outras partes. (SUTTER, 2019; WU, 2019).¹⁴¹ No que provavelmente era o seu interesse fundamental, esse enfrentamento comercial estimulou o início de um desvio de comércio da China para outros países, particularmente na Ásia.

Em 2018, os Estados Unidos também implementaram uma campanha diplomática para bloquear a empresa chinesa Huawei de participar da implementação da rede de telecomunicações de quinta geração (5G) em terceiros países, por preocupações relacionadas à espionagem. No que ficou caracterizado por Casanova (2018) como “Weaponizing Commerce”, Trump afiou as regulações de investimento estrangeiro – articuladas à atuação do *Committee on Foreign Investment in the United States* (CFIUS) – visando controlar e coibir o investimento chinês que entrava no país, em particular no setor tecnológico, demandando, ainda, medidas similares dos aliados internacionais dos Estados Unidos. (ROCHA, PONTES, 2020).

Uma das principais preocupações anunciadas pelo governo Trump envolvia o plano chinês “Made in China 2025”, o qual previa a ascensão tecnológica da China em uma série de indústrias de ponta. Conforme declaração do USTR Lighthizer em 2017: “[Made in China 2025

¹⁴⁰ A título de exemplo o USTR de Trump, Lighthizer, declarou que: “China has been engaging in industrial policy which has resulted in the transfer and theft of intellectual property and technology [...]. These practices are an existential threat to America’s most critical comparative advantage [...]” (LIGHTHIZER, 2018).

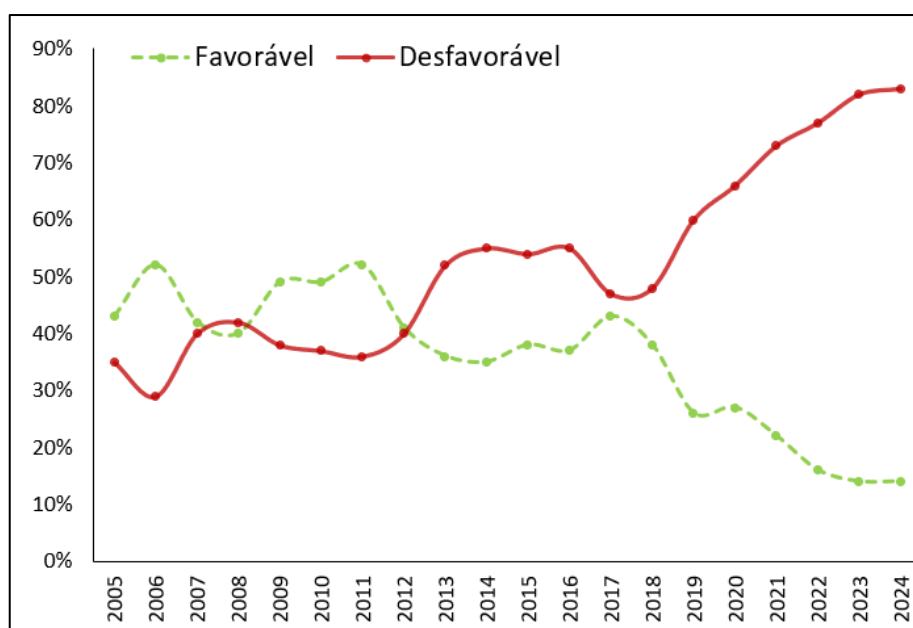
¹⁴¹ Conforme o USTR (2019): “[...] the USMCA contains provisions designed to protect U.S. interests if Canadá or Mexico decides to enter into negotiations for a free trade agreement with China or other non-market economies”. A provisão-ameaça gerava efetiva condicionalidade que visava manter a América do Norte fora da órbita econômica da China. Além disso, o USTR afirmou que o novo NAFTA não era apenas mais um, mas um paradigma: “It is not merely a new trade deal – it is a new paradigm for future agreements.” (USTR, 2019, p. 11).

is] a very, very serious challenge, not just to us, but to Europe, Japan and the global trading system. [...] They want to be on top of all the high-tech [...]. And it's smart for them to do it. I mean, they're doing something that's in their interest and that they should do.” (*apud* BEHSUDI, 2017).

O governo Trump também acordou vendas recordes de armas para Taiwan e passou a pressionar os países que estavam mudando o reconhecimento de Taipei para Pequim, modificando a longa negligência de Washington sobre esse tema.¹⁴²

Em 2020, Trump acusou reiteradamente a China de ser a causadora da pandemia de Covid-19. Mobilizando o “bully puppet”, aquilo que Donald Rumsfeld chamou de poder extraordinário do presidente, ele representou a China como a causa se não de todos, mas dos principais problemas do cidadão comum americano. Com isso, foi consolidado um virtual consenso entre cidadãos dos Estados Unidos, independentemente de partido, de que a China é uma influência negativa, conforme a Figura 7.

Figura 7 – Percepção favorável ou desfavorável sobre a China no público doméstico dos Estados Unidos (2005-2024).

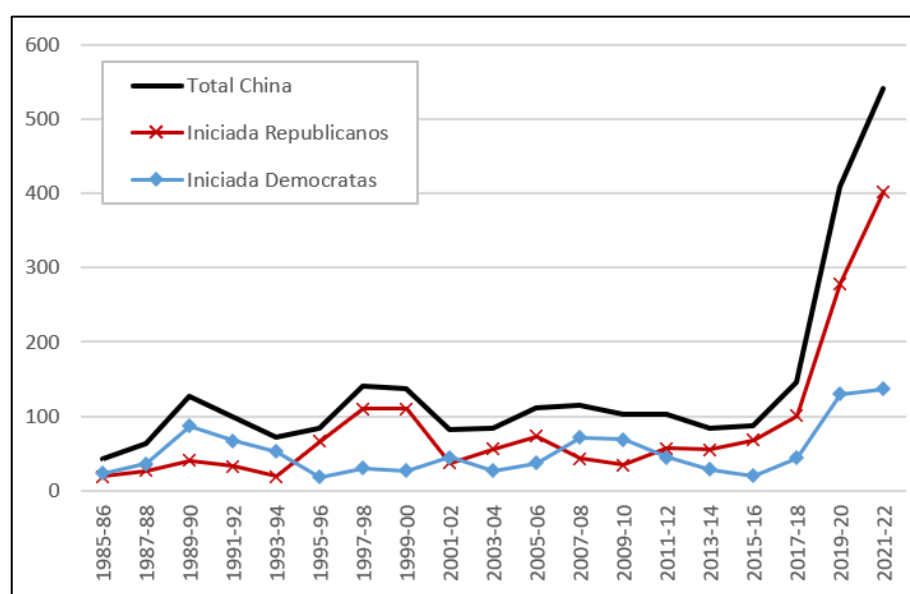


Fonte: Elaboração própria com dados de “Pew Research Center” (2024).

¹⁴² Destaque-se que o governo Trump já fazia sinalizações a Taiwan desde dezembro de 2016, como no contato presidencial direto com representante da ROC após as eleições.

Esse processo consolidou um ambiente doméstico avesso a políticas amistosas ou cooperativas com Pequim.¹⁴³ Acompanhando o discurso presidencial, emergiu um ativismo congressional incomparável no que diz respeito à política para a China. O Congresso dos Estados Unidos, estimulado pelo partido Republicano, instituiu legislações em diversos temas contra Pequim, como em defesa de Taiwan (SUTTER, 2018). Observa-se na Figura 8 que o período Trump configura uma mudança substancial em relação ao padrão de atuação congressional sobre a China.

Figura 8 – Legislação iniciada no Congresso dos Estados Unidos sobre a China segmentada por partido (1985-2022).



Fonte: Elaboração própria com dados de “congress.gov”.

Em síntese, o relacionamento entre Estados Unidos e China, que sempre teve dimensões competitivas, parecia ter durante o governo Trump somente essa dimensão. Nas mais diversas dimensões, a política para a China era abertamente adversarial. Nesse contexto, analistas consideraram que os EUA estavam implementando uma política de “nova guerra fria” contra a China e que foi Trump, não Obama, quem alterou radicalmente a política dos EUA para a China.

Lee e Cloud (2018) afirmam que com Trump “U.S. policy toward China shifts from engagement to confrontation”. Watanabe (2020) argumentou que Trump representava o começo de uma nova era na política dos EUA para a China, na qual a fase do engajamento (1972-2016) havia terminado e dado lugar à fase competitiva: “[...] the US China policy in a longer

¹⁴³ Como argumentamos no Capítulo 1, o apoio massivo da opinião pública gera resiliência histórica a um curso de ação.

perspective seems to be shifting to a new phase of what is to be called ‘competition paradigm’ from the ‘engagement paradigm’ that lasted for a long time from Nixon's 1972 visit to China through the Obama administration.”

A tese do “fim do engajamento”, inclusive, havia sido lançada pelo próprio governo Trump em discursos e documentos oficiais, em crítica aberta e aguda contra a política para a China dos governos anteriores. Conforme a sua NSS de 2017: “For decades, U.S. policy was rooted in the belief that support for China’s rise and for its integration into the post-war international order would liberalize China. Contrary to our hopes, China expanded its power at the expense of the sovereignty of others.” (WHITE HOUSE, 2017, p. 25).

Destarte, um outro grupo de analistas e a própria política declaratória do governo Trump indicam que foi esse Presidente quem abandonou a “estratégia da esperança” que caracterizaria governos pretéritos com relação a Pequim.¹⁴⁴ Outros autores, como Aaron Friedberg e Graham Allison, também afirmam que vigorou na política para a China de 1989 até 2016 uma “estratégia da esperança”.

2.3. A hipótese revisionista de Silove sobre o governo George W. Bush

A melhor crítica acadêmica disponível dessa *hipótese corrente* foi realizada por Nina Silove no artigo de 2016 “The Pivot before the Pivot: U.S. Strategy to preserve the power balance in Asia” publicado na influente revista “International Security” (Cf. SILOVE, 2016). Nesse trabalho, Silove apresenta uma leitura histórica revisionista em que argumenta que o governo George W. Bush, antes de Barack Obama: elevou a prioridade da Ásia-Pacífico na ordem de prioridades regionais dos EUA; estabeleceu um programa para manter o predomínio dos EUA na Ásia no contexto da ascensão da China; e, ainda, decidiu silenciar sobre a implementação dessa estratégia. Nessa interpretação, o anúncio do pivô em 2011 seria uma divulgação tardia de uma estratégia concebida em 2001 e implementada a partir de 2004: “[...] the pivot to Asia was already well under way prior to its declaration” (SILOVE, 2016, p. 46).

O argumento de Silove é relevante e deve ser apresentado em detalhe. A autora constrói uma narrativa histórica lastreada em algumas fontes, em particular: o arquivo pessoal do

¹⁴⁴ Como argumentamos em outro trabalho (Cf. ROCHA, 2020), a NSS de 2017 marca uma mudança discursiva importante. Nesse documento, a China é apresentada como um país revisionista que, mantido o atual curso de ação geopolítico e comercial, precisa ser enfrentado e contido. Com isso, os Estados Unidos abandonavam a ideia, corrente em outros documentos e pronunciamentos, de que apreciavam a ascensão da China. As ideias lançadas pela NSS 2017 foram reafirmadas no sumário executivo desclassificado da *National Defense Strategy* de 2018. Outro documento do governo Trump, o “U.S. Strategic Framework for the Indo-Pacific”, apresentou detalhes de sua estratégia para a China e Ásia Pacífico. (Cf. ROCHA, 2021)

secretário da Defesa Donald Rumsfeld; entrevistas com oficiais de W. Bush e Obama, além de documentos oficiais e fontes secundárias. Na análise desse material, Silove rompe com alguns lugares comuns analíticos sobre seu objeto. Primeiro, estabelece um recorte estrito do seu objeto enfocando “[...] on U.S. strategy and outputs, rather than on explaining outcomes in the bilateral relationship” (SILOVE, 2016, p. 87), porquanto, como sugere a literatura, os resultados (*outcomes*) são afetados por um espectro de fatores materiais e individuais no nível individual, estatal e sistêmico (SILOVE, 2016, p. 47). A autora também critica o foco exagerado na díade contenção-engajamento lembrando que “[...] the debate about engagement and containment is primarily a debate about means that avoids the central, prior question, about ends” (SILOVE, 2016, 47). Por fim, de modo a compreender a continuidade de políticas iniciadas em uma administração, ela também direciona, contra o sentido básico de APE, a análise para a dinâmica processual histórica e não restringe o escopo analítico a um único governo.

Segundo Silove, a estratégia de reorientação para a Ásia é incompreendida, por analistas e acadêmicos, em decorrência de fatores como o silêncio deliberado do governo W. Bush: “[...] the George W. Bush administration made a deliberate decision to keep the strategy muted to avoid antagonizing China.” (SILOVE, 2016, 47). Além desse silêncio oficial, o caráter classificado dos documentos desse governo e a novidade de alguns arranjos implementados pelos EUA na região dificultaram a compreensão da estratégia, gerando uma multitude de interpretações sobre o pivô que vão desde a avaliação de que ele é uma estratégia agressiva de contenção da China até a ideia de que ele é um discurso vazio. Como observa Silove, é importante uma análise mais fidedigna de modo a compreender a real estratégia dos EUA para a Ásia, porquanto uma leitura equivocada do pivô como uma “anemic strategy” implicaria em outras incompreensões, entre elas: “[...] China’s action may appear more belicose than if they are understood to be a reaction to a more substantial reorientation strategy.” (SILOVE, 2016, p. 50).

Silove iguala a mudança (*shift*) para a Ásia, nos tempos dos oficiais do governo W. Bush, com o pivô (*pivot*) e depois rebalço (*rebalance*) para Ásia, nos termos do governo Barack Obama. A autora utiliza o termo “reorientação” para subsumir esses rótulos distintos dos dois governos, dando ao termo reorientação o sentido de “[...] elevating the Asia Pacific in the order of U.S. priorities relative to other regions” (SILOVE, 2016, p. 53).¹⁴⁵

¹⁴⁵ No título de nossa tese o termo “reorientação” é uma referência ao conceito “mudança de programa” discutido no Capítulo 1.

O trabalho de Silove é dividido em quatro seções. A primeira identifica a origem da ideia da reorientação para a Ásia, datando-a no início de 2001. A segunda apresenta como essa ideia foi traduzida para uma estratégia militar; a terceira indica como essa ideia foi traduzida para uma estratégia interagências; por fim, a quarta seção discute a implementação da reorientação, iniciada em 2004. A conclusão é que “[...] the United States implemented a significant relative reallocation of U.S. resources toward the Asia Pacific in an effort to match—as distinct from check—China’s growth by increasing the combined power of the United States and its allies and partners in Asia.” (SILOVE, 2016, p. 53).

*

Na primeira seção, Silove discute o documento “Defense Strategy Review” (DSR) feito no âmbito do DOD e coordenado por Andrew Marshall, estrategista chefe do *think tank* interno do DOD o “Office of Net Assessment” (ONA) desde o governo Nixon. Como observa Silove, Marshall ficou conhecido por enfatizar as implicações das novas tecnologias militares, ou a revolução nos assuntos militares (*revolution on military affairs*), em particular os ataques de precisão feitos a longas distâncias. Um dos pontos que Marshall buscava destacar era que “[...] aircraft carriers were going to become increasingly vulnerable over time” (*apud* SILOVE, 2016, p. 54). A confecção do DSR foi solicitada por Rumsfeld a Marshall e visava estabelecer a “transformation” que a administração W. Bush almejava para a sua política de Defesa.

O DSR de 2001 culminou em um documento de 32 páginas que segue classificado e que, embora seja “[...] an important post-Cold War planning document and served as the precursor of the reorientation to Asia” (SILOVE, 2016, p. 55) praticamente não foi vazado para a imprensa, recebendo, conseqüentemente, pouca atenção. Conforme a avaliação de Andrew May, substituto de Marshall no ONA, a preocupação principal do DSR era a ascensão da China e o DSR era “[...] always about reorienting toward Asia” (*apud* SILOVE, 2016, p. 55). Em um memorando para Rumsfeld, Marshall descreveu o DSR como uma mudança de foco de longo prazo para a Ásia (SILOVE, 2016, p. 55).

Conforme Silove, o DSR de 2001 apresentava o diagnóstico de que a atual situação global de segurança era: “[...] very favorable to the U.S. and our allies, and to the world in general” indicando ser interesse nacional dos Estados Unidos “to preserve (and if possible improve) the favorable conditions we find ourselves in” para obter um “peaceful century” (*apud* SILOVE, 2016, p. 55). O documento identifica, porém, tendências contrárias a esse interesse nacional, destacando como “unfavorable trends”: (i) o enfraquecimento das alianças dos EUA

como resultado do final da Guerra Fria; (ii) o desenvolvimento de capacidades anti-acesso que poderiam inibir as vantagens dos EUA em projetar poder globalmente; (iii) o potencial dos EUA serem alvos de mísseis balísticos intercontinentais, mísseis submarinos ou armas de destruição em massa; e (iv) o potencial de poder militar na Ásia (SILOVE, 2016, p. 55).

Silove indica que o DSR apresentava quatro objetivos (*goals*) da política de defesa: (i) to “dissuade”; (ii) “to reassure”; (iii) “to deter the use of force”; e (iv) to decisively defeat”. O conceito de “dissuasão” (*to dissuade*) era uma inovação, enquanto os demais já estavam estabelecidos como objetivos dos Estados Unidos (SILOVE, 2016, p. 55). Nas palavras de Silove, o objetivo da dissuasão era: “to discourage potential competitors – and China was the proximate candidate – from developing capabilities that countered the U.S. military advantage” (SILOVE, 2016, p. 55). Silove infere, como corolário lógico do conceito, que o sucesso em manter a vantagem militar dos EUA na Ásia preservaria a balança de poder na região, na qual os EUA desfrutavam de uma posição superior. Conforme a autora, o DSR de 2001 iniciava indicando a necessidade de preservar o ambiente estratégico e preservar e expandir a superioridade militar dos EUA.

Como métodos (*means*) para avançar o objetivo da dissuasão o DSR indicava: (i) a manutenção ou ampliação da superioridade dos EUA em um “select portfolio of specific ‘advantage’ areas”; (ii) a preservação de alianças fortes; (iii) o aprimoramento na “suitability of [U.S.] capabilities to the Asian theater broadly understood” (*apud* SILOVE, 2016, p. 56). Como observa Silove, mais de um terço do documento era dedicado ao primeiro método, o portfólio bélico, enquanto os outros dois métodos recebiam, cada um, metade de uma página cada, indicando que: “The primary substance of the strategy was not, therefore, a geographic relocation of U.S. forces to the Asia Pacific region, but rather investment in weapons systems” (SILOVE, 2016, p. 56).

Silove argumenta que embora o DSR de 2001 identifique claramente a ascensão da China como o desafio mais sério aos interesses dos EUA, a estratégia “[...] did not adopt the goal of containment: to slow the growth in China’s power” (SILOVE, 2016, p. 57). Ao contrário, a estratégia partia da premissa de que a China continuaria a crescer. Conforme Silove: “[t]he goal of containment was, therefore, absent from the foundational document of the reorientation strategy.” (SILOVE, 2016, p. 57).

A autora relembra que o DSR de 2001 havia sido concebido como o componente militar de uma estratégia nacional ampla, estratégia abrangente que acabou impactada pelos atentados

de 11 de setembro de 2001. De todo modo, o DSR de 2001 foi incorporado enquanto política declaratória na QDR lançada em 30 de setembro de 2001, documento que havia sido preparado majoritariamente antes dos ataques terroristas. A QDR 2001 articulou o conceito de “dissuasão” estabelecendo como método para efetivá-la a condução pelos EUA de pesquisa, desenvolvimento, testagem e demonstração de programas, bem como a manutenção e fortalecimento das vantagens em áreas-chaves de capacidade militar. A QDR 2001 também estabelecia objetivos operacionais como foco do esforço de transformação militar do DOD. Embora esses objetivos não coincidissem completamente com a DSR, incluíam “[...] countering A2/AD capabilities and investment in precision-strike capabilities, information technology, and space systems” (SILOVE, 2016, p. 58), áreas que Thomas Mahnken, oficial do DOD que liderou a QDR 2006, indicou serem basicamente, embora não exclusivamente, sobre a China (*apud* SILOVE, 2016, p. 58).

Silove conclui que o DSR articulou um objetivo que “[...] not only survived the attacks, but became explicitly a primary goal in U.S. grand strategy from thenceforth. That was the goal of dissuading China from competing with the United States in the Asia Pacific.” (SILOVE, 2016, P. 58).

*

A implementação da priorização da Ásia na política de defesa, porém, ganhou contornos não previstos no DSR. Os debates em torno do DSR 2001 no Pentágono não terminaram com a publicação do documento e, a partir de uma ideia do secretário assistente substituto da Defesa Andrew Hoehn, culminaram na ideia de reorientar a postura de força dos EUA para a região. Em um processo multianual chamado de “the Integrated Global Presence and Basing Strategy” conhecido como Global Posture Review (GPR).

Quando de seu anúncio, em 2004, o governo W. Bush justificou o GPR por meio de uma série de generalidades, como atualizar a postura de defesa no contexto do final da Guerra Fria e da ascensão do terrorismo (SILOVE, 2016, p. 59). Na leitura de Silove, porém, a política “[...] is best understood as a reorientation of U.S. force posture toward Asia Pacific.” (SILOVE, 2016, p. 59). No mesmo sentido, o subsecretário para policy da Defesa, Douglas Feith, considera que “[...] the term ‘pivot to Asia’ could accurately be applied to the Global Force Posture review. That is what it was.” (*apud* SILOVE, 2016, p. 59). Conforme Rumsfeld, o GPR pretendia “[...] shifting our weight from Western Europe toward Asia and the Pacific” (*apud* SILOVE, 2016, p. 59-60).

Silove argumenta que o GPR recebeu pouca atenção devido a decisão deliberada do governo W. Bush de manter a estratégia silenciada: “[...] the GPR – the original military pivot to Asia – received so little attention was that the Bush administration made a deliberate decision to keep it muted.” (SILOVE, 2016, p. 60). A ideia de não revelar a estratégia era particularmente cara a Donald Rumsfeld que avaliava como um erro o anúncio do pivô pelo governo Obama em 2011. O GPR, inclusive, buscava realizar mudanças na postura global dos EUA de modo suave, conforme as palavras de Rumsfeld: “[...] in ways that were not jarring in the sense that they would weaken the confidence of our friends and allies, or unduly agitate China into thinking that we were thinking preemptively about them.” (*apud* SILOVE, 2016, p. 60). Ratificando a estratégia do silêncio, poucos comunicados sobre o GPR foram feitos em 2004, mas uma descrição de um oficial do DOS é reveladora: “[T]he storyline from a historical perspective, is that [U.S. force posture] is no longer aimed at Russia. [...] and the storyline of the Global Posture Defense Review in Asia is that the U.S. is better able to carry out its commitments than ever before [...] to make that a reality for many years to come.” (*apud* SILOVE, 2016, p. 61).

*

Na virada de 2003 para 2004, o governo W. Bush conduziu um processo interagência visando produzir uma estratégia regional para a Ásia Pacífico, processo coordenado por Michael Green diretor de Asian Affairs no NSC. Esse processo interagências incluiu oficiais responsáveis pela formulação de política para a Ásia de cada uma das agências relevantes do Executivo, como DOD, DOS, Tesouro e CIA (SILOVE, 2016, p. 61). Desse modo, a “reorientation strategy” não ficou confinada à esfera militar, ao contrário: “The Asia strategy was informally synchronized with the GPR.” (SILOVE, 2016, p. 61). A autora ainda afirma que o processo interagência foi aprovado pelo “Deputies Committee” e “[...] can be considered a codification of the consensus that the administration had reached on the Asia Pacific by 2004” (SILOVE, 2016, p. 61).

Nas palavras de Silove, a “Asia Strategy” de 2004, como o GPR, “[...] planned for a long-term shift in focus toward Asia. The drafters aimed to look beyond the ‘war on terror’[...]”. (SILOVE, 2016, p. 61). Conforme Michael Green, o Iraque era um “immediate cancer that had to be taken out” e os EUA precisariam seguir trabalhando com foco no longo prazo na Ásia (*apud* SILOVE, 2016, p. 62).

O desafio principal identificado pela “Asia Strategy” era a ascensão da China, mas ao invés de usar explicitamente o conceito de “dissuasion” foi escolhida uma palavra mais polida que é a ideia de moldar (*shape*) as decisões da China (SILOVE, 2016, p. 62). Essa moldagem implicaria demonstrar as consequências dos cursos de ação à China de modo a formatar o pensamento dos decisores chineses (SILOVE, 2016, p. 62). O “shaping” era, portanto, uma postulação positiva do objetivo do GRP de dissuadir a China e foi incorporado no conhecido discurso de Zoellick sobre o “responsible stakeholder”, em que o então oficial do DOS encorajava a China a fortalecer o sistema internacional que permitiu o seu crescimento.

Os métodos da “Asia strategy” eram o balanceamento externo (*external balancing*) da China e o engajamento com Pequim. Conforme Silove, essa dimensão do engajamento redundou da resolução, dentro do governo W. Bush, do conflito inicial sobre quão condicional o engajamento com a China deveria ser. De um lado, Rumsfeld, como Rice, favoreciam uma abordagem condicional, mais dura, enquanto de outro o DOS de Colin Powell favorecia uma abordagem mais conciliatória. Na crise do EP-3 em abril de 2001, W. Bush delegou ao DOS a condução do processo, obtendo uma solução suave ao tensionamento entre os EUA e a China, o que implicou uma percepção de vitória do Departamento de Estado dentro do governo. Desse modo, o engajamento diplomático com a China foi fortalecido e, conforme Silove, a “Asia strategy” confirmou que a posição operacional do governo W. Bush era “the pursuit of expanded engagement with China” (SILOVE, 2016, p. 63).

Em relação ao balanceamento externo, o DOD e o DOS também tinham leituras distintas. O DOD inicialmente destacava que o balanceamento da China deveria ocorrer predominantemente por meio do balanceamento interno, concebendo que os EUA deveriam permanecer como um provedor assimétrico de segurança (*asymmetrical provider of security*) e que a credibilidade do compromisso dos EUA era lastreada na capacidade de prover essa segurança. Na perspectiva do DOS, bem como do NSC, a ênfase ficaria no balanceamento externo, havendo ênfase no papel do Japão como pedra base da segurança dos EUA na Ásia, conforme o relatório bipartidário de autoria de Joseph Nye e Armitage em 2000 (o Nye-Armitage Report). A ênfase do DOD no balanceamento interno foi reduzida ao longo do governo W. Bush. Nas palavras de um oficial do Pentágono, ocorreu uma maturação “[...] in terms of the role of allies and partners, new and old” na qual passou a ser predominante a ideia de ajudar parceiros a construir capacidades. (*apud* SILOVE, 2016, p. 64). Conforme Silove (2016, p. 64): “This maturation within DOD meant that the Asia strategy reflected a consensus across the administration about increasing the emphasis on external balancing in Asia”.

O balanceamento externo enfocava na aliança com o Japão, mas Michael Green destaca que os formuladores da Asia Strategy incluíram e estabeleceram uma discussão detalhada sobre a Índia. Essa inclusão, porém, não foi explícita, e Green justifica o caso afirmando que “we didn’t need to [...] we already had a well-established India strategy.” (*apud* SILOVE, 2016, p. 64). Conforme cita Silove, os formuladores do U.S.-India Civil Nuclear Agreement de 2005 foram Robert Blackwill e seu assistente Ashley Tellis. Em artigo subsequente ao acordo, Tellis explicou que uma relação mais forte com a Índia ajudaria a consolidar a primazia dos Estados Unidos por, entre outros métodos, balancear contra a ascensão da China (SILOVE, 2016, p. 65).

A “Asia Strategy” e o GPR identificavam a necessidade de construir interoperabilidade entre os EUA e seus parceiros asiáticos como método dissuasório. Green explica que a estratégia criaria “[...] not a NATO per se, but a federated set of capabilities and interoperability that enhance dissuasion without creating a security dilemma or two blocs in the region” (*apud* SILOVE, 2016, p. 65). Conforme Silove (2016, p. 65) o plano da Asia Strategy sinalizava uma mudança fundamental (*historic shift*) na estratégia dos EUA para a região:

Prior to 2004, the primary feature of the region’s security architecture was the hub-and-spokes arrangement of U.S. bilateral relationships. The network model sought to connect the spokes to one another by creating a web of defense relationships and interoperability among them, federated under the United States. (SILOVE, 2016, p. 65).

Conforme Silove, essa mudança no padrão de alianças asiáticas seria evidência do cercamento (*encirclement*) estimulado pelos EUA, mas a autora considera que igualar cercamento à contenção seria um erro. A contenção requereria que os métodos visassem o fim de desacelerar o crescimento do poder adversário e deveria ter sido acompanhada por negação econômica (*economic denial*) e isolamento diplomático (*diplomatic isolation*) para configurar uma estratégia de contenção. Segundo Silove, a participação na rede de alianças não demandava abandonar relações diplomáticas ou econômicas com a China (SILOVE, 2016, p. 66). Ao contrário, ao mesmo tempo que os EUA construíam essa rede federada (*federated network*) na Ásia, Washington aumentou substancialmente o engajamento diplomático e econômico com a China. Silove explica que: “Containment is not the only strategy available to a hegemon in response to a rising power.” (SILOVE, 2016, p. 66). Além da contenção, que buscava suprimir o crescimento do poder ascendente, existiria a estratégia de balanceamento (*balancing strategy*) em que: “[...] the hegemon does not adopt a position of direct hostility toward the rising power because it does not aim to thwart the rising power’s growth”. (SILOVE, 2016, p. 66). Conforme o argumento delineado por Silove, essa foi a estratégia que os EUA implementaram com o pivô asiático.

*

Ao discutir a implementação da estratégia, Silove considera que o processo se inicia em 2004 mas perdura para além do governo W. Bush. Relembra a autora que o objetivo da reorientação era apresentado ora como “dissuasion” ora como “shaping”, duas conceituações distintas do mesmo objetivo: “[...] to prevent China from challenging the United States for superiority in Asia”. (SILOVE, 2016, p. 67). A reorientação era composta por diversos elementos, em particular: o balanceamento interno das capacidades dos Estados Unidos na Ásia; o balanceamento externo por meio da construção de uma rede federada de parcerias e alianças na região; e a expansão do engajamento diplomático com a China.

O balanceamento interno consistiu na “[...] expansion of bases on U.S. territories adjacent to Asia in Guam, Alaska, and Hawaii; a reallocation of naval assets to Asia; and later, innovations in U.S. military doctrine.” (SILOVE, 2016, p. 67). Silove detalha o processo de expansão da capacidade militar, aérea e naval, em Guam, aumentando a capacidade de receber ativos aéreos de ataque, de reabastecimento e de inteligência, bem como submarinos nucleares de ataque. A expansão em Guam foi acompanhada por expansão de capacidades no Alasca e no Havai para mitigar a dependência de Guam no contexto de perspectiva de crescentes capacidades de mísseis da China.

Esse balanceamento interno do governo W. Bush foi ampliado pelo governo Obama. A primeira dimensão dessa ampliação foi o anúncio, pelo secretário da Defesa em 2012, de que 60% da frota naval dos EUA estaria no Pacífico em 2020. Além disso, o governo Obama introduziu publicamente, na QDR 2010, o conceito operacional de “AirSea Battle” (batalha ar-mar), posteriormente, em 2015, renomeado para *Joint Concept for Access and Maneuver in the Global Commons* (JAM-GC). O conceito de AirSea Battle, conforme Silove, é uma manifestação pública da estratégia de reorientação, a qual remonta ao DSR de 2001, tendo sido trabalhado por um *think tank* – o Center for Strategic and Budgetary Assessment (CSBA) – liderado por Andrew Krepinevich, associado de Andrew Marshall (SILOVE, 2016, p. 70). Conforme Silove, os pronunciamentos oficiais do *AirSea Battle* insistiam que o conceito não era voltado à China, enquanto o CSBA, em documento anterior à QDR 2010, era explícito sobre o alvo do conceito, detalhando que o conceito respondia ao avanço de tecnologias militares particularmente do Exército de Libertação Popular da China (SILOVE, 2016, p. 71). Desse

modo, o conceito de AirSea Battle promovia “[...] an effective shift in the focus of military training toward the Asia Pacific.” (SILOVE, 2016, p. 71).¹⁴⁶

O conceito de AirSea Battle tinha como um dos seus objetivos primários conter o desafio da negação de acesso e de área (*Anti-Access Area Denial* – A2/AD) às capacidades dos EUA de projeção de poder. Conforme a QDR de 2010, buscava-se conter “[...] adversaries equipped with sophisticated anti-access and area denial capabilities” (*apud* SILOVE, 2016, p. 70). O AirSea Battle ainda implicava uma realocação de recursos entre os serviços militares, reduzindo os do Exército em favor da Força Aérea e da Marinha (SILOVE, 2016, p. 70). Nesse sentido, quando o governo Obama estabeleceu restrição orçamentária – classificada como “sequestration” – no orçamento das forças armadas ocorreu um declínio diferenciado, com o Exército perdendo 34%, a Força Aérea 18% e a Marinha 13% (SILOVE, 2016, p. 72).

Portanto, na dimensão do balanceamento interno: “The effort comprised a buildup of U.S. forces based on U.S. territories adjacent to East Asia and the reallocation of naval assets to the region, as well as doctrinal innovations to focus military training, budgeting, and acquisitions on countering A2/AD capabilities.” (SILOVE, 2016, p. 73) Esse esforço de balanceamento foi iniciado em 2004, mas foi desconsiderado por análises do pivô por terem sido introduzidos sem alarde, como no caso de Guam, Alaska e Havaí, o que era consistente com a estratégia de silêncio do governo W. Bush: “Apart from the few official statements surrounding the GPR in 2004, government statements did not link the buildups in each location to one another nor indicate that they were part of a broader strategy.” (SILOVE, 2016, p. 73).

A dimensão do balanceamento externo consistiu em: (i) aumentar as capacidades militares de aliados e parceiros, bem como construir uma interoperacionalidade bilateral forte com esses Estados; (ii) encorajar aliados e parceiros a desenvolver relações militares mais densas e aumentar a interoperacionalidade entre eles mesmos (SILOVE, 2016, p. 74). Silove indica que a segunda parte da estratégia constitui uma inovação, sendo a primeira uma continuidade de um desiderato tradicional de Washington.

¹⁴⁶ Conforme Silove (2016, p. 71), o conceito estava articulado à ênfase em capacidades espaciais, cibernéticas e eletrônicas que poderiam ser usadas nas fases iniciais de um conflito para cegar (*blind*) os sistemas adversários de comando, controle, comunicações, inteligência, entre outros. Entre as ideias associadas ao conceito estava a ação de submarinos de ataque com mísseis de longo alcance convencionais e bombardeiros furtivos de longo alcance para atacar alvos profundos (*in depth*), o que significaria alvos localizados profundamente dentro do território chinês (SILOVE, 2016, p. 71). Assim, o conceito aprofundava o portfólio de investimentos proposto pelo DSR de 2001.

Nesse quadro, Silove reinterpreta a ação planejada no GPR de 2004 de reduzir o número de tropas dos EUA na Coreia do Sul e Japão. Conforme a autora:

Counterintuitively, the aim of these relocations was not to reduce the role of these alliances in U.S. Asia strategy. Rather, these allies were to play a greater role in U.S. strategy, albeit of a different type. U.S. officials believed that South Korea and Japan had the capacity to assume more responsibility for their own defenses and for regional security. (SILOVE, 2016, p. 75).

Nesse quadro, conforme os planejadores do GPR, os Estados Unidos proveriam: “[...] additional support to these allies to transform their militaries and develop greater expeditionary capabilities. [...] The intention was to develop their military capabilities in a way that would complement U.S. capabilities and orient the South Korean and Japanese militaries toward operating jointly with the United States.” (SILOVE, 2016, p. 75).

Silove cita o caso do Japão e indica que os Estados Unidos obtiveram progresso substancial desde 2004.¹⁴⁷ Em 2005, os dois países começaram uma cooperação em relação a mísseis de defesa, quando o Japão anunciou que atualizaria sua cooperação com os EUA passando da pesquisa conjunta para o desenvolvimento conjunto de mísseis interceptadores (SILOVE, 2016, p. 75): “This marked a significant policy shift because it challenged Japan’s constitutional commitment to field military forces only in self defense.” (SILOVE, 2016, p. 75). Outras reestruturações, desde então, se seguiram aumentando a proximidade e a interoperacionalidade entre Japão e EUA, o que: “[...] have essentially created a joint command relationship between the United States and Japan from the perspective of any possible adversary.” (BERTEAU, GREEN *apud* SILOVE, 2016, p. 75).

Conforme o GPR, por meio de tratativas complexas e delongadas, os EUA estabeleceram novas instalações em territórios de aliados e parceiros – como Austrália e Singapura – para hospedar forças rotacionais e se tornarem foco para treinamento bilateral e regional (SILOVE, 2016, p. 76). Nas Filipinas, Washington reganhou acesso às instalações navais e aéreas que o país havia revogado em 1991.

O primeiro desses acordos, com a Austrália, foi assinado em 2011 para permitir que forças rotacionais dos EUA ficassem no Norte da Austrália, em Darwin, e aumentassem as visitas às bases australianas de aeronaves, navios e submarinos dos Estados Unidos. Conforme Silove (2016, p. 77), o acordo faz sentido estratégico se entendido no contexto da estratégia de

¹⁴⁷ Conforme Silove (2016, p. 75): “The United States and Japan announced the Alliance Transformation and Realignment Agreement in October 2005, followed by the United States–Japan Roadmap for Realignment Implementation in May 2006, and the Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation in April 2015.”

balanceamento de longo prazo: “It was primarily intended to advance multilateral training in the region, a purpose for which Australia’s geography is uniquely suited because of its location in the region and the vast sizes of its training ranges.” (SILOVE, 2016, p. 77). Na primeira missão, em 2012, *marines* dos EUA treinaram com o exército australiano, bem como forças da Tailândia, Malásia e Indonésia.

Washington também estimulou o avanço da interoperacionalidade entre seus aliados e parceiros asiáticos: “[...] by encouraging them to forge new formal security relationship with one another.” (SILOVE, 2016, p. 78). Os EUA apoiaram a proposta japonesa de criar um diálogo de segurança quadrilateral entre EUA, Japão, Índia e Austrália em 2007. Embora não tenha perdurado àquela época, os quatro aliados (“quad”) estabeleceram e elevaram os acordos bilaterais de segurança entre si (SILOVE, 2016, p. 78). Ao mesmo tempo, o diálogo trilateral entre Estados Unidos, Japão e Austrália foi aprimorado em 2006 e passou ao nível ministerial em matéria de política externa e de defesa.

Nesse conjunto de ações, Austrália e Japão assinaram uma declaração conjunta de cooperação de segurança em 2007, marcando a primeira vez que o Japão assinou um documento do tipo com um país que não fosse os EUA. Na assinatura, os ministros japoneses e australianos destacaram que a cooperação bilateral auxiliaria na cooperação trilateral entre EUA, Japão e Austrália e, ainda, nas amplas trocas e atividades multilaterais. (SILOVE, 2016, p. 78-79).

Um acordo de cooperação de Defesa entre Japão e Índia foi assinado em 2008: “Even more important, given their combined power, Japan and India signed a defense cooperation agreement in 2008 and then the Strategic and Global Partnership agreement in 2014.” (SILOVE, 2016, p. 79). Em 2009, sob o incentivo dos Estados Unidos, Índia e Austrália assinaram uma declaração conjunta sobre cooperação de segurança.

Nesse mesmo contexto, a frequência de exercícios multilaterais liderados pelos Estados Unidos cresceu significativamente (SILOVE, 2016, p. 79). Em 2007 ocorreu o primeiro exercício naval entre EUA, Japão e Índia. O exercício anual de Malabar entre Índia e Estados Unidos foi expandido, no mesmo ano, incluindo Singapura, Japão e Austrália, conformando a primeira vez que um exercício multilateral ocorria na costa indiana (SILOVE, 2016, p. 79).

Essas iniciativas de balanceamento foram acompanhadas pela expansão do engajamento dos Estados Unidos para com a China: “What is most noteworthy about the history of the expansion of U.S. engagement with China is that it accelerated from 2004 onward, precisely the same moment at which the United States initiated the military reorientation toward Asia

described above.” (SILOVE, 2016, p. 80). Trata-se de uma dimensão menos controversa e mais documentada pela literatura (SILOVE, 2016, p. 79).

Antes de 2004, Estados Unidos e China não tinham mecanismos regulares para discussões políticas ou de segurança nos níveis diplomáticos mais elevados. Em 2004, Richard Armitage no Departamento de Estado iniciou o processo que culminou no estabelecimento do “Senior Dialogue with China”. Armitage classificou esses diálogos – entre o vice-secretário de Estado dos EUA e membros de alta cúpula diplomática da China – como “sêniores”, em contraponto ao interesse da China de classificá-los como “estratégicos”. (SILOVE, 2016, p. 80). Em 2006, porém, foi estabelecido o “Strategic Economic Dialogue”, liderado pelo secretário do Tesouro. Nesses diálogos econômicos os EUA avançaram uma agenda expansiva: “[...] including market access, environmental protection, finance-sector reform, energy policies, and encouraging China to shift away from export-led growth toward greater domestic consumption.” (SILOVE, 2016, p. 80).

Conforme Silove (2016, p. 81) a existência desse forte elemento de engajamento confirma que a reorientação não era uma estratégia de contenção: “The existence of a strong engagement element in the reorientation provides obvious, compelling evidence that the reorientation was not a containment strategy.” Em contraponto às análises que entendem o balanceamento como uma estratégia de seguro (*hedging*) caso o engajamento com a China falhe, Silove argumenta que: “There is no evidence to suggest that U.S. officials intended balancing to be a form of insurance. Rather, engagement and balancing were symbiotic means toward a single end. That end was described either as shaping or dissuasion. [...] these terms were [...] to refer to reducing the likelihood that China would bid for hegemony. (SILOVE, 2016, p. 81)”

Para ratificar esse ponto, Silove mobiliza a leitura apresentada por Thomas Christensen, que havia sido secretário assistente substituto de Estado para assuntos do Leste da Ásia e do Pacífico. Segundo Christensen, preservar a superioridade militar dos EUA na Ásia Pacífico não era um seguro (*hedge*) contra uma possível falha do engajamento: “The military strength of the United States and its allies and security partners in Asia complements positive U.S. diplomacy by channelling China’s competitive energies in more beneficial and peaceful directions.” (CHRISTENSEN, 2009 *apud* SILOVE, 2016, p. 82).

Silove então passa a discutir o elemento econômico do pivô. Segundo a autora, quando Obama anunciou formalmente a estratégia ele mencionou que o pivô não teria apenas uma dimensão militar, mas também envolveria as esferas diplomáticas e econômicas. Nessa

dimensão econômica Silove critica a ideia de que o governo W. Bush buscou estabelecer uma esfera de acordos de livre comércio circundando a China. Conforme Silove, “[...] the original plans to shift focus toward Asia did not have a strong economic component.” (SILOVE, 2016, p. 82).

O governo W. Bush, na leitura de Silove, implementou uma estratégia de livre comércio que gerava certo impacto na China, mas essa estratégia não foi coordenada explicitamente com a reorientação para a Ásia e não tinha um foco particular nessa região: “Zoellick reports that as U.S. trade representative he was mindful of U.S. national security interests in developing the strategy, but that foreign policy and security goals provided the background context for the strategy and were not the primary considerations.” (SILOVE, 2016, p. 82). Zoellick operou conforme a lógica da liberalização competitiva, isto é que os EUA atuariam em múltiplos frentes – bilateral, regional e global – para prover a liberalização comercial. (SILOVE, 2016, p. 82). Conforme Zoellick: “[...] if China does not move up the standards and terms of the rules-based system, we will move ahead with those who are willing to liberalize, and then we will welcome China at the appropriate point.” (*apud* SILOVE, 2016, p. 82-83).

Silove elenca algumas evidências para defender sua posição de não coordenação entre a estratégia comercial e a estratégia de reorientação. A primeira evidência é uma troca de correspondência entre Zoellick e Rumsfeld em 2003. Após um elogio de Rumsfeld à estratégia de Zoellick, o último se ofereceu para apresentá-la ao DOD: “This presentation indicated no particular focus on pursuing FTAs in the Asia Pacific region or on China.” (SILOVE, 2016, p. 83). Na troca de correspondência, inclusive, Zoellick explicou por qual razão a estratégia de liberalização deveria estar dissociada da estratégia de defesa: “[T]he Congressional trade committees are extremely sensitive about our using FTAs for ‘foreign policy’ reasons.” (*apud* SILOVE, 2016, p. 83). Zoellick, no entanto, cita que seriam bem vindas sugestões de Rumsfeld sobre o tópico (SILOVE, 2016, p. 83). Segundo Silove, porém: “[...] there is no evidence in the available documentary record to suggest that the issue of directly coordinating trade and defense strategies was taken any further than this interaction.” (SILOVE, 2016, p. 83).

Silove defende que a reorientação de 2004 era fundamentalmente militar e diplomática. Somente no início de 2008, quando os EUA entraram na negociação do TPP foi adicionada uma dimensão econômica à reorientação: “It was only when the United States joined the negotiations for the Trans-Pacific Partnership (TPP) in February 2008 that the United States added an economic dimension to the reorientation, although this development like others pre-dated the pivot announcement.” (SILOVE, 2016, p. 83). Silove cita que se fosse bem sucedido o TPP

seria uma acordo de livre comércio amplo envolvendo cerca de 12 países do Pacífico, incluindo o Japão e excluindo a China. O TPP foi articulado publicamente pelo governo Obama para demonstrar que o pivô não era somente militar.

Silove, porém, contesta a conclusão de que o TPP seria uma mudança para a negação econômica (*economic denial*), um dos atributos de uma estratégia de contenção. Segundo ela, seria uma contradição com a história do engajamento econômico dos EUA para com a China desde a década de 1980.

The conclusion that the TPP constituted a shift toward an economic denial strategy would be puzzling, surprising, or anomalous given the consistency with which the United States had pursued efforts to integrate China into the global economy. Economic engagement had been a constant feature of U.S. policy toward China since the mid-1980s, when China and the United States struck what Harry Harding calls an “economic partnership” [...] This element of U.S. strategy was maintained and extended throughout the George W. Bush and Obama administrations. Indeed, economic engagement was the central aim of the Strategic Economic Dialogue and later the S&ED. (SILOVE, 2016, p. 83-84).

O TPP, na leitura de Silove, está dentro da lógica da liberalização competitiva. O depoimento do coordenador sênior do Departamento do Tesouro David Loevinger é utilizado por Silove para compreender a exclusão da China do TPP. Segundo Loevinger, a China não foi excluída por que os EUA queriam criar um bloco comercial exclusivo, mas por que os oficiais dos EUA sabiam que a China trabalharia para dissolver as provisões liberalizantes do acordo. (SILOVE, 2016, p. 84). Conforme Silove, não havia interesse dos oficiais dos EUA em excluir a China quando o acordo estivesse em vigor, embora esses mesmos oficiais acreditassem que a China não concordaria com uma liberalização profunda. Segundo a autora:

The intended effect of the TPP, insofar as it related to China, was to raise the bar for liberalization standards and thereby place greater pressure on China to further reform its economic system. In this respect, the TPP was consistent with the long-term economic engagement strategy. Although the TPP appeared to signal a shift toward economic denial, in fact this element of the reorientation was intended to advance the process of economic engagement. (SILOVE, 2016, p. 84).

Como último aspecto da implementação da reorientação Silove discute a resposta dos Estados Unidos à influência global crescente da China, como na África, América Latina e Ásia Central. Segundo Silove houve baixa ênfase da estratégia dos Estados Unidos em conter esses esforços da China: “The available evidence suggests that there was little emphasis in U.S. strategy on countering these efforts by China.” (SILOVE, 2016, p. 85). A autora pontua, no entanto, que: “As with any negative result in a historical inquiry, absence may be the result of nonexistence or it may be the result of unavailable sources.” (SILOVE, 2016, p. 85).

Conforme Silove, porém, há evidências de que esse não era um assunto relevante. Silove cita preocupações expressas por Rumsfeld em memorandos, ocorridas no período de 2005 e

2006: “[...] well after the 2004 reorientation” (SILOVE, 2016, p. 85). Essas preocupações de Rumsfeld, porém, não parecem ter influenciado a estratégia dos Estados Unidos: “Although U.S. officials monitored China’s expanding influence, that influence was not interpreted as a threat to be countered in U.S. strategy.” (SILOVE, 2016, p. 85). Segundo uma comunicação interna do secretário assistente de Estado para assuntos africanos, datada de 2010, a influência da China na África só se tornaria uma ameaça quando expandisse para a esfera militar. Nessa dimensão, Silove conclui que: “In this respect, as in all others, the United States did not institute a strategy to contain China’s Rise.” (SILOVE, 2016, p. 86).

*

Silove conclui seu trabalho lembrando que a estratégia dos EUA para a Ásia está permeada por muitos mal entendidos, destacando como os dois principais que o pivô é uma ‘estratégia vazia’ ou que seria uma ‘estratégia de contenção’. As fontes indicam, para ela, que nenhuma dessas hipóteses é acurada:

The United States undertook a sustained and substantial reorientation toward Asia, but that reorientation began in the mid-2000s, not in 2011. From then, the United States implemented major revisions to its force posture in Asia to increase the overall capabilities of the United States and its allies and partners in the region. The hub-and-spokes model of alliance relationships, which had endured since the end of the Korean War, was substantially revised to build stronger defense relationships among the spokes and add India—an important new partner—to the arrangement. (SILOVE, 2016, p. 86).

Ao mesmo tempo, os Estados Unidos deixaram para trás o padrão anterior de diplomacia irregular, *ad-hoc*, com a China e embarcaram em uma estratégia “[...] to regularize, expand, and elevate diplomatic engagement with China.” (SILOVE, 2016, p. 86). Em 2008 foi adicionado o elemento econômico da reorientação com envolvimento dos EUA com o TPP.

Todos esses movimentos, segundo Silove, foram arquitetados para agirem conjuntamente para atingir o objetivo de reduzir a probabilidade de uma expansão hegemônica chinesa na Ásia: “If the strategy were successful, it would preserve the existing power balance in the region, in which the United States held the superior position.” (SILOVE, 2016, p. 86). Assim, a reorientação não pretenderia desacelerar o crescimento da China, porquanto: “China’s rise was a given premise of the strategy. Instead of trying to curtail China’s rise, the Bush and Obama administrations sought to increase the combined power of the United States and its allies and partners to match China’s rise and thereby preserve the relative power balance in the region.” (SILOVE, 2016, p. 86).

Silove repisa que a reorientação não mobilizou a negação econômica como um método de contenção da China, indicando que embora a China estivesse excluída das negociações do TPP, o propósito do acordo: “[...] was not to slow China’s growth or isolate China.” (SILOVE, 2016, p. 86). No mesmo sentido, a autora considera que a construção de uma rede federada de aliados e parceiros na Ásia não visava cercar e conter a China: “The network left members free to maintain their relationship with China, and was accompanied by a robust expansion of U.S. engagement with China.” (SILOVE, 2016, p. 87).

Conforme Silove, essa reorientação teria sido interpretada de modo equivocado por uma tendência de datá-la em 2011 e pelo foco nos aspectos mais visíveis, como o acordo com a Austrália. Essa falta de entendimento, segundo Silove, é compreensível dado a decisão do governo W. Bush de deixar em silêncio a política declaratória sobre a estratégia, de modo que as fases iniciais da reorientação só são reveladas por meio dos documentos de planejamento interno desse governo. Perante a substância de longo prazo da reorientação, Silove identifica o desafio estratégico relevante que envolverá a ordem de segurança na Ásia: “That conflict is about whether the region will be characterized by ongoing U.S. preponderance or a more balanced bipolar structure.” (SILOVE, 2016, p. 88).

2.4. Discussão da hipótese de Silove

O trabalho de Nina Silove “The Pivot before the Pivot” trouxe uma série de contribuições para a literatura de Relações Internacionais. Em primeiro lugar, com a discussão detida da estratégia para a China e para a Ásia do governo W. Bush, uma dimensão pouco avaliada dessa administração.

A maioria dos trabalhos acadêmicos, com enfoque de APE, discute tão somente a política para a China ou para um outro país, com destaque para as suas oscilações conjunturais, e não visualiza os projetos duráveis, estratégicos, desenvolvidos desde W. Bush. Em sua revisão histórica, Silove identifica a mudança fundamental no modelo de aliança dos Estados Unidos na Ásia, no qual o antigo modelo de *hub-and-spokes* foi substituído progressivamente por uma arquitetura de segurança regional federada, ou integrada, conformando uma rede densa na qual potências regionais asiáticas realizam entre si acordos, treinamento e interações na esfera militar.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Trata-se da materialização de ideias advogadas por assessores de alto nível como Blackwill (2000).

Nesse sentido, Silove documentou e apresentou o fluxo histórico no qual ocorreu a formalização da ideia de reorientação, em 2001, transposta para uma estratégia de Defesa que culmina, em 2003/2004, em uma estratégia interagências, implementada desde 2004. Processo histórico que foi conformado por um silêncio calculado, em matéria de política declaratória, por parte do governo W. Bush, condição que gerou dificuldade da literatura de compreender o fenômeno.¹⁴⁹

Logo, contra o fluxo principal da literatura acadêmica disponível, Silove demonstra o papel central, fundador, do governo W. Bush na reorientação asiática. Ao indicar que as ações associadas ao pivô para a Ásia de Obama estavam em curso antes do anúncio formal de 2011, e mesmo antes do governo democrata, a autora solapa os argumentos que, de uma forma ou de outra, subscrevem ao discurso oficial da Casa Branca.

Além desses aspectos, ela oferece contribuições metodológicas, como o foco não em um governo, mas em *projetos apartidários* e em *mudanças duradouras*. Ao analisar conjuntamente os governos W. Bush e Obama, Silove demonstra como a política de governo sobreviveu à transição eleitoral, constituindo-se como uma política de Estado.¹⁵⁰ Nessa dimensão metodológica, é relevante o destaque ontológico, *bottom-up*, da autora, o qual permitiu explicar aspectos da realidade aparentemente incoerentes do ponto de vista de uma tipologia pura de grande estratégia, como o interesse dos Estados Unidos na redução de tropas na Coreia do Sul e Japão em conjunto à expansão do engajamento militar, diplomático e econômico da região.

Tendo em vista essas contribuições, particularmente o fato da datação do processo ser anterior ao governo Obama, o argumento de Silove lança uma série de evidências contra a *hipótese corrente* e se configura como uma leitura mais documentada, robusta, da reorientação estratégica dos Estados Unidos para a Ásia.

Conforme a discussão do Capítulo 1, são três os indicadores básicos de mudança na grande estratégia: (i) a multidimensionalidade do comportamento; (ii) a existência de *mudanças duráveis*, que subsistem à troca governamental, no comportamento do Executivo; e (iii) a coerência entre o novo comportamento com o princípio organizador. O argumento de Silove destaca: o caráter de *mudanças duráveis* aos processos analisados, que subsistiram à troca

¹⁴⁹ Os documentos do SOTU de W. Bush também indicam que a China foi deliberadamente excluída de uma representação adversarial (Cf. ROCHA, 2020a, Cap. 2).

¹⁵⁰ A reorientação foi: “[...] consistent and additive from 2004 onward beginning in one administration and continuing into another”. (SILOVE, 2016, p. 51).

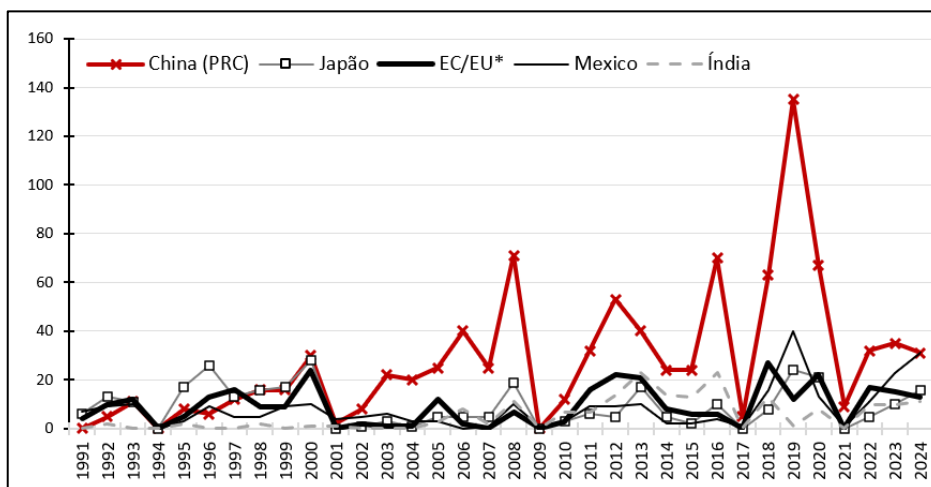
governamental; a *multidimensionalidade* do comportamento, envolvendo Pentágono, Casa Branca, Departamento de Estado e, depois, USTR; e a coerência entre o novo comportamento com o princípio organizador que teria sido expresso em 2001 no documento DSR. Desse modo, verifica-se uma mudança na grande estratégia dos Estados Unidos, especificamente uma *mudança de programa* na grande estratégia, particularmente uma reorientação gradual, paciente, em que a Ásia e a China passaram a ser priorizadas no planejamento de defesa e nas estratégias comerciais e diplomáticas.

*

O argumento de Silove, porém, tem limitações importantes. Uma delas é a discussão superficial econômico-comercial. A autora não observa ou discute as mudanças burocráticas no USTR, como a criação do escritório de China em 2004, o único escritório somente para um país na instituição, ou a degradação da classificação da China no S301 (Cf. ROCHA, 2020a). Ela também não discute a concentração de instrumentos comerciais na China ao longo do governo W. Bush – como em casos na OMC, mudanças legislativas no departamento de comércio –, concentração que fez Craig Vangrasstek afirmar que a China nesse período passou de fora do radar para se tornar o alvo principal da política comercial dos Estados Unidos: “Over a very short period, China went from being entirely off the radar in US trade policy to being its principal target.” (VANGRASSTEK, 2019, p. 324). Essa concentração foi, provavelmente, um movimento estimulado pelo Executivo, dado o seu início entre 2003 e 2004 (Cf. ROCHA, RESENDE, 2021), período que coincide com a institucionalização da *Asia Strategy* no NSC.¹⁵¹ Sincronicidade que desafia a ideia de Silove de “não coordenação” entre a estratégia comercial e a estratégia de reorientação, particularmente tendo em vista os dados frágeis apresentados pela autora para defender essa ideia. As Figuras seguintes demonstram a instituição de um foco organizacional na China no USTR a partir da gestão Zoellick.

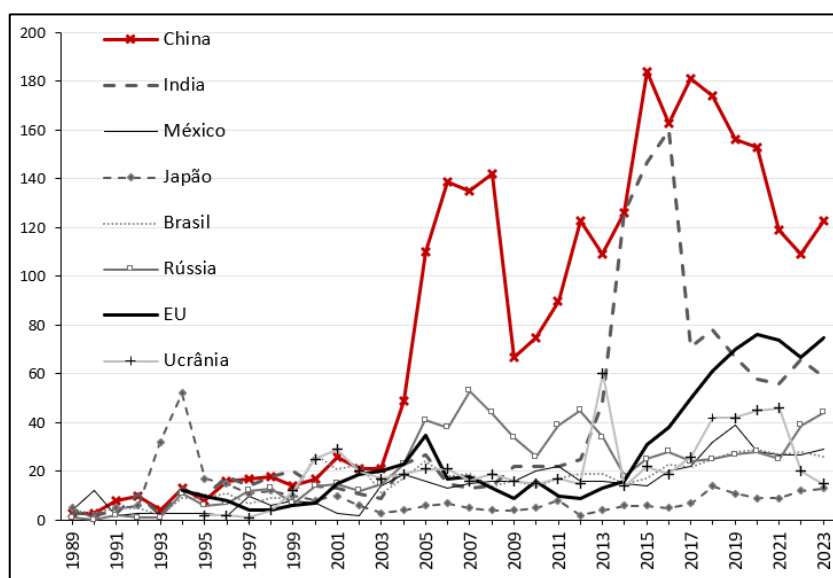
¹⁵¹ Ademais, configurava para os decisores o potencial final de um governo que não necessariamente se reelegeria.

Figura 9 – Frequência de menções a países selecionados na PTPA (1991-2024)



Fonte: Elaboração própria com dados das PTPAs. Não foi possível acessar a PTPA de 1994.

Figura 10 – Frequência de menções a países selecionados na S301 (1989-2023)



Fonte: Elaboração própria com dados do S301 dos anos mencionados.

Ainda na parte econômico-comercial, a discussão sobre o TPP da autora é superficial. Silove não considera que esse acordo mobilizava a própria rede de alianças que os Estados Unidos estava cultivando e tenderia, no contexto da ascensão econômica da China, a ganhar uma perspectiva de negação econômica, particularmente gerando um fluxo de desvio de comércio contra Pequim o que reverteria benefícios obtidos pela China com a entrada na OMC. Preferindo fazer uma referência histórica a autora não discute o debate que envolveu a entrada dos Estados Unidos no TPP e nem avalia por qual razão falcões anti-China (Cf. BLACKWILL, TELLIS, 2015) defendiam tão fervorosamente essa iniciativa comercial plurilateral (Cf. ROCHA, 2020a, Cap. 3).

Outra fragilidade /é a discussão sobre a “inexistência de contenção” feita por Silove. Processos competitivos de longa duração tipicamente envolvem momentos, quadras históricas, de estabilidade e outras de intensificação, como na Guerra Fria.¹⁵² A ausência do interesse de contenção no DSR de 2001, um documento formal da administração – que tende a ser desclassificado um dia e, logo, foi concebido com esse pressuposto – não implica ausência do interesse. De outro lado, Silove não discute que a ausência desse interesse no DSR pode decorrer da impossibilidade de execução, pela própria natureza da ascensão da China (Cf. ART, 2010), seja por fatores domésticos dos Estados Unidos (Cf. ROCHA, 2020a, Cap. 2).

Nesse sentido, embora identifique a centralidade de Andrew Marshall na reorientação asiática, Silove não discute em nenhum momento o conceito-chave desse estrategista sobre as estratégias competitivas (*competitive strategies*), preferindo limitar-se à discussão tradicional de contenção. Logo, a despeito de toda a discussão dos estrategistas de W. Bush sobre *preempção*, no que diz respeito à competição interestatal Silove só observa uma política tradicional de balanceamento de poder. O “preemptively thinking” sobre a China, mencionado por Rumsfeld em entrevista à autora (*apud* SILOVE, 2016, p. 60), só é citado, mas não discutido por Silove.

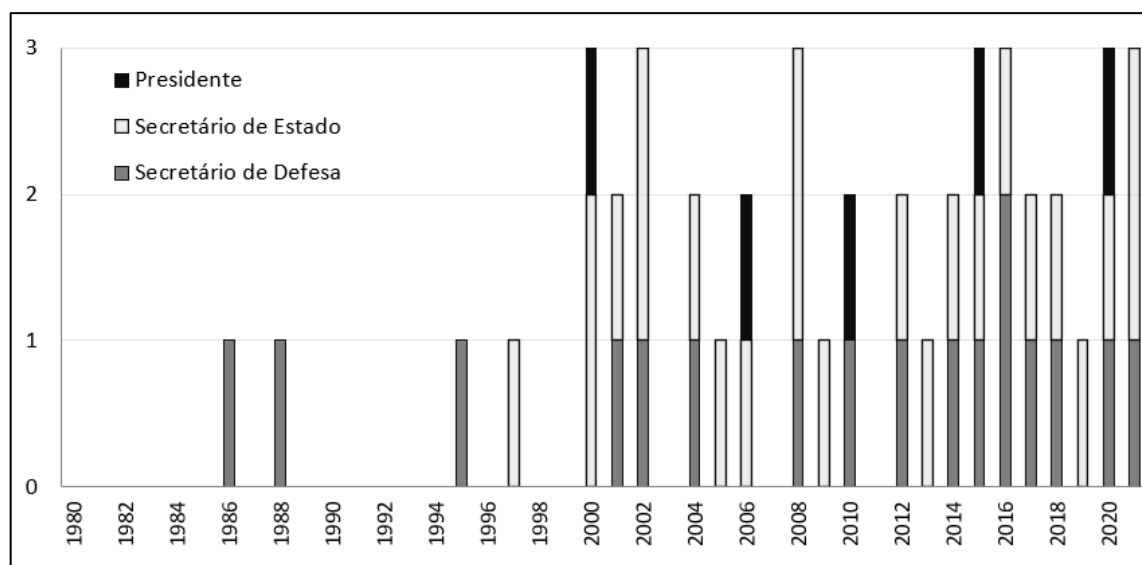
Nesse sentido, se os interesses eram tradicionais ou nobres, como sugere a leitura de Silove, por qual razão a reorientação não foi divulgada publicamente e o governo W. Bush adotou o silêncio em sua implementação? Lembremos, com Liddel Hart e Sun Tzu, que um dos princípios táticos fundamentais para vencer uma guerra, ou uma competição estratégica, é o efeito surpresa contra um adversário. Hart, inclusive, destaca esse aspecto psicológico em alusão à frase de Clausewitz: “Superior weight at the intended decisive point does not suffice unless that point cannot be reinforced in time by the opponent.” (HART, 2014, p. 104). Por paralelismo, o efeito surpresa na política internacional também é vantajoso. Por exemplo, ao não anunciar abertamente o que estavam realizando na Eurásia, fundamentalmente os Estados Unidos dificultavam o processo decisório chinês de compreensão e reação. Enfim, Silove em nenhum momento oferece explicação sobre a razão do governo W. Bush ter silenciado sobre a reorientação, apenas cita o fato.

Outra limitação é a discussão sobre a reorientação na política para a Índia, projeto apartidário fundamental não discutido por Silove. Trata-se de um aspecto complexo para o

¹⁵² É possível, inclusive, conceber fases delongadas de implementação de políticas amistosas para depois revertê-las. O uso da carta chinesa contra os soviéticos já estava concebido no início do governo Nixon, mas só ocorre com a desintegração da *détente* após 1979.

argumento da autora, porquanto a nova estratégia para a Índia remonta ao final da década de 1990 (Cf. WETERING, 2016), sendo anterior à *Asia Strategy* de 2004 e, mesmo, ao DSR de 2001. Sendo assim, sugere que o momento de concepção da reorientação asiática é ainda mais longínquo do que o proposto por Silove. Como demonstra a Figura 11, o cortejo da Índia já havia sido iniciado por Clinton em 2000, antes do governo W. Bush.

Figura 11 – Viagens de alto nível dos Estados Unidos para a Índia (1980-2021).



Fonte: Elaboração própria com dados de DOD, DOS e White House.

Nesse sentido, a refundação na política para a Índia no governo W. Bush envolveu uma *luta burocrática* que colocou, de um lado, o “princípio da não proliferação” e, de outro, a “nova leitura estratégica” sobre Nova Deli. Tendo em vista a vitória da “coalizão da leitura estratégica” perante um princípio de décadas da política externa dos Estados Unidos, o conceito subjacente à nova leitura estratégica tinha peso extraordinário. Conforme Robert Blackwill, despontou uma coalizão dentro do governo W. Bush envolvendo o próprio Blackwill, Rice, Zoellick, Zelikow e Rumsfeld, coalizão que agiu para implementar a nova política para a Índia perante forças burocráticas contrárias:

These oppositionists in the State Department and around the U.S. government have not been vanquished; they have not surrendered. Old bureaucrats do not fade away; they just dig in. But they are discovering that Secretary Rice, Deputy Secretary Robert Zoellick and Counselor Philip Zelikow at the State Department, along with National Security Advisor Stephen Hadley and Secretary of Defense Donald Rumsfeld, will be more than their match. (BLACKWILL, 2005).

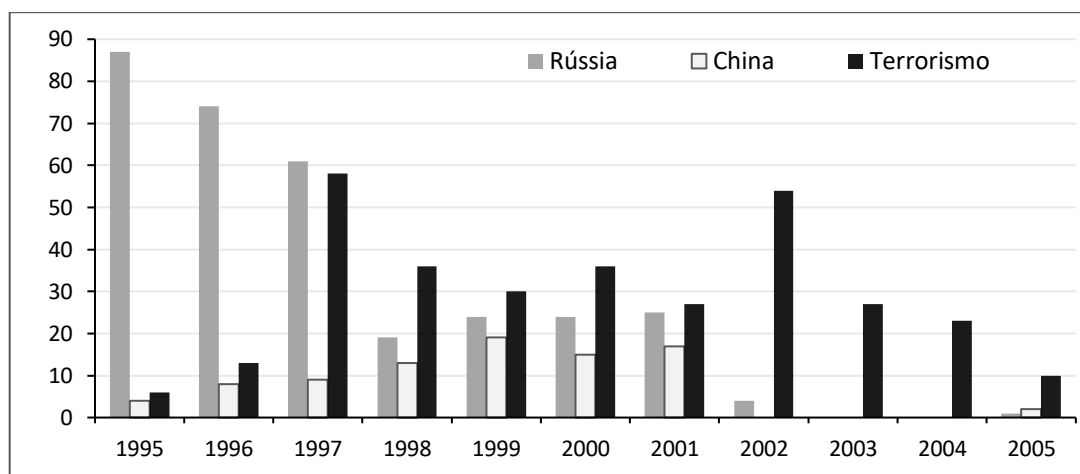
Silove também não discute a possibilidade de que o *Armitage-Nye Report* de 2000 – o qual renunciou a nova política para a o Japão – seja também um momento dentro de um mesmo curso estratégico, conjuntamente à mudança na política para a Índia. Infelizmente, no

argumento desenvolvido por Silove (2016), tudo o que ocorreu antes do período W. Bush é pré-história não discutida pela autora.

Em síntese, o argumento sobre o momento da origem ideacional do pivô de W. Bush é fragilíssimo. Conquanto facilite a discussão de Silove concentrar-se em um documento formal da administração da W. Bush, as ideias articuladas àquelas mudanças eram anteriores, como sugere a estratégia para a Índia. A autora não considera a possibilidade de que a agenda que passou a ser implementada em 2001 estivesse sendo pressionada pelos assessores de W. Bush antes deles chegarem ao governo, fazendo do DSR de 2001 não a origem, mas uma formalização e momento de um processo iniciado anteriormente.¹⁵³ Em nenhum momento Silove considera que o DSR 2001 era não somente o resultado de um debate, mas sobretudo uma *necessidade burocrática* para normalizar o DOD e lastrear decisões do secretário de Defesa. O documento fundamental de Andrew Marshall de 2002 (MARSHALL, 2002), que propõe políticas para países como Austrália, Índia e Iraque no contexto da reorientação asiática – o qual também é uma necessidade burocrática para lastrear decisões –, é outro documento a não ser discutido com detalhe por Silove. Ela, portanto, não considera a hipótese de que a agenda de reorientação estivesse sendo discutida a portas fechadas sem necessidade de documentos formais, uma hipótese razoável dado o trauma causado no DOD após o vazamento do *Defense Planning Guidance* de 1992 e dada a proximidade dos especialistas em política externa (HAAS, 1992), especialmente dos grupos de assessoria ao então candidato W. Bush, como o grupo dos Vulcões ou o de Cheney. O interesse das comunidades estratégicas de Washington na China eram crescentes no final da década de 1990 (LIAO, 2013; MANN, 2000), o que torna grave essa lacuna. A título de exemplo, nota-se em documentos do Pentágono a ascensão proporcional da China nesse período, como ilustra Figura 12.

¹⁵³ Em outras palavras, ao não considerar que o DSR de 2001 poderia ser uma etapa de um processo prévio Silove cometeu o erro discutido por Heuer (2003, p. 108): “[...] key evidence may also be consistent with alternative hypothesis is rarely considered explicitly and often ignored.”

Figura 12 – Frequência dos termos “Rússia”, “China” e “Terrorismo” no “DoD Annual Report to the President and to the Congress”, 1995-2005



Fonte: Elaboração própria com dados dos relatórios dos anos indicados.¹⁵⁴

Desta feita, Silove data a concepção da reorientação no ano de 2001 e subscreve a uma hipótese que pode ser caracterizada como *a mudança parcial e conservadora de W. Bush*, parcial por envolver segurança e diplomacia, mas não envolver o comércio; e conservadora por não envolver o objetivo de “contenção” em relação à China. A datação da reorientação no documento DSR de 2001 fundamenta uma série de inferências de Silove sobre a natureza tradicional do pivô de W. Bush dentro de um padrão de balanceamento de poder.

2.5. Conclusão

Trazendo narrativa histórica consistente, destaque aos documentos do arquivo Rumsfeld e lançando um argumento original sobre o período W. Bush, Silove trouxe uma contribuição extraordinária para o estudo da grande estratégia dos Estados Unidos, indicando, ainda, a importância de reavaliar o período W. Bush e a implementação de agenda ocorrida nesse governo.

Apesar das limitações e fragilidades discutidas na seção anterior, o argumento de Silove ainda é o melhor disponível na literatura acadêmica sobre as origens do pivô asiático. Trata-se, nos termos de Heuer (2003), de hipótese que, vis-à-vis à hipótese corrente, subsiste perante as evidências disponíveis.

Para o escopo exclusivo desta tese podemos deixar em suspenso a maioria de nossas críticas e aceitar que a interpretação de Silove sobre o período W. Bush tem validade indicando

¹⁵⁴ Relatórios disponíveis em: <https://history.defense.gov/Historical-Sources/Secretary-of-Defense-Annual-Reports/> Acesso em 9/09/2019.

um “grande comportamento” (*grand behavior*). Ao mesmo tempo, devemos reavaliar a ideia de que a origem desse comportamento, ou o “grande princípio” (*grand principle*), é o documento formal DSR de 2001. Uma mudança duradoura, como discutido no Capítulo 1, requer consensos por parte de uma comunidade epistêmica e é preciso verificar se tais consensos não estavam formados antes da entronização dos *policymakers* de W. Bush no poder, determinando o momento histórico adequado de surgimento do grande princípio e, assim, permitindo inferências mais adequadas sobre as razões subjacentes à agenda implementada. Logo, no Capítulo 3 revisitamos o debate sobre grande estratégia dos Estados Unidos na década de 1990, com atenção especial para o lugar da China nas ideias dos assessores de W. Bush.

CAPÍTULO 3 – O DEBATE SOBRE A GRANDE ESTRATÉGIA E O LUGAR DA CHINA NAS IDEIAS DOS ASSESSORES DE W. BUSH

High office teaches decision making, not substance. [...] [It] consumes intellectual capital; it does not create it. Most high officials leave office with the perceptions and insights with which they entered; they learn how to make decisions but not what decisions to make.

– Henry Kissinger (1979, p. 27)

Americans often tend to overpersonalize the role of the president of the United States. [...] personal advisers, for their own reasons, foster the perception that the president is not merely at the center of everything but is in fact the driving force for every action taken by the U.S. government. [...] In reality, however, the actions and words issued in the name of the president generally reflect the views of the officials working beneath him.

– James Mann (2004, p. xviii-xix)

3.1. Introdução

Para compreender se conteúdos estratégicos fundamentaram os cursos de ação de um Estado é útil, em um país pluralista como os Estados Unidos, a análise do debate público de ideias, sobretudo nos períodos articulados a conjunturas críticas (*critical juncture*), momentos em que as decisões tendem ter maior resiliência histórica, durabilidade, conforme o conceito de *path dependence*. O final da Guerra Fria é uma dessas conjunturas e na década de 1990 ocorreu um debate sobre quais deveriam ser as características da nova grande estratégia dos Estados Unidos, o qual envolveu círculos políticos e acadêmicos, bem como *think tanks* e organizações.

Com a desintegração do competidor soviético, os EUA deveriam reduzir sua projeção de poder e desmontar instituições criadas para aquele conflito, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)? Sem a Guerra Fria, ainda era necessária a grande participação dos gastos militares no orçamento? As premissas sobre as ameaças mais relevantes que direcionaram a alocação de recursos nas décadas anteriores dos Estados Unidos – como localização de bases, estruturas burocráticas internas, priorização de determinado ramo das forças militares e de sistemas bélicos – permaneciam válidas? Ainda restavam ameaças significativas aos interesses dos Estados Unidos no mundo? Se sim, onde estavam localizadas?

Este capítulo discute documentos coletivos e artigos que envolveram os assessores de W. Bush na década de 1990. O objetivo fundamental é identificar a grande estratégia advogada

pelos assessores de W. Bush, em particular o lugar da China nessa grande estratégia em relação à hierarquia de ameaças e aos métodos propostos para sustentar o poder dos Estados Unidos.¹⁵⁵

3.2. A necessidade do estudo das ideias dos assessores

Especialistas em relações internacionais vinculados ao partido republicano, assim outros vinculados ao partido democrata, intervíram nesse debate sobre grande estratégia. Em discursos e artigos, os futuros assessores de W. Bush apresentaram suas ideias sobre os interesses nacionais mais críticos dos Estados Unidos; diagnosticaram a nova configuração do sistema internacional e os riscos do mundo pós-Guerra Fria; prescreveram as necessidades de gastos em Defesa; e também identificaram os países e as regiões a serem priorizados por Washington.

É indispensável compreender as ideias desses assessores, tanto para entender o governo W. Bush quanto para compreender as coordenadas mais amplas da estratégia dos Estados Unidos no mundo. Como lembra Altemani (2005, p. 17): “É a realidade tal como é percebida, e não tal como é, que determina a decisão.” Segundo Jervis (2008, p. 175): “[...] understanding the behavior of others usually involves grasping their beliefs about the external environment [...].”

O *modelo da política burocrática* de Graham Allison também sugere o estudo dos indivíduos que constituem o governo. Nesse sentido, se é correto o ditado de Washington de que “Personnel is policy.” (Cf. RODMAN, 2009) então entender as ideias dos indicados para os mais elevados cargos é indispensável para compreender as razões da *policy*. Por fim, se Chivvis et al. (2024) estão corretos, o momento mais propício para mudanças estratégicas é em uma *mudança de governo*, sendo que as mudanças tipicamente estão concebidas antes das condições concretas possibilitarem sua implementação.

Contudo, nem sempre essas ideias estão publicamente disponíveis. Caso estejam, surge a questão de quais dessas ideias estudar. Sustentamos que a análise dos discursos desses oficiais quando eles estavam no governo é mais perigosa, porquanto esses discursos são multifuncionais e direcionados a muitos usuários, apagando ou mistificando ideias fundamentais. Logo, o foco temporal da análise deve privilegiar o período em que eles não estavam no governo, isto é,

¹⁵⁵ Embora estudos clássicos tenham avaliado a trajetória e ideias dos assessores de W. Bush, a perspectiva dessas pesquisas é distinta da deste capítulo. Estudos dos assessores de W. Bush, como Mann (2004) ou Daalder e Lindsay (2003) enfocam na questão da Guerra do Iraque e do Unilateralismo, deixando a China como tema secundário. Esses estudos não discutem com detalhe assessores como Blackwill, Friedberg ou Zoellick. Trabalhos recentes como Roberts (2015) embora enfoquem na China também somente discutem, de modo sumário, ideias de *policymakers* de alto nível, como Cheney, Rumsfeld, Rice, Powell, Armitage e Wolfowitz.

quando tinham menos amarras institucionais, menor necessidade de advogar um discurso diplomático para anunciar ideias e linhas de ação.¹⁵⁶

Esse foco pretérito também é legitimado pela ideia precisa de Kissinger de que o *policymaker* de alto nível dificilmente tem tempo para refletir, a partir de perspectiva conceitual distinta da que possui, sobre o conteúdo das decisões urgentes que precisa tomar (KISSINGER, 1979, p. 27): “High office [...] consumes intellectual capital”.¹⁵⁷ No contexto dos imperativos cotidianos da formulação de política exterior, uma série de obras indica que as ideias prévias e a cultura estratégica dos formuladores de política exterior são indicadores relevantes para compreender as decisões tomadas em um governo (Cf. MANN, 2004; DAALDER, LINDSAY, 2003; TEIXEIRA, 2010; ANDERSON, 2015). Essa perspectiva também é legitimada pelo *insight* dos psicólogos cognitivos sobre:

[...] the conditioning role that prior beliefs and established operating procedures play in determining how individuals will respond to new situations or events and choose a course of action when confronted with uncertainty. Faced with a new situation, we identify and interpret problems within existing frameworks and according to past protocols and then try to manage the problems according to operating procedures that we have applied in analogous cases. (HAAS, 1992, p. 28).

Conforme Heuer (2003, p. 33): “To see the options faced by foreign leaders as these leaders see them, one must understand their values and assumptions and even their misperceptions and misunderstandings. Without such insight, interpreting foreign leaders’ decisions or forecasting future decisions is often nothing more than informed speculation.” Sem essa o comportamento tipicamente surge como irracional: “Too frequently, foreign behavior appears ‘irrational’ or ‘not in their own best interests’.” (HEUER, 2003, p. 33)

3.3. O debate sobre a grande estratégia dos Estados Unidos após a Guerra Fria

Durante a Guerra Fria, os Estados Unidos se orientaram por uma grande estratégia de contenção da União Soviética, a qual vigorou, com ajustes, por mais de quatro décadas, estabelecendo foco e propósito (GADDIS, 2009). Ao final do conflito, sem ameaças iminentes e em novo cenário internacional outras demandas, como interesses econômicos, ganharam relevância.

Sem o adversário soviético o processo de formulação de política externa dos Estados Unidos foi reestruturado, o que propiciou maior influência de grupos e interesses domésticos.

¹⁵⁶ Isso não implica um discurso cristalino.

¹⁵⁷ O processo seletivo individual da decisão de política externa decorre tipicamente da cultura anterior de cada formulador e, logo, do substrato ideacional dos *policymakers* e das suas ideias-força os quais permitem iluminar por outro ângulo as decisões tomadas.

Aumentou a participação do Congresso em assuntos de política externa, como na política para a China. (SUTTER, 2010).¹⁵⁸ Anteriormente, as forças centrípetas da Guerra Fria beneficiavam a rede de alianças dos Estados Unidos e a posição do Executivo na formulação de política externa. Sem o conflito, os eleitores estadunidenses demandaram os “dividendos da paz” e nas eleições de 1992 o democrata Bill Clinton, com o slogan “It is the economy, stupid”, venceu o presidente republicano George H. Bush que havia concluído o conflito bipolar. O pêndulo do dilema armas ou manteiga (*guns versus butter*) estava se inclinando para o último polo.

Com o final da Guerra Fria, os EUA ficaram em situação na qual as ameaças eram mínimas à sua segurança e o país detinha uma liberdade incomum de ação (JERVIS, 1998). Com isso, múltiplos interesses e objetivos, antes suprimidos, puderam influenciar a política externa. Nesse cenário, Jervis considerava que os cursos de ação estatais: “[...] will be shaped less by a grand design than by the pulling and hauling of various interests.” (JERVIS, 1998, p. 27).¹⁵⁹ Assim, analistas da década de 1990 consideravam que os Estados Unidos teriam caído em um vácuo estratégico. (WILLIAMS, TEIXEIRA, 2019, p. 179).

Jervis explica que a inexistência de um motivo unificador ampliava extraordinariamente a dificuldade de criar uma grande estratégia coerente: “[...] the lack of a plausible candidate for a single unifying value or a motive that should animate all American foreign policy greatly magnifies the difficulties of creating a coherent grand strategy.” (JERVIS, 1998, p. 26). Nesse contexto, ele concluía que implementar uma grande estratégia, na ausência de um inimigo, seria uma “missão impossível”.

*

Perante esse novo cenário doméstico e internacional, avançou nos círculos formais e informais de política externa norte-americana o debate sobre a grande estratégia. Em meados da década de 1990, Posen e Ross (1996/97) publicaram o artigo clássico: “Competing Visions for U.S. Grand Strategy”, obra que além de organizar o debate é uma fotografia interessante

¹⁵⁸ Para Sutter (2010, p. 100), o final da Guerra Fria terminou com o modelo elitista de política externa, nucleado no Executivo, e consolidou um modelo pluralista de política externa, no qual diversas agências do Executivo têm importância, ocorrendo certa distribuição do poder, com papel maior para o Congresso. Sutter também cita que o fim do conflito bipolar gerou a perda do consenso sobre a direção da política externa dos Estados Unidos.

¹⁵⁹ A hipótese de que com o advento da Guerra Fria os EUA teriam ficado sem grande estratégia é contestada por outros autores (Cf. GOWAN, 2010). Conforme a interpretação de Christopher Layne, desde a Segunda Guerra Mundial os Estados Unidos seguem uma grande estratégia, única e intencional, de busca de hegemonia extrarregional, ou primazia, no sistema internacional (Cf. LAYNE, 2006).

desse processo. Nesse artigo, eles indicaram que quatro perspectivas, ou conceitos, sobre grande estratégia competiam no debate público dos Estados Unidos.

Segundo os autores, a política externa e de defesa esteve praticamente ausente dos debates eleitorais de 1992 e 1996 e o surgimento da estratégia de Clinton de “engajamento e expansão” (*engagement and enlargement*) não gerou, como as propostas anteriores de H. Bush, um consenso doméstico amparando aquela visão. Assim, àquele tempo, seguia em curso o debate sobre qual deveria ser a nova grande estratégia dos Estados Unidos.

As quatro perspectivas de grande estratégia que competiam foram caracterizadas como o novo-isolacionismo, o engajamento seletivo, a segurança cooperativa e a primazia. Posen e Ross (1996/97) apresentam e criticam cada grande estratégia e, ao final, comentam a política externa de Bill Clinton. Para o interesse desta tese, é suficiente ter em conta a descrição das grandes estratégias, não sendo necessário repisar os demais aspectos da análise.

O *novo-isolacionismo* é a grande estratégia menos ambiciosa das quatro identificadas. Uma ideia fundamental da perspectiva é que os Estados Unidos têm, em decorrência de sua posição geográfica extraordinária e de suas capacidades nucleares, um nível de segurança internacional muito elevado e alguns diriam que o país seria estrategicamente imune no pós-Guerra Fria. Os proponentes dessa perspectiva fazem uma definição restrita dos interesses nacionais dos Estados Unidos, sendo o único interesse vital a proteção da segurança, liberdade e propriedade do povo dos Estados Unidos (POSEN, ROSS, 1996/97, p. 12). Além disso, os partidários da estratégia destacam o impacto das armas nucleares na competição interestatal e afirmam que as capacidades nucleares de Washington tornam praticamente inconcebível para qualquer outra potência obter uma vitória militar tradicional contra os Estados Unidos. De outro lado, as capacidades nucleares retaliatórias de países na Eurásia – como Grã-Bretanha, França, China e Rússia – fariam com que o balanceamento de poder ocorresse espontaneamente, de modo que os Estados da região deteriam um ao outro de dominar e explorar militarmente os recursos econômicos da massa terrestre da Eurásia (POSEN, ROSS, 1996/97, p. 13). Logo, os Estados Unidos deveriam ter uma política de defesa mínima, voltada exclusivamente para a sua defesa e, com o final da Guerra Fria, deveriam dismantelar a OTAN.¹⁶⁰ O novo-isolacionismo entende que os EUA não são responsáveis e não têm condições de manter a ordem mundial e, ao tentar um projeto desse tipo ou a promoção externa dos valores americanos, criam cruzadas

¹⁶⁰ Desse modo, uma estrutura mínima de força militar seria suficiente, a qual deveria ser fundada na manutenção de uma capacidade de segundo ataque nuclear. (POSEN, ROSS, 1996/97, p. 14).

e um subsequente ressentimento.¹⁶¹ O novo isolacionismo é lastreado na leitura do realismo defensivo da política internacional e implicaria romper com o envolvimento ativo e constante dos Estados Unidos nas mais diversas questões internacionais, como proliferação nuclear, conflitos regionais, balanças regionais de poder e intervenções humanitárias.

A grande estratégia do *engajamento seletivo* também é baseada na tradição realista da política internacional, e guarda uma leitura moderada dos interesses nacionais dos Estados Unidos. O foco dessa estratégia são as grandes concentrações de poder, conforme a avaliação de que a existência de grandes potências na Eurásia é uma ameaça aos Estados Unidos. A perspectiva compartilha ideias com o novo-isolacionismo, como: a tendência dos Estados balancearem poder; o favorecimento das armas nucleares ao status quo; e o entendimento de que os Estados Unidos têm níveis mais altos de segurança no sistema internacional. Porém, para a perspectiva do engajamento seletivo: “[...] balancing may be tardy, statesmen may miscalculate, and nuclear deterrence could fail.” (POSEN, ROSS, 1996, p. 18). Além disso, advogam que o balanceamento de poder é mais rápido e fácil com um líder. A perspectiva sublinha que os recursos dos Estados Unidos são escassos e é: “[...] simply impossible to muster sufficient power and will to keep domestic and international peace worldwide, or to preserve the United States as the undisputed leader in a unipolar world.” (POSEN, ROSS, 1996, p. 18). Diferentemente do novo-isolacionismo, a proliferação nuclear é uma ameaça, mas é mais preocupante em certos países: “Proliferation really matters in politically ambitious countries that have demonstrated a certain insensitivity to risk and costs.” (POSEN, ROSS, 1996, p. 19). Para o engajamento seletivo, a competição regional entre pequenos Estados só tem importância indireta, isto é, quando há potencial de energizar a competição de grandes potências por segurança. Por consequência, o Golfo Pérsico é percebido como fundamental aos interesses de segurança dos Estados Unidos.¹⁶² As regiões prioritárias para o Engajamento Seletivo são quatro: Europa, Leste Asiático, Oriente Médio e Sudoeste Asiático. Tendo em vista os interesses dos EUA na estabilidade dessas regiões da Eurásia, o engajamento seletivo favorece uma estrutura de força capaz de lutar duas guerras regionais. No que diz respeito a alianças internacionais, elas são percebidas como mecanismos apropriados para avançar os interesses estadunidenses, de modo que a abordagem favorece a manutenção da OTAN, mas não a sua expansão.

¹⁶¹ Nessa chave, caso os Estados Unidos parassem de se envolver em conflitos distantes, como no Oriente Médio, eles reduziram o risco de serem alvos de atos terroristas.

¹⁶²

A grande estratégia de *segurança cooperativa* é distinta das demais por estar lastreada na tradição liberal da política internacional.¹⁶³ A proposição fundamental da abordagem é que: “peace is effectively indivisible”. (POSEN, ROSS, 1996, p. 23). É propugnada uma concepção expansiva dos interesses dos Estados Unidos, que são identificados com a paz mundial. Trata-se, conforme Posen e Ross (1996, p. 6) de uma concepção de interesse nacional de escopo transnacional. A abordagem propõe a ação coletiva, por meio de instituições internacionais, para avançar os interesses do país. A perspectiva sustenta a tese da paz democrática, a ideia de que as democracias não entram em guerra entre si. Desse modo, a competição de segurança entre grandes potências não é um problema de segurança genérico, o que ocorre são ações agressivas por parte de países autoritários. Para a segurança cooperativa as grandes potências podem colaborar e a expansão da democracia, portanto, reduziria essas ações agressivas.. A cooperação internacional deve ocorrer para deter e dissuadir agressões, de modo que instituições internacionais como as Nações Unidas realizam um papel crítico ao coordenar a dissuasão e derrota da agressão. Para a segurança cooperativa todos os conflitos regionais são de interesse. As intervenções humanitárias precisam ocorrer e sempre devem ser contidos os conflitos interétnicos e a proliferação nuclear. Logo, a expectativa é do uso frequente da força militar. Dado que a segurança não é provida pelo próprio país, a estrutura de força dos Estados Unidos deve estar voltada para as necessidades de ação multilateral.

Já a grande estratégia de *primazia* propugna, motivada pelas ideias de poder e de paz, que o poder extraordinário dos Estados Unidos no sistema internacional propicia o triunfo da paz: “[...] this strategy holds that only a preponderance of U.S. power ensures peace.” (POSEN, ROSS, 1996/97, p. 32). Os Estados Unidos devem atuar para manter a primazia que emergiu da Guerra Fria, visto que o melhor sistema é a unipolaridade: “One must be *primus solus*. The collapse of bipolarity cannot be permitted to allow the emergence of multipolarity; unipolarity is best.” (POSEN E ROSS, 1996/97, p. 32). O foco dos Estados Unidos, como no engajamento seletivo, deve ser nas grandes potências, como Rússia, China, Japão, França e Alemanha. Trata-se de estratégia que deve ser detalhada, visto ser a mais influente nos dois partidos dos Estados Unidos àquele tempo (POSEN, ROSS, 1996/97, p. 53).¹⁶⁴

¹⁶³ Conforme Posen (2014, p. 7), essa perspectiva foi construída por intelectuais de defesa e oficiais do Pentágono associados ao partido Democrata.

¹⁶⁴ Para Posen (2014), a grande estratégia de primazia emergiu após a Guerra Fria como a inclinação preferencial do partido Republicano. Segundo Posen e Ross (1996/97), a primazia seria a grande estratégia do governo republicano de Dole, caso ele obtivesse a vitória eleitoral em 1996.

Para os defensores da primazia o risco principal é o da ascensão de um competidor estratégico em meio a essas grandes potências. A estratégia de impedir a emergência de um competidor estratégico ficou expressa no documento do Pentágono o *Defense Planing Guidance* (DPG), vazado para a imprensa em março de 1992 (Cf. Anexo B). O DPG estabeleceu que os locais mais prováveis de ascensão desse competidor são a Europa Ocidental, o Leste da Ásia, os territórios da ex-União Soviética e o Sudoeste da Ásia (POSEN, ROSS, 1996/97, p. 33). Logo, essas regiões são prioritárias para a atuação preventiva dos EUA.

Outro ponto relevante do DPG era prevenir a ascensão de hegemonias regionais. Nesse sentido, os EUA deviam manter uma presença militar no Leste da Ásia: “In East Asia, the United States would maintain a military presence sufficient to ensure regional stability and prevent the emergence of a power vacuum or a regional hegemon.” (DPG, 1992 *apud* Posen, Ross, 1996/97, p. 33). Ao mesmo tempo, as ambições hegemônicas da Índia no Sul da Ásia deveriam ser contidas. Por sua vez, os países do Leste e Centro europeu deviam ser integrados às instituições da Europa, políticas, econômicas e até de segurança.

Na implementação da estratégia de primazia não se espera que os outros países balanceiem contra Washington, porquanto os Estados Unidos atuariam como um hegemon benigno (*benign hegemon*) que mostraria liderança para proteger a nova ordem e abarcar interesses suficientes das nações industrializadas. Conforme Posen e Ross (1996/97), embora o foco da estratégia de primazia seja a manutenção integral do poder e influência dos Estados Unidos, ela permanece comprometida com princípios liberais.

Para os defensores da abordagem, os Estados Unidos são a única superpotência detendo predominância estratégica e ideológica, inigualáveis tanto em *hard power* quanto em *soft power*. O país dominava de modo incomparável os canais de notícia, a cultura de massa, os computadores e comunicações internacionais, bem como as mais avançadas tecnologias militares. (POSEN, ROSS, 1996/97, p. 35).¹⁶⁵

O risco mais relevante à primazia dos EUA seria um competidor combinando capacidades nas esferas política, econômica e militar. No entanto, para os adeptos da primazia mesmo um competidor que rivalizasse com os EUA em somente uma dessas esferas já seria uma ameaça: “[...] even a power that rivaled the United States in only one or two of these three dimensions of national power could erode U.S. preponderance.” (POSEN, ROSS, 1996, p. 36).

¹⁶⁵ Apesar desses domínios e de reconhecerem que os recursos não são ilimitados, defensores da primazia afirmam que embora os Estados Unidos sejam ricos, Washington age como se o país fosse pobre.

Tipicamente, é esse desafio unidimensional (*one-dimensional challenge*) que é percebido como ameaça de curto-prazo à continuidade da primazia dos Estados Unidos. (POSEN, ROSS, 1996/97, p. 36).

Como indicam os autores, não havia consenso entre os adeptos da primazia sobre o candidato mais provável. Alguns viam a Rússia como forte e perigosa. Anteriormente, o Japão surgia como o principal contendor econômico. Enquanto outros se preocupavam com a ascensão da China temendo: “[...] an imminent, mutually reinforcing growth of its economic and military power.” (POSEN, ROSS, 1996/97, p. 36).¹⁶⁶

Um proponente da estratégia da primazia defendeu a contenção simultânea da Rússia e da China e afirmou que os EUA deveriam ser: “[...] the global hegemon of the regional hegemons, the boss of all the bosses.” (KURTH, 1996, p. 19 *apud* POSEN, ROSS, 1996/97, p. 36). Essa elevada sensibilidade para ameaças despontava, para Posen e Ross, como uma *rationale* para o envolvimento permanente dos Estados Unidos na Eurásia:

Whether targeted at Russia or China, the new containment, like the old containment, identifies a threat that provides the rationale for remaining heavily involved in Eurasia and for maintaining the political, economic, and especially military capabilities needed to pursue an intense global strategic competition. (POSEN, ROSS, 1996/97, p. 36).

No entanto, para os proponentes da contenção, tratava-se de uma reação à assertividade russa: “Containment advocates cite a new Russian assertiveness, demonstrated in diplomatic, military, and economic interventions large and small around its periphery.” (POSEN, ROSS, 1996/97, p. 37). A ameaça russa, porém, era inflacionada.¹⁶⁷ Isso escondia o objetivo fundamental: “Though smaller and weaker than its Soviet predecessor, it is presumed to be on the move again. The remedy is a revived policy of containment. This ‘new containment,’ however, is little more than a stalking horse for primacy.” (POSEN, ROSS, 1996/97, p. 36). Nesse contexto, a expansão da OTAN é um desdobramento da estratégia de primazia, tendo em vista a eventual ameaça de ressurgimento da Rússia no contexto do percebido vácuo de poder no Leste Europeu.¹⁶⁸

¹⁶⁶ “Some fear a resurgence of a militarily capable Russia. Others argue that the United States is most vulnerable in the economic realm. For a time, Japan was viewed as the main contender. Others worry about the rise of China [...]” (POSEN, ROSS, 1996/97, p. 36).

¹⁶⁷ Posen e Ross citam um estudo da RAND que afirma: “Even a re-armed Russia would not be the military Leviathan the Soviet Union once was. It would have an imposing military force, but probably not a great deal more than that of Iran, Iraq, or North Korea—in short, a major regional contingency-sized threat.” (*apud* POSEN, ROSS, 1996/97 p. 38)

¹⁶⁸ Segundo Posen e Ross: “[...] Two elements in the case for NATO expansion suggest that its advocates perceive the Russian threat as less imminent than they often imply. First, they think that Russia’s fears of an expanded

Outro candidato a competidor estratégico é a China, a qual poderia vir a ser uma ameaça de longo prazo: “Current economic trends in that country suggest that it could become a formidable economic competitor in the first quarter of the next century. Its new economic capability could easily be translated into not only regional but also perhaps global military might.” (POSEN, ROSS, 1996/97, p. 39). Para Zalmay Khalilzad, a China era a mais provável candidata a competidora estratégica. (POSEN, ROSS, 1996/97, p. 39).

A abordagem da primazia dos Estados Unidos é composta por outras teses, como o ceticismo em organizações internacionais. Conflitos regionais, étnicos ou intervenções humanitárias são entendidos sem um valor intrínseco, só sendo relevantes caso impactem na competição de grandes potências ou possibilitem construir hegemonias regionais: “Outside of the Persian Gulf, most conflicts in what was once referred to as the Third World will be of little concern.” (POSEN, ROSS, 1996/97, p. 40)

Com isso, a estrutura de força requerida para a primazia seria similar à da Guerra Fria, configurando um *déjà vu*. Dever-se-ia ter uma estrutura capaz de enfrentar e vencer as duas próximas forças militares não-alinhadas aos Estados Unidos. A modernização militar é uma prioridade destacada, sendo o objetivo não só deter qualquer Estado que queira desafiar os EUA, mas: “[...] to pursue a level of qualitative superiority over potential challengers that would discourage them from entering the competition.” (POSEN, ROSS, 1996/97, p. 40). Sendo incomparavelmente mais poderosas, as forças armadas estadunidenses poderiam ser usadas conforme a vontade de Washington (Ibid. p. 41).

Após apresentar as quatro grandes estratégias que competiam no debate público, Posen e Ross observam que, conquanto houvesse elementos das outras estratégias, a primazia figurava de modo proeminente tanto no partido republicano quanto no democrata: “Though primacy figures prominently in the strategic inclinations of both parties, elements of other strategies pop up as needed.” (POSEN, ROSS, 1996/97, p. 53). Por outro lado, em similaridade ao argumento de Jervis (1998), os autores avaliam que uma abordagem *ad-hoc* seria, naquela conjuntura, inevitável até a chegada de uma crise: “Given the realities of U.S. politics, such an ad hoc approach is probably inevitable until a crisis impels a choice. And the failure to develop a

NATO can be rather easily assuaged. Second, they see the Russian military threat as quite manageable. [...] advocates of NATO expansion are relaxed about its costs because they are relaxed about the current Russian military threat. [...] there is no imminent or even remote military threat to these Eastern European countries that NATO cannot deal with rather comfortably with its current capabilities.” (POSEN, ROSS, 1996/97, p. 38)

clearer consensus on grand strategy may hasten the arrival of that crisis.” (POSEN, ROSS, 1996/97, p. 53)

*

Em 2014, Posen argumentou que o debate sobre a grande estratégia da década de 1990 culminou na vitória conjunta das estratégias de primazia e segurança cooperativa, naquilo que ele caracteriza como a “Hegemonia Liberal”. Segundo o autor, desde o colapso do poder soviético, Washington: “[...] has pursued a grand strategy that can be called Liberal Hegemony [...]” (POSEN, 2014, p. xi).

A existência de alternativas na década de 1990 indica que essa vitória não era inevitável. Conforme Posen (2014), a hegemonia dessa grande estratégia decorreu particularmente: (i) do colapso da União Soviética, deixando os Estados Unidos sem obstáculos internacionais; (ii) do triunfo do modelo liberal ocidental, com a vitória na Guerra Fria, o que o tornaria apropriado para outras sociedades; (iii) do espraiamento no mundo em que as forças militares dos Estados Unidos se encontraram após a Guerra Fria, o que fez com que uma desordem distante dessas forças criasse demandas de expansão; e (iv) das organizações que os Estados Unidos criaram para lutar a Guerra Fria e dos esquadrões de especialistas em segurança nacional formados para administrá-las, visto que as organizações nunca querem fechar os seus negócios.

Segundo o autor, a expansão da OTAN, a guerra do Kosovo e guerra do Iraque são três episódios que marcaram o triunfo das ideias dessa escola. A convergência entre a segurança cooperativa e a primazia começou na administração Clinton, mas, para todos os sentidos e propósitos, foi completada na administração W. Bush (POSEN, 2014). A título de exemplo, Posen cita que em 2004 vários autores, muitos dos quais serviriam na futura administração Obama, escreveram um estudo de estratégia no *Princeton Project on National Security*, no qual demandavam que os EUA ampliassem suas forças militares para proteger a ordem liberal. (POSEN, 2014, p. 10). De outro lado, ocorreu a vitória, dentro do campo primazista, dos neoconservadores perante os realistas após o 11 de setembro de 2001. Ao discorrer sobre as plataformas de política externa de democratas e republicanos nas eleições de 2008, Posen observa a mínima divergência entre as ideias dos candidatos.

Em sentido similar, Mann (2004) identifica que as ideias associadas ao campo da primazia, como as apresentadas no DPG de 1992 e no PNAC, venceram. Na sua leitura, os democratas não ofereceram uma visão externa diferente da advogada por Wolfowitz e seu núcleo próximo, de modo que a batalha na arena das ideias foi vencida por W.O., isto é, pela

falta absoluta de adversário a estabelecer uma visão coerente sobre a política exterior dos EUA (MANN, 2004). Escrevendo em 2000, Wolfowitz também indicava que as ideias que atraíram polêmica em 1992, quando do vazamento dos trechos do DPG para a imprensa, haviam se tornado hegemônicas. Logo, sobretudo tendo em vista a necessidade de verificar um eventual *grande princípio* prévio ao comportamento estratégico identificado por Silove (2016), é preciso compreender como se deu o processo de vitória da primazia bem como estudar com maior profundidade as ideias da primazia.

3.4. A ascensão da grande estratégia de primazia

3.4.1. Fragmentos do *Defense Planning Guidance* de 1992

O *Defense Planning Guidance* (DPG) de 1992 foi o primeiro documento de planejamento do Pentágono após o colapso da União Soviética (Cf. Anexo B).¹⁶⁹ Esse documento foi produzido no governo H. Bush quando o Pentágono era conduzido pelo secretário de Defesa Dick Cheney.

O DPG de 1992 propugnava uma nova *rationale* para os Estados Unidos em substituição à grande estratégia de contenção. Conforme Mann, o texto: “[...] set forth a new vision for a world dominated by a lone American superpower, actively working to make sure that no rival or group of rivals would ever emerge.” (MANN, 2004, p. 199). Para esse autor, trata-se de um dos documentos de política externa mais significativos no último meio século: “[...] this document [DPG 1992], both in its original form and in the sanitized version that was finally approved, had a lasting impact”. (MANN, 2004, p. 199).

Nesse documento estavam expressas muitas ideias que os assessores de W. Bush implementaram quando retornaram ao poder na administração W. Bush, sobretudo com a conjuntura crítica do pós 11 de setembro (MANN, 2004, p. 199-200). Para Mann (2004), o DPG de 1992: “[...] envisioned a future in which ‘the world order is ultimately backed by the U.S.’. The concept of collective security, on which the United States had relied during the cold war, was no longer at the heart of American strategic thinking.” (MANN, 2004, p. 199). Em caráter

¹⁶⁹ “For more than forty years American military strategy and planning had been premised upon the Soviet threat. Now that threat had disappeared, and the Pentagon needed to formulate a new strategy that would guide U.S. military thinking in a new era.” (MANN, 2004, p. 198).

mais geral, o documento lançou temas que mesmo democratas utilizaram na década de 1990, como a expansão da OTAN (MANN, 2004, p. 199).

O DPG de 1992 indicava que as estruturas criadas para a Guerra Fria não seriam desmontadas e agora visariam preservar a posição dos Estados Unidos de única superpotência do sistema internacional. Desse modo, o DPG de 1992 justificava a continuidade de gastos robustos de Defesa, conforme os interesses do secretário Cheney (TYLER, 1992).

A responsabilidade de escrever a estratégia foi do escritório de *policy* coordenado por Paul Wolfowitz, de modo que o documento também é conhecido como Doutrina Wolfowitz.¹⁷⁰ As primeiras versões do documento foram escritas pelo assistente de Wolfowitz, Zalmay Khalilzad que trabalhava sob supervisão do principal assessor de Wolfowitz, Scooter Libby. Na elaboração, Khalilzad conduziu reuniões para determinar as ideias que o documento deveria conter. Nessas reuniões participaram, de modo inconstante, Wolfowitz, Scooter Libby e Andrew Marshall do *Office of Net Assessment* (MANN, 2004). Desse modo, lembra Immerman (2010, p. 217), que embora Wolfowitz seja a principal força por trás daquelas ideias, o DPG de 1992 é um esforço coletivo. Citando em suas memórias a elaboração do DPG de 1992, o secretário de Defesa Dick Cheney, afirmou que:

The Defense Department, in my experience, is better at both strategic policymaking and at producing rigorous "lessons learned" reports than any other agency in government, and the individuals I had in key slots, such as Paul Wolfowitz, Andy Marshall, Scooter Libby, and Eric Edelman, were some of the best strategic thinkers around. It was to this group I looked when I determined that we needed a new defense strategy for the post-Cold War world. Working with retired Lieutenant General Dale Vesser and Zalmay Khalilzad, who were also part of the policy planning shop, they produced the 1992 Defense Planning Guidance, which was a fundamental revision in U.S. defense policy and strategy. (CHENEY, 2011, p. 235).

Quando circulava no Pentágono – antes de ser avaliado diretamente por Libby, superior de Khalilzad – partes do documento foram vazadas para a imprensa. No início de março de 1992, trechos do rascunho do DPG foram divulgados pelos jornais “The New York Times” e “Washington Post”, o que gerou ampla repercussão negativa em decorrência da defesa de teses controversas sobre o papel dos Estados Unidos no mundo.¹⁷¹

O vazamento gerou um grande embaraço para a administração H. Bush: “The image of an America eager to keep its allies weak was not likely to win friends for the United States overseas. [...] The White House distanced itself from the leaked Pentagon document. So, for

¹⁷⁰ Segundo Dorrien (2004), o escritório de Wolfowitz de Defesa para *policy* no governo H. Bush era distinto do padrão histórico, indicando uma preferência menos em burocracia e mais em questões geoestratégicas.

¹⁷¹ O documento feito por Khalilzad de fevereiro de 1992, porém, nunca foi divulgado integralmente.

that matter, did Wolfowitz.” (MANN, 2004, p. 211). Conforme Mann (2004, p. 210), a parte do DPG que atraiu mais atenção foi sobre os Estados Unidos atuarem ativamente para bloquear a emergência de um potencial competidor do poder americano: “Vague as it was, this language seemed to apply to Japan, Germany or a united Europe, as well as to China and Russia.” (MANN, 2004, p. 210). Conforme o artigo do “The New York Times” de 8 de março de 1992, tratava-se de proposta na qual até aliados eram percebidos com suspeição de modo que se buscava prevenir o rearmamento da Alemanha e do Japão. (Cf. TYLER, 1992).¹⁷²

Intelectuais conservadores como Krauthammer, que no início de 1991 havia defendido que os Estados Unidos agissem para prolongar o “the unipolar moment”, tentaram defender o documento no debate público.¹⁷³ Com a ampla repercussão negativa, no entanto, a administração ordenou que o DPG fosse reescrito. Libby ficou encarregado de reescrever o documento após o embaraço do vazamento e tinha um objetivo duplo: “[...] to smooth over some of Khalilzad’s provocative language, the ‘keep-the-allies-down’ theme that had made the White House uneasy, and at the same time to emphasize the broader idea of America’s enduring military superiority.” (MANN, 2004, p. 212). Nessa reformulação, Libby não defendeu explicitamente nem o superpoder solitário dos Estados Unidos, a unipolaridade, nem a atuação ativa para manter a preeminência, preferindo termos mais vagos como “shaping the future security environment.” (MANN, 2004, p. 213). Conforme Dorrien (2004, p. 38), a versão revisada reintroduzia ideias que não estavam presentes na versão vazada, como o fortalecimento das Nações Unidas: “The original version had spurned collective action through the United Nations, but the Cheney/Powell/Libby version spoke of strengthening the United Nations.”

À época, o então secretário de Defesa Cheney defendeu, dentro do DOD, a versão de Khalilzad, afirmando que ele: “[...] discovered a new rationale for our role in the world.” (*apud* MANN, 2004). Todavia, na leitura de Wolfowitz e de Scooter Libby o esboço vazado de Khalilzad tinha falhas: “[...] not because it was too radical but because in some ways it didn’t go far enough.” (MANN, 2004, p. 209).¹⁷⁴

¹⁷² Conforme Gowan (2010, p. 6), o DPG explicita que as alianças militares hegemônicas têm duas faces, uma externa e outra interna: “[...] the first directed against potential enemies, the second serving to keep auxiliaries in line.”. Gowan faz essa referência a partir do trecho vazado do DPG de 1992 sobre desencorajar as nações industriais avançadas, aliadas dos EUA, de sequer aspirar um maior papel regional ou global.

¹⁷³ Em 1992, Krauthammer entrevistou defendendo a visão do Pentágono e indicando que a alternativa a ela seria deletéria: “The alternative is Japanese carriers patrolling the Strait of Malacca, and a nuclear Germany dominating Europe.” (*apud* MANN, 2004, p. 211).

¹⁷⁴ Em 2003, Libby argumentou que a ênfase do DPG não deveria ser bloquear poderes rivais, mas tornar os Estados Unidos tão fortes militarmente que nenhum país sonharia em se tornar um rival de Washington (MANN, 2004, p. 212).

Ao final da década de 1990, Wolfowitz argumentou que as ideias outrora controversas do DPG de 1992 haviam se tornado consensuais, conformando a visão principal da estratégia de defesa dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria. (MANN, 2004, p. 214; WOLFOWITZ, 2000).

*

Ainda que existam outras versões, as anteriores ao vazamento de março de 1992 apresentam uma leitura mais independente e reveladora da cultura estratégica do que os documentos reescritos posteriormente em meio a pressões diversas e a um interesse na linguagem calculada. Sob a sombra da Guerra do Golfo de 1991/92 e a desintegração da URSS, o rascunho do DPG reorienta o foco do Pentágono da prévia ameaça global soviética para o foco em ameaças regionais. O documento é iniciado pontuando que havia uma nova condição estratégica para os Estados Unidos no mundo e que as políticas adotadas nessa nova situação determinariam a direção do próximo século: “Our fundamental strategic position and choices are therefore very different from those faced in the past. The policies that we adopt in this new situation will set the nation’s direction for the next century.” (DOD, 1992, p. 1; Cf. ANEXO B).¹⁷⁵

É, então, exposta a tese substancial do DPG 1992 de que os Estados Unidos devem atuar para prevenir a ascensão de um rival, seja no território da antiga União Soviética ou em outras regiões. Washington deveria prevenir um poder hostil de dominar uma região cujos recursos propiciaram a geração de poder global.

Our first objective is to prevent the reemergence of a new rival, either on the territory of the former Soviet Union or elsewhere, that poses a threat on the order of that posed formerly by the Soviet Union. This is a dominant consideration underlying the new regional defense strategy and requires that we endeavor to prevent any hostile power from dominating a region whose resources would, under consolidated control, be sufficient to generate global power. (*apud* THE NEW YORK TIMES, 1992).

As regiões críticas elencadas em que esse rival poderia ascender seriam a Europa Ocidental, o Leste da Ásia, o território da antiga União Soviética e o Sudoeste da Ásia.¹⁷⁶ Conforme o documento: “[...] threats are likely to arise in regions critical to the security of the U.S. and its allies, including Europe, East Asia, the Middle East and Southwest Asia, and the territory of the former Soviet Union.” (*apud* THE NEW YORK TIMES, 1992). De outro lado, o

¹⁷⁵ Essa nova situação permitiria o “selective engagement” de segurança onde e quando fosse requerido (DOD, 1992, p. 1; Cf. ANEXO B).

¹⁷⁶ “These regions include Western Europe, East Asia, the territory of the former Soviet Union, and Southwest Asia.” (*apud* THE NEW YORK TIMES, 1992).

texto sugere que o Oriente Médio não propiciaria um rival global, mas é uma “região crítica” aos interesses de segurança dos Estados Unidos.

O documento identifica como ameaça primária, de escopo regional, os conflitos emergindo do antigo território da União Soviética: “With the demise of a global military threat to U.S. interests, regional military threats, including possible conflicts arising in and from the territory of the former Soviet Union, will be of primary concern to the U.S. in the future.” (*apud* THE NEW YORK TIMES, 1992).

Na seção “Regional Defense Strategy”, o documento considera que se os Estados Unidos abdicarem de suas responsabilidades em regiões chave só permitiriam que as ameaças aumentassem: “[...] the regional defense strategy recognizes that we cannot ignore our enduring interests or neglect our responsibilities in key regions of the world. To do so will only invite danger, foster instability, and, ultimately, require a greater commitment of resources in the future.” (DOD, 1992, p. 8; Cf. ANEXO, B).¹⁷⁷

O documento também destaca a preocupação, típica do campo da grande estratégia de primazia, de que em um futuro distante os Estados Unidos poderiam enfrentar uma superpotência antagônica ou uma aliança hostil de hegemonias regionais: “Nevertheless, we could still face in the more distant future a new antagonistic superpower or some emergent alliance of hostile regional hegemons.” (DOD, 1992, p. 26; Cf. ANEXO B).

A discussão da seção “Regional Threats and Risks” do DPG de 1992 indica, pela organização dos itens, a provável hierarquia regional de preocupação do escritório de Wolfowitz àquele tempo. A ordem é a seguinte: “1. Former Soviet Union; 2. Western Europe; 3. East/Central Europe; 4. East Asia/Pacific; 5. Middle East and Southwest Asia. 6. Latin America and the Caribbean.” (*apud* THE NEW YORK TIMES, 1992).

Nesse sentido transparece no corpo do texto uma preocupação mais destacada com a Rússia, a qual seguiria como ameaça chave, embora não mais de escopo global, mas regional. Contudo, a avaliação é que era improvável um desafio global convencional reemergindo do centro da Eurásia por muitos anos. Esse desafio requereria reverter a dissolução continuada de capacidade militar de Moscou e a perda dos aliados do Pacto de Varsóvia, o que demandaria

¹⁷⁷ Nessa seção também é destacado que os Estados Unidos devem avaliar ameaças emergentes ou futuras de modo a propiciar as condições para reconstituir forças adicionais. A construção de cenários e a preocupação com o futuro de longo prazo são constantes em documentos do DOD de planejamento da década de 1990.

realinhamentos internos.¹⁷⁸ Assim, os Estados Unidos deveriam proteger os ex-territórios soviéticos de uma eventual Rússia ressurgente ou de uma potência similar.¹⁷⁹

Os Estados Unidos deveriam atuar para seguir como a única superpotência do sistema internacional, impedindo a ascensão de um futuro competidor global. Era avaliado que não existia ameaça global nem um poder hostil dominando aquelas regiões críticas, de modo que os Estados Unidos poderiam desbaratar as ameaças enquanto ainda eram mais fracas, o que além de eficaz também seria mais barato.

Our strategy must now refocus on precluding the emergence of any potential future global competitor. But because we no longer face either a global threat or a hostile, nondemocratic power dominating a region critical to our interests, we have the opportunity to meet threats at lower levels and lower costs [...]. (*apud* THE NEW YORK TIMES, 1992).

Como meio para realizar esse fim, o documento identifica que os Estados Unidos devem demonstrar liderança, abarcar de modo suficiente os interesses das nações industrialmente avançadas, bem como manter mecanismos de dissuasão de competidores potenciais de sequer aspirar a um maior papel regional ou global: “[...] we must maintain the mechanisms for deterring potential competitors from even aspiring to a larger regional or global role.” (*apud* THE NEW YORK TIMES, 1992).¹⁸⁰

O documento, porém, explica que os Estados Unidos não são os policiais do mundo. Eles não irão assumir a responsabilidade por corrigir todo erro, mas manterão responsabilidade proeminente de responder seletivamente aos erros que ameçarem os seus interesses, os interesses de seus aliados e amigos, ou aqueles interesses que puderem afetar de modo deletério as relações internacionais. Entre os interesses a serem protegidos, estariam o acesso a materiais básicos, sobretudo o petróleo do Golfo Pérsico; a proliferação de armas de destruição em massa e mísseis balísticos; entre outros: “[...] access to vital raw materials, primarily Persian Gulf oil; proliferation of weapons of mass destruction and ballistic missiles, threats to U.S. citizens from terrorism or regional or local conflict, and threats to U.S. society from narcotics trafficking.” (*apud* THE NEW YORK TIMES, 1992).

¹⁷⁸ “It is improbable that a global conventional challenge to U.S. and Western security will reemerge from the Eurasian heartland for many years to come.” (*apud* THE NEW YORK TIMES, 1992).

¹⁷⁹ “[...] we must also hedge against the possibility that democracy will fail, with the potential that an authoritarian regime bent on regenerating aggressive military power could emerge in Russia, or that similar regimes in other successor republics could lead to spreading conflict within the former U.S.S.R. or Eastern Europe.” (*apud* THE NEW YORK TIMES, 1992).

¹⁸⁰ O documento não explicita diretamente esses mecanismos, mas envolveriam instituições, como a OTAN, e a rede de alianças e de bases dos Estados Unidos.

Como desdobramento dessa estratégia, era necessário reconstruir as capacidades militares dos Estados Unidos de modo a impactar as expectativas dos rivais: “An effective reconstitution capability is important here, since it implies that a potential rival could not hope to quickly or easily gain a predominant military position in the world.” (*apud* THE NEW YORK TIMES, 1992).

A versão anterior ao vazamento de 8 de março de 1992 é desprovida de referências à ação coletiva por meio das Nações Unidas (TYLER, 1992; MANN, 2004). A interpretação do DPG é que a ordem mundial é sustentada pelos Estados Unidos e pelo seu poder militar, indicando que os Estados Unidos devem estar preparados para ações unilaterais se necessário.

Na Europa, os Estados Unidos devem preservar a OTAN e prevenir arranjos de segurança que solapem a OTAN:

NATO continues to provide the indispensable foundation for a stable security environment in Europe. Therefore, it is of fundamental importance to preserve NATO [...] While the United States supports the goal of European integration, we must seek to prevent the emergence of European only security arrangements which would undermine NATO [...] (*apud* THE NEW YORK TIMES, 1992).

No Leste Europeu, Washington deveria apoiar os Estados sucessores da União Soviética, como Rússia e Ucrânia, de modo a evitar que um poder hostil consolide esses recursos.¹⁸¹

Em relação à Ásia, nos fragmentos disponíveis, a avaliação do DPG é que a região é a de maior concentração de Estados Comunistas tradicionais, com valores, governança e políticas distintas daquelas dos EUA e de seus aliados e amigos: “Asia is home to the world's greatest concentration of traditional Communist states, with fundamental values, governance, and policies decidedly at variance with our own and those of our friends and allies.” (*apud* THE NEW YORK TIMES, 1992).¹⁸²

¹⁸¹ “The most promising avenues for anchoring the east central Europeans into the West and for stabilizing their democratic institutions is their participation in Western political and economic organizations. [...] The U.S. could also consider extending to the east central European states security commitments analogous to those we have extended to Persian Gulf states [...]” (*apud* THE NEW YORK TIMES, 1992).

¹⁸² No rascunho do DPG de 16 de abril de 1992, posterior ao vazamento e embargo de março, é apresentado que no Leste da Ásia os Estados Unidos poderiam reduzir relativamente suas forças, mas mantendo sua preponderância militar: “To buttress the vital political and economic relationships we have along the Pacific rim, we must maintain our status as a military power of the first magnitude in the area.”. Essa manutenção visaria contribuir para a segurança regional de modo a, como força de contrapeso, prevenir a emergência de um vácuo de poder ou de uma hegemonia regional: “This will enable the U.S. to continue to contribute to regional security and stability by acting as a balancing force and prevent emergence of a vacuum or a regional hegemon”. A defesa da Coreia do Sul é identificada nesse rascunho como uma das mais demandantes entre as grandes contingências regionais. (Cf. <https://nsarchive2.gwu.edu/nukevault/ebb245/> Acesso em: 22/06/2023).

No Oriente Médio e no Sudoeste da Ásia, os Estados Unidos deveriam manter-se como o poder extrarregional predominante e preservar o acesso ao petróleo da região:

In the Middle East and Southwest Asia, our overall objective is to remain the predominant outside power in the region and preserve U.S. and Western access to the region's oil. [...] As demonstrated by Iraq's invasion of Kuwait, it remains fundamentally important to prevent a hegemon or alignment of powers from dominating the region. (*apud* THE NEW YORK TIMES, 1992).

No subcontinente Indiano e no oceano Índico, dever-se-ia prevenir a corrida armamentista nuclear e desencorajar pretensões hegemônicas indianas: “We should discourage Indian hegemonic aspirations over the other states in South Asia and on the Indian Ocean.” (*apud* THE NEW YORK TIMES, 1992).

3.4.2. A proposta novo-reaganiana de Kagan e Kristol

Muitas ideias lançadas no DPG de 1992 são recuperadas e elaboradas no artigo “Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy”, escrito em 1996 por William Kristol e Robert Kagan. Esse texto também serve de fundamento para o lançamento do projeto coletivo do PNAC em 1997, do qual Kristol foi presidente. Trata-se, em grande medida, da re colocação das ideias-chave do DPG de 1992 formatadas para o consumo da opinião pública doméstica.

Nesse artigo, Kagan e Kristol criticam o retorno à normalidade que estaria em curso na política externa e de defesa dos Estados Unidos após o colapso da União Soviética. Esse novo normal envolveria uma definição limitada de interesse nacional implicando uma correspondente redução no envolvimento dos Estados Unidos no mundo bem como a redução nos gastos de defesa. Para Kagan e Kristol (1996), esse consenso estava errado e prejudicava o país e os conservadores, sendo necessário oferecer uma visão elevada do papel internacional dos Estados Unidos.

Essa visão seria a da “hegemonia global benevolente” (*Benevolent global hegemony*). Tendo vencido a União Soviética, o objetivo primacial dos Estados Unidos deveria ser preservar a sua predominância estratégica e ideológica: “The first objective of U.S. foreign policy should be to preserve and enhance that predominance by strengthening Americas security, supporting its friends, advancing its interests, and standing up for its principles around the world.” (KAGAN, KRISTOL, 1996, p. 20). Essa preservação da posição dos Estados Unidos devia visar ao maior tempo possível: “The appropriate goal of American foreign policy, therefore, is to preserve that hegemony as far into the future as possible.” (KAGAN, KRISTOL, 1996, p. 23).

Trata-se de um objetivo estratégico adequado, mas difícil de ser implementado no contexto da falta de uma ameaça visível como na Guerra Fria: “The most difficult thing to preserve is that which does not appear to need preserving. [...] Today the lack of a visible threat to U.S. vital interests or to world peace has tempted Americans to absentmindedly dismantle the material and spiritual foundations on which their national well-being has been based.” (KAGAN, KRISTOL, 1996, p. 22).

Os autores então apresentam três imperativos para essa nova política externa: (i) aumentar o orçamento de defesa; (ii) envolver os cidadãos; e (iii) ter clareza moral. O orçamento de defesa deveria aumentar em cerca de 60 a 80 bilhões de dólares por ano, de modo a acabar com o “fratricídio estratégico” (*strategic fratricide*) que estaria em curso entre os planejadores de defesa.¹⁸³ Também era necessário um novo sistema de defesa de mísseis não só para proteger contra Estados bandidos, como a Coreia do Norte, mas eventualmente: “[...] shielding, say, Los Angeles from nuclear intimidation by the Chinese during the next crisis in the Taiwan Strait.” (KAGAN, KRISTOL, 1996, p. 25). Os autores consideram ser positivo, para o mundo e para os Estados Unidos, a grande disparidade de gastos de defesa dos Estados Unidos em relação aos demais países. Kagan e Kristol (1996) afirmam que quanto mais Washington deixar claro ser fútil competir com seu poder, menores as chances de países, como a China ou o Irã, criarem ambições de revolver a ordem mundial contemporânea.¹⁸⁴

O segundo imperativo, o envolvimento dos cidadãos, implica que presidentes e líderes políticos deixassem evidente à maioria da sociedade a missão internacional dos Estados Unidos, diminuindo a distância, o *gap*, entre as culturas civis e militares na sociedade. Com isso, eles lembrariam: “[...] civilians of the sacrifices being made by U.S. forces overseas and explain what those sacrifices are for.” (KAGAN, KRISTOL, 1996, p. 27).

O imperativo da clareza moral, o terceiro, indica que a política externa deve ser feita com um propósito moral. Kagan e Kristol consideram que os Estados Unidos não chegaram a sua atual posição internacional de força por meio de uma política externa passiva do “live and let live”, nem esperando pelas ameaças emergirem: “[...] but by actively promoting American

¹⁸³ Esse fratricídio que teria sido promovido pelos cortes de Clinton envolveria os dilemas do “cobertor curto”: ao focar dado programa, como pesquisa e desenvolvimento, um outro ficaria descoberto, como a prontidão contemporânea das forças. (KAGAN, KRISTOL, 1996, p. 24).

¹⁸⁴ “The more Washington is able to make clear that it is futile to compete with American power, either in size of forces or in technological capabilities, the less chance there is that countries like China or Iran will entertain ambitions of upsetting the present world order.” (KAGAN, KRISTOL, 1996, p. 26).

principles of governance abroad – democracy, free markets, respect for liberty.” (KAGAN, KRISTOL, 1996, p. 27).

Desse modo, eles advogam que independentemente dos benefícios comerciais que os Estados Unidos têm em relação à China, Washington deveria buscar a mudança do regime chinês: “Whether or not the United States continues to grant most-favored-nation status to China is less important than whether it has an overall strategy for containing, influencing, and ultimately seeking to change the regime in Beijing.” (KRISTOL, KAGAN, 1996, p. 23).

Os autores consideram crucial uma visão de política externa ampla para evitar que a população dos Estados Unidos se incline para uma retirada do mundo. Desse modo, avaliam que embora Clinton tenha qualidades em política externa, ele não esteve à altura da tarefa maior de preparar e inspirar a nação para abraçar o papel da liderança global. (KAGAN, KRISTOL, 1996, p. 30).

Kagan e Kristol (1996) também argumentam que embora sua proposta pareça ampla e não ganhe apoio imediato é fundamental apresentá-la. Para eles, a história demonstrava, como no caso da NSC-68, que em momentos críticos, quando a necessidade de agir é clara, surge a oportunidade para aqueles que advogavam por uma mudança de curso.

Segundo os autores, é impossível a remoralização doméstica sem a remoralização da política externa dos Estados Unidos e eles afirmam que a Declaração de Independência dos Estados Unidos é um documento de valor universal: “[...] the principles of the Declaration of Independence are not merely the choices of a particular culture but are universal, enduring, ‘self-evident’ truths.” (KAGAN, KRISTOL, 1996, p. 31). Nesse sentido, os Estados Unidos não podem mais ser uma cidade sobre a colina (*city on a hill*) e liderar apenas pelo exemplo, o que seria praticar uma política de covardia e desonra.

Os autores concluem o texto afirmando que conselhos de quando os Estados Unidos eram pequenos e isolados não são mais validos quando a América havia se tornado um gigante. (KAGAN, KRISTOL, 1996, p. 31). Kagan e Kristol criticam a ideia de que a os Estados Unidos não deveriam ir ao mundo procurar monstros para destruir:

They hark back, as George Kennan did in these pages not long ago, to the admonition of John Quincy Adams that America ought not go “abroad in search of monsters to destroy.” But why not? The alternative is to leave monsters on the loose, ravaging and pillaging to their hearts' content, as Americans stand by and watch. (KAGAN, KRISTOL, 1996, p. 31)

Em síntese, Kagan e Kristol propugnavam, contra o curso de Clinton, uma nova política exterior ativa com a elevação do gasto de defesa, o envolvimento dos cidadãos com o papel de hegemonia internacional e uma clareza moral, aspectos que estavam presentes na política exterior de Reagan: “A neo-Reaganite foreign policy would be good for conservatives, good for America, and good for the world.” (KAGAN, KRISTOL, 1996, p. 30).

*

Escrevendo em 1996, a visão que eles advogam era minoritária no debate público. Ainda se estava no período que Teixeira (2010) classificou como a *morte do neoconservadorismo*, quadra histórica entre o final da Guerra Fria e os atentados de 11 de setembro 2001 em que se chegou a ser considerado que esse estilo de pensamento estivesse morto ou em desaparecimento. Nesse contexto, Kagan e Kristol (1996) não somente postularam essa visão ampla, mas prescrevem uma preparação para implementar esse giro estratégico no futuro, quanto o espírito do tempo fosse outro e surgisse uma janela de oportunidade histórica.

Conforme Kissinger (1994), há duas tradições antagônicas de política externa dos Estados Unidos, de um lado a “isolacionista” que percebe a América enquanto farol que deve se aperfeiçoar internamente e, de outro, a “missionária” que interpreta a América como um cruzado que deve levar seus valores ao mundo. Nesse quadro, quase como um tipo ideal weberiano, o texto de Kagan e Kristol é a expressão acabada da tradição missionária da política externa dos Estados Unidos, a qual está associada ao campo da grande estratégia de primazia.

3.4.3. A organização primazista de pressão: o PNAC

Ao longo da década de 1990, diversos projetos coletivos foram constituídos para discutir os interesses dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria, bem como influenciar a formulação de política externa do país. O mais conhecido desses projetos foi o “Projeto para um Novo Século Americano” – *The Project For a New American Century* (PNAC). O PNAC foi um *think tank*, oficialmente criado em junho de 1997, que lançou ideias que depois seriam centrais para o governo W. Bush, sobretudo para a *National Security Strategy* de 2002 (Cf. MANN, 2004; DORRIEN, 2004; DAALDER, LINDSAY, 2003). A perspectiva do PNAC está inserida dentro da grande estratégia de primazia, bem como, por vínculos de ideias e indivíduos, o PNAC está diretamente associado ao DPG de 1992 e a oficiais do Pentágono das administrações Reagan e H. Bush. Conforme Halper e Clarke (2004, p. 104), grande parte das assinaturas do PNAC eram de ex-oficiais do governo Reagan e H. Bush.

O PNAC buscava fomentar um curso de ação de política externa a partir da influência perante o Executivo, o Legislativo e a opinião pública dos Estados Unidos (MOREIRA JUNIOR, 2011, p. 121). Conforme Jervis (2006), o PNAC: “[...] were the fundamental pillar of Republican’s agenda, defending US unipolarity and expansion and a more assertive stance for leadership”. Na leitura de Bourgois (2020): “The PNAC was looking to win ‘the War of Ideas’ which had been raging on amongst major U.S. decision makers.” O fundador e presidente do PNAC era William Kristol, um dos autores do artigo “Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy”, o qual era editor da revista *Weekly Standard*, reduto de discussão de ideias neoconservadoras (FUSER, 2005; FINGUERUT, 2008).

Assessores de W. Bush estavam no centro do projeto e subscreveram a diversas cartas lançadas pelo PNAC, de modo que compreender as políticas advogadas por essa organização auxilia a desvelar as ideias desses estrategistas. Entre os indivíduos discutidos neste capítulo vários estavam envolvidos, como Wolfowitz, Rumsfeld, Friedberg, Armitage e Zoellick.

*

Em junho de 1997, meses após a derrota do republicano Dole nas eleições presidenciais, o PNAC lançou a sua carta de Declaração Princípios (PNAC, 1997), a qual se seguiu a uma série de outras cartas, em geral endereçadas ao presidente dos EUA, defendendo cursos de ação agressivos na política externa dos Estados Unidos.

Na declaração de princípios, o diagnóstico é que a política externa e de defesa está fora de rumo, mas não bastaria somente criticar a incoerência da administração Clinton (Cf. Anexo C). Era necessário oferecer uma visão estratégica sobre o papel dos EUA no mundo ancorada em princípios, sobretudo envolvendo um orçamento de defesa que fundamentasse a segurança dos EUA e avançasse os interesses do país no novo século. O documento afirma que os Estados Unidos pareciam esquecer a lição de sucesso da administração Reagan de que era necessário: um poder militar forte e preparado para responder aos desafios do presente e do futuro; uma política externa robusta e com propósito que promova os princípios dos EUA no mundo; e uma liderança nacional que aceite as responsabilidades globais dos EUA (PNAC, 1997).

O documento defende explicitamente a ação antecipatória: “The history of the 20th century should have taught us that is important to shape circumstances before crises emerge, and to meet threats before they become dire.” (PNAC, 1997). Além disso, é estabelecida a criticidade da Eurásia, destacando que: “America has a vital role in maintaining peace and security in Europe, Asia, and the Middle East.”

Ecoando Kagan e Kristol (1996), é afirmado que a liderança Norte-Americana requer poder militar, energia diplomática e compromisso com princípios morais. Essa liderança é entendida como positiva tanto para os Estados Unidos quanto para o mundo: “[...] the American leadership is good both for America and for the world; and that such leadership requires military strength, diplomatic energy and commitment to moral principle.” (PNAC, 1997).

A declaração também faz referência indireta à China, conforme os debates na década de 1990 sobre as relações comerciais normais com o país asiático: “[...] “the promise of short-term commercial benefits threatens to override strategic considerations. As a consequence, we are jeopardizing the nation’s ability to meet present threats and to deal with potentially greater challenges that lie ahead.” (PNAC, 1997).¹⁸⁵

Por fim, a declaração de princípios pontua a necessidade de: (i) aumentar significativamente os gastos de defesa para sustentar as responsabilidades globais do presente e modernizar as forças armadas para o futuro; (ii) fortalecer laços com aliados democráticos e desafiar regimes hostis aos nossos interesses e valores; (iii) promover a causa das liberdades política e econômica no mundo; (iv) aceitar a responsabilidade do papel único que os Estados Unidos têm na preservação e extensão de uma ordem internacional favorável a sua segurança, prosperidade e princípios.

*

Outras cartas e iniciativas se seguiram. Em janeiro de 1998, o PNAC publicou uma carta ao presidente Clinton demandando a remoção de Saddam Hussein do poder no Iraque afirmando que as sanções de então eram insuficientes para impedir o regime iraquiano de produzir armas de destruição em massa e intimidar vizinhos, desestabilizando todo o Oriente Médio (PNAC, 1998; FUSER, 2005). No governo Clinton, inclusive, o PNAC atuou por meio de lobby no Congresso em favor do *Iraq Liberation Act*, lei aprovada em outubro de 1998 com verba de 97 milhões de dólares para formar exército rebelde iraquiano. (FUSER, 2005, p. 282).

Em agosto de 1999, o PNAC lançou uma carta sobre Taiwan (PNAC, 1999) na qual os signatários desafiavam a “One China Policy” declarando que os Estados Unidos deviam realizar todos os esforços para deter qualquer forma da China de intimidar Taiwan, bem como deviam romper com a ambiguidade e declarar que Washington irá defender Taiwan e suas ilhas próximas:

¹⁸⁵ A referência é indireta, distinta da referência explícita de Kagan e Kristol (1996).

It has therefore become essential that the United States make every effort to deter any form of Chinese intimidation of the Republic of China on Taiwan and declare unambiguously that it will come to Taiwan's defense in the event of an attack or a blockade against Taiwan, including against the offshore islands of Matsu and Kinmen. (PNAC, 1999).

A carta afirma que o futuro de Taiwan deve ser definido por seu povo e que se Taiwan não quiser a reunificação com uma China não democrática, os EUA tem uma obrigação moral e um imperativo estratégico de honrar essa determinação. O documento conclui que o fim da ambiguidade favorecerá a paz no Leste da Ásia: “The time for strategic and moral ‘ambiguity’ with regard to Taiwan has passed. [...] Such a commitment is consonant with our nation's interests and ideals, and will help ensure peace in East Asia.” (PNAC, 1999).

No âmbito do PNAC também foi produzido o relatório *Rebuilding America's Defenses* em 2000 o qual declarou que: “The United States is the world's only superpower [...] At present the United States faces no global rival. America's grand strategy should aim to preserve and extend this advantageous position as far into the future as possible.” (PNAC, 2000, p. i). Para Roberts (2015, p. 37), essa publicação demonstrou um apoio ainda mais explícito às ideias do DPG de 1992.

No documento, é advogado que os Estados Unidos devem reposicionar suas forças para responder à realidade estratégica do século XXI, mudando bases permanentes para o Sudeste da Europa e para o Sudeste da Ásia, bem como: “[...] changing naval deployment patterns to reflect growing U.S. strategic concerns in East Asia.” (PNAC, 2000, p. iv). O documento afirma que, diferentemente da Guerra Fria, onde o foco da competição estratégica era a Europa, o foco da competição estratégica no século XXI será o Leste da Ásia. A Figura 13 apresenta um quadro extraído deste documento do PNAC o qual apresenta, comparativamente, as grandes linhas propostas para a atuação dos Estados Unidos no novo século.

Figura 13 – Caracterização sintética do documento “Rebuilding America’s Defenses” comparando os cenários da Guerra Fria e do século XXI.

	Cold War	21st Century
Security system	Bipolar	Unipolar
Strategic goal	Contain Soviet Union	Preserve <i>Pax Americana</i>
Main military mission(s)	Deter Soviet expansionism	Secure and expand zones of democratic peace; deter rise of new great-power competitor; defend key regions; exploit transformation of war
Main military threat(s)	Potential global war across many theaters	Potential theater wars spread across globe
Focus of strategic competition	Europe	East Asia

Fonte: PNAC, 2000, p. 2.

O documento indica que a Europa está em paz, enquanto o Leste da Ásia parecia entrar em um período de instabilidade e competição. Já no Golfo Pérsico, a presença e poder dos Estados Unidos proporcionavam segurança aos aliados americanos, mas as perspectivas de longo prazo na região eram mais sombrias. Desse modo, os Estados Unidos deviam, nas décadas subsequentes, consolidar as vitórias do século XX, manter a estabilidade no Oriente Médio e empreender as condições para os sucessos no século XXI, sobretudo no Leste da Ásia (PNAC, 2000, p. 5).¹⁸⁶ Conforme o documento, o “centro de gravidade” de preocupação parecia sair da Europa e ir para o Leste da Ásia:

¹⁸⁶ “Europe, for example, is now extraordinarily peaceful and stable, despite the turmoil in the Balkans. Conversely, East Asia appears to be entering a period with increased potential for instability and competition. In the Gulf, American power and presence has achieved relative external security for U.S. allies, but the longer-term prospects are murkier. Generally, American strategy for the coming decades should seek to consolidate the great victories won in the 20th century – which have made Germany and Japan into stable democracies, for example – maintain stability in the Middle East, while setting the conditions for 21st-century successes, especially in East Asia.” (PNAC, 2000, p. 5).

During the Cold War, the main venue of superpower rivalry, the strategic “center of gravity,” was in Europe, where large U.S. and NATO conventional forces prepared to repulse a Soviet attack and over which nuclear war might begin; and with Europe now generally at peace, the new strategic center of concern appears to be shifting to East Asia. The missions for America’s armed forces have not diminished so much as shifted. The threats may not be as great, but there are more of them. (PNAC, 2000, p. 3)

O documento identifica a necessidade de manter número elevado de forças nos Estados Unidos no Nordeste da Ásia para manter-se como garantidor de segurança na região. Já no Sudeste da Ásia a estrutura de força dos EUA seria mais frágil: “In Southeast Asia, American forces are too sparse to adequately address rising security requirements” (PNAC, 2000, p. 18). É indicado que o desafio chinês na região não poderá ser contido se as garantias de segurança forem intermitentes e se a presença militar dos Estados Unidos na região for frágil. (PNAC, 2000, p. 19). Ao discutir a “distribuição operacional de força” da Marinha é afirmado que “[...] the emphasis of U.S. Navy operations should shift increasingly toward East Asia.” (PNAC, 2000, p. 44).

Nesse sentido, o documento critica a estratégia de defesa de Clinton, porquanto o baixo gasto em defesa deixava desassistidas contingências e cenários de futuro, como riscos associados à ascensão da China: “[...] it may happen when a new great power – a rising China – seeks to challenge American interests and allies in an important region” (PNAC, 2000, p. 73). A referência a qual seria essa região, porém, não é explicitada.

Ao discutir o Oriente Médio, o documento explica que a entrada direta dos Estados Unidos na segurança do Golfo não passava apenas pela questão Hussein, mas por interesses mais profundos e perenes:

Indeed, the United States has for decades sought to play a more permanent role in Gulf regional security. While the unresolved conflict with Iraq provides the immediate justification, the need for a substantial American force presence in the Gulf transcends the issue of the regime of Saddam Hussein. (PNAC, 2000, p. 14).

É indicado que as bases dos Estados Unidos na região, como na Arábia Saudita e Kuwait, devem ser mantidas mesmo sem o regime de Hussein, porquanto a presença das forças norte-americanas decorre de interesses duradouros (PNAC, 2000, p. 17; FUSER, 2005, p. 283).

Em 20 de setembro de 2001, 9 dias após os atentados terroristas em Nova Iorque, o PNAC publicou a carta “Toward a Comprehensive Strategy” que estimulava o governo W. Bush a uma agenda ampla contra o terrorismo. A proposta envolvia certas etapas, como o objetivo central de capturar ou matar Osama Bin Laden e destruir a sua rede de associados. Mas esse não deveria ser o único objetivo. A segunda etapa da proposta era remover Saddam Hussein do

poder no Iraque, ainda que ele não tivesse conexão direta com o ataque: “[...] even if evidence does not link Iraq directly to the attack, any strategy aiming at the eradication of terrorism and its sponsors must include a determined effort to remove Saddam Hussein from power in Iraq.” (PNAC, 2001).¹⁸⁷ A última proposta discutida na carta é a necessidade tradicional, para o PNAC, de aumentar os gastos de defesa:

A serious and victorious war on terrorism will require a large increase in defense spending. Fighting this war may well require the United States to engage a well-armed foe, and will also require that we remain capable of defending our interests elsewhere in the world. We urge that there be no hesitation in requesting whatever funds for defense are needed to allow us to win this war. (PNAC, 2001).

É pontuado, porém, que também deveriam ser mobilizados a diplomacia e os meios econômicos e financeiros nessa guerra. A carta é assinada por Kristol, Kagan, Friedberg, bem como outros indivíduos que estavam fora do governo W. Bush naquele momento. As ideias advogadas continuavam a tradição do PNAC, então é provável que a assinatura de figuras do governo, como Wolfowitz, Rumsfeld e Libby deu-se apenas para evitar ruídos na opinião pública por subscrever carta pública direcionada ao presidente.

Em 2003, o PNAC também enviou cartas ao Congresso dos Estados Unidos apoiando e justificando a ocupação do Iraque. (MOREIRA JUNIOR, 2011, p. 121).¹⁸⁸ O PNAC foi um dos principais artífices da elaboração, disseminação e implantação da Guerra Global Contra o Terrorismo levada adiante por W. Bush. (Cf. TEIXEIRA, 2018, p. 83).

*

O PNAC foi extinto em 2006. Segundo Teixeira (2018, P. 83), ele foi substituído pelo “The Foreign Policy Initiative”, *think tank* que igualmente rejeita o isolacionismo, propugna a liderança dos Estados Unidos e defende tanto um robusto orçamento de defesa quanto o forte engajamento militar, econômico e diplomático do país no mundo.

Entre as explicações para a extinção, destaca-se o fato das ideias de primazia não só terem se tornado hegemônicas (WOLFOWITZ, 2000; POSEN, 2014), mas que os principais nomes do movimento não precisavam no início dos anos 2000 lutar esse tipo de guerra das ideias na opinião pública, porquanto atuavam como decisores no governo W. Bush. Trata-se de

¹⁸⁷ A terceira etapa era o direcionamento da guerra ao terrorismo contra o Hezbollah, enquanto a quarta etapa era o apoio de modo completo a Israel e a insistência que a Autoridade Palestina parasse com o terrorismo emanando de seus territórios.

¹⁸⁸ A segunda carta justifica a guerra pela questão das armas de destruição em massa, pela busca por estabelecer um governo pacífico e estável no Iraque e pela contribuição ao desenvolvimento da democracia no Oriente Médio. (Cf. MOREIRA JUNIOR, 2011, p. 121).

hipótese forte, tendo em vista que o PNAC nasce meses depois da derrota do republicano Dole nas eleições presidenciais de 1996. Um outro aspecto para a explicação do fim do PNAC é o refluxo da guerra do Iraque no segundo mandato de W. Bush, o qual implicou maiores questionamentos e escrutínio da opinião pública na organização.

O PNAC atraiu grande atenção pública e acadêmica, tendo em vista sua retórica incisiva, sua defesa de ideias neoconservadoras e sua explícita influência no governo W. Bush. Não foi, porém, o único projeto coletivo a advogar as ideias da primazia.

3.4.4. O espriamento bipartidário da estratégia de primazia: a CANI

A Comissão sobre os Interesses Nacionais Americanos, *The Commission on America's National Interests* (CANI), repisou muitas ideias advogadas pelo DPG de 1992 e pelo PNAC, mas o fez por meio de um discurso mais tradicional e próximo da *realpolitik*. Além disso, a iniciativa teve um escopo bipartidário, o que indica uma maior capacidade de influência na conformação de consenso sobre a grande estratégia dos EUA.¹⁸⁹

Entre os membros da CANI de 1996, estavam Sam Nunn e Bob Graham, senadores Democratas, bem como John McCain, senador Republicano. A comissão também era integrada por Richard Armitage, Condoleezza Rice e Robert Blackwill, ex-membros do governo H. Bush e que integrariam posteriormente o governo W. Bush. Outros nomes relevantes são os de Brent Scowcroft, Conselheiro de Segurança Nacional de H. Bush; David Gergen, conselheiro presidencial em administrações democratas e republicanas; Dimitri Simes, assessor de Nixon e estrategista importante do governo Donald Trump; James Thomson, presidente da RAND Corporation de 1989 a 2011; Graham Allison Jr, professor na Universidade de Harvard, oficial do Pentágono no início do governo Clinton e ex-membro da RAND Corporation; e Paul Krugman, economista liberal que havia trabalhado na administração Reagan. Outros nomes integraram a CANI, fazendo com que ela congregasse civis e militares, políticos democratas e republicanos, líderes de *think tanks*, membros da iniciativa privada, professores, bem como indivíduos influentes em Washington. Conforme exposto no documento de 1996, a CANI foi formada por:

¹⁸⁹ A CANI é pouco estudada de modo geral e mais ainda na academia brasileira. Em consulta a banco de dados com 74 dissertações e teses produzidas no Brasil sobre os EUA, não foi identificada nenhuma menção ao grupo. Nessa mesma base de dados, 8 trabalhos discutem o PNAC. No Google Scholar, a consulta a "Commission on America's National Interests" retorna 137 trabalhos, sendo muitos os próprios relatórios da CANI de 1996 e 2000. Ao mesmo tempo, essa mesma consulta a "Project for a New American Century" retornou 2750 referências. Data da consulta: 7 dezembro de 2024.

[...] a group of Americans who are convinced that, in the absence of American leadership, citizens will find our fortunes, our values, and indeed our lives threatened as surely as they have ever been. We are concerned that after four decades of extraordinary exertion, the fatigue of many, and distraction of some with special interests, leave American foreign policy passive and without direction in a fast-changing and uncertain world. (CANI, 1996, p. 61)

A CANI publicou dois relatórios durante as corridas eleitorais de 1996 e 2000 com o objetivo explícito de catalisar o debate sobre as prioridades dos interesses nacionais do país. O primeiro relatório não indica a existência de autores principais, enquanto o segundo indica Graham Allison, professor de Harvard e associado ao partido democrata, e Robert Blackwill, professor de Harvard e associado ao partido republicano, como os atores principais.¹⁹⁰

Ambos os documentos defendem o caráter positivo da liderança dos Estados Unidos, a necessidade da “American global leadership”, e criticam o fato de a política externa ter sido feita refém de imagens televisivas e de paixões momentâneas da política doméstica.¹⁹¹ Trata-se de referência ao que ficou conhecido como “CNN effect” o qual é tipicamente lamentado por *policymakers* (HUDSON, DAY, 2020, p. 148).

Assim como a Declaração de Princípios da PNAC, esses dois documentos são iniciados com a crítica à condução externa “não estratégica” dos Estados Unidos. É indicado que os EUA estão em posição internacional incomparável desde o final da Guerra Fria: “Today the US has greater power and fewer adversaries than ever before in American history.” (CANI, 2000, p. 1). Contudo, o país estava à deriva do ponto de vista estratégico (“*America adrift*”) (CANI, 1996, p. 1; CANI, 2000, p. 1). Desde o final da Guerra Fria, pela falta de liderança com propósito, os Estados Unidos perderam janelas de oportunidade únicas para avançar seus interesses e valores.¹⁹² O diagnóstico fundamental é que há um estado de confusão desde o desaparecimento da contenção soviética. (CANI, 1996, p. 1; CANI, 2000, p. 1).

Além das oportunidades perdidas, ameaças estavam ascendendo. O engajamento intermitente dos Estados Unidos no mundo convidava ameaças: “[...] from loose nuclear weapons-usable material in Russia to assertive Chinese risk taking.” (CANI, 1996, p. 2). O

¹⁹⁰ Graham Allison teria integrado o Pentágono no início do governo Clinton.

¹⁹¹ “[...] the US is in danger of losing its way. The fatigue of many, and distraction of some with special interests, leave American foreign policy hostage to television images and the momentary passions of domestic politics. Lacking basic coordinates and a clear sense of priorities, American foreign policy becomes reactive and impulsive in a fast-changing and uncertain world.” (CANI, 2000, p. i).

¹⁹² “Because of the absence of coherent, consistent, purposive US leadership in the years since the Cold War, the US is missing one-time-only opportunities to advance American interests and values.” (CANI, 2000, p. 2).

documento de 2000 adiciona ao conjunto de ameaças que emergiam a proliferação de armas de destruição em massa e a rápida ascensão de ameaças de mísseis balísticos (CANI, 2000, p. 2).

Para superar essa condução equivocada da estratégia do país, a CANI defende que a política externa seja conectada na fundação sólida dos interesses nacionais dos Estados Unidos. Nos dois documentos, é propugnada a hierarquização, conforme a criticidade, dos interesses nacionais dos Estados Unidos em quatro categorias: (i) vitais; (ii) extremamente importantes; (iii) importantes; (iv) secundários.¹⁹³

A definição de interesse nacional vital é praticamente a mesma nos dois documentos: “Vital national interests are conditions that are strictly necessary to safeguard and enhance the well-being of Americans in a free and secure nation.” (CANI, 1996, p. 4).¹⁹⁴ Contudo, a definição de quais seriam esses interesses tem alterações de um documento para o outro. Enquanto o documento de 1996 ecoa diretamente ideias de primazia e preempção, o documento de 2000 adota uma leitura mais tradicional e eufemística.¹⁹⁵ Em 1996, os interesses vitais eram:

“1) Prevent, deter, and reduce the threat of nuclear, biological, and chemical (NBC) weapons attacks on the United States. 2) Prevent the emergence of a hostile hegemon in Europe or Asia; 3) Prevent the emergence of a hostile major power on U.S. borders or in control of the seas.; 4) Prevent the catastrophic collapse of major global systems: trade, financial markets, supplies of energy, and environmental.; 5) Ensure the survival of U.S. allies.” (CANI, 1996, p. 4).

Da latitude dessa definição dos interesses vitais dos Estados Unidos decorre o papel extraordinário que o país deve desempenhar no sistema internacional. Além disso, não há espaço importante, nos documentos, para um papel relevante das Nações Unidas, embora a Otan seja uma instituição valorizada. O documento de 1996 afirma explicitamente que é

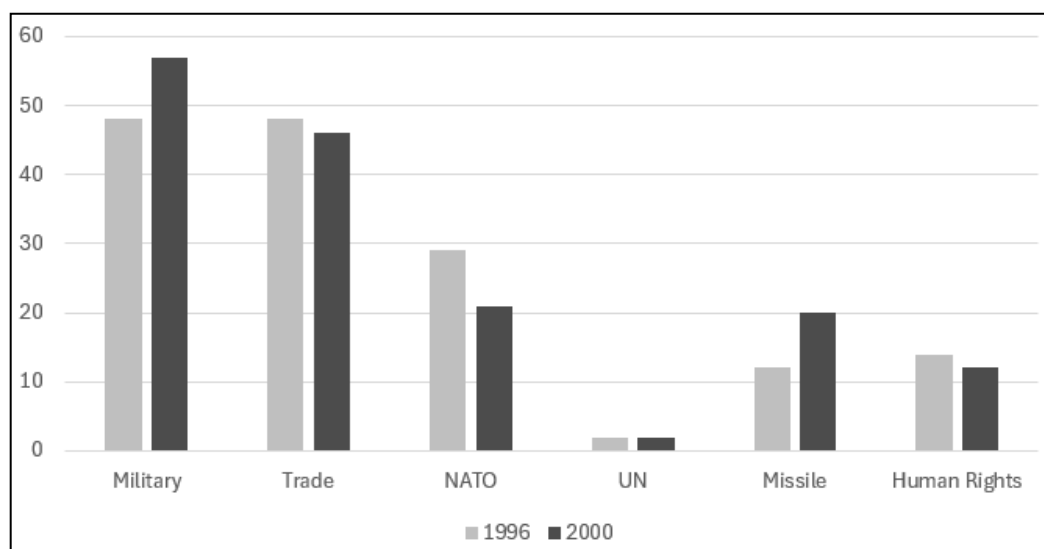
¹⁹³ Como observa Bachelard (2000, p.182): “La palabra vida es una palabra mágica. Es una palabra valorizada. Todo otro principio palidece cuando se puede invocar un principio vital.” Poder-se-ia ter sido feita outra analogia na referência aos interesses nacionais mais críticos, porém os membros da CANI preferiram, provavelmente por seu impacto político, manter a referência anímica e, ainda, combiná-la a uma definição *latu sensu* desses interesses, a qual conduz ao papel expansivo do poder dos EUA e à legitimação dos gastos bélicos. A situação relembra a indicação de Gaddis sobre a dramatização gerada pelo longo telegrama de Kennedy, o que chamou atenção aos argumentos que desenvolvia. Nos dois casos, há uma combinação de análise objetiva da realidade empírica conjugada ao interesse em aumentar o impacto, no debate público e na política, das ideias defendidas.

¹⁹⁴ Na CANI 2000 a definição apresentada tem um pequeno ajuste, no qual já é apresentado o sujeito que deve defender esses interesses, os EUA. Conforme o documento: “In considering whether an interest is ‘vital,’ the question is whether the preservation of this interest, value, or condition is strictly necessary for the United States to safeguard and enhance American’s survival and well-being in a free and secure nation. (CANI, 2000, p. 20).

¹⁹⁵ Já no documento de 2000, os cinco interesses vitais são: “1. Prevent, deter, and reduce the threat of nuclear, biological, and chemical weapons attacks on the United States or its military forces abroad; 2. Ensure US allies’ survival and their active cooperation with the US in shaping an international system in which we can thrive; 3. Prevent the emergence of hostile major powers or failed states on US borders; 4. Ensure the viability and stability of major global systems (trade, financial markets, supplies of energy, and the environment); and 5. Establish productive relations, consistent with American national interests, with nations that could become strategic adversaries, China and Russia.” (CANI, 2000, p. 5).

importante expandir a OTAN: “[...] NATO enlargement is in the U.S. interest, but it will be essential to manage this process in ways that take account of Russian concerns.” (CANI, 1996, p. 38). Ao mesmo tempo, os direitos humanos, tema frequente na política declaratória dos EUA, são classificados como um interesse de terceira categoria.¹⁹⁶ A Figura 14 apresenta a frequência de alguns termos nos dois relatórios.

Figura 14 – Frequência de termos selecionados nos dois relatórios da CANI



Fonte: Elaboração própria.

É afirmado que os recursos limitados da política externa dos Estados Unidos deviam fazer com que essa política fosse seletiva, de modo que assuntos subalternos não devem, pela tematização da mídia, ganhar prioridade: “[...] second- and third-order issues like Bosnia or Haiti become a consuming focus of U.S. foreign policy to the neglect of issues of higher priority, like China’s international role or the unprecedented risk of nuclear proliferation.” (CANI, 1996, p. 3).

A CANI de 1996 identifica cinco desafios cardiais para o próximo presidente, enquanto a CANI de 2000 apresenta similaridade, mas reordena os desafios, detalha alguns pontos e acrescenta um sexto desafio: “[...] marshal unprecedented economic, technological, military, and political advantages to shape a twenty-first century global system that promotes freedom,

¹⁹⁶ Conforme o documento de 1996: “[...] that massive violations of human rights as a matter of government policy have occurred in every decade of this century in many countries around the world. [...] these violations, including official, massive, systematic ones, do not threaten the survival or the freedom of America.” (CANI, 1996, p. 20).

peace, and prosperity for Americans, our allies, and the world.” (CANI, 2000, p. 3-4).¹⁹⁷

Conforme a CANI de 1996, os desafios cardiais são:

1) to cope with China entry onto the world stage; 2) to prevent the loss of control of nuclear weapons and nuclear weapons-usable material, and to contain biological and chemical weapons proliferation; 3) to maintain sound strategic partnership with Japan and the European allies; 4) to avoid Russia's collapse into civil war or reversion to authoritarianism; and 5) to maintain singular U.S. leadership, military capabilities, and international credibility. (CANI, 1996, p. 6)

A China tem centralidade nos dois documentos e é representada como o principal desafio estratégico de longo prazo. Além de ser apresentada como o primeiro desafio cardinal, a CANI de 1996 realiza uma crítica explícita ao governo Clinton por sua política para a China apresentar oscilações, zig zags, e envolver divisão interna do governo. A CANI de 1996 considera que a emergência da China, a maior potência não *status quo*, será fator definidor do futuro da política internacional: “A defining feature of the next quarter century in international politics will be the emergence of the Chinese juggernaut, the world's largest non-status quo power.” (CANI, 1996, p. 29).

Ambos os relatórios fazem uma discussão regional dos interesses nacionais dos Estados Unidos. Na CANI de 1996, as regiões de interesse discutidas são, na ordem: “East Asia; Russia; Europe and NATO; The Middle East” (CANI, 1996, p. 27). Na CANI de 2000, as regiões de interesse discutidas são, na ordem: “China, Japan, and East Asia; Russia; Europe and NATO; The Middle East; The Western Hemisphere” (CANI, 2000, p. 23).

A discussão feita em relação ao Leste da Ásia muda entre 1996 e 2000, mas a centralidade do desafio chinês permanece. Na CANI de 1996 é apresentado que os interesses vitais dos Estados Unidos na região são: “1) That no state become a hostile East Asian hegemon. 2) That Japan and South Korea survive as free and prosperous states, allied to the United States.”. O documento afirma que está ocorrendo uma mudança na balança de poder entre os EUA e o Leste Asiático, com os países da região deixando de aceitar os “conselhos” de Washington. Ao mesmo tempo, as tensões entre os poderes asiáticos e a resistência à cooperação regional de segurança implicavam que: “[...] stability in the region will continue to

¹⁹⁷ Conforme o texto de 2000: “1) strengthen strategic partnerships with Japan and the European allies despite the absence of an overwhelming, immediate threat; 2) facilitate China's entry onto the world stage without disruption; 3) prevent loss of control of nuclear weapons and nuclear weapons-usable materials, and contain the proliferation of biological and chemical weapons; 4) prevent Russia's reversion to authoritarianism or disintegration into chaos; 5) maintain the United States' singular leadership, military, and intelligence capabilities, and its international credibility; and 6) marshal unprecedented economic, technological, military, and political advantages to shape a twenty-first century global system that promotes freedom, peace, and prosperity for Americans, our allies, and the world.” (CANI, 2000, p. 3-4).

depend on the willingness of the United States to play a leading role in managing the power balance, as we did in the Taiwan Strait crisis of March 1996.” (CANI, 1996, p. 28)

Segundo o documento a China busca reinstalar sua hegemonia natural na Ásia: “They look forward to re-establishing what in their eyes is a natural hegemony in Asia.” (CANI, 1996, p. 29). É pontuado que os chineses se ressentem do que veem como os: “[...] 150 years’ humiliation and subordination, dating from the 1842 Treaty of Nanking—an era that is now coming to an end.” (CANI, 1996, p. 29).

O documento identifica que a China está modernizando seu poder militar e anexando território no Mar do Sul da China, o que é um risco estratégico:

“[...] the Chinese are moving ahead with a military buildup. They have been seizing territory in the South China Sea from Vietnam since they took the Paracel Islands in 1974, but their taking of Mischief Reef in February 1995 from the Philippines marked a disturbing new overreach. It affected our national interest in maintaining freedom of navigation, as the sea lines of communication from East Asia to the Persian Gulf pass close by. Our Seventh Fleet uses the route for access to the Gulf, and seventy percent of Japan’s oil imports pass through these sea lines.” (CANI, 1996, p. 29-30).

Na CANI de 1996 é afirmado que a China é o assunto fundamental do presente e do futuro para uma política adequada dos Estados Unidos no mundo: “Our response to the order being shaped by China is the key issue, the crucial test, for an American national interest-based policy now and for the foreseeable future.” (CANI, 1996, p. 31). O documento, porém, argumenta que o interesse em evitar que a China vire uma ameaça regional ou global não implica uma política de nova contenção e que os EUA deveriam agir para envolver a China no sistema internacional.¹⁹⁸ Logo, é propugnado como interesse extremamente importante: “That China enter the international system without war and on prudential terms that strengthen the emerging order.” (CANI, 1996, p. 28).¹⁹⁹

¹⁹⁸ “The American national interests in China not becoming a world or even a regional military threat and in China entering the global international system on prudential terms serve not only our geopolitical safety and security but also our moral interests in human decency and, ultimately, human freedom. This does not mean a neo-containment policy. The Chinese already claim to believe they are being contained, but this claim is further evidence of their naiveté. U.S. policy should be built around the fuller development of what Gerald Segal calls ‘an intricate strategy for tying China into the international system.’ As William Safire, columnist for The New York Times, has said, ‘America’s dealings with China should be based on public predictions of clear consequences to specific acts and policies. In trade, strict reciprocity; in repression of freedom, retaliation in world organizations and consumer boycotts; in vital interests, mutual respect; in propaganda, the certain trumpet of truth; in a renewal of subtlety, exquisite return subtlety.’” (CANI, 1996, p. 31).

¹⁹⁹ Ainda na seção sobre a China é apresentado como “interesse importante”: “That China and the other authoritarian regimes in the region grow into more pluralistic polities and move towards greater respect for fundamental human rights. (CANI, 1995, p. 28). Na seção sobre comércio, a redução do déficit comercial é apresentada somente como interesse secundário: “That bilateral trade deficits (e.g., with Japan or China) be in balance.” (CANI, 1996, p. 51).

A CANI de 2000 indica que o desafio chinês não é de curto prazo e avalia que a ascensão do poder da China ocorria de modo administrável:

The emergence of a new hegemon in Asia would threaten this advantageous position. Fortunately, no country in East Asia, including China, appears capable of seriously challenging US leadership any time soon unless America, through neglect or indifference, were to create a vacuum. China's rise to power, though indisputable, is happening at a manageable pace. (CANI, 2000, p. 24).

Na CANI de 2000 é afirmado que: “The crucial long-term problem facing the United States in East Asia is how to accommodate China's inevitable rise in ways that maintain stable security in the area.” (CANI, 2000, p. 26). As linhas de ação recomendadas pela CANI de 2000 para esse problema de longo prazo são integrar a China no sistema internacional, a solução pacífica da questão de Taiwan e, sobretudo, a presença continuada dos EUA, por meio de suas alianças, na região. O documento expressa a lamentação com a falta de instituições multilaterais, como uma OTAN, capazes de contribuir para a estabilidade regional quando as balanças de poder mudam: “Unlike Europe, Northeast Asia is devoid of multilateral institutions, such as NATO, that are capable of contributing to stability when power balances are shifting. Maintaining the US military presence in East Asia—both through alliances and unilaterally with the Seventh Fleet—is thus critical for long-run stability.” (CANI, 2000, p. 26).

Na discussão sobre os aliados dos Estados Unidos no Leste da Ásia é afirmado que: “A key to US success in Asia is the strength of its alliance system there” (CANI, 2000, p. 24). Afirma-se, em uma linha tematizada por W. Bush, que os EUA e a China não poderiam ser *parceiros estratégicos* como queria Clinton: “Rather than try to build a strategic partnership, which implies an intimacy and common purpose that does not yet exist, Washington and Beijing should concentrate on the more modest goals of managing differences [...]” (CANI, 2000, p. 25).

Nesse sentido, o primeiro interesse nacional vital dos Estados Unidos é que: “That the US establish productive relations with China, America's major potential adversary in East Asia (CANI, 2000, p. 24). No entanto, em seguida é defendido que: “Ties to China, however, cannot take precedence over US alliances with Japan, South Korea, or Australia”. (CANI, 2000, p. 25). Desse modo, na CANI de 1996 é afirmado que os Estados Unidos devem perceber o por meio de uma lente estratégica e não do prisma da competição comercial:

[T]he U.S. interest in maintaining a strong strategic partnership with Japan must take precedence over politically motivated attempts to extract specific market-opening trade concessions from the Japanese. U.S. national interests are not well served when

Washington seeks to use its security partnership with Japan as leverage in hard-fought trade talks. (CANI, 1996, p. 30).

Nesse sentido, a CANI de 2000 afirma que o Japão deveria ter um papel maior na segurança regional, desde que dentro da aliança com os EUA:

Japan has demonstrated a desire to become a “normal” country with a defense and foreign policy more independent of the United States. America should welcome efforts by Japan, East Asia’s largest economy and most stable democracy, to play a more active role in regional security, but this cannot come at the expense of Japan’s alliance with the United States. (CANI, 2000, p. 26).

A CANI de 1996 também identifica que Taiwan entrou em uma nova realidade na década de 1990, sendo mais democrático e capitalista e conectado ao sistema internacional e é afirmado que tanto a China quanto o Japão têm interesse estratégico crítico em relação a Taiwan.²⁰⁰

Na discussão sobre a Europa, a CANI de 1996 apresenta que os interesses vitais dos Estados Unidos na região são: que não exista uma ameaça hegemônica à Europa; que os aliados europeus sobrevivam como estados livres e prósperos; e que a OTAN continue como uma aliança militar e política poderosa.

De modo distinto da discussão da Ásia, o documento postula que: “No vital U.S. interest is seriously threatened in Europe today. [...] In the earlier era, Europe was relatively much more important to the United States and the global economy than it is today after the economic rise of East Asia.” (CANI, 1996, p. 35-36).²⁰¹ É explicado que afirmar que não há ameaça séria a interesses vitais dos Estados Unidos na Europa não é o mesmo que dizer que a região é desimportante: “There seems no danger of the rise of a hostile hegemonic power in Europe today: Russia is hobbled; post-war Germany has been politically transformed and is the central player in the drive toward greater European integration, as well as a good friend of the United States.” (CANI, 1996, p. 36).

Nesse sentido, a Rússia é apresentada como “manca”, mas que seguia como a ameaça imediata mais destacada por seus arsenais bélicos remanescentes:

Although Russia is no longer a superpower, it remains the single largest potential challenge to American national interests. [...] It is one of the great ironic twists of history that, after decades in which we were threatened by Russian strength, today it is the Russian government’s weakness that is the problem. (CANI, 1996, p. 32).

²⁰⁰ Na CANI de 2000 é afirmado que: “While taking no position on what Taiwan’s ultimate status should be, the US must continue to provide the island with defensive arms and implicit military backup.” (CANI, 2000, p. 26).

²⁰¹ A ideia da inexistência de riscos vitais é apresentada na seção sobre a Europa, mas não na seção sobre o Leste da Ásia.

O risco estimado para a Rússia, porém, é de colapso ou de retorno ao autoritarismo (CANI, 1996, p. 3). Na CANI de 2000, a avaliação é que a perspectiva de futuro do poder russo era negativa: “Russia is not now a superpower and is unlikely to regain such status in the foreseeable future. Nevertheless, Russia remains a potential challenge to American national interests in the twenty-first century though the nature of its challenge is changing.” (CANI, 2000, p. 27).

Por fim, na discussão sobre o interesse vital dos Estados Unidos em prevenir a ascensão de um hegemon na Europa ou na Ásia, é simbólica a diferença entre o documento de 1996 e o de 2000. Na CANI de 1996, é afirmado que o potencial de ascender a hegemon regional envolveria não apenas China e Rússia, mas também Alemanha e Japão. Assim, as forças armadas dos Estados Unidos deveriam estar preparadas para: “To dissuade, deter, and, should it become necessary, oppose the rise of a hostile hegemon in Europe or Asia defines the task for the next vital interest-based force requirement. Russia, Germany, China, and Japan are the nations with the inherent power and potential to rise to such status.” (CANI, 1996, p. 59). Em contraste, a CANI de 2000 não menciona explicitamente esse potencial hegemônico sobre Alemanha e Japão.

*

A CANI pode ser interpretada como o primeiro e mais relevante escrutínio coletivo e bipartidário dos interesses nacionais dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria.²⁰² Conquanto existam diferenças de ênfase nos documentos de 1996 e 2000, eles podem ser interpretados de modo unitário. Entre as teses advogadas nos documentos da CANI estão: (i) a necessidade de uma abordagem externa não reativa, fundamentada em cálculos estratégicos (i.e. abordagem estratégica); (ii) a necessidade de moldar o século XXI; (iii) a definição ampla dos interesses vitais dos Estados Unidos; (iv) a defesa do papel extraordinário dos EUA no mundo; (v) o foco nas regiões da Eurásia, sobretudo Europa, Leste da Ásia e Oriente Médio; (vi) a imperiosidade da prevenção de um hegemon hostil na Europa e na Ásia; (vii) a centralidade da preocupação com a competição entre grandes potências, em particular Rússia e China; (viii) a baixa relevância das Nações Unidas, tanto na avaliação do cenário internacional quanto em relação

²⁰² Não por acaso, muitos anos depois, defensores dessa agenda sustentaram a necessidade de uma nova CANI para orientar as ações externas dos Estados Unidos: “To better establish a broadly accepted conceptualization of America’s national interest, we recommend the President and Congress jointly re-establish a Commission on America’s National Interests. Much like the one established in 1996, it should be composed of respected persons from both political parties and with a diversity of experience. Its purpose should be to reach a broad consensus on the nation’s vital interests. (LOWTHER, LUCIUS, 2014, p. 54).

aos interesses nacionais dos Estados Unidos; (ix) a defesa da expansão da OTAN; (x) o entendimento de que direitos humanos são temas subalternos no tocante à política externa dos Estados Unidos.

Além dessas teses, o documento ainda sustenta: (x) o entendimento da China como o principal desafio estratégico de longo prazo; (xi) uma leitura crítica da China, na qual ela tem ambições hegemônicas que ameaçam interesses vitais dos Estados Unidos no Leste da Ásia; (xii) a centralidade do Leste da Ásia, vis-à-vis à Europa, enquanto região mais crítica para os interesses de longo prazo dos Estados Unidos, bem como região mais instável em decorrência da ascensão da China e da ausência de instituições de segurança regionais robustas; (xiii) a imperiosidade dos aliados dos Estados Unidos no Leste da Ásia, sobretudo o Japão, mas também Coreia do Sul e Austrália, serem percebidos estrategicamente; (xiv) a necessidade de fortalecer as alianças no Leste da Ásia; (xiv) a ideia de que a ascensão da China é inevitável e que ela deve ser integrada, de modo calculado, à ordem internacional organizada pelos Estados Unidos.

A hierarquização entre interesses vitais e outros interesses secundários indica o esforço de direcionamento de grande estratégia, tendo em vista a leitura de Green (2017, p. 2): “There must be clear prioritization of strategic objectives, long-term goals must be distinguished from short-term goals, and vital interests must be differentiated from secondary interests.” A maioria das teses da CANI, inclusive, está associada ao projeto de perenização da situação unipolar dos Estados Unidos, por meio da substituição de uma condução externa reativa e orientada pelo curto prazo, que estaria colocando a unipolaridade em risco no futuro, por uma condução voltada a ações no presente para efetivar interesses de longo prazo.

Portanto, ainda que os formuladores do DPG de 1992 não estivessem envolvidos diretamente com a CANI, há lastro direto de ideias com o DPG de 1992, ecoando sua tese central.²⁰³ Entre outros pontos, o documento de 1996 faz referência constante a prevenção (“prevent”), de modo que, ao discutir os interesses vitais dos EUA, é explícito que se deve impedir uma hegemonia regional nas bordas da Eurásia. O documento de 2000 também tem várias afinidades com teses gerais e específicas do DPG de 1992, como ao propugnar que os Estados Unidos devem agir para moldar o século XXI.²⁰⁴

²⁰³ Os documentos da CANI, portanto, não se inserem nem na grande estratégia do Novo-Isolacionismo nem na estratégia da Segurança Cooperativa. Embora tenha elementos de Engajamento Seletivo, a CANI propugna fundamentalmente a grande estratégia de primazia.

²⁰⁴ A ideia é inserida na reformulação de Libby do DPG de 1992 após o vazamento de março (Cf. MANN, 2004).

3.5. As ideias dos assessores de W. Bush ao final da década de 1990

3.5.1. A *entourage*

Na corrida para as eleições presidenciais de 2000, Condoleezza Rice organizou um grupo de especialistas para assessorar o candidato George W. Bush em política externa, tendo em vista a inexperiência do republicano na área (MANN, 2004, p. 251-252).²⁰⁵ O grupo foi composto por assessores que haviam trabalhado no terceiro e quarto escalões dos governos republicanos de Reagan e H. Bush, quase todos com vínculos prévios com o Pentágono, (DAALDER, LINDSAY, 2003). Com a eleição de W. Bush, esse grupo formou parte relevante da *entourage* presidencial como *policymakers* de alto nível no governo republicano.

Os participantes das reuniões se rotularam como “Vulcans” (Vulcanos), em alusão ao deus romano do fogo e da indústria. O grupo era constituído por oito pessoas, sendo a liderança de Condoleezza Rice e Paul Wolfowitz (Cf. MANN, 2004; DAALDER, LINDSEY, 2003).²⁰⁶ Os demais integrantes eram Richard Armitage, Richard Perle, Dov Zakheim, Stephen Hadley, Robert Blackwill e Robert Zoellick (Cf. RICE, 2011). Embora Dick Cheney não fosse um participante dos vulcões, ele seria o espírito condutor: “Cheney was not formally a member of the Vulcans, but he had helped create the group and, in a sense, stood above it as a guiding principle.” (MANN, 2020, p. 201).

Dentre os oito, seis trabalharam no Pentágono, como Wolfowitz, Armitage, Zakheim, Hadley, Perle e Rice.²⁰⁷ Em contraponto, somente um integrante do grupo, Zoellick, tinha experiência robusta em economia internacional (DIETRICH, 2005, p. 6). Como reconheceu Rice (*apud* DIETRICH, 2005, p. 6): “If there is a weakness in the team, it’s that it’s heavy on security issues”. Integrantes como Wolfowitz, Armitage e Zoellick tinham ampla experiência em trabalhar em temas asiáticos, enquanto outros, como Blackwill, reorientavam suas pesquisas para a região no final da década de 1990 (Cf. BLACKWILL, 2000).

²⁰⁵ Conforme Daalder e Lindsay (2003, p. 22): “To help him locate Kosovo, Bush assembled a group of eight Republican experts, nicknamed the Vulcans, to tutor him on world affairs. The group was drawn mostly from people who had served in the third and fourth tiers of his father’s administration.”

²⁰⁶ Segundo Rice (2011), na montagem do grupo a sua primeira ligação foi para Paul Wolfowitz, com quem mantinha amizade desde a década de 1980, e quem ela considera como “cerebral” e confortável em “debater ideias”. Ainda conforme a estrategista, Zoellick e Blackwill seriam alguns dos melhores operadores políticos com quem ela já trabalhou. Armitage era especialista em Ásia. Hadley, advogado, era quieto e metódico. Perle teria sido convidado para representar a ala à direita do partido republicano. Zakheim, por sua vez, havia trabalhado nos planos de reforma do Pentágono em H. Bush.

²⁰⁷ É válido citar a apresentação de Daalder e Lindsay (2003, p. 22) sobre os vulcões não discutidos nesta tese: “Stephen Hadley, assistant secretary of defense for international security policy in the first Bush administration; Richard Perle, assistant secretary of defense for international security policy during the Reagan administration; Dov Zakheim, deputy undersecretary of defense for planning and resources in the Reagan administration”.

Segundo Green (2017, p. 484), o tema principal dos *vulcans* era o foco no controle das relações entre as grandes potências: “The prevailing theme for the Vulcans was the need to return to the disciplined management of great-power relations that had characterized the Reagan and Bush foreign policies.” Para Dorrien (2004), todos os oito assessores poderiam ser classificados como “unipolaristas”, porquanto buscavam maximizar o “momento unipolar” dos EUA. Gordon e Trainor (2006) classificam o grupo como um “[...] cluster of conservative former national security officials who had formed the nucleus of a shadow government during the Clinton years.” Dietrich (2005, p. 6) afirma que uma característica notável do grupo era que nenhum integrante do grupo havia estado nas principais posições de política externa de H. Bush e que muitos dos vulcões estavam mais afinados a Reagan do que ao perfil pragmático de H. Bush. Zakheim (2011), integrante do grupo, indica que embora existissem ideias consensuais em muitos temas, o grupo não era monolítico.

O termo Vulcans ganhou influência com a obra clássica de James Mann, “Rise of The Vulcans: the history of Bush’s War cabinet” (Cf. MANN, 2004), um estudo que buscava compreender as ideias e os atores que conduziram à decisão de W. Bush da Guerra do Iraque. Mann, porém, alargou o rótulo de *Vulcans* para fazer como referência a: “[...] anyone who worked on foreign policy in previous Republican administrations and then returned to office under George W. Bush” (MANN, 2004, p. xv). Com isso, ele pôde acrescentar Cheney, Rumsfeld e Powell no seu livro sobre Armitage, Wolfowitz e Rice.²⁰⁸

O conceito alargado de Mann sobre os *Vulcans*, porém, não é adequado. Amorfo, subsumi indivíduos que não participaram de reuniões do grupo e que tinham conceituações distintas do papel dos Estados Unidos, bem como papéis singulares no governo W. Bush, como Colin Powell.²⁰⁹ Em lugar desse conceito de Mann, é melhor a referência genérica a assessores, estrategistas, ou falcões; de modo a sustentar a definição original, e restrita, de *Vulcans*. Assim, é possível avaliar houve a construção de uma agenda externa comum por parte desses atores.

²⁰⁸ A influência de ideias neoconservadoras é tema predominante na análise do governo de G.W. Bush. Conquanto esse conceito seja utilizado por vários autores para explicar a política externa desse período, Anderson (2015, p. 203-204) defende que é de aplicação problemática tendo em vista o papel destacado de Cheney e Rumsfeld, ambos sem conexão com o movimento ideológico, de modo que seria melhor o uso da ideia de vulcões de Mann (2004).

²⁰⁹ Colin Powell, no entanto, explicita que: “I was listed as a Vulcan in a book that was written about the Vulcans, but I was not a Vulcan and never was. [...] He wanted my name on that list and I never attended a Vulcan meeting.” (*Presidential Oral Histories*, 2017). No livro mais recente de Mann (2020) fica evidente a distância das ideias de Powell, mais afeto ao realismo clássico, *vis-à-vis* as ideias de Cheney e Wolfowitz: “[...] the Vulcans were generally much closer to Cheney than to Powell, both in their personal relationships and in their outlook on the world.” (MANN, 2020, p. 203)

Desta feita, a partir da relevância dos *Vulcans* e da discussão feita da China por parte de outras três figuras de destaque, foram selecionados oito assessores/estrategistas para estudo: os *Vulcans*, Condoleezza Rice, Robert Blackwill, Robert Zoellick, Paul Wolfowitz e Richard Armitage; além de Donald Rumsfeld e Aaron Friedberg.²¹⁰ Todos ocuparam posições destacadas no governo W. Bush, conforme a Tabela 2.

Tabela 2 – Cargos ocupados pelos assessores de W. Bush

Cargos ocupados no governo W. Bush	
Condoleezza Rice	Conselheira de Segurança Nacional (2001-2004) e Secretária de Estado (2005-2008)
Robert Blackwill	Embaixador na Índia (2001-2003) e conselheiro para Iraque no NSC (2004)
Robert Zoellick	USTR (2001-2005) e vice-secretário de Estado (2005-2006)
Paul Wolfowitz	Vice-secretário de Defesa (2001-2005)
Donald Rumsfeld	Secretário de Defesa (2001-2006)
Aaron Friedberg	Coordenador de política do escritório do vice-presidente (2003-2005)
Richard Armitage	Vice-secretário de Estado (2001-2005)

Fonte: Elaboração própria.

3.5.2. Condoleezza Rice

Professora de Ciência Política na Universidade de Stanford, Condoleezza Rice formou-se tendo por referência reflexões realistas de que as relações entre os países são governadas por considerações de poder, não pela moralidade (MANN, 2004). Com tese de doutorado sobre a União Soviética, entre suas referências teóricas fundamentais estavam Hans Morthenthau e Zbigniew Brzezinski (HEILBRUNN, 1999/2000). No ano de 1987, em Stanford, impressionou Brent Scowcroft com avaliação pragmática e realista da URSS, o qual a convidou para participar do governo H. Bush quando ele foi nomeado Conselheiro de Segurança Nacional (HEILBRUNN, 1999/2000). Como *protégé* de Brent Scowcroft, Rice iniciou sua carreira na formulação de política externa no governo H. Bush quando serviu no Conselho de Segurança Nacional como coordenadora de política (*policy*) para a União Soviética. No período, também

²¹⁰ Eles foram selecionados a partir de dois critérios: (i) disponibilidade de textos sobre a Ásia e a China no período anterior ao governo W. Bush, e (ii) participação na formulação de política externa de alto nível no governo W. Bush. Embora a amostra proposta seja representativa do curso principal de ideias do governo W. Bush, ela certamente não esgota as ideias dos participantes do debate da estratégia dos Estados Unidos sobre o pós-Guerra Fria.

atuou no desenho da estratégia sobre a reunificação alemã e passou a ser conhecida por sua alta capacidade de articulação política (Cf. HEILBRUNN, 1999/2000; MANN, 2004).

Ao longo da década de 1990, tornou-se a principal crítica, dentro do partido Republicano, da política para a Rússia de Clinton (MANN, 2004). Ela se envolveu no debate sobre a grande estratégia dos EUA no pós-Guerra Fria tendo integrado a CANI. Rice organizou e liderou o grupo de assessores de política externa da campanha de W. Bush.

Conforme Heilbrunn (1999/2000, p. 50), o partido republicano na década de 1990 se dividia em três facções, os isolacionistas; os intervencionistas reaganianos; e os realistas do balanceamento de poder como Rice e Zoellick. Segundo Mann (2004, p. 148): “[...] her views were much closer to those of Henry Kissinger and Scowcroft than to the Reagan wing of the Republican party.” Embora defendesse certas ideias reaganianas e de neoconservadores, como a derrubada de Saddam Hussein no Iraque, Rice não assinou nenhuma das cartas do PNAC.

No governo W. Bush, sempre foi muito próxima do presidente sendo considerada por parte dos analistas como a assessora mais influente na conformação da política externa do governo (Cf. RODMAN, 2009). Ela ocupou os cargos de conselheira de Segurança Nacional no primeiro mandato, e de secretária de Estado no segundo mandato.²¹¹ Conforme Blackwill (2005), Rice integrou o grupo que batalhou, dentro do governo e do Estado, pela mudança na política para a Índia, sendo uma das principais defensoras do acordo nuclear com Nova Deli, assinado em 2005.

*

Usualmente classificada como realista linha-dura e adepta da unipolaridade, as ideias de Rice foram expostas em artigo para a revista *Foreign Affairs* intitulado “Campaign 2000: Promoting The National Interest”. Nesse texto, ela apresenta a leitura dos interesses dos Estados Unidos no mundo e delineia uma política externa para o próximo presidente republicano.²¹²

O artigo de Rice, fundamentado na *realpolitik*, defende a ideia do excepcionalismo dos EUA e do fortalecimento do poder militar de seu país, refletindo muitas ideias da CANI e de raízes na estratégia de primazia. Ela inicia o texto citando que os EUA e o mundo estavam em período de transição e que: “[...] such periods of transition are important, because they offer

²¹¹ No segundo mandato de W. Bush, o então número dois de Rice no NSC, Stephen Hadley, foi escolhido como novo NSC, o que indicava a continuidade da gestão de Rice e sua influência direta em duas das principais burocracias de política externa.

²¹² Para Roberts (2015, p. 60), esse texto delineou a arquitetura básica da política para a China de W. Bush.

strategic opportunities. During these fluid times, one can affect the shape of the world to come. (RICE, 2000, p. 45). No entanto, essa oportunidade não havia sido utilizada pelo governo Clinton, que teve uma política externa caracterizada por decisões ad-hoc e falta de visão estratégica. A falta de visão articulada de interesse nacional gerou, no contexto democrático dos EUA, estímulos ao isolacionismo e um vácuo na política externa preenchido por grupos paroquiais e pressões transitórias.²¹³

Rice afirma que “American values are universal” (RICE, 2000, p. 49) e o triunfo desses valores é mais garantido quando a balança internacional de poder favorece quem acredita neles (RICE, 2000, p. 49). A autora elogia a estratégia desafiadora do governo Reagan contra a União Soviética na década de 1980: “President Reagan’s challenge to Soviet power was both resolute and well timed.” (RICE, 2000, p. 50).

Ela estabelece cinco prioridades chave para a política externa de um governo republicano: (i) garantir que o poder militar dos EUA possa deter a guerra, projetar poder e lutar em defesa de seus interesses se a dissuasão falhar; (ii) promover o crescimento econômico por meio da expansão do livre comércio e um sistema monetário estável para todos que se comprometerem a seguir esses princípios, incluindo o hemisfério ocidental; (iii) renovar relacionamentos fortes e íntimos com aliados que compartilham valores dos EUA e dividir o fardo da promoção da paz, prosperidade e liberdade; (iv) focar as energias dos EUA no relacionamento com as grandes potências, particularmente Rússia e China, que podem e vão moldar o caráter do sistema político internacional; (v) lidar de modo decisivo com a ameaça de regimes bandidos e poderes hostis, ameaça que, de modo crescente, ganha a forma de um potencial para terrorismo e para o desenvolvimento de armas de destruição em massa (RICE, 2000, p. 47).

Ao explicitar as regiões críticas em que o poder militar dos EUA deve ser capaz de atuar, ela cita em primeiro lugar a Ásia Pacífico: “[...] the American military must be able to meet decisively the emergence of any hostile military power in the Asia Pacific region, the Middle East, the Persian Gulf, and Europe—areas in which not only our interests but also those of our key allies are at stake”. (RICE, 2000, p. 51-52). O poder militar incomparável dos EUA é apresentado como uma força estabilizadora, dissuasória, conforme demonstrado na Guerra do Golfo de 1990-1991 e na dissuasão de ameaças na península da Coreia e no Estreito de Taiwan

²¹³ “In a democracy as pluralistic as ours, the absence of an articulated ‘national interest’ either produces a fertile ground for those wishing to withdraw from the world or creates a vacuum to be filled by parochial groups and transitory pressures.” (RICE, 2000, p. 46).

(RICE, 2000, p. 52). Esse poder constitui um aspecto crítico da ordem internacional que afetaria os cálculos de coerção de terceiros países.

Ao discutir os principais desafios estratégicos, Rice observa que as políticas para a Rússia e a China seriam as mais fundamentais, ideia reiterada por W. Bush em discursos de campanha e no seu primeiro ano de governo.²¹⁴ O argumento de Rice, porém, diferencia conceitualmente o desafio que cada país representa, a China é discutida na seção *Dealing with the powerful* enquanto a Rússia na seção *Russian weakness*. O desafio chinês é caracterizado como mais intenso e de natureza distinta do russo: “For America and our allies, the most daunting task is to find the right balance in our policy toward Russia and China. Both are equally important to the future of international peace, but the challenges they pose are very different. China is a rising power [...]” (RICE, 2000, p. 54). Por outro lado: “Russia presents a different challenge. It still has many of the attributes of a great power: a large population, vast territory, and military potential. But its economic weakness and problems of national identity threaten to overwhelm it.” (RICE, 2000, p. 57). Ela conclui que: “American security is threatened less by Russia’s strength than by its weakness and incoherence.” (RICE, 2000, p.58-59).

Rice afirma que a China é uma competidora estratégica dos Estados Unidos, não uma parceira estratégica, e Pequim tem interesses vitais não resolvidos no Pacífico: “What we do know is that China is a great power with unresolved vital interests, particularly concerning Taiwan and the South China Sea.” (RICE, 2000, p. 56). Rice indica, em linguagem indireta, que a China tem interesses revisionistas amplos, ao afirmar que a China não é um país *status quo* e se possível alteraria a balança asiática de poder em seu favor:

China resents the role of the United States in the Asia-Pacific region. This means that China is not a “status quo” power but one that would like to alter Asia’s balance of power in its own favor. That alone makes it a strategic competitor, not the “strategic partner” the Clinton administration once called it. (RICE, 2000, p. 56).

O desafio chinês, porém, não é imediato por sua baixa capacidade militar: “[...] China is still a potential threat to stability in the Asia-Pacific region. Its military power is currently no match for that of the United States. But that condition is not necessarily permanent.” (RICE, 2000, p. 56). Para enfrentar esse desafio de longo prazo, Rice esboça uma prescrição indicando a importância de aumentar a cooperação com os aliados asiáticos: “China’s success in controlling the balance of power depends in large part on America’s reaction to the challenge.

²¹⁴ Conforme discurso de G.W. Bush, os maiores desafios de longo prazo aos Estados Unidos eram a Rússia e a China: “[...] in the long run, security in the world is going to be how do we deal with China and how do we deal with Russia.” (*apud* DAALDER, LINDSEY, 2003, p. 43).

The United States must deepen its cooperation with Japan and South Korea and maintain its commitment to a robust military presence in the region.” (RICE, 2000, p. 56).²¹⁵

Além do Japão e da Coreia do Sul, ela sugere que um novo aliado deveria entrar no jogo de balanceamento: a Índia. Conforme Rice, os Estados Unidos: “[...] should pay closer attention to India’s role in the regional balance. There is a strong tendency conceptually to connect India with Pakistan and to think only of Kashmir or the nuclear competition between the two states. But India is an element in China’s calculation, and it should be in America’s, too. India is not a great power yet, but it has the potential to emerge as one.” (RICE, 2000, p. 56). Rice também afirma que os EUA têm um interesse profundo na segurança de Taiwan, pontuando que a *One China Policy* é inteligente e deveria ser mantida: “The United States also has a deep interest in the security of Taiwan. [...] The longstanding U.S. commitment to a “one-China” policy that leaves to a future date the resolution of the relationship between Taipei and Beijing is wise. [...] U.S. resolve anchors this policy.” (RICE, 2000, p. 56).

A leitura estratégica adversarial, porém, não transborda para a área comercial. Rice articula o argumento, de verve fukuyamista, de que o comércio estimula a liberdade política, de modo que comerciar com a China seria uma forma de estimular uma mudança de regime, a democratização. Conforme Rice (2000, p. 55), o adensamento das relações comerciais com a China é importante, porquanto existem exemplos históricos de que a liberalização comercial trouxe consigo a liberalização política.²¹⁶ Contudo, ecoando o Cox Committee, Rice destaca a importância de controles rígidos na exportação de tecnologia militar para a China. Integrando a sua visão da China como competidora de segurança e um país normal na dimensão comercial, Rice propugna o pragmatismo ao afirmar que: “It is important to promote China’s internal transition through economic interaction while containing Chinese power and security ambitions.” (RICE, 2000, p. 57).

*

Rice, portanto, dá ênfase a ideias primazistas e à competição interestatal. É possível extrair algumas teses das ideias expostas por ela: (i) a busca de utilizar as oportunidades estratégicas da transição do pós-Guerra Fria para favorecer a posição internacional dos Estados Unidos; (ii) a defesa do excepcionalismo e do poder militar incomparável dos Estados Unidos,

²¹⁵ No texto, o Japão só é citado na sombra do desafio chinês, não há comentários diretos sobre o país.

²¹⁶ “There are no guarantees, but in scores of cases from Chile to Spain to Taiwan, the link between democracy and economic liberalization has proven powerful over the long run.” (RICE, 2000, p. 55).

bem como do caráter positivo da unipolaridade para o sistema internacional; (ii) a preocupação com o futuro de longo prazo, conforme a conceituação do desafio da China; (iii) o diagnóstico de que é a China ascendente, não a Rússia declinante, a ameaça estatal crítica aos interesses de longo prazo dos Estados Unidos; (iv) a releitura da Índia que, com potencial de ser grande potência, deve ser percebida por meio de uma nova lente estratégica; (v) a leitura de que a China ainda não é ameaça imediata à balança de poder asiática; (vi) o entendimento de que a sustentação de longo prazo da balança de poder asiática, que será ameaçada pela ascensão da China, vai depender da cooperação dos Estados Unidos com os aliados asiáticos e da presença militar robusta dos EUA na região; (vii) a indicação de que Washington deve agir com pragmatismo na relação bilateral com Pequim; e (viii) a leitura positiva da relação comercial entre os Estados Unidos e a China, a qual também favorece a liberdade política.

3.5.3. Robert Blackwill

Ex-combatente militar, Robert Blackwill foi do serviço exterior de 1967 a 1990 sendo único Vulcan com experiência como diplomata do Departamento de Estado. Considerado *protégé* de Henry Kissinger, na década de 1990 ele era professor de política externa e de defesa na Escola de Governo da Universidade de Harvard. Blackwill foi o negociador chefe dos EUA nas negociações de Viena, no governo Reagan, e o especialista sobre a Europa do NSC no governo de H. Bush, quando foi chefe imediato de Condoleezza Rice, e participou ativamente dos debates sobre a reunificação da Alemanha (DAALDER, LINDSAY, 2003). Nesse período, trabalhou com Zoellick, o qual também estava no Departamento de Estado, nas negociações da reunificação. (Cf. RICE, 2011). Na década de 1990, como associado sênior do *Council on Foreign Relations* (CFR), dirigiu o projeto do CFR sobre os interesses nacionais dos EUA após a Guerra Fria sendo, portanto, um dos protagonistas no debate sobre a nova grande estratégia dos EUA na década de 1990. Ele já esteve associado à RAND Corporation e também integrou a CANI.

Próximo de Condoleezza Rice (ZAKHEIN, 2011, p. 13) e membro dos *Vulcans*, ele ajudou a escrever o discurso de W. Bush para a convenção republicana de 2000, sendo possivelmente o principal autor (ZAKHEIN, 2011). Nesse período, Blackwill pressionou pela inclusão da Índia na campanha de W. Bush como potencial aliado chave, país que deveria ser um “parceiro estratégico” dos Estados Unidos, proposta apoiada por Zakhein e Armitage (ZAKHEIN, 2011, p. 13).

No governo de W. Bush, foi embaixador na Índia de 2001 a 2003 e o principal articulador, junto ao seu assessor Ashley Tellis, da mudança na política externa dos Estados Unidos para esse país, fortalecendo a relação diplomática e de defesa entre Washington e Nova Deli. Discutindo sobre a aproximação entre Estados Unidos e Índia, Blackwill (*apud* SILOVE, 2016, p. 65) afirmou que: “[T]here are, in my opinion, no two countries which share equally the challenge of trying to shape the rise of China”. No cultivo do novo relacionamento com Nova Deli, Blackwill representava a Índia de modo especial, como um país estável na Ásia por seus valores democráticos (WETERING, 2016). A cooperação com a Índia foi apresentada por ele como benéfica para as políticas de segurança dos Estados Unidos e a Índia era naturalizada como uma força econômica crescente que contribuía para a estabilidade e segurança, em especial na Ásia. (WETERING, 2016, p. 133).²¹⁷

Um dos mais experientes analistas e operadores em política externa, Blackwill reorientou, ao longo da década de 1990, seu objeto de estudos da Europa para a Ásia. Atualmente, escreve relatórios sobre a estratégia dos Estados Unidos para a China e tem defendido uma política competitiva para limitar a expansão do poder chinês (Cf. BLACKWILL, TELLIS, 2015; BLACKWILL, FONTAINE, 2024).²¹⁸

*

Na década de 1990, quando não estava no governo, ele foi autor de dois textos importantes sobre a grande estratégia dos EUA. Blackwill e Graham Allison foram os principais autores do documento da CANI de 2000, documento discutido anteriormente. No mesmo ano, publicou o livro “America’s Asian Alliances”, em que Blackwill foi um dos editores, junto ao especialista australiano em defesa Paul Dibb.

Conforme o prefácio de Graham Allison ao livro “America’s Asian Alliances”, a premissa central do livro é que o melhor método de resposta à série de desafios asiáticos é, de um lado, o fortalecimento das alianças dos Estados Unidos com Japão, Coreia do Sul e Austrália;

²¹⁷ Tipicamente, Blackwill atribuía a W. Bush o interesse especial na Índia. Trata-se de situação improvável, tendo em vista a situação relatada por Armitage de que W. Bush reconhecia desconhecer praticamente tudo em política internacional e precisava ser tutorado, daí surgindo o grupo dos Vulcões articulado por Rice.

²¹⁸ Blackwill segue como figura proeminente no debate da grande estratégia dos Estados Unidos, tendo escrito em 2024 o livro “The Lost Decade” em que afirma que apesar de Washington ter anunciado o pivô com Obama, a atenção à Ásia ainda é insuficiente e o pivô asiático naufraga na dimensão da execução. Em 2015, Blackwill e Tellis concluíram que os EUA deveriam adotar uma nova grande estratégia centrada no balanceamento da ascensão da China e não no apoio a essa ascensão, o que envolveria o uso de ferramentas de política exterior negativas, como arranjos comerciais na Ásia que excluam a China, e controle de exportação tecnológica que possibilitem modernização econômica e militar chinesa. (Cf. BLACKWILL, TELLIS, 2015).

e, de outro, a continuidade de uma presença militar forte dos Estados Unidos na região (Cf. ALLISON, 2000, p. x).

Nesse livro, Blackwill escreveu o artigo “An Action Agenda to Strengthen America’s Alliances in the Asia-Pacific Region”. Ele inicia o seu argumento afirmando que, diferentemente da Europa, a Ásia era progressivamente uma região perigosa: “Asia, with over one-half of the world's population, is an increasingly dangerous place. Big power competition in this huge area is alive and well.” (BLACKWILL, 2000, p. 111). Ele cita a existência de muitos cenários de futuro alternativos na Ásia. Um dos cenários, o primeiro discutido por Blackwill, é o de uma guerra no Estreito de Taiwan.²¹⁹ Segundo o autor, se a China usar a força para reunificar Taiwan os Estados Unidos irão intervir: “[...] United States would likely come to Taiwan's defense, probably sparking a war between the United States and China, provoking long term and acute Chinese nationalism, and changing fundamentally the geopolitics of Asia for years to come.” (BLACKWILL, 2000, p. 111-112). Após citar outras ameaças de conflitos, como na península da Coreia e entre Paquistão e Índia, Blackwill lamenta que a única organização multilateral de segurança da região, o ASEAN Regional Forum, seja um instrumento inefetivo. Para contrabalançar essas tendências e riscos e estabelecer um futuro positivo era necessário o adensamento das alianças dos Estados Unidos na região: “If these bilateral democratic partnerships thrive, and if the four allies work together to extend and enlarge their cooperative scope and vision, the chances that Asia's future will be positive will be significantly enhanced. If not, Asia will become a much more troubled and risky place.” (BLACKWILL, 2000, p. 114).

Esta necessidade de adensar as alianças da região decorre da nova realidade regional, porquanto a Ásia estava se tornando um “todo econômico e geopolítico”, no qual ações em um local impactavam toda a região: “Such increased coordination and cooperation among the United States, Japan, South Korea, and Australia should follow from the strategic reality that Asia is becoming a more integrated geoeconomic and geopolitical whole.” (BLACKWILL, 2000, p. 114). Essa nova situação asiática era acompanhada, porém, pela estagnação do sistema de alianças dos Estados Unidos na região: “[...] it is noteworthy that the U.S. system of alliances in Asia has not evolved significantly since the end of the Soviet threat.” (BLACKWILL, 2000, p. 115).

²¹⁹ Outros cenários citados são conflitos envolvendo a península da Coreia, a questão Índia-Paquistão, bem como conflitos territoriais e de fronteira terrestre na região. (BLACKWILL, 2000, p. 112-113).

Blackwill pontua que o fortalecimento das alianças entre os quatro países deveria decorrer dos desafios estratégicos que cada um deles enfrentava (BLACKWILL, 2000, p. 116). O Japão é o caso mais destacado, sendo um país com elevada percepção de vulnerabilidade:

This requirement is perhaps greatest in the case of Japan, America's most important ally in the Asia-Pacific region. Japan's sense of vulnerability remains deep, despite the removal of the Soviet military threat. For the first time since the 1840s, China is on the rise with consequent profound implications for Japan's future. (BLACKWILL, 2000, p. 116).

Na leitura de Blackwill, em provável referência aos desdobramentos da crise do Estreito de Taiwan de 1996, o Japão deveria seguir alargando sua abordagem para a segurança asiática, mas de modo gradual e com o apoio da opinião pública japonesa (BLACKWILL, 2000, p. 130).²²⁰

A Coreia do Sul, por seu turno, deveria ampliar o seu foco estratégico para além da península, preocupando-se com aspectos que impactam Japão, Estados Unidos e Austrália: “[...] in the period ahead Seoul should lift its gaze to focus more systematically on the big geopolitical trends in Asia and on issues that more directly affect the U.S.-Japan and U.S.-Australia alliances.” (BLACKWILL, 2000, p. 117).

Blackwill avalia que a aliança com a Austrália perdeu energia na década de 1990 e precisava ser revigorada. Ele identifica o risco de uma “miopia estratégica” em Canberra com relação ao restante da Ásia Pacífico: “Australia's weak military capability and limited geographic preoccupation run the risk of producing, in the worst case, a strategic myopia in Canberra regarding developments in the rest of the Asia-Pacific region.” (BLACKWILL, 2000, p. 118).

Blackwill explica que os Estados Unidos seguiam como o país mais poderoso do sistema e manteriam seu internacionalismo, de modo que “[...] America's allies in Asia need not worry much about U.S. withdrawal from the world.” (BLACKWILL, 2000, p. 119). O país, porém, estaria sendo gerido, ao tempo do governo Clinton, com políticas oscilantes, sem um norte estratégico, de modo que os aliados asiáticos não devem se preocupar com o poder dos Estados Unidos, mas com políticas erráticas de Washington: “Rather, they should be concerned about erratic American policies, U.S. unilateralism, endemic disagreement between the executive and

²²⁰ “Japan should be encouraged to continue to widen its approach to Asian security and its defense capabilities over the period ahead, in order to become a more supportive security ally of the United States. This should be done gradually, with the support of the Japanese public.” (BLACKWILL, 2000, p. 130).

congressional branches, and Washington's penchant for sometimes overbearing and arrogant proclamations and actions.” (BLACKWILL, 2000, p. 119).²²¹

Após essa discussão, Blackwill apresenta a seção intitulada: “The Rise of Chinese Power”, na qual afirma que as questões sobre o futuro da China e sobre as relações entre EUA-China terão um impacto decisivo nos interesses nacionais da Austrália, Japão e Coréia do Sul (BLACKWILL, 2000, p. 119-120). Blackwill, porém, lamenta que a despeito desses riscos a política para a China dos Estados Unidos tenha seguido uma linha unilateral: “[...] during most of the 1990s none of America's Asian partners had much influence on the shape and substance of an essentially unilateralist U.S. policy toward China.” (BLACKWILL, 2000, p. 121).

Esse unilateralismo dos Estados Unidos precisava mudar, de modo substancial, em favor de um período de alianças revigoradas na região da Ásia Pacífico (BLACKWILL, 2000, p. 122) de modo que a relação de Washington com Pequim deveria ser formatada a partir da concertação entre os aliados: “The U.S. relationship with China should be shaped by a concerted and intense effort among the four allies to reach common positions *vis-a-vis* the PRC.” (BLACKWILL, 2000, p. 122).²²²

O autor afirma que essa concertação, porém, não equivaleria à contenção. Conforme Blackwill (2000, p. 122), os aliados deveriam buscar conjuntamente relações mais cooperativas com a China e as preocupações de Pequim deveriam ser consideradas seriamente nas quatro capitais aliadas:

China's concerns need to be taken seriously in the four capitals, but should not freeze U.S.-Asian alliances in an ever less strategically relevant status quo. [...] Beijing's sensibilities cannot be the compass by which the United States and its democratic partners navigate through the opportunities and threats of Asia in the next decade. (BLACKWILL, 2000, p. 122).

Além disso, um objetivo primário dos aliados no período subsequente era integrar a China nos sistemas econômicos globais e intensificar os diálogos diplomáticos e de segurança com Pequim na região. (BLACKWILL, 2000, p. 122).

Ao discutir outros países asiáticos, Blackwill menciona a tendência de a Rússia ser, dentre as grandes potências, aquela menos importante na Ásia: “[...] current trends suggest that

²²¹ Blackwill reitera que: “[...] it remains to be seen whether the enormous power of the United States will be matched by an equal measure of wisdom, resolve, and competence along the Potomac in the years ahead.” (BLACKWILL, 2000, p. 119).

²²² Conforme Blackwill, a execução do processo seria complexa: “It will mean that none of the four, including the United States, can expect to get its way on China policy in every single instance. This may be a difficult condition for both the executive and congressional branches in Washington to accept, but the alternatives are all much worse.” (BLACKWILL, 2000, p. 122).

Russia will be the least important of the major powers in Asia. Russian economic weakness will lead it to concentrate on domestic challenges and will minimize its capacity to project influence into the region.” (BLACKWILL, 2000, p. 123).

Em seguida, Blackwill cita a Índia e a possibilidade de um conflito nuclear entre Índia e Paquistão, o qual afetaria os aliados dos EUA na Ásia. Ele cita que as capacidades militares da Índia vão influenciar, de modo crescente, o planejamento militar chinês. Ele sugere que os quatro aliados se aproximem da Índia “Even short of this nuclear calamity, India's defense capabilities will increasingly influence China's overall military force planning. Given the gravity of this danger, surely the four should work more closely together to deal with it.” (BLACKWILL, 2000, p. 124).

Blackwill afirma existir um interesse nos Estados Unidos sobre o papel ascendente que a Índia poderia desempenhar na Ásia: “There is currently in the United States — and to a lesser extent among the other allies — a new interest in the growing role that India might play in Asia.” (BLACKWILL, 2000, p. 124). Após elogiar esse interesse, ele afirma que a visão tradicional dos Estados Unidos em relação à Índia tem sido equivocada quando vê o país pela lente do conflito com Paquistão, bem como quando a observa fixamente a partir do programa nuclear indiano: “It was a mistake in the 1990s for the United States to have viewed India primarily through the prism of its confrontation with Pakistan. More recently, the United States has been fixated on India's nuclear program at the expense of a broader strategic approach.” (BLACKWILL, 2000, p. 124). Blackwill conclui que os quatro aliados deveriam colaborar na estabilidade do Sul da Ásia e aumentar o papel desempenhado pela Índia na Ásia e nas instituições internacionais. (BLACKWILL, 2000, p. 129).²²³

Em seguida, Blackwill sumariza argumentos em defesa de sua prescrição central de que: “[...] America's three primary bilateral alliances in Asia should be brought closer together over the next five years to form a more effective security effort on behalf of Asian peace and stability.” (BLACKWILL, 2000, P. 124-125). Segundo ele, todos os aliados – Estados Unidos, Japão, Coreia do Sul e Austrália – compartilham os três mais vitais interesses nacionais que seriam: dissuadir ações hegemônicas; reduzir a proliferação de armas de destruição em massa; e promover a paz e a estabilidade.²²⁴

²²³ “The four should collaborate to promote strategic stability in South Asia, and to give greater weight to India's role in Asia and in international institutions.” (BLACKWILL, 2000, p. 129).

²²⁴ First, and most important, the United States, Japan, South Korea, and Australia share three most vital national interests in the Asia-Pacific region: deterring the actions of a hostile hegemonic power anywhere within the Asia-

O autor repisa que a Ásia é um todo geopolítico, o que faz com que as alianças bilaterais não fiquem imunes a eventos negativos que ocorrerem nas outras alianças bilaterais mantidas pelos Estados Unidos. Além disso, a coordenação interaliados geraria melhores políticas, temperaria o unilateralismo, possibilitaria a preparação conjunta para contingências, bem como distribuiria o fardo estratégico que atualmente está concentrado nos Estados Unidos e que não deveria permanecer assim indefinidamente. Permitiria, por fim, que os aliados respondessem a ações de outras nações que buscassem objetivos conflitantes aos interesses nacionais vitais de cada aliado. (BLACKWILL, 2000, p. 125-126). Conforme o autor, a incerteza estratégica asiática recomenda esses padrões prudentes de cooperação:

[...] strategic uncertainty characterizes the current Asian environment. It is, therefore, prudent for the four allies to begin now to build enhanced patterns of cooperation and coordination, lest they be forced to attempt to do so in the midst of a crisis that affects all their vital interests. Such an ad-hoc approach is likely to fail when it matters; in such bleak circumstances, it could matter a very great deal. (BLACKWILL, 2000, p. 126).

Os quatro aliados asiáticos deveriam fortalecer e integrar as três alianças bilaterais dos Estados Unidos na Ásia nos próximos anos. Eles deveriam iniciar o diálogo coletivo e coordenar políticas regionais: “The four allies should strengthen and bring closer together over the next five years America's three primary bilateral alliances in Asia [...] They should, as much as possible, engage in a collective strategic dialogue and coordinate their policies toward major issues and crisis contingencies in Asia. (BLACKWILL, 2000, p. 126).

Blackwill afirma que os aliados deveriam coordenar suas políticas para a China: “The four countries should strive for greater coordination in their approaches toward China, which could more effectively influence Beijing's behavior.” (BLACKWILL, 2000, p. 131). Nesse sentido, trazendo à baila uma dimensão positiva, todos os aliados deveriam promover ativamente a entrada da China nos regimes internacionais apropriados, como segurança, economia, meio ambiente e política: “The full integration of the PRC into the international system should be a major policy goal of all of the allies. This means early Chinese entry into the World Trade Organization and eventual PRC membership in the G-8.” (BLACKWILL, 2000, p. 126).

O próximo governo dos Estados Unidos, por sua vez, deveria se comprometer a fortalecer as alianças bilaterais na Ásia, sendo essa uma das mais destacadas prioridades dos

Pacific; slowing the spread of weapons of mass destruction; and promoting peace and stability in the region. (BLACKWILL, 2000, p. 125).

próximos anos. Esse novo governo: “[...] should also make the goal of increasing strategic discussion and coordination among these three alliances a crucial component of its policies in Asia.” (BLACKWILL, 2000, p. 127). Além disso, Blackwill afirma ser necessário assegurar que especialistas em Ásia estivessem nos mais altos cargos de política externa e de defesa.

Blackwill, recomenda que os países aliados asiáticos desenvolvam narrativas em seus pronunciamentos que ampliem a percepção dos interesses nacionais do Japão, Coréia do Sul e Austrália. Como novamente repisa Blackwill, Nordeste, Sudeste e Sul da Ásia são um todo geopolítico:

The four partners of these bilateral alliances should consider Northeast Asia, Southeast Asia, and South Asia a geopolitical whole with which these alliances engage. Statements of national strategy should seek explicitly to build a narrative that will broaden Japan's, South Korea's, and Australia's currently overly restrictive perceptions of their national interests. (BLACKWILL, 2000, 127).

Blackwill afirma que Japão e Coréia do Sul deveriam aumentar o nível de atenção que dão ao Sudeste Asiático, por onde passam as vias marítimas que os abastecem com suprimentos energéticos: “Tokyo and Seoul should pay more attention to Southeast Asia, and the direct connection between its sea-lanes and the free flow of energy supplies.” (BLACKWILL, 2000, 127). Blackwill afirma que os aliados devem deixar explícito que não aceitam a soberania chinesa no Mar do Sul da China:

The United States and its partners should make clear to China that they will not accept PRC territorial hegemony over the South China Sea. The four should cooperate regularly to demonstrate their superior naval capabilities and to remind Beijing that its proper course of action should be toward development of the South China Sea jointly with the countries of Southeast Asia. (BLACKWILL, 2000, p. 132).

Em relação aos Estados Unidos, Blackwill recomenda que permaneçam com o posicionamento avançado de suas forças na Ásia, as quais devem ser otimizadas para lidar com as contingências regionais mais prováveis.²²⁵ Ele não descarta reduzir essas tropas, mas demanda a continuidade da presença física por parte das forças militares dos Estados Unidos: “Although 100,000 is not an inviolate number for all time, advances in technology that would permit more distant U.S. power projection into the region cannot substitute strategically for the physical presence in Asia of substantial American military forces.” (BLACKWILL, 2000, p. 127-128).

²²⁵ “The United States should maintain forward-deployed forces in Asia for the foreseeable future that are optimized to deal with the most likely regional contingencies.” (BLACKWILL, 2000, p. 127-128).

Ao mesmo tempo, os Estados Unidos devem promover a cooperação de inteligência e a maior interoperacionalidade entre as forças militares aliadas: “The United States should seek greater interoperability between American and allied military forces and equipment, including new defense technologies associated with the Revolution in Military Affairs (RMA)” (BLACKWILL, 2000, p. 128).²²⁶ Os decisores de alto escalão dos quatro países também devem se encontrar de modo mais frequente: “The four foreign ministers should meet together periodically, especially on the margins of international meetings. Defense ministers should get together at least twice a year.” (BLACKWILL, 2000, p. 129).

Blackwill afirma que os aliados deveriam coordenar a política de direitos humanos e de democratização na Ásia, bem como as suas políticas para armas de destruição em massa e para o Oriente Médio: “The allies' shared concern regarding WMD proliferation as well as energy requirements suggests a need for better coordinated policies toward the Middle East and Persian Gulf.” (BLACKWILL, 2000, p. 130).

Em relação ao Japão, Blackwill indica que o país deve se desculpar pelas ações na Segunda Guerra Mundial perante a China²²⁷ e, ao mesmo tempo, deve ser encorajado a continuar ampliado a sua abordagem de segurança na Ásia e as suas capacidades de defesa: “Japan should be encouraged to continue to widen its approach to Asian security and its defense capabilities over the period ahead, in order to become a more supportive security ally of the United States.” (BLACKWILL, 2000, p. 130).

Os aliados também deviam promover discussões de segurança com a China em outras áreas, como medidas de construção de confiança. Além disso, no longo prazo, os aliados deveriam trabalhar intensamente em favor de uma sistema multilateral de segurança: “Over the longer run, the allies should work harder, especially with ASEAN, to construct a serious multilateral security system in Asia. The four should coordinate their approach to multilateral security forums.” (BLACKWILL, 2000, p. 134).

Blackwill finaliza o argumento indicando que as ações prescritas por ele demorarão anos para maturar, mas precisam ser iniciadas imediatamente:

²²⁶ “All four alliance partners should coordinate their threat and opportunity assessments of the Asia-Pacific strategic environment. To this end, they should enhance intelligence exchanges. Japan should be encouraged to strengthen its government classification and security laws so as to enable greater intelligence sharing between Tokyo and the other alliance partners.” (BLACKWILL, 2000, p. 128).

²²⁷ “Japan should publicly accept responsibility and should decisively apologize for its World War II actions, especially with respect to China. The next U.S. president should quietly take this up in a serious and sustained way with the Japanese prime minister.” (BLACKWILL, 2000, p. 131).

The specific prescriptions in this chapter represent an ambitious policy agenda for the United States, Japan, South Korea, and Australia. It will take some years to invigorate these bilateral alliances fundamentally and to establish patterns of collective strategic dialogue and enhanced cooperation among them. There is no time to waste. (BLACKWILL, 2000, p. 134).

*

No pensamento expresso por Blackwill na década de 1990, tanto nesse documento quanto na CANI, nota-se que: (i) a Ásia é mais perigosa que a Europa, o que requer a presença avançada dos Estados Unidos na região; (ii) o Leste da Ásia, o Sul da Ásia e o Sudeste da Ásia constituem um todo geopolítico e geoeconômico; (iii) a Ásia, não a Europa, é o teatro estratégico fundamental para os Estados Unidos no sistema do pós-Guerra Fria; (iv) a China, não a Rússia, é a ameaça estatal crítica aos interesses de longo prazo dos Estados Unidos; (v) é necessário mudar o padrão de alianças dos EUA na região, implementando alianças mais integradas; (vi) o Japão deve seguir ampliando suas capacidades militares, mas dentro da aliança com os EUA; (vii) os quatro aliados asiáticos devem preocupar-se com as rotas marítimas que abastecem o Leste Asiático e não devem aceitar a soberania chinesa no Mar do Sul da China; (viii) é necessário alargar o conceito de interesse nacional dos quatro aliados; (ix) aliados asiáticos são relevantes e devem ser consultados na formulação de política dos EUA para a China e para região; (x) para influenciar o comportamento chinês os quatro aliados devem coordenar suas políticas externas; (xi) aliados devem coordenar suas políticas para proliferação de armas de destruição em massa e para o Oriente Médio e o Golfo Pérsico; (xii) a China deve ser integrada nos regimes internacionais e devem ser intensificados contatos dos aliados com Pequim; (xiii) a Índia deve ser percebida com lente nova, mais ampla e estratégica; (xiv) especialistas em Ásia devem ser recrutados para o alto escalão de um novo governo dos Estados Unidos; (xv) o número exato de tropas não é o aspecto crucial, mas sim a capacidade de projeção de poder dos Estados Unidos na região da Ásia Pacífico; (xvi) se deve construir um sistema multilateral de segurança na Ásia; (xvii) a Ásia não deve ser interpretada de modo fragmentado, sendo importante compreender que o Leste da Ásia está interconectado, particularmente por rotas marítimas ao Sul e Sudeste da Ásia, bem como ao Oriente Médio, por onde transitam recursos energéticos indispensáveis; (xviii) a presença extrarregional dos Estados Unidos na Ásia é benéfica; (xix) deve-se revigorar a parceria dos Estados Unidos com a Austrália.

3.5.4. Robert Zoellick

Robert Zoellick atuou, no governo Reagan, no Departamento do Tesouro e, no governo H. Bush, no Departamento de Estado, como conselheiro e subsecretário de estado para negócios econômicos, bem como chefe de gabinete adjunto na Casa Branca. Especialista na área comercial e experiente operador político, Zoellick se destacava do grupo de assessores da campanha de W. Bush por não ter passado por posições no Pentágono (Cf. MANN, 2004). No entanto, além da participação no grupo *Vulcans*, ele apresentou credenciais primazistas ao assinar duas cartas do PNAC demandando a derrubada de Saddam Hussein mesmo se fosse necessário o uso do poder militar dos Estados Unidos e independentemente de autorização explícita do Conselho de Segurança. Zoellick foi próximo de Robert Blackwill e Condoleezza Rice no governo H. Bush, quando atuaram na reunificação alemã, parceria que permaneceu no governo de W. Bush, quando atuaram conjuntamente em temas como a implementação da nova relação entre EUA e Índia.

*

Em artigos ao longo da década de 1990, Zoellick apresentou sua interpretação sobre o novo cenário internacional, os interesses dos EUA e como Washington deveria agir em relação à China. Em junho de 1996, ele escreveu o artigo “Let China Join the Club” no jornal *The Washington Post*. No texto, o diagnóstico é que a política de “engajamento” de Clinton com a China redundou em confrontações *ad hoc* com Pequim em relação a Taiwan, aos direitos humanos, e à cláusula de nação mais favorecida (*most favored nation* – MFN). Zoellick sugere que, por razões estratégicas, Clinton convidasse a China para entrar no G7. Esse convite sinalizaria o forte compromisso dos EUA em integrar a China no sistema global e fortaleceria a facção de modernizadores dentro da China. Zoellick afirma que o padrão recente de conflitos tem favorecido a facção dos nacionalistas chineses e que a entrada da China no G7 poderia ampliar a visão dos europeus para que parassem de ver a Ásia somente em termos comerciais, percepção que gerava conflitos entre os aliados e problemas na Ásia. Uma entrada gradual poderia ser utilizada para convencer a China a atingir padrões econômicos básicos para entrar na Organização Mundial do Comércio (OMC), bem como manobrar Europa e Japão a fundamentarem uma apresentação unificada dos requerimentos de entrada na OMC para a China. Zoellick lamenta que o bipartidarismo de duas décadas na política para a China tenha sido perdido desde a Praça Tiananmen e que é necessário reconstruí-lo para os Estados Unidos responderem: “[...] the classic challenge of making a constructive place in the international order for a rising power”. (ZOELLICK, 1996a)

Em dezembro de 1996, Zoellick escreveu um artigo mais longo sobre a China intitulado “China: What engagement should look like”. Zoellick (1996b) repisa a necessidade de redefinir a estratégia para a China a partir do bipartidarismo e do foco no longo prazo: “[...] the challenge of an ascendant China now requires a consistent, steady, long-term view. The United States must rebuild a bipartisan policy toward China based on a strategy that can be supported by successive presidents and Congresses, Republicans and Democrats.”

O autor apresenta duas tradições dos Estados Unidos de política para China. Uma tradição idealista, que remonta aos missionários, na qual a China é romantizada e depois demonizada, de forma pendular, o gera mudanças na política. A outra tradição é a realista em que a preocupação não é com a “alma” da China, mas com o seu poder. Essa linha informou os EUA da segunda guerra mundial, quando apoiaram as forças armadas chinesas contra o Japão imperial, passando pelo enfrentamento contra a China na guerra da Coreia, após a vitória dos comunistas na guerra civil, e chegando ao movimento de Nixon e Kissinger de reaproximar com a China para conter o poder da União Soviética. Zoellick classifica, porém, que surgiu uma nova realidade com o colapso da União Soviética:

Over the past ten years, however, the Soviet Union's collapse and China's amazing economic development have presented a new challenge for realists. China is no longer a "card" to be played in a global game against the Soviets. In a sense, the "card" has become the new game. (ZOELLICK, 1996b).

Zoellick então faz a analogia da ascensão da China com a ascensão da Alemanha no século XIX, mas considera que o resultado anterior, o conflito bélico, não é necessário, desde que seja demonstrado à China os benefícios da integração aos regimes internacionais:

In some respects, China today is analogous to Germany at the end of the last century. As rising regional powers with potentially global influence, Germany then and China now are characterized by a mixture of arrogance and insecurity. Germany expected, and China expects, to be taken seriously. The challenge, now as then, is to demonstrate to the rising power that it will benefit from integration within regional and global systems, but also that it must accept the rules of those systems or face negative consequences. (ZOELLICK, 1996b).

O autor afirma que os EUA precisam parar com a pendularidade na política para a China, o que implicaria reconhecer a China pelo que ela é e agir conforme o que os EUA são:

It is time to stop the pendulum of policy positions toward China [...] We need to recognize China for what it is--a huge, complex country, heir to an ancient civilization, in the midst of enormous transformations. At the same time, we need an approach that recognizes America for what it is--and what it stands for. We need the wisdom of realpolitik, wedded to the goals of America's exceptionalist tradition. (ZOELLICK, 1996b).

A estratégia para a China proposta por Zoellick teria duas dimensões. Por um lado, os Estados Unidos, a China e os outros países precisam manter um contexto de segurança estável

na Ásia-Pacífico no qual Estados não recorram a conflitos armados ou a ameaças de uso da força. Por outro, os EUA e os outros países precisam demonstrar para a China as vantagens mútuas que se seguem da participação completa nos arranjos globais de mercado.

Na dimensão de segurança, os Estados Unidos não podem ter uma política de engajamento de segurança com a China na qual só há ações que a China deve seguir. Ao contrário, Washington precisa iniciar diálogo com Pequim explicando seus interesses e sua estratégia na região, convidando a China a fazer o mesmo. Para Zoellick, os interesses dos Estados Unidos envolvem evitar a dominação do Leste da Ásia por qualquer potência ou grupo de potências hostis aos Estados Unidos: "[...] the United States should explain its interest in avoiding the domination of East Asia by any power or group of powers hostile to the United States. We also want to preserve the freedom of maritime and air transit across, around, and beyond the Pacific." (ZOELLICK, 1996b).

Zoellick propõe que os Estados Unidos expliquem para a China as suas ações unilaterais, porquanto esse hábito de consulta minimizaria riscos de erros de cálculo: "The habit of serious consultation will minimize the likelihood of Chinese miscalculations about American purposes. A pattern of serious, high-level security discussions also grants China the respect it believes it deserves." (ZOELLICK, 1996b).

Em relação ao Japão, os Estados Unidos deveriam indicar à China que os compromissos de Washington com Tóquio visam garantir que o Japão tenha a sua segurança conectada à dos Estados Unidos e que essa aliança evita a necessidade do Japão desenvolver uma abordagem unilateral para sua segurança. (ZOELLICK, 1996b). Em relação à Coreia do Sul, Washington deveria declarar para Pequim que se trata de uma relação defensiva de segurança. (ZOELLICK, 1996b).

Segundo Zoellick, os interesses da China não deveriam ser ameaçados por essa estratégia de segurança e uma política de balanceamento proporciona condições para cooperação: "China's interests should not be threatened by this security strategy. A flexible policy of balancing provides the conditions for cooperation; it is vastly different from a rigid effort at containment, which would not succeed." (ZOELLICK, 1996b). Segundo Zoellick, como a China se concentra no desenvolvimento interno ela deveria apreciar a estabilidade regional bem como a contenção de lutas por dominação.

De outro lado, o interesse da China é na continuidade da *One China Policy* (Política de uma única China) e na sua integridade territorial, incluindo Taiwan, Tibete e Hong Kong. Os

Estados Unidos deveriam reassegurar a China sobre essa integridade e que, em relação a Taiwan, vão as manter suas obrigações de continuar com laços privados e econômicos: "These contacts are not a threat to China [...]."

Essa estratégia de engajamento de segurança com a China ocorreria fundamentalmente por meio de contatos bilaterais, mas também teria uma dimensão multilateral. O engajamento econômico deveria ser complementado pela diplomacia multilateral. Os Estados Unidos deveriam atuar com seus aliados para fazer China e Taiwan entrarem nos regimes de economia de mercado internacionais:

It should be complemented by a strategy for economic engagement that relies principally on multilateral diplomacy, supported by certain bilateral actions. The United States should work with Europe, Japan, and others in the Asia Pacific to bring China and Taiwan into the institutions and regimes of the international market economy. (ZOELLICK, 1996b).

Conforme Zoellick, a aderência a essas normas não decorre de uma imposição dos Estados Unidos, mas dos princípios do sistema desenhados para vantagens mútuas. Zoellick demanda que os termos de entrada da China nos regimes internacionais precisam ter em conta a transição prostrada da China: "[...] it would be prudent to have terms of accession to international organizations that reasonably phase in China's participation and benefits." (ZOELLICK, 1996b).

Na dimensão política dessa estratégia, deveria ser promovida a entrada da China nas reuniões de cúpula do G7, tendo em vista que a Rússia já tinha assento especial nessas reuniões. O apoio dos Estados Unidos à entrada da China seria condicional ao aceite das normas: "This overture would signal America's strong commitment to integrating China into the global system as long as it accepts international economic and security norms." (ZOELLICK, 1996b).

Zoellick pontua que se os Estados Unidos, Europa e Japão se reunirem regularmente com a China os aliados democráticos poderiam desenvolver uma posição unida e aderir a ela: "If the United States, Europe, and Japan sit down together with China regularly, the democratic threesome is more likely to develop a united position and stick to it." (ZOELLICK, 1996b). A participação da China no G7 poderia, ainda, trazer benefícios, como fazer os europeus ampliarem a sua perspectiva internacional: "[...] might prod Europeans to broaden their outlook and weigh the implications of their actions--or inaction--for regions outside their continent." (ZOELLICK, 1996b).

Zoellick reforça que os Estados Unidos deveriam buscar um acordo com a União Europeia, o Japão, os países da América do Norte, também com a ASEAN e os membros da APEC sobre o conjunto central de princípios que a China precisaria aceitar para entrar na OMC. A situação atual dos Estados Unidos levando sozinhos a disputa comercial com a China não deveria ocorrer: “The United States is bearing alone the burden of contentious disputes with China, even though the issues are of interest to many countries.” (ZOELLICK, 1996b).

Logo, o autor defende uma abordagem multilateral de pressão sobre a China, inclusive o desenvolvimento de regras condicionais na OMC para serem usadas contra uma NME (*Non-Market Economy*) para serem derrubadas após a reforma da economia chinesa. Ele destaca, porém, que o comércio e investimento com China são positivos para os EUA: “Indeed, the United States can benefit significantly from trade and investment with China.” (ZOELLICK, 1996b)

Em “A larger plan for Asia”, artigo de 1998 para o *The Washington Post*, Zoellick critica a falta de liderança presidencial e defende que Clinton não deveria reagir aos acontecimentos, mas moldar os eventos e a reação congressional: “The president needs to move quickly to shape events in East Asia and, equally important, to frame the debate in Congress and for the public.” (ZOELLICK, 1998). Segundo ele, a turbulência financeira no Leste da Ásia não era bem administrada. O presidente dos Estados Unidos deveria: (i) dizer aos asiáticos que aumentar a desvalorização monetária para tornar produção local mais competitiva geraria novas rodadas de fuga de capital; (ii) fazer com que os Estados Unidos mobilizassem a Europa e os países asiáticos para pressionarem o Japão, fazendo com que Tóquio estimulasse seu crescimento econômico por meio da demanda doméstica, sobretudo mediante o corte de taxas; (iii) indicar ao Japão, por meio dessa coalizão, o fracasso japonês em sanear seus problemáticos empréstimos bancários no contexto do estrangulamento de crédito no crescimento regional; (iv) trabalhar com China para desarmar outra bomba econômica, as dívidas das empresas estatais chinesas, bem como estabelecer um programa para o acesso da China à OMC.

Conforme a avaliação de Zoellick, a Ásia é vital economicamente: “Asia remains vital economically, in transition politically and uncertain in its security.” (ZOELLICK, 1998). Ele argumenta que se os Estados Unidos liderarem de modo hábil, eles poderão transformar: “[...] events to longer-term advantage.” (ZOELLICK, 1998). O autor conclui que o clima é propício para os Estados Unidos e a China enfocarem nos seus interesses comuns: “[...] promoting market reforms in China and responsible security cooperation in the region, recognizing America's supportive and stabilizing presence.” (ZOELLICK, 1998).

Em 2000, Zoellick escreveu o artigo “A Republican Foreign Policy” na revista *Foreign Affairs* (Cf. ZOELLICK, 2000). Esse texto pode ser interpretado como complementar ao de Rice, publicado na mesma revista e já discutido, sendo o de Zoellick focado mais na dimensão econômica e diplomática da política exterior dos Estados Unidos.

Nesse artigo, Zoellick defende uma agenda de política externa em contraposição à de Bill Clinton. Segundo o autor republicano, Clinton nunca adotou uma estratégia orientada ou demonstrou comprometimento sustentado em política externa. (ZOELLICK, 2000, p. 64). O presidente democrata demonstrava incerteza sobre onde e como usar o poder dos Estados Unidos e as suas ações foram guiadas, de modo significativo e equivocado, por pesquisas de opinião. Desse modo: “[...] has made it exceedingly hard for him to call credibility for bipartisan foreign policies.” (ZOELLICK, 2000, p. 68). Em meio à crítica ao governo Clinton, Zoellick pontua que, diferentemente do proclamado pelo presidente democrata, nem Rússia nem China são “parceiros estratégicos”. (ZOELLICK, 2000, p. 67).

A primeira tarefa para o próximo presidente dos Estados Unidos seria erigir o suporte doméstico para uma estratégia que promova e proteja os interesses dos Estados Unidos pelas próximas décadas: “A primary task for the next president of the United States is to build public support for a strategy that will shape the world so as to protect and promote American interests and values for the next 50 years.” (ZOELLICK, 2000, p.63).

Desse modo, ele delineia princípios para uma política externa republicana moderna. O primeiro é o respeito pelo poder, o que implica não ter nem a vergonha de perseguir os interesses nacionais dos Estados Unidos, nem efetivar o uso muito rápido do poder do país. O segundo princípio é enfatizar a construção e sustentação de coalizões e alianças: “Effective coalition leadership requires clear-eyed judgments about priorities, an appreciation of others' interests, constant consultations among partners, and a willingness to compromise on some points but to remain focused on core objectives.” (ZOELLICK, 2000, p. 69).

O terceiro princípio é o entendimento republicano de que acordos internacionais e instituições são meios para atingir fins, não formas de terapia política. (ZOELLICK, 2000, p. 69). Nem todos os assuntos precisam ser negociados multilateralmente. O quarto princípio é abraçar as mudanças revolucionárias em curso em setores como informação, comunicações, tecnologia, comércio e finanças, as quais vão moldar o ambiente global na política e na segurança. Por fim, o último princípio é o reconhecimento de que ainda há mal no mundo e que ainda existiam: “[...] people who hate America and the ideas for which it stands. Today, we face

enemies who are hard at work to develop nuclear, biological, and chemical weapons, along with the missiles to deliver them.” (ZOELLICK, 2000, p. 70).

Segundo Zoellick, o século XX deixou claro que a proximidade econômica por si só não garante a paz, de modo que os Estados Unidos: “[...] must navigate changing great-power relations, strengthen its alliances, and maintain unquestioned military superiority over dangerous regimes.” (ZOELLICK, 2000, p. 70).

Zoellick defende a estratégia que ficou conhecida como “liberalização competitiva”: “If some regions are too slow to open their markets, the United States should move on to others. America should spur a competitive dynamic for openness and transparency. [...] If others hold back in the new WTO round, the United States should repeat this strategy of regionalism with a global goal in order to break the logjam.” (ZOELLICK, 2000, p. 72).

Na seção intitulada “Allies, enemies, and in-betweens”, Zoellick argumenta que essa política externa revigorada precisa reformar os laços com parceiros e aliados, sendo citados os vizinhos na América do Norte e os parceiros primários externos, Europa e Japão. Segundo Zoellick, as alianças transoceânicas seriam capazes de garantir a segurança nas porções ocidental e oriental da Eurásia:

Transatlantic and transpacific alliances can go a long way toward ensuring security in the eastern and western parts of Eurasia, where in the past dangerous power have threatened the United States. These partnerships can enhance America's ability to address the uncertain futures of China and Russia. (ZOELLICK, 2000, p. 74).

O Japão deveria, em concerto com os Estados Unidos e os seus aliados, assumir gradualmente mais responsabilidade na segurança do Leste da Ásia. (ZOELLICK, 2000, p. 74): “Over time, Japan's forces should be more closely integrated to support the U.S. military in Asia.” (ZOELLICK, 2000, p. 75).

Washington também deveria robustecer os laços de defesa com Japão, Coreia e Austrália: “As a start, Japan, the United States, Korea, and Australia should form close defense ties.” (ZOELLICK, 2000, p. 74-75). Desse modo ficaria fortalecida a postura das democracias do Pacífico perante a Coreia do Norte, bem como seria demonstrado à China que ela deveria buscar a cooperação de segurança, não a competição, com as democracias da Ásia-Pacífico. Além disso, qualquer aumento nas capacidades do Japão ocorreria dentro de um quadro regional tranquilizador. (ZOELLICK, 2000, p. 75).

Zoellick considera que os Estados Unidos e seus aliados enfrentam três grandes desafios na Eurásia: “[...] three great challenges in Eurasia: China, Russia, and India. China has been rising, Russia has been weakening, and India has been reassessing its outlook.” (ZOELLICK, 2000, p. 75). Washington deveria ser realista, não romântica, sobre as perspectivas da China e da Rússia: “These states should be integrated into the economic, security, and political arrangements that America and its allies have sponsored, although we must be prepared to shield against these countries if integration is not possible.” (ZOELLICK, 2000, p. 75). Para o autor, esses países ainda não seriam “amigos”, mas não precisariam necessariamente ser inimigos.

A Índia, por outro lado, é apresentada de modo distinto e positivo como: “[...] the world's largest democracy” (ZOELLICK, 2000, p. 75). Ela também é caracterizada com a perspectiva de ser a nação mais populosa do mundo e Zoellick afirma que a Índia ira desempenhar um papel progressivamente importante na Ásia. O autor então prescreve que a Índia precisará se ajustar à economia global para crescer e prosperar, bem como reduzir os riscos de conflito com seus vizinhos. Zoellick prescreve que os Estados Unidos precisavam parar de ignorar a Índia para serem capazes de influenciá-la: “And to have influence with India, America must stop ignoring it. A more open India, possessing a broader understanding of its place in the world, could become a valuable partner of the United States in coping with Eurasia's uncertainties.” (ZOELLICK, 2000, p. 75). Logo, Washington deveria não só propor o comércio e os investimentos liberalizantes, mas abrir diálogos de segurança de alto nível com a Índia sobre a Eurásia e os desafios da estabilidade. (ZOELLICK, 2000, p. 75).

Outro aspecto discutido por Zoellick é a necessidade de conter Estados ameaçadores que colocam em risco amigos próximos, como Israel, ou interesses vitais, como o acesso ao petróleo do Golfo Pérsico: “In dealing with the likes of Iraq and North Korea, the United States needs to offer consistent long-term directions to guide coalitions that will deter and even replace their brutal regimes.” (ZOELLICK, 2000, p. 76). É indicado que os Estados Unidos precisam manter a iniciativa para, com isso, desconcertar adversários: “The United States must retain the initiative so that its opponents are so worried about what America is planning that they cannot plot attacks or new forms of blackmail.” (ZOELLICK, 2000, p. 76). Nesse sentido, a defesa de mísseis de escopo localizado ou nacional permitiriam aos Estados Unidos conter mísseis carregando armas de destruição em massa desses países que poderiam visar forças convencionais dos Estados Unidos ou evitar que os Estados Unidos interviessem contra essas ameaças. (ZOELLICK, 2000, p. 76).

Ao final do texto, Zoellick defende que a liderança dos Estados Unidos no próximo século requeria um poder militar robusto e bem utilizado: “America's leadership in the next century requires a strong military, wisely used.” (ZOELLICK, 2000, p. 76). Nesse sentido, não é suficiente aumentar o dispêndio com defesa, mas efetivar um gasto correto: “In transforming its defense strategy for the future, the United States should seek to align the military's strenght with the nation's strengths: America's people and technology.” (ZOELLICK, 2000, p. 77). Zoellick argumenta que os Estados Unidos deveriam investir em tecnologia e que suas forças do futuro teriam novas características: “Future networked forces should be smaller, quicker, easier to deploy, more dispersed, and able to destroy targets with fewer sorties and greater 'sandoff' capabilities.” (ZOELLICK, 2000, p. 77). Aliados dos Estados Unidos na Europa e no Pacífico também deveriam compartilhar o fardo de segurança e, para lutarem conjuntamente, construir interoperacionalidade entre as forças aliadas.

Zoellick conclui que é um erro simplesmente reagir aos eventos: “America needs a strategy that blends traditional truths with the opportunities of a networked marketplace and a modernized army.” (ZOELLICK, 2000, p. 78). Por fim, ele afirma que os Estados Unidos deveriam ser seletivos no uso de seu poder para moldar o sistema internacional e aumentar a sua influência no futuro: “America must deploy its power wisely, selectively, and consistently to mold an international system that will enhance its influence in future events.” (ZOELLICK, 2000, p. 78).

*

Desse modo, Zoellick adere a algumas teses: (i) a necessidade da abordagem estratégica, particularmente de a liderança presidencial ter visão de longo prazo para proteger os interesses do país no futuro; (ii) os Estados Unidos devem permanecer com superioridade militar inquestionável e focar na reformulação de suas forças, sobretudo na dimensão tecnológica; (iii) os Estados Unidos devem preocupar-se com o domínio da Eurásia; (iv) é necessário fortalecer as alianças de defesa do Pacífico: Japão, Coreia e Austrália; (v) deve ser estimulada a interoperacionalidade entre as forças dos aliados dos Estados Unidos; (vi) os Estados Unidos devem apoiar iniciativas de defesa de mísseis para conter ameaças de negação de acesso; (vii) a Índia, diferentemente da China e Rússia, é apresentada positivamente e com perspectiva de ser aliada em um contexto de preocupações estratégicas sobre a Eurásia; (viii) a China é o desafio estatal ascendente; (ix) os Estados Unidos devem avançar a agenda de liberalização comercial, pelos caminhos possíveis e de modo simultâneo, visando destravar mesas de negociação (a ideia da *liberalização competitiva*); (x) os Estados Unidos devem atuar

preferencialmente de modo bilateral com a China em questões de segurança, mas de modo multilateral com os seus aliados na dimensão econômica; (xi) o Japão que era uma ameaça econômica prioritária nos textos de Zoellick em meados da década de 1990 passou a ser construído em uma dimensão exclusivamente positiva, enquanto aliado, e com foco na segurança no artigo de 2000; e (xii) a China deve ser integrada ao regime econômico liberal por meio de condicionalidades rígidas e mecanismos de controle de implementação dos princípios liberais.

3.5.5. Paul Wolfowitz

O coordenador dos Vulcans nos assuntos de defesa era, inegavelmente, Paul Wolfowitz. *Protégé* do estrategista nuclear Wohlstetter, Wolfowitz é Phd em Ciência Política pela Universidade de Chicago e liderança intelectual neoconservadora. É considerado o membro mais ideológico da equipe de assessores de W. Bush. Conforme Dietrich (2005), Wolfowitz acreditava que os EUA devem ser fortes e ativos para responder a ameaças e prover liderança, sendo o país uma força boa e necessária para o mundo.

Conforme Mann (2004), a tese de doutorado de Wolfowitz destacava o perigo de que programas de dessalinização no Oriente Médio propiciassem capacidades nucleares. Na década de 1970, Wolfowitz se considerava um anti-Kissinger, particularmente pela ideia kissingeriana de remover a moralidade da política externa.

Durante o governo Ford, Wolfowitz foi um dos dez membros linha-dura do exercício Time B (“Team B”) da *Central Intelligence Agency* (CIA), exercício que desafiou estimativas de inteligência da época que embasavam a política da *détente* de Nixon e Ford com os soviéticos.²²⁸ Conforme o Team B, a União Soviética caminhava para a dominação global e estava disposta a lutar uma guerra nuclear se fosse necessário. (DAALDER, LINDSAY, 2003).²²⁹ As conclusões do exercício foram vazadas para a imprensa e ofereceram munição para o ataque dos conservadores contra o *Strategic Arms Limitation Talks* (SALT), promovendo um dos principais interesses da iniciativa: reverter a queda nos gastos de defesa.

²²⁸ Conforme Immerman (2010, p. 203). “The CIA failed to take into account in its assessments the Soviet’s terrifying technological advances in weaponry, it charged, and it downplayed the Kremlin’s quest for global hegemony.” Para Wolfowitz, o Team B, demonstrou ser possível uma visão diferente das motivações soviéticas que aderiu muito mais ao comportamento soviético. (IMMERMAN, 2010, p. 203).

²²⁹ Conforme Daalder e Lindsay (2003, p. 26), o exercício é um caso clássico de análise de pior cenário que não reconhecia as debilidades políticas, demográficas e econômicas que corroíam o sistema soviético.

Na década de 1970, Wolfowitz destacava o Golfo Pérsico e o Iraque como potenciais grandes ameaças, sobretudo pela falta de poder dissuasório do ocidente na região e por envolver as reservas vitais de petróleo do mundo. (IMMERMAN, 2010, p. 205). A surpresa estratégica da revolução iraniana deixou Washington mais receptiva aos conselhos de Wolfowitz (MANN, 2004; IMMERMAN, 2010, p. 205).

Nos governos de Reagan e H. Bush, ele serviu em posições elevadas dentro do Departamento de Estado e do Departamento de Defesa, em particular na formulação de política para a Ásia, quando participou dos debates internos do governo Reagan sobre os termos da parceria entre os EUA e a China contra a URSS. Wolfowitz ficou conhecido, no governo Reagan, por considerar que a China necessitava mais da ajuda dos EUA do que o contrário e que Washington deveria ser mais dura nas barganhas com Pequim. (DIETRICH, 2005).

No governo H. Bush, ele foi coordenador de *policy* do Pentágono. Nesse período, o escritório de Wolfowitz enfocava em questões geoestratégicas, em contraposição ao padrão histórico mais voltado a atividades burocráticas e negociais:

In most administrations the Pentagon policy directorate concentrates on mundane fare such as negotiating basing rights and arms sales, but Wolfowitz's seven hundred-person team was encouraged by Cheney to think big. Aided by Principal Deputy Undersecretary of Defense Policy I. Lewis "Scooter" Libby, Wolfowitz focused on the geostrategic issues that he preferred. (DORRIEN, 2004, p. 27).

Wolfowitz é considerado a principal influência do DPG de 1992, ou "Doutrina Wolfowitz" (*Wolfowitz doctrine*), documento já discutido que estabeleceu a *rationale* de apoio à preponderância do poder militar dos EUA e dos decorrentes elevados gastos em defesa no pós-Guerra Fria (DIETRICH, 2005). O DPG 1992 ilumina as grandes linhas do pensamento de Wolfowitz (ROBERTS, 2015, p. 7).

Com a derrota de H. Bush nas eleições de 1992, Wolfowitz saiu do governo e passou a participar do debate público sobre a política externa dos EUA. Ele participou junto a Donald Rumsfeld da *Commission to Assess the Ballistic Missile Threat*, essencialmente um novo exercício "Team B" que concluiu que a comunidade de inteligência subestimou a ameaça de ataques de mísseis balísticos contra os EUA por países como Coreia do Norte, Irã e Iraque (DAALDER, LINDSAY, 2003, p. 27). Na década de 1990, Wolfowitz assinou diversas cartas do PNAC, como a declaração de princípios, a defesa de Taiwan e as cartas demandando a derrubada de Saddam Hussein no Iraque.²³⁰ Na leitura de Wolfowitz, foi um erro não ter

²³⁰ Em dezembro de 1997, passou a defender explicitamente a derrubada Saddam Hussein, no Iraque, por meio da força militar (SOLOMON, 2007, p. 70).

derrubado Hussein na Guerra do Golfo de 1991 de H. Bush (DAALDER, LINDSAY, 2003). Esse estrategista foi também o principal assessor de política externa da campanha republicana de Dole, em 1996.

Em relação à China, no final da década de 1990, Wolfowitz a considerava como potência ascendente que poderia repetir o padrão alemão e japonês de ascensão do início do século XX, o qual conduziu a guerras e ao desequilíbrio da ordem internacional, o que gerou revoluções e massacres. Conforme Heilbrunn (1999/2000, p. 53), Wolfowitz interpreta a China “[...] as a modern-day Wilhemene Germany – a rising power that whatever the blandishments the United States can offer, will seek to take over Southeast Asia, or, at a minimum, reduce, if not, eliminate, American influence in the region, while bullying Japan and other U.S. allies.” *Pari Passu*, Wolfowitz considerava que a China ainda não era uma grande potência e a sua integração comercial, como a entrada na OMC, era benéfica tanto aos interesses econômicos dos EUA quanto às forças intestinas chinesas que favoreceriam a democracia dentro do país.

Wolfowitz foi, entre 2001 e 2005 no governo W. Bush, o número 2 de Rumsfeld dentro do Departamento de Defesa. Ele é considerado o principal arquiteto da Guerra do Iraque de 2003, tendo defendido horas depois do ataque de 11 de setembro de 2001 que o primeiro alvo de W. Bush deveria ser Saddam Hussein.

*

No importante artigo “Managing Our Way To a Peaceful Century” de 1997, Wolfowitz critica a mínima discussão de política externa nas eleições de 1996 que simbolizava uma: “[...] tendency to think that foreign policy no longer matters, and if it matters at all it is largely just a matter of trade policy” (WOLFOWITZ, 1997, p.45). Wolfowitz compara o otimismo do seu tempo, o final do século XX, com o otimismo do final do século XIX, ambos criados por períodos excepcionais de crescimento econômico e progresso tecnológico que: “[...] generated great hopes for the coming century” (WOLFOWITZ, 1997, p. 45). Em particular, ele relembra argumentos prévios às duas grandes guerras do século XX, de que a guerra entre grandes potenciais era cada vez mais improvável. No entanto, ele relembra:

The 20th century did not, of course, unfold as it appeared to promise. By its midpoint it was already the bloodiest century in history, and a very large fraction of that bloodshed can be attributed ultimately to the failure to deal with the emergence of the new powers— Germany in Europe, Japan in Asia. (WOLFOWITZ, 1997, p. 48)

Wolfowitz estabelece que a tragédia do século XX decorreu da falha em administrar a ascensão das novas grandes potências: Alemanha e Japão. A administração da ascensão dessas potências deveria ter ocorrido do modo mais breve possível, isto é enquanto ocorria o acelerado

progresso pacífico de ambas na virada do século XIX para o século XX. O otimismo gerou o comportamento imprudente no curto prazo que culminou na ascensão da ameaça e, ao final, no naufrágio da grande guerra. Ele então segue a analogia e afirma que as escolhas de hoje, no caso 1997, vão determinar o futuro do século XXI:

The world faces a choice not unlike the one it faced at the end of the last century. Depending on how we make that choice, the next century could bring unprecedented peace among the major powers [...]. But if we manage badly, the next century could eclipse the twentieth as the bloodiest century in human history. (WOLFOWITZ, 1997, p. 44)

Segundo ele, a situação na Ásia é muito similar à da ascensão do Japão e da Alemanha no início do século. Ambos os cenários envolviam um crescimento econômico espetacular que criava novos poderes econômicos e possivelmente novos poderes militares, combinação em curso na Ásia: “Today, the same spectacular economic growth which is reducing poverty, expanding trade and creating new middle classes is also creating new economic powers and possibly new military ones as well—a circumstance particularly true in Asia.” (WOLFOWITZ, 1997, p. 47). Wolfowitz, porém, pontua que as escalas asiáticas são muito mais elevadas que as europeias – três províncias chinesas são maiores do que a Alemanha reunificada – aumentando o impacto de um eventual novo erro na administração da ascensão de grandes potências.²³¹

Wolfowitz considera, então, as similaridades e diferenças do caso da China com o caso da Alemanha: “The emergence of China by itself would present sizable problems; the emergence of China along with a number of other Asian powers presents an extremely complex equation. In the case of China, there is the additional problematic element of China's outsider status. The obvious and disturbing analogy with the last turning of a century is to the position of Germany [...]” (WOLFOWITZ, 1997, p. 47). Assim como a Alemanha imperial, a China percebia a negação do “seu lugar ao sol”, que se somava ao sentimento nutrido de ter sido destrutada pelas outras potências, o que culminaria na busca pelo seu “lugar merecido” por meio da assertividade nacionalista. (WOLFOWITZ, 1997, p. 47-48).

Ele repisa que não os erros do século XX não devem ser repetidos e que, para isso, os próximos dez anos seriam cruciais: “If we don't make good use of the next ten years, events may begin to spin out of our control.” (WOLFOWITZ, 1997, p. 51). O estrategista descreve as principais características do sistema internacional emergente. A primeira é que a possibilidade da guerra entre as grandes potências não pode ser descartada; ainda não é possível declarar que a história acabou. A segunda característica trata da prematuridade da conclusão de que estava

²³¹ Wolfowitz pontua que outros países têm potencial de serem muito mais fortes no futuro, citando Rússia e Irã.

em curso uma difusão continuada de poder para fora dos Estados-Nacionais. A terceira é que o grande perigo não é tanto uma nova Guerra Fria, mas um cenário de oposição de coalizões. As duas grandes guerras do século XX emergiram a partir da formação de coalizões revisionistas: “Alone, any of the newly emerging powers (including China) may be a long way from being able to challenge the United States, much less a coalition of the democracies. But a group of new powers might be able to present such a challenge much sooner.” (WOLFOWITZ, 1997, p. 51).

Wolfowitz considera ser concebível uma coalizão revisionista entre China, Rússia e Irã, países que, mesmo tendo objetivos individuais singulares, poderiam se aliar para mudar o *status quo* internacional. Ele considera que os EUA e os seus aliados deveriam agir para impedir a formação dessa aliança: “One objective of Trilateral diplomacy must be to prevent that kind of hostile coalition from forming.” (WOLFOWITZ, 1997, p. 50).

A quarta característica do sistema internacional emergente é a transição de poder. Conforme Wolfowitz, o poder estava migrando da Europa e da América do Norte para a Ásia, bem como, em menor escala, para a América do Sul. O poder também estaria migrando dentro da Ásia, do Japão para países em desenvolvimento da região em particular a China.²³² Essa transição era gradual e estaria nos seus primeiros estágios: “Power, in short, is shifting away from the Trilateral countries. The process is still, of course, at a relatively early stage, It will be several decades before the developing countries of Asia really catch up with the advanced economies [...] the change under way is an enormous one.” (WOLFOWITZ, 1997, p. 51). Wolfowitz pontua que, embora esse seja um processo longo e gradual, as mudanças começarão a ser sentidas muito antes da nova distribuição de poder ficar completa.

A quinta característica, reflexo da anterior, é a ideia de que por certo período de tempo a Europa, o Japão e a América do Norte terão preponderância de poder econômico, de modo que se puderem coordenar suas políticas com alguma efetividade podem administrar a integração das potências emergentes: “If they can coordinate their policies with some effectiveness they may provide a powerful base on which to integrate the newly emerging countries, including China, into a stable international system. But that preponderance is almost certainly a wasting asset.” (WOLFOWITZ, 1997, p. 51).

²³² “[...] is that power is gradually shifting: from Europe and North America to Asia and, to a lesser extent, to Latin America; and within Asia from Japan to the developing countries of the region and particularly to China.” (WOLFOWITZ, 1997, p. 50-51).

A sexta e última característica do sistema é que as mudanças que estão propiciando a ascensão de potências como a China também estão gerando mudanças dentro desses países. Wolfowitz considera existir uma tendência de expansão da democracia liberal. Ele indica que: “If the new powers do become more democratic, they are likely also to have a larger stake in preserving the status quo.” A tese, porém, não é a da paz democrática, porquanto Wolfowitz pontua existirem democracias belicosas, citando o próprio caso dos Estados Unidos e pontuando que uma China democrática não necessariamente será pacífica:

Although it is difficult to find examples of democracies fighting wars against one another, it is not difficult to find examples of democracies, including the United States, behaving with bellicose aggressiveness. A China that is governed more democratically might, for example, have a foreign policy that would reflect popular nationalist pressures. (WOLFOWITZ, 1997, p. 52).

Wolfowitz então delinea as implicações, ou prescrições, dessa sua análise sobre a dinâmica do sistema internacional. A primeira implicação é que os EUA precisam continuar balanceando poder, principalmente na Ásia: “First is the need for the United States to continue to play a balancing role in Europe and, particularly, in Asia.” (WOLFOWITZ, 1997, p. 52). Nesse balanceamento, porém, é necessário agir com flexibilidade, de modo a formar coalizões contra os esforços de perturbar o status quo. Contudo, isso seria difícil no contexto doméstico dos Estados Unidos, aquele tempo, sem uma ameaça clara: “During the Cold War, opposition to Soviet expansion provided a widely accepted rationale for a much broader US security role.” (WOLFOWITZ, 1997, p. 53)

A segunda implicação é que os países ocidentais precisam cooperar enquanto ainda têm preponderância de poder econômico: “[...] cooperation among them will be important in managing the transition to a new distribution of power. Although the purpose of such cooperation is strategic, the cooperation required is not primarily military.” (WOLFOWITZ, 1997, p. 53). Wolfowitz critica a falta de visão estratégica na interação com a China, indicando que a maior ameaça à cooperação entre os aliados trilaterais é a competição por vantagem econômica: “If China finds that it can pick off the Western countries one by one, awarding contracts to Airbus when it doesn't like American policy [...] none of us will have much influence.” (WOLFOWITZ, 1997, p. 54). Ele afirma ser necessário que os aliados reconheçam que há aspectos mais fundamentais em jogo do que apenas benefícios econômicos: “Avoiding such a course requires a recognition by all the advanced democracies that something more than commercial advantage is at stake. It requires a recognition by Europeans that developments in

Asia, remote as they may appear, are matters not merely of regional concern but of global strategic concern as well.” (WOLFOWITZ, 1997, p. 54).²³³

A terceira implicação é o compromisso com valores democráticos. Os valores comuns esposados pelos países trilaterais poderiam ser instrumentos para moldar a transição para a nova distribuição de poder. Ao discutir esse aspecto, Wolfowitz defende as relações econômicas normais com a China, afirmando que a revogação da MFN prejudicaria os interesses econômicos dos Estados Unidos, mas também Taiwan, Hong Kong, e o crescente setor privado chinês: “[...] which are among the most important forces that have the potential to move China in a more democratic direction.” (WOLFOWITZ, 1997, p. 54-55).

A quarta implicação é a necessidade de sustentar as alianças criadas na Guerra Fria: “[...] there is still a need for the basic alliance structure that was created for other purposes during the Cold War. This is particularly true in Asia [...].” (WOLFOWITZ, 1997, p. 55).

Ao final do artigo, Wolfowitz cita os desafios de cooperação trilateral, sendo eles: “(1) getting Asia right; (2) getting Russia right; (3) mastering the revolution in military technology; (4) preserving energy security (or getting the Persian Gulf and Central Asia right); (5) getting the right relationship with the Moslem world; and (6) reducing the role of nuclear weapons.” (WOLFOWITZ, 1997, p. 56). Wolfowitz, então, afirma que a sua discussão no texto ficará restrita aos três primeiros desafios.

Ao comentar o primeiro desafio, ele indica que Ásia: “Getting Asia right means getting China right, but it means much more than that.” (WOLFOWITZ, 1997, p. 57). Nessa discussão, Wolfowitz demonstra preocupação em não secundarizar os aliados asiáticos ao focar no relacionamento com a China: “[...] there is a danger of becoming so mesmerized by China's importance that we neglect the rest of Asia.” (WOLFOWITZ, 1997, p. 57). Desse modo, ele argumenta: que o restante da Ásia tem importância em si mesmo; que muitos países asiáticos são parceiros naturais dos aliados trilaterais; e que as relações com a China são costumeiramente melhores quando os Estados Unidos têm boas relações com o resto da Ásia, particularmente com o Japão.

Wolfowitz propõe o uso do pragmatismo nas relações com a China por meio da incorporação de três abordagens: a cooperação em questões específicas, como evitar uma guerra na península coreana; barganhas duras em assuntos em que os interesses são divergentes; e a

²³³ Destaque-se a similaridade da linguagem de Wolfowitz em relação à de Blackwill na busca por persuadir o Japão, Austrália e Coreia a adotar uma visão mais ampla da Ásia (Cf. BLACKWILL, 2000).

oposição ao uso da força, situação que se aplica a Taiwan. Ele afirma que: “As important as China is to the Trilateral countries, the Trilateral countries are just as important to China. [...] the relationship with China is very much a matter of bargaining and negotiating, a point that the rather bland term ‘engaging’ tends to obscure.” (WOLFOWITZ, 1997, p. 58).

O autor afirma que a *One China Policy* é positiva e deve continuar, porquanto demonstra uma oposição ao uso da força pela RPC e também a oposição à independência de Taiwan. Essa política propicia “comprar tempo” e possibilita que o assunto seja resolvido pacificamente no futuro.

Ao discutir o desafio de abordar a Rússia corretamente, Wolfowitz argumenta que Moscou deveria deixar de ler a expansão da OTAN com as lentes da propaganda soviética da Guerra Fria e passar a focar no Leste da Ásia, tendo em vista a sobreposição de interesses russos e ocidentais no oriente:

We are told that the Russians can't accept NATO expansion because they have an image of NATO that was created by four decades of propaganda by the old Soviet regime. It is time [...] to replace that old myth with the new reality of a Russia that has enormous common interests with the Trilateral countries in promoting stability in Asia, particularly in East Asia. (WOLFOWITZ, 1997, p. 59)

Wolfowitz argumenta que os Estados Unidos devem reconhecer a Rússia como um poder do Pacífico na APEC e envolver o país na resolução de conflitos no Nordeste da Ásia, bem como fomentar a cooperação russa com o Japão. Wolfowitz afirma que em um eventual conflito entre Rússia e China os Estados Unidos deveriam estar preparados para ajudar a Rússia: “And, just as we leaned toward China when it appeared that it was threatened by the former Soviet Union, we should be prepared to lean toward Russia if it is threatened along its long border with China.” (WOLFOWITZ, 1997, p. 59).

No desafio do domínio da RMA, Wolfowitz argumenta, a partir da experiência histórica e da situação tecnológica de seu tempo, ser necessário manter a inovação militar e também estabelecer controles em tecnologias de uso dual:

[...] the need to sustain innovation in military technology and in the operational employment of new technologies. [...] controls over some of the most advanced commercial technologies, despite the enormous political and technical difficulties in making such controls effective. (WOLFOWITZ, 1997, p. 60).

Por fim, Wolfowitz defende a necessidade de suporte do público doméstico dos três aliados para as políticas propostas, destacando ser fundamental sustentar alianças como OTAN, EUA-Japão e EUA-Coreia. Essas alianças seguiam essenciais e ele afirma que o Japão não pode ser visto erroneamente a partir da ótica das disputas comerciais. (WOLFOWITZ, 1997, p. 62).

Ele então destaca a necessidade da visão de longo prazo, isto é, colocar interesses comuns de longo prazo na frente de interesses especiais de curto prazo:

Maintaining public support in the face of these challenges will not be easy, it will require demonstrations that the members of the alliances are capable of putting longer-term common interests ahead of short-term special interests, demonstrations that will be harder as long as people believe that the threat to the common interests is rather remote or even non-existent. (WOLFOWITZ, 1997, p. 62)

No artigo “Remembering the Future” de 2000, Wolfowitz argumenta que a disputa pelo “cargos” do George Kennan do pós-Guerra Fria seguia em curso. Após criticar leituras simplificadas do que foi a contenção, lembrando as divisões que o país passou durante a Guerra Fria, Wolfowitz reivindica as ideias do DPG de 1992. Ele argumenta que a ideia nuclear do documento tornou-se lugar comum, exceção feita à corrente minoritária novo-isolacionista de direita. Conforme Wolfowitz:

[...] this new consensus [...] reflects a recognition that the United States cannot afford to allow a hostile power to dominate Europe or Asia or the Persian Gulf; that the safest [...] way to prevent this is to preserve the U.S.-led alliances that have been so successful [...] at keeping Americans engaged, allies reassured, and aggressors deterred. (WOLFOWITZ, 2000).

Wolfowitz cita que a Guerra Fria trouxe lições importantes, como a importância da promoção da democracia para a promoção dos interesses estadunidenses: “What is more impressive is how often promoting democracy has actually advanced American interests. Democratic change not only weakened our enemies, but helped strengthen our friends.” (WOLFOWITZ, 2000). Ele lembra, porém, que os EUA precisam proceder por interação e direcionamento, não pela imposição e que os exemplos do Japão e Alemanha podem ser enganadores, visto que nos dois casos suas sociedades avançadas economicamente haviam perdido total confiança em suas próprias instituições. Outras lições citadas por Wolfowitz da Guerra Fria são: a dissuasão funciona; a vocação dos EUA para alianças; e a importância de princípios no que diz respeito à atuação internacional.

Ao final, Wolfowitz faz uma avaliação do desafio da China, o qual associa às ascensões do Japão e Alemanha no século XX:

There is no issue facing us today in which the past weighs more heavily on the present and on future prospects than that of our relationship with the People's Republic of China (PRC). China is an emerging major power, but it has not yet become one. Persuading an emerging power that the status quo should be changed only peacefully has always been a challenge historically, and the failure to do so with Germany and Japan in the last century had catastrophic consequences. (WOLFOWITZ, 2000)

Segundo Wolfowitz, a ascensão da China vai gerar desafios para os Estados Unidos, mas é melhor estar perante uma China forte do que uma China fraca, e ele afirma que o colapso

da China não seria do interesse dos Estados Unidos. Wolfowitz considera que a China passa por uma transição interna, similar à dos tigres asiáticos. Após citar que a China em 2000 não era mais uma sociedade tão fechada em que o partido dominava tudo, ele menciona o interesse dos Estados Unidos na abertura da China: “Although our capacity to influence the process is limited, the United States has a fundamental strategic interest in encouraging greater openness.” (WOLFOWITZ, 2000). Wolfowitz também pontua que a *One China Policy* seguia sendo a melhor alternativa para a questão de Taiwan.

*

Nesses textos, Wolfowitz expressa uma série de ideias. Entre as teses apresentadas estão: (i) a China, não a Rússia, é a ameaça estatal crítica aos interesses de longo prazo dos Estados Unidos; (ii) o poder está mudando gradualmente do Ocidente para a Ásia; e dentro da Ásia está saindo do Japão e passando para a China; (iii) o teatro estratégico principal é a Ásia, sendo necessário balancear poder na região, sendo outras regiões chave a Europa e o Oriente Médio; (iv) os EUA e os seus aliados devem aproveitar a “janela de oportunidade”, período breve nos anos subsequentes a 1997 em que teriam mais poder, para administrar ascensão da China e de outras potências; (v) as alianças tradicionais são chave para administrar a ascensão das potências, sendo que os EUA e os seus aliados devem agir em bloco perante a China, evitando o foco em benefícios de curto prazo de cada país; (vi) o maior risco sistêmico não é o surgimento de um novo competidor estratégico, mas o da emergência de coalizão antagônica e os EUA e os seus aliados devem impedir uma formação de coalizão revisionista envolvendo particularmente China, Rússia e Irã; (vii) a proposta de parceria entre os EUA e a Rússia contra a China, a inversão do triângulo estratégico da década de 1980, e o estímulo à Rússia para enfocar no Pacífico e no Leste da Ásia; (viii) o Japão deve ser visto com lente estratégica, não a partir da perspectiva comercial; (ix) a democratização avança, sendo possível na China, mas há democracias belicosas;²³⁴ (x) a legitimação de relações econômicas normais com a China; (xi) os EUA precisam investir em tecnologia militar e precisam estar na fronteira tecnológica em temas como RMA; (xii) os EUA devem organizar um embargo de tecnologia de uso dual; (xiii) a preocupação constante com o futuro de longo prazo, logo com a grande estratégia, aspecto associado à necessidade de priorizar os impactos de longo prazo nas ações nos anos subsequentes ao seu texto de 1997; (xiv) a leitura complexa da relação dos Estados Unidos com a China e a necessidade dessa relação ser vista sem jargões; (xv) a competição geopolítica

²³⁴ Nesse sentido, Wolfowitz não subscreve à tese da “paz democrática”.

permanece, ainda que desponte, de tempos em tempos, expectativas elevadas e irreais que terminam por propiciar espaço para guerras e tragédias.

3.5.6. Donald Rumsfeld

Antes de ocupar cargos no alto escalão do governo Nixon e no governo Ford, Donald Rumsfeld havia sido piloto naval na década de 1950 e congressista na década de 1960.²³⁵ Ele se tornou conhecido por sua profunda experiência em disputas burocráticas. Segundo Nixon, Rumsfeld era “[...] an operator.” (*apud* MANN, 2004). No governo Ford, como secretário da Defesa, ele e Dick Cheney foram os dois principais opositores, dentro do governo, à política de *détente* conduzida por Kissinger desde os anos Nixon. Entre a sua saída do governo Ford e o retorno ao governo W. Bush, ele manteve influência dentro do partido Republicano e tentou, sem sucesso, ser candidato à presidência pelo partido em 1988 e 1996. Desde os anos Ford, ele ficou conhecido como um fervoroso “falcão” em matéria de política externa: “[...] a champion of American military power.” (MANN, 2004, p. 4).

Na segunda metade da década de 1990, coordenou a “Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to America”, conhecida como Rumsfeld Commission. A comissão, interpretada como exercício similar ao “Team B”, teve como resultado um relatório linha dura, o qual indicava, contra as estimativas da CIA, ser alto o risco de ataques de mísseis balísticos aos EUA. Rumsfeld também contribuiu para o “Report of the Select Committee on U.S. National Security and Military/Commercial Concerns with the People’s Republic of China”, relatório conhecido como *Cox Report*.

A partir de 1996, ele forjou uma parceria com Paul Wolfowitz. Rumsfeld foi o presidente nacional da campanha do republicano Robert Dole em 1996 quando Wolfowitz serviu como o principal assessor em política externa e propugnou as principais posições de Dole (SOLOMON, 2007, MANN, 2004). Segundo Solomon (2007, p. 17): “Rumsfeld and Wolfowitz found themselves compatible on foreign policy and national security issues. Both were confrontational hawks on foreign policy; both favored a strong national defense.” Wolfowitz e Rumsfeld voltaram a trabalhar na campanha de W. Bush, quando Rumsfeld liderou um grupo mais secreto para discutir a defesa de mísseis. (SOLOMON, 2007, p. 18). Segundo Mann (2004), Rumsfeld não participou das reuniões dos vulcões por ser muito experiente para

²³⁵ Quando congressista, Rumsfeld demonstrava ódio a clichês e apreciava deixar desconcertados aqueles que faziam discursos recheados de jargões. (MANN, 2004). A prática relembra a de Kissinger, segundo Gaddis (2009), que apreciava jogar papéis em alunos que haviam feito trabalhos medíocres.

aquele círculo de discussão. Ainda nos anos 1990, Rumsfeld assinou três cartas do PNAC, a declaração de princípios e as duas relacionadas à mudança forçada de regime no Iraque.

*

Antes do governo W. Bush, há poucos textos disponíveis de Rumsfeld explicitando sua visão de mundo. Conforme descrição de Scowcroft (*apud* WOODWARD, 2004, p. 28), Rumsfeld era reservado e quase impossível de ser lido. Um documento, o discurso “Strategic Imperatives in East Asia” de março de 1998, bem como as notas *snowflakes* oferecem uma aproximação ao pensamento de Rumsfeld.

No discurso de 1998, Rumsfeld reverencia Hans Morgenthau e inicia tratando do tema da “liderança estratégica”, a qual contrapõe à liderança aleatória que trata cada assunto com isolamento e dissociado do contexto maior ou de uma direção estratégica. Em contraponto, os grandes líderes buscavam objetivos de longo prazo:

In the grand sweep of history, great leadership has always been strategic. The essence of strategic leadership is the process of examining events in their many dimensions; testing immediate issues in the context of broader long-term goals; establishing priorities based on a balance among importance, urgency, and achievability-and then pursuing policies in the nearer term aimed at securing the long-range objectives. (RUMSFELD, 1998a)

Em seguida, ele argumenta que os EUA são uma nação do Pacífico que “[...] has a vital stake in Asia”. Segundo ele, a estabilidade global e a segurança dos Estados Unidos (*our own security*) dependem dos compromissos na Ásia. Embora lamente a falta de clareza no mundo contemporâneo em relação a países amigos e inimigos, Rumsfeld afirma que os EUA devem avançar seus interesses nacionais em meio a oscilações e ambiguidades, na qual uma coisa, porém, é clara: “[...] for the foreseeable future, Asia must be in the top tier of those priorities. [...] [Asia is] the dynamic, vital, often troubled, but enormously promising center of changes that are dramatically re-shaping the world.” (RUMSFELD, 1998a)

Conforme Rumsfeld (1998a) a China é o grande desafio do Século XXI: “The great challenge for the next century is China. It is vital that we carefully define our strategic objectives with regard to the People's Republic of China.”²³⁶ Segundo ele, era necessário construir um ambiente externo que encorajasse a China a agir internacionalmente cada vez mais como um membro responsável da comunidade global.

²³⁶ Segundo Roberts (2015, p. 47), Rumsfeld percebia a China como potencial adversário estratégico, o que demandava a reestruturação do poder militar dos EUA para ser mais eficaz possível.

Rumsfeld indica que o consumo crescente de petróleo pela China poderia afetar o comportamento chinês: “With energy consumption increasing, the need for oil could well affect China's behavior with regard to its neighbors, the sea lanes, and nations such as Iran.” (RUMSFELD, 1998a). O poder militar chinês também estava em ascensão, existindo áreas em que os interesses da China coincidem com os dos EUA e áreas em que eles são dissociados.

Em contraponto a essa realidade complexa, Rumsfeld percebe o governo Clinton pautado por escolhas simplistas, maniqueístas, em relação a Pequim. Ele critica a linguagem imprecisa, amorfa, do debate engajamento e contenção e conclui que o governo Clinton: “It has not yet set forth a long-term strategy”.²³⁷ Rumsfeld critica os termos do debate atual:

Containment is not realistic. "Engagement," per se, is meaningless. With China, in the early 1950s, we were "engaged" in a brutal war on the Korean peninsula. Later we were "engaged" in a loosely structured partnership against Soviet aggression. We will continue to be "engaged" with China. The real question is not whether, but how, and to what ends. (RUMSFELD, 1998a).

Para o Rumsfeld de 1998, a China seria, no futuro, o potencial colosso da Ásia do ponto de vista estratégico e econômico. Porém, era o Japão que seguia sendo, naquele tempo, o colosso econômico, ainda que estivesse em recessão. Rumsfeld recomenda que o Japão seja percebido estrategicamente pelos Estados Unidos: “No two major nations have interests so congruent, and assets so complementary, as the U.S. and Japan.” (RUMSFELD, 1998a).²³⁸ Ao mesmo tempo, o país é a âncora da posição dos Estados Unidos na região: “Japan is the anchor of freedom and stability in East Asia, the key to the U.S. position in Asia, and an important pillar of our global strategy.” (RUMSFELD, 1998a). Rumsfeld explica que: “Our ability to deploy from Japan enables us to operate effectively in strength across Asia to the Persian Gulf.” (RUMSFELD, 1998a).

Rumsfeld pontua que os EUA como única potência mundial ainda vivem em um mundo de desordem e perigo e têm a oportunidade de contribuir para a paz e a estabilidade desde que: “[...] our diplomacy is backed by military capabilities appropriate to the next century.” (RUMSFELD, 1998a). Desse modo ele afirma que os EUA devem gastar mais em defesa, porquanto a quantia de 3% do PIB não era suficiente para manter o país na frente dos demais

²³⁷ Conforme o discurso de Rumsfeld (1997): “Unfortunately, the Administration's rhetoric has simplistically portrayed our choices on China as either "containment" or "engagement." It seems to prefer imprecise, even amorphous language rather than well-defined objectives. It has not yet set forth a long-term strategy.”

²³⁸ Rumsfeld (1997) também prescreve que: “If trade conflicts diminish, our shared strategic interests will stand out more sharply.”

países na exploração da Revolução nos Assuntos Militares, nas demandas da guerra informacional e nas necessidades de inteligência no mundo moderno.

Os memorandos curtos nos quais Rumsfeld expressava suas ideias ficaram conhecidos como *snowflakes*. Essas notas eram direcionadas para outros integrantes do governo, sobretudo do Departamento de Defesa, ou para ele mesmo (GORDON, TRAINOR, 2006). Uma importante snowflake é intitulada “Some additional thoughts on Asia”, de fevereiro de 1998, na qual Rumsfeld trata exclusivamente da China (Cf. Anexo D). Rumsfeld esboça várias ideias que havia apresentado no discurso de março de 1998, como a sobre a velocidade e magnitude da ascensão da China, bem como sobre a centralidade de Taiwan para a China: “Taiwan is the core issue for them. They will accept political and economic costs as necessary to not lose their position on Taiwan.” (RUMSFELD, 1998b).

Outras ideias são reelaboradas e apresentadas de modo mais direto e menos eufemístico. Ao discutir a vinculação entre o comportamento da China e o petróleo, Rumsfeld deixa a construção mais forte: “The need for oil could be a key driver in the PRC’s behavior, with respect to their neighbors and the sea lanes, as well international relations with countries like Iran and their role in proliferation.” (RUMSFELD, 1998). Rumsfeld também afirma que o objetivo da China é se tornar o principal ator na Ásia: “The PRC’s goal seems to be the preeminent player in Asia, which means that they would rival the United States in Asia. In addition, they intend to be a major player in the world.” (RUMSFELD, 1998b). Ao final da snowflake, ele critica a opacidade do orçamento militar chinês e afirma que:

In short, the PRC is seeking great power status. It is patient. It is determined to achieve economic growth. It is willing to have a somewhat smaller military force that is focused on higher technology and power projection in their immediate area, with Taiwan a core issue. Their patience is demonstrated by the wonderful comment by Cho En Lai when he was asked to interpret the French Revolution, and he said, “It is too soon to tell”. (RUMSFELD, 1998b).

Em 2000, Rumsfeld fez uma importante *snowflake* após se reunir com Andrew Marshall, estrategista admirado pelo próprio Rumsfeld e por Dick Cheney (Cf. Anexo E). Inclusive, quando retornou ao posto de secretário de Defesa do governo W. Bush, Rumsfeld imediatamente elevou ao máximo a posição hierárquica de Marshall dentro do Departamento de Defesa.²³⁹

²³⁹ Em fevereiro de 2001, Rumsfeld solicitava a elevação de Andrew Marshall dentro do DOD para que passasse a reportar diretamente a ele. Durante a gestão Rumsfeld do DOD de W. Bush: “[...] Marshall’s office did

Na reunião sobre inteligência estratégica (Cf. KENT, 1965) foi discutida a situação e as perspectivas de grandes potências. Rumsfeld (2000) anota que a Rússia, em função da demografia e economia, será fraca pelas próximas duas décadas, estava perdendo infraestrutura e a batalha da tecnologia: “Russia will likely be weak over the next 10 to 20 years.” (RUMSFELD, 2000).

Já a avaliação da China é que ela não tem uma boa demografia, mas é ambiciosa e interessada em alta tecnologia, pretendendo virar uma grande potência: “The PRC is ambitious. Its goal is to be a great power. They are interested in high technology. The issue is can the PRC move rapidly like Japan did between World War I and II?” (RUMSFELD, 2000).

Rumsfeld anota, como no seu discurso e na snowflake de 1998, que a China quer controlar o acesso ao mar e, em decorrência de suas necessidades de petróleo, buscaria arranjos estratégicos no Golfo Pérsico: “The PRC’s interest will be in controlling access to the sea. [...] China need oil imports, so it is logical for them to helping Iran and to fashion strategic arrangements in the Gulf.” (RUMSFELD, 2000).

A China, como a Rússia, desconfiaria do seu povo e por isso tem o desejo interno de poder centralizador. Pequim também percebia o uso da força de modo distinto dos EUA, entendendo que o uso não necessariamente levaria à escalada de ações bélicas, o que Rumsfeld considera um elevado risco para erros de cálculo.

Por fim, Rumsfeld sintetiza que os Estados Unidos devem pensar onde colocar seus esforços, apresentando o que caracteriza como a “abordagem de Andrew Marshall”: [...] The United States needs to be thinking about where it should be putting its efforts. The Andy Marshall approach suggests the U.S. should get interested in India and Australia and develop better relationships. (RUMSFELD, 2000, p. 1-3).

*

Outras *snowflakes* de Rumsfeld são extremamente interessantes, mas fogem do escopo temporal delimitado: os anos anteriores ao governo W. Bush. Observa-se no pensamento expresso por Rumsfeld algumas teses: (i) é a China, não a Rússia, a ameaça estatal crítica aos interesses de longo prazo dos Estados Unidos; (ii) a Índia, como a Austrália, deve ser percebida com mais interesse pelos Estados Unidos; (iii) o crescente consumo de petróleo da China estimula o interesse de Pequim em arranjos estratégicos no Golfo Pérsico; (v) a Rússia é uma

substantive work in two major area of particular interest to Rumsfeld, defense transformation and China” (SKYPEK, 2010, p. 21).

ameaça declinante; (vi) a preocupação constante com o futuro de longo prazo, o qual demanda lideranças estratégicas; (vi) a centralidade da aliança com o Japão para a estratégia global dos EUA; (vii) a complexidade da relação com a China e a necessidade dessa relação ser percebida sem jargões; (ix) o posicionamento da Ásia no topo das prioridades dos EUA no século XXI; (x) a China tem foco na modernização tecnológica militar; (xi) a necessidade dos EUA aumentarem seus gastos de defesa e modernizarem suas forças militares para impedir competidores de ficarem próximos em temas como a RMA.

3.5.7. Aaron Friedberg

O cientista político Aaron Friedberg, especializado em grande estratégia e na China, é autor influente no debate sobre a política para a China e um dos pupilos do estrategista Andrew Marshall (Cf. KREPINEVICH, WATTS, 2014).²⁴⁰ Na década de 1990, ele atuou como consultor do Departamento de Defesa e do National Security Council, tendo produzido relatórios para o ONA (KAGAN, KRISTOL, 2000). Em 2000, era diretor do programa de pesquisa em segurança internacional na Universidade de Princeton.

Friedberg subscreveu à carta de princípios do PNAC de 1997. Em 2001, assinou a carta do PNAC de 20 setembro de 2001 que estimulava o governo W. Bush a uma agenda ampla contra o terrorismo envolvendo derrubar Saddam Hussein. Entre 2003 e 2005, ele participou do governo W. Bush como assistente adjunto de segurança nacional e diretor de planejamento de política no escritório do vice-presidente Dick Cheney. O pensamento de Friedberg é indicador relevante para compreender o pensamento de Andrew Marshall, figura chave dentro do Pentágono por décadas, com particular relevância na gestão de Rumsfeld no governo W. Bush (Cf. KREPINEVICH, WATTS, 2014).²⁴¹

*

Friedberg apresenta em três textos sua análise sobre o cenário estratégico no pós-Guerra Fria. No primeiro deles, de 1993/94, ele argumenta que a Europa tinha relevância declinante em relação à economia e poder: “[...] Europe is not the world’s only concentration of wealth and power and, indeed, by early in the next century, it may no longer even be the most important one.” (FRIEDBERG, 1993/94, p. 7). Nesse sentido, Friedberg indica que na porção leste da

²⁴⁰ Friedberg trabalhou com Marshall nos anos 1980 e, no prefácio de sua tese, agradece a Marshall por plantar as sementes daquele trabalho.

²⁴¹ Alguns autores afirmam que para compreender as ideias de Andrew Marshall (classificado como o “Yoda”), em geral não explícitas no debate público, deve-se observar as ideias e os métodos de pensar dos seus alunos (classificados como os “Jedis”).

massa terrestre da Eurásia um novo sub-sistema multipolar estava emergindo dos destroços da Guerra Fria: “[...] this new Asian system could turn out to be far different from those of its European counterpart.” (FRIEDBERG, 1993/94, p. 7).

Nesse sentido, a situação na Ásia apresentava maior risco e praticamente inexistiam forças mitigadoras da competição estatal, tornando a região mais provável de se tornar, no longo prazo, campo para conflito entre grandes potências: “[...] in the long run it is Asia that seems far more likely to be the cockpit of great power conflict.” (FRIEDBERG, 1993/94, p. 7). Não havia na Ásia, como ocorria na Europa, um consenso sobre as lições da guerras, uma ordem política doméstica estável, nem uma experiência longa com diplomacia. Desse modo, a Ásia seria região propícia para processos que ocorreram no passado europeu, como dilemas de segurança intensos e competição entre potências que poderiam redundar em guerras de grande escala.

O sistema asiático ganharia progressivamente contornos multipolares, sistemas tipicamente mais instáveis (FRIEDBERG, 1993/94, p. 9), mas ao mesmo tempo existiam forças mitigadoras de tensões geopolíticas, como a expansão da democracia e da interdependência econômica, que também avançavam. Segundo o autor: “What is unfolding in Asia is a race between the accelerating dynamics of multipolarity, which could increase the chances of conflict, and the growth of mitigating factors that should tend to dampen them and to improve the prospects for a continuing peace.” (FRIEDBERG, 1993/94, p. 28). Friedberg avalia que o futuro está indeterminado, e que o cenário é repleto de incertezas e perigos. Os países asiáticos estavam concentrando esforços mais em preparações militares do que na busca por novas alianças e parcerias (FRIEDBERG, 1993/94, p. 30).

Nesse cenário, o principal player na Ásia era indiscutivelmente os Estados Unidos. Friedberg então indica que: “A precipitous withdrawal of U.S. forces in Asia or a marked worsening of U.S.-Japan tensions on economic issues would have broad ramifications.” (FRIEDBERG, 1993/94, p. 31). Esse cenário reafirmaria a crença daqueles que desconsideram o futuro do poder dos Estados Unidos na região e antecipavam o rápido crescimento do poder japonês: “One result would be na acceleration in the present East Asia arms buildup; another might be the coalescence of regional coalition aimed at containing Japan.” (FRIEDBERG, 1993/94, p. 31).

O maior perigo era a saída dos Estados Unidos da Ásia, porquanto: “American power is the linchpin that holds Japan in place.” (FRIEDBERG, 1993/94, p. 32). Friedberg considera

que o fato dessa saída acentuada ser equivocada e perigosa, não implica que seja um curso de ação que não será seguido pelos Estados Unidos, tendo em vista pressões domésticas por maiores cortes no orçamento de defesa, questões econômicas não resolvidas, bem como ocorrências de crises no Leste Europeu.

Os outros dois textos de Friedberg foram publicados em 2000. A análise do cenário asiático é distinta, mas a necessidade da presença militar estabilizadora dos Estados Unidos permanece como chave para a Ásia. No artigo “The Struggle for Mastery in Asia” Friedberg considera que nas próximas décadas é muito provável que os Estados Unidos se encontrem em uma competição geopolítica aberta e intensa contra a China. Essa competição já teria sido iniciada, inclusive.

Friedberg sustenta essa tese a partir de três premissas básicas. A primeira é que a China vai continuar como um Estado Nação coeso, não irá colapsar. A segunda é que, conforme relatório do Departamento de Defesa, a China quer ser o poder asiático proeminente, o que necessariamente implicaria remover os Estados Unidos dessa posição regional. A terceira premissa é que os Estados Unidos, embora tentem satisfazer certas demandas chinesas, não vão abandonar sua posição preponderante na Ásia. Friedberg argumenta que abandonar essa posição seria contraditório com o padrão da grande estratégia dos Estados Unidos de mais de cem anos: “To permit a potentially hostile power to dominate East Asia would not only be out of line with current U.S. policy, it would also mark a deviation from the fundamental pattern of American grand strategy since at least the latter part of the 19th century.” (FRIEDBERG, 2000a, p.17).

Desse modo, estavam lançadas, de modo inevitável, as sementes para a Luta pela Predominância na Ásia: “The combination of growing Chinese power, China’s effort to expand its influence, and the unwillingness of the United States entirely to give way before it are the necessary preconditions of a “struggle for mastery” in Asia [...]” (FRIEDBERG, 2000a, p.17).

Ao tempo do artigo de Friedberg, porém, o relacionamento sino-americano continha uma combinação de elementos cooperativos e competitivos. Do lado cooperativo, o autor elenca comércio, investimentos, intercâmbio estudantil, bem como diálogos militares. Já no lado competitivo, são citados os desacordos intensos sobre assuntos como direitos humanos e Taiwan.

No futuro, essa composição mudaria, de modo intenso, para a direção competitiva. As relações econômicas seriam mantidas, mas os fluxos de comércio e investimento seriam

distorcidos de modo crescente por considerações estratégicas. Essas duas potências ficariam envolvidas em uma competição militar aberta, visando um possível conflito entre si, provavelmente com uma disputa política pela Ásia Pacífico e em outras regiões (FRIEDBERG, 2000a, p.18).

Segundo Friedberg, esse futuro poderia ser construído por três caminhos distintos. Ou por meio de um único evento catalizador, como um enfrentamento em relação a Taiwan que gerasse perdas de vidas, o que culminaria em um vencedor e na busca pela vingança do perdedor. Outro caminho para chegar aquele futuro seria a deterioração gradual das relações por meio da acumulação de disputas menores. Por fim, um terceiro caminho seria uma degradação gradual pontuada por uma série de crises. (FRIEDBERG, 2000A, p.18).

Após essa avaliação, Friedberg passa a discutir os comportamentos atuais e prováveis da China no âmbito dessa competição estratégica. O primeiro ponto destacado é que o poder do mercado chinês é um instrumento de influência poderoso de Pequim: “Beyond its immediate neighborhood, the sheer size of the potential Chinese market has also helped to create powerful business lobbies favoring good relations with the PRC.” (FRIEDBERG, 2000A, p.19). Esses lobbies associados ao comércio com a China travam crises severas mesmo nos Estados Unidos: “Barring some truly severe crisis, trade with China will continue to exercise its muffling influence on American strategy.” (FRIEDBERG, 2000a, p.19).

Nesse sentido, Friedberg estima que os Estados Unidos mesmo que adotem uma abordagem abertamente competitiva contra a China teriam muita dificuldade de reunir outros países para segui-la:

[United States] would have great difficulty getting others to go along. This is not only because of genuine differences of perspective over how best to cope with China's increasing power and assertiveness, but also because each of the members of a potential coalition will be subject to its own domestic pressures. (FRIEDBERG, 2000a, p.19).

Desse modo, o crescimento econômico da China propiciaria a Pequim um amplo raio de instrumentos para influenciar outros países e dar seguimento à competição estratégica ante os Estados Unidos. (FRIEDBERG, 2000a, p.19).

Uma outra dimensão discutida por Friedberg é a militar. Conforme o autor, desde o colapso da União Soviética, o adversário comum de China e Estados Unidos, foi removida a base da aliança tácita sino-americana, fazendo com que, ao longo da década de 1990, Estados

Unidos e China passassem a perceber um ao outro como rivais potenciais.²⁴² (FRIEDBERG, 2000a, p. 21). A China já estaria reorientando seu foco militar para além de uma guerra nuclear contra a União Soviética desde 1985, passando a enfocar a possibilidade de guerras locais em sua periferia. A partir de 1991, com a Primeira Guerra do Golfo, a China ficou alerta com o impacto das novas tecnologias e seus planejadores passaram a considerar com intensidade a possibilidade de conflito com os Estados Unidos. Os Estados Unidos, porém, mudaram o seu foco de modo mais lento, sendo o provável ponto de virada Crise do Estreito de Taiwan de 1995/1996, na qual a China disparou mísseis balísticos no estreito. (FRIEDBERG, 2000A, p. 21).

O interesse da China no desenvolvimento de mísseis, dos mais diversos tipos, cresceu na década de 1990. Paralelamente ao aumento da força chinesa na matéria de mísseis, os Estados Unidos passaram a desenvolver e avançar na implementação de sistemas de defesa de mísseis, tanto localizados quanto nacionais. (FRIEDBERG, 2000A, p. 21).²⁴³ Friedberg cita, inclusive, que embora essa defesa de mísseis tenha sido estimulada inicialmente para desafios como o da Coreia do Norte ou Irã, a implementação de um *theater missile defense* (TMD) reduziria a confiança da China em intimidar países asiáticos pela ameaça do ataque nuclear.²⁴⁴ Essa implementação também complicaria esperanças de Pequim de derrubar as operações militares dos Estados Unidos no Pacífico Ocidental por meio do desmonte de bases fixas e instalações. É dito que o Japão protegido por um escudo defensivo seria mais livre para desenvolver suas capacidades ofensivas, inclusive armas nucleares; e que a implementação de um TMD em Taiwan, ou em seu entorno, anularia a maior ameaça da China contra a ilha, possivelmente abrindo caminho para a independência formal.²⁴⁵ (FRIEDBERG, 2000A, p. 22).

Friedberg então passa a discutir as diferenças estruturais de atuação da China e dos Estados Unidos em conflitos na região do Leste da Ásia. As situações operacionais dos dois

²⁴² “The weakening and subsequent collapse of the USSR removed the basis for this tacit Sino-American alliance, and also freed the two countries to devote more of their military resources to other potential rivals. Over the course of the 1990’s, they came increasingly to regard each other in just this light.” (FRIEDBERG, 2000a, p.21).

²⁴³ “At the same time that China has been augmenting its missile forces, the United States has been developing and moving toward the deployment of both national and theater ballistic-missile defense systems.” (FRIEDBERG, 2000A, p. 21)

²⁴⁴ Conforme Xuetong (1999), é interessante distinguir o TMD do National Missile Defense (NMD). Enquanto o primeiro tem um escopo restrito, propiciando a defesa de um campo de batalha com algumas centenas de quilômetros de diâmetro, um NMD teria o escopo de proteger toda a dimensão territorial do país. Por sua vez, um sistema *point defense* (PD) visaria proteger pequenos locais, com um raio de até 60 quilômetros.

²⁴⁵ “A Japan able to shelter behind a defensive shield might also feel freer to develop its own offensive capabilities, perhaps even including nuclear weapons. Last but not least, a TMD system deployed on or around Taiwan could blunt what is no China’s most potent threat against the island, perhaps opening the way for moves toward formal independence.” (FRIEDBERG, 2000a, p. 22)

países são muito distintas, porquanto a China pode operar por meio de linhas interiores de comunicação enquanto os Estados Unidos precisam projetar poder a longas distâncias:

In contrast to China, which in conflicts close to home would enjoy the benefits of interior lines of communication, the United States would have to control its forces at great distances from home and across a vast theater of operations. Even temporary disruptions could have devastating and potentially disastrous consequences. (FRIEDBERG, 2000a, p. 23).

Desse modo, o estrategista argumenta que os Estados Unidos, no presente e no futuro previsível, dependem das instalações no Japão e na Coreia do Sul. Se essas instalações, bem como outras em Singapura, Austrália e talvez nas Filipinas, puderem ser destruídas ou inutilizadas as capacidades de projetar poder dos Estados Unidos decaem precipitadamente. (FRIEDBERG, 2000a, p. 22).

Friedberg passa a considerar a questão da dissuasão. Por décadas os Estados Unidos prometeram defender seus aliados asiáticos, o que o faziam, até recentemente, a partir de posição de virtual imunidade de um ataque chinês ao solo dos Estados Unidos. O aumento das capacidades de mísseis de longo alcance chineses tendem a gerar questionamentos profundos na Ásia sobre a continuidade da utilidade do guarda-chuva nuclear dos Estados Unidos. Em um cenário no qual os Estados Unidos não levassem adiante um sistema de defesa de mísseis nacional, isso implicaria que um conflito poderia ser levado diretamente aos Estados Unidos, gerando dilemas como aqueles da Guerra Fria no qual os europeus se perguntavam se os Estados Unidos arriscariam uma guerra nuclear para protegê-los. Para Friedberg, a China atuaria como a União Soviética estimulando esse tipo de dúvida nos asiáticos em relação à continuidade do valor dos compromissos de segurança dos Estados Unidos. (FRIEDBERG, 2000A, p. 24).

Friedberg então discute a terceira dimensão dessa competição, que seria a político-diplomática: “The central issue of this particular contest would be the making and breaking of alliances.” (FRIEDBERG, 2000A, p. 24). O autor considera que a distância oceânica permite que os Estados Unidos sejam menos ameaçadores e que, com o aumento das capacidades chinesas, há uma forte tendência para os Estados asiáticos se aproximarem, bem como se aproximarem aos Estados Unidos para contrabalançar o poder chinês, preservando suas independências. No entanto, as sociedades do Nordeste da Ásia e do Sudeste da Ásia apresentam uma história longa de experiência com a preponderância chinesa. De modo que, se os Estados Unidos parecerem fracos, não confiáveis, possivelmente Estados da região vão tentar obter o melhor acordo possível com Pequim. Nesse contexto, o objetivo da estratégia chinesa

seria fazer com que a vantagem da distância geográfica dos Estados Unidos passe a ser uma desvantagem, enfraquecendo as relações dos Estados Unidos na região:

The aim of Chinese diplomatic strategy, therefore, will be to turn America's geographical remoteness from an advantage to a disadvantage, weakening existing American relationships and preventing the formation of new ones, feeding doubts about U.S. resolve and staying power, and making China's rise seem both as inevitable, and as unthreatening, as possible. (FRIEDBERG, 2000a, p. 24).

Friedberg também estima que a China tenderia a intensificar campanhas contra a hegemonia dos Estados Unidos, criticando o “imperialismo” econômico e cultural dos Estados Unidos. Ela despontaria como uma liderança crítica dos prejuízos da globalização. A política externa chinesa poderia ter um componente racional, defendendo um caso como “Ásia para asiáticos” e Pequim buscaria construir novas instituições que excluiriam poderes não-asiáticos. . (FRIEDBERG, 2000a, p. 25).

Friedberg avalia que a China inicialmente vai tentar consolidar sua posição no Norte e no Sul, antes de avançar para a resolução final dos assuntos estratégicos críticos para ela: Japão e Taiwan. (FRIEDBERG, 2000a, p. 25-26).

O autor conclui que, ao reconhecer a nova realidade da competição estratégica, a China está muito à frente dos Estados Unidos. Que a China na dimensão militar buscará desmontar o sistema de alianças dos Estados Unidos na Ásia e separar os Estados Unidos de seus atuais parceiros, fazendo os Estados Unidos operarem o mais longe possível daquela região do Pacífico. Friedberg pontua que a China será um desafio estratégico muito distinto do soviético, com muito mais capacidade de moldar o comportamento de outros países:

[...] China will be a very different kind of strategic competitor from the Soviet Union. The PRC's size, dynamism, and relative openness confer a much greater ability to shape the behavior of other countries, thus helping to dissuade the United States from confrontation, diminishing the effectiveness of any unilateral American attempt to use economic instruments against it, driving a wedge between the U.S. and the other advanced industrial nations, and enhancing China's own capacity to exert influence over the countries in its region. The threat all this holds out to American interests can be countered, but first it must be acknowledged. (FRIEDBERG, 2000A, p. 26).

O último texto de Friedberg a ser discutido é sua avaliação sobre as políticas que os Estados Unidos deveriam adotar na Ásia no contexto da ameaça da China. O artigo “Asian Allies: True Strategic Partners” foi publicado em 2000 no livro “Present Dangers” editado por Kagan e Kristol no âmbito do PNAC. No livro, a China desponta como a principal ameaça Estatal aos Estados Unidos.

O título do artigo de Friedberg é alusão crítica à declaração do Presidente democrata Clinton de que Estados Unidos e China buscariam uma “strategic partnership”. Conforme Friedberg, Clinton errou na política para a Ásia e, com o rótulo de parceria estratégica com Pequim, lançou a ilusão de amizade inexistente. O presidente democrata, na visão de Friedberg, repetidamente deteriorou os laços dos EUA com seus reais parceiros estratégicos asiáticos enquanto buscava melhores relações com a China (FRIEDBERG, 2000b, p. 197).

Para Friedberg, os EUA precisavam aprofundar as alianças tradicionais e ampliar suas alianças na Ásia, formando novas conexões com países da região: “[...] strategists will also need to consider the possibility of forging new links with other countries in the region.” (FRIEDBERG, 2000b, p. 198).

Friedberg explica, porém, que alianças não são um fim em si mesmo, mas meios para atingir objetivos estratégicos amplos. Tradicionalmente, os Estados Unidos buscam alianças para prevenir o domínio de qualquer porção da Eurásia:

Alliances are not, or should not be, ends in themselves; they are means for the attainment of larger strategic objectives. For the better part of the twentieth century the fundamental aim of American strategy, and hence the primary purpose of its alliances, has been to prevent the domination of either half of Eurasia (or, worse yet, both halves together) by a hostile power or coalition of powers. (FRIEDBERG, 2000b, p. 198).

Tendo em vista esse fim de prevenir o domínio de qualquer metade da Eurásia, Friedberg passa a discutir as regiões e as potências com capacidade para realizar esse domínio. Ele avalia que na Europa não há perspectiva, no presente ou no futuro previsível, de ascensão de um poder agressivo rompendo com a estabilidade regional.

A situação na Ásia é distinta. Após recontar que a região foi objeto de disputas entre Japão e Rússia na virada do século XIX para o século XX, Friedberg considera que atualmente o Japão não propicia uma ameaça desse tipo, porquanto está atado por restrições legais e políticas, bem como tem uma cultura hostil ao militarismo e ao imperialismo. Já a Rússia tem dificuldades geográficas perenes de atuar no leste, estando ainda mais fraca com a dissolução da União Soviética: ““Today's Russia has all the traditional liabilities of the Soviet Union and none of its advantages. Having discarded its universal ideology, and with a greatly weakened military and a moribund economy, Russia lacks the means with which to project power into Asia.” (FRIEDBERG, 2000b, p. 199).

Desse modo, Friedberg afirma que, com o colapso da União Soviética, somente a China oferece, nas décadas subsequentes, uma ameaça de se constituir enquanto poder predominante

na Ásia. A decorrência lógica é que o objetivo dos Estados Unidos deveria ser prevenir a hegemonia chinesa nessa região, sendo esse o objetivo das alianças dos EUA na região:

The collapse of the Soviet Union leaves China as the only country that could conceivably be capable, over the next several decades, of establishing itself as the preponderant power in Asia. It follows that the fundamental aim of American strategy in Asia must be not merely, as recent official statements would have it, to help dampen unnamed sources of "instability" in the region or, conversely, simply to promote "stability" for its own sake, but rather to prevent Chinese hegemony. The primary purpose of America's regional alliances, in turn, must be to assist in attaining this objective. (FRIEDBERG, 2000b, p. 199).

Para fundamentar essa tese da ameaça hegemônica, Friedberg explica que a China está ascendendo e tem um peso regional extraordinário no Leste da Ásia. Além disso, ele indica que as potências ascendentes são tipicamente perigosas, tendendo a romper com a ordem internacional existente, porquanto são relutantes em aceitar constrangimentos institucionais, divisões de fronteiras e outras hierarquias criadas quando elas eram relativamente fracas.²⁴⁶

O autor então considera ser provável que a China repita o padrão da Alemanha e dos Estados Unidos de busca pela dominação regional. Isso decorreria de situações singulares da China, como sua interpretação sobre o “século de humilhações”: "One hundred years of humiliation at the hands of European imperialists may have left the Chinese people with a lasting sense of vulnerability, sensitivity, and resentment towards outside oppressors [...]." (FRIEDBERG, 2000b, p. 201). Segundo Friedberg, esse período criou nos estrategistas chineses uma elevada atenção aos perigos da fraqueza (*danger of weakness*) nacional. (FRIEDBERG, 2000b, p. 201).

Outros aspectos que tornam provável que a China busque a dominação regional estão relacionados ao nacionalismo chinês e ao autoritarismo do regime. A China buscaria esse objetivo sobretudo enquanto continuar um país fechado do ponto de vista político e econômico; e tal situação prejudicaria os Estados Unidos gerando negação de oportunidades econômicas e recursos:

If Asia were dominated politically and economically by China, the United States might find its access to markets, investment opportunities, technology, and natural resources constricted or (especially in the event of a Sino American crisis or confrontation) denied. [...] A hostile China able to mobilize even a portion of these resources for its own purposes would be able eventually to mount a potent military challenge to the United States. (FRIEDBERG, 2000b, p. 203).

²⁴⁶ "Fast-rising powers tend to be disruptive of existing international order, in large part because they are reluctant to accept the institutional constraints, border divisions, and hierarchies of political prestige established when they were relatively weak." (FRIEDBERG, 2000b, p. 200).

Logo, os Estados Unidos precisariam desenhar uma estratégia para a China efetiva. As decisões, porém, não são simples, estando em um extremo, a postura relaxada de que a China não se tornará uma ameaça, enquanto no outro, a postura preemptiva de contenção. Conforme Friedberg, nenhuma das duas posturas garante um resultado de comportamento da China: "China may become an enemy, even if the United States treats it like a friend." (FRIEDBERG, 2000b, p. 204). Ele completa que a capacidade dos Estados Unidos de moldar o comportamento chinês é baixa: "As a general rule, our ability to control events is typically much smaller than we imagine it to be. When dealing with a country as large, old, complex, and potentially powerful (but also potentially unstable) as China, this is even more the case than usual." (FRIEDBERG, 2000b, p. 204).

Friedberg relembra a questão da distância entre a Ásia e os Estados Unidos para pontuar que erros relacionados à passividade ou ao afastamento da região provavelmente derrubariam a posição geopolítica obtida por Washington na região: "Unlike China, the United States is not an Asian power by virtue of geography, but rather as the result of a deliberate exercise of political determination." (FRIEDBERG, 2000b, p. 205). Ele pontua que a China tentará responder a essa condição estrutural com estratégias para gerar dúvidas nos aliados asiáticos sobre a efetividade da aliança com os Estados Unidos.²⁴⁷

Outra recomendação de Friedberg é que os Estados Unidos adotem uma política bifurcada. De um lado, devem tentar minimizar a probabilidade de ascensão hegemônica da China na Ásia, de outro, devem se preparar para enfrentar a China caso ela realize essa ascensão:

This dual objective should shape every aspect of American policy in Asia including the overall diplomatic stance; policies on trade, technology transfer, and export control; decisions about weapons system development, force posture and possible arms control agreements; and the approach to regional alliances. (FRIEDBERG, 2000b, p. 205).

O autor, então critica um foco bilateral ou regional restrito, indicando ser necessário uma compreensão ampla da Ásia para lidar com a China.²⁴⁸ Segundo Friedberg, é necessário incluir toda a porção Leste da Eurásia e sua periferia oceânica:

If the question is how best to deal with China, however, the scope of the discussion must be widened considerably to include the entire eastern half of the Eurasian landmass and its oceanic periphery. This, after all, is the realm that Chinese decision-

²⁴⁷ "In responding to such stratagems, the United States will have to act in ways intended to convince its current and potential allies, as well as the Chinese themselves, of its seriousness and steadiness of purpose." (FRIEDBERG, 2000b, p. 205).

²⁴⁸ "Discussions of American strategy in Asia tend to devolve quickly into detailed analyses of particular bilateral relationships or, at most, of the interactions among a small number of states in one or another sub-region (usually Northeast Asia)." (FRIEDBERG, 2000b, p. 206).

makers contemplate as they look outward in all directions from Beijing. (FRIEDBERG, 2000b, p. 206).

Friedberg então define que a Ásia deveria ser entendida como composta por cinco sub-regiões asiáticas interconectadas: o Nordeste da Ásia, o Sudeste Asiático marítimo, o Sudeste Asiático continental, o Sul da Ásia, e a Ásia central.²⁴⁹

A partir desses marcos, Friedberg classifica que Japão, Austrália e a República da Coreia devem ser tratados como aliados-chave dos Estados Unidos (*Core Allies*). A aliança com o Japão é, para o autor, uma “absolute necessity”. “[...] Japan is clearly the most important American ally in Asia and maintaining the U.S.-Japan alliance is therefore an absolute strategic necessity [...]” (FRIEDBERG, 2000b, p. 207). O autor avalia outros três cenários. O primeiro uma posição de neutralidade do Japão perante ascensão da China, a qual muito dificultaria para os Estados Unidos prevenir a dominação chinesa por toda a Ásia. O segundo cenário seria uma aproximação entre Pequim e Tóquio, cenário ainda mais prejudicial aos interesses dos Estados Unidos. Por fim, no cenário de um Japão independente dos Estados Unidos e assertivo perante a China haveria o risco de um conflito regional que traria os Estados Unidos. Friedberg então pontua que os japoneses estão com uma mentalidade de segurança maior que deveria ser canalizada para o fortalecimento da aliança com os Estados Unidos. Friedberg propõe que o Japão seja um parceiro mais igual, similar ao caso da Alemanha.²⁵⁰ Os Estados Unidos não deveria estimular o Japão a se tornar uma potência nuclear independente, mas seria positiva a cooperação no desenvolvimento de sistema de defesa de mísseis localizados.²⁵¹

Friedberg também avalia que a parceria estratégica com a Austrália é mais importante após o fim da Guerra Fria – tendo em vista a proximidade do país do Mar do Sul da China e do oceano Índico, possibilitando projeção de poder nessas “vital areas”.²⁵² A localização remota

²⁴⁹ "For purposes of strategic analysis, "Asia" ought therefore to be defined as consisting of five interconnected sub-regions arrayed around China [...]". (FRIEDBERG, 2000b, p. 206).

²⁵⁰ "One goal of American policy-makers over the next several years must be to present Japan's leaders with opportunities to channel these sentiments in directions that will strengthen the alliance rather than weakening it. The ultimate aim of these efforts should be to move the U.S.-Japan relationship closer [...] to being a true alliance between roughly equal partners. [...] the United States should seek a strategic relationship with Japan more like that which it has built over the past half-century with Germany." (FRIEDBERG, 2000b, p. 207).

²⁵¹ "Urging it to acquire an independent nuclear force, for instance, may go beyond these limits, while urging it to cooperate in the development of a theater ballistic missile defense system would not." (FRIEDBERG, 2000b, p. 208).

²⁵² Krepinevich também considera a Austrália como um ativo importante dos Estados Unidos e potencial locus para bases: "Because of its relatively high potential as a reliable and durable ally and its location on the periphery of both East and South Asia, Australia's value as a location for future US forward bases is likely to be high." (KREPINEVICH, 2000, p. 72).

da Austrália também poderia ser útil caso os Estados Unidos percam bases no Sudeste da Ásia (FRIEDBERG, 2000b, p. 209):

Australia's value as a strategic partner has increased since the end of the Cold War and will probably continue to grow in the years ahead. Australia is close enough to the South China Sea and the Indian Ocean that its cooperation could prove critical to American efforts at projecting and sustaining air and naval power into these vital areas. If the U.S. loses access to bases and facilities elsewhere in Southeast Asia, Australia will become even more important than it is today. [...] At the same time, Australia is sufficiently far away that it will remain relatively difficult for a continental Eurasian power to strike at it with ballistic missiles, cruise missiles or other forces. (FRIEDBERG, 2000b, p. 210).

Ao discutir a Coreia do Sul, Friedberg se preocupa com os rumos de uma reunificação, particularmente a indefinição em relação à política doméstica do país. Segundo Friedberg a reunificação poderia gerar alguns cenários, dentre eles uma deterioração seja das relações da Coreia com os Estados Unidos, seja uma deterioração das relações da Coreia com o Japão. Conforme o autor, os Estados Unidos deviam imediatamente fazer tudo o possível: “[...] to reduce the likelihood that unification will be followed by a deterioration in relations between its two main Northeast Asian allies.” (FRIEDBERG, 2000b, p. 210).

Friedberg, então, passa a discutir relações bilaterais de defesa, as quais os Estados Unidos mantinham com Singapura, Filipinas e Tailândia. Segundo o autor, os Estados Unidos deveriam cultivar boas relações com o Sudeste da Ásia e, para reduzir ansiedade sobre uma possível saída da região, poderia acordar o uso de locais ou bases em países da região: “Access to ‘places’, if not to ‘bases’, can also help the United States to maintain its peacetime military presence in the region”. (FRIEDBERG, 2000b, p. 211). Friedberg, porém considera ser muito difícil os Estados Unidos impedirem a China de exercer, no longo prazo, influência predominante no Sudeste Asiático continental, em decorrência da proximidade geográfica, da história, do peso econômico chinês e dos tipos de regimes na região.

Ele, porém, pontua que a situação é distinta no Sudeste Asiático marítimo: “Fortunately, the maritime reaches of Southeast Asia are likely to be more resistant to Chinese domination, more receptive to a countervailing American presence, and more important to the larger Asian strategic balance.” (FRIEDBERG, 2000b, p. 211). Esses países com alto nível de crescimento econômico e desenvolvimento tecnológico, porém, não tendem a querer entrar em alianças formais com potências extra-regionais, exceto se as ameaças à sua segurança e independência se tornarem muito mais agudas. (FRIEDBERG, 2000b, p. 211). Friedberg conclui que os Estados Unidos não podem deixar a China dominar o Mar do Sul da China por sua importância estratégica: “[...] the United States will want to ensure that China is not able to gain effective

control of the vital sea lines of communication that run through the South China Sea, or of the energy resources that may lie beneath it.” (FRIEDBERG, 2000b, p. 211-212).

Friedberg, então, indica possíveis futuros parceiros de Washington: Índia, Vietnam, Indonésia, Rússia. Uma China mais poderosa e assertiva geraria fortes estímulos para a formação de coalizações para contrabalanceadoras:

Just as the rise of German and Japanese power brought the United States and the Soviet Union into alignment in the 1940s, and the subsequent growth of Soviet power brought the United States together with China in the 1970s, so the rise of China could lead to the formation of new alignments that today appear implausible. (FRIEDBERG, 2000b, p. 212).

O primeiro país citado por Friedberg é a Índia. A Índia é um país grande, com ambições, e com alta nível de sofisticação tecnológica. Além disso, tem diferenças históricas com a China. Para Friedberg, Índia e Estados Unidos poderiam se aproximar por um desejo comum de conter o poder chinês: “Over the next several decades, it is therefore quite conceivable that the United States and India could be drawn together by a shared desire to counter Chinese power” (FRIEDBERG, 2000b, p. 212). Essa cooperação, porém, poderia ser obstaculizada por dificuldades econômicas e questões domésticas que fariam as lideranças da Índia incapazes de sustentar uma visão estratégica coerente. Outro obstáculo era a desconfiança e desentendimentos que permaneciam entre Índia e Estados Unidos, sendo necessário superar essa situação, em particular, no curto prazo, desmontar a questão da não proliferação:

[...] whatever their apparent commonality, of interests regarding China, India and the United States may yet be kept apart by lingering mutual mistrust and misunderstanding, or by genuine divergences over other issues. In the near term, the critical question facing the United States will be how to square its continuing commitment to the principle of nonproliferation, and its consequent disapproval of New Delhi's 1998 decision to conduct nuclear tests, with its growing need to improve relations with India. (FRIEDBERG, 2000b, p. 213).

A Indonésia apresentaria dificuldades, e uma fraqueza persistente, mas caso não se desintegra poderia ser uma parceira crescentemente atrativa para os Estados Unidos nas próximas décadas.

Ao discutir a Rússia, Friedberg pontua que a desintegração da União Soviética gerou um cluster de estados pequenos e fracos na Ásia Central e uma Rússia enfraquecida na fronteira norte da China, situação favorável à Pequim: “China stands to gain if these circumstances continue. A militarily weakened Russia is far less likely to pose any kind of direct challenge to China.” (FRIEDBERG, 2000b, p. 214). Friedberg então especula que uma Rússia democrática e liberal seria do interesse dos Estados Unidos, propiciando laços estratégicos relevantes entre

Washington e Moscou. As perspectivas de uma recuperação nessa linha, porém, são baixas e a China continuaria a gozar dos benefícios de uma fronteira norte segura:

A functional, democratic Russia might also be capable, over time, of building meaningful strategic ties to the United States. Unfortunately, the prospects for a Russian recovery along these lines do not appear at this point to be very bright. It seems much more likely that Russia will continue to founder for some time to come, and that China will continue to enjoy the considerable benefits of a secure northern flank. (FRIEDBERG, 2000b, p. 214).

O Vietnã, por sua vez, deveria ser considerado seriamente como um parceiro estratégico. O país propicia uma plataforma continental para projetar poder no Mar do Sul da China e, ainda, tem uma longa história de resistência de invasão chinesa de sua soberania:

Vietnam has two attributes that commend it for serious consideration as a strategic partner: first, its location makes it a potential platform for the projection of military power into the South China Sea; and second, it has a long history of resistance to Chinese encroachments on its sovereignty. (FRIEDBERG, 2000b, p. 215).

Friedberg pontua, porém, que o regime comunista no Vietnã limitaria as perspectivas de cooperação sustentada. Além disso, a proximidade à China e o histórico do país tornam uma parceria muito arriscada para um alinhamento próximo. (FRIEDBERG, 2000b, p. 215).

Friedberg propugna ainda possíveis parcerias no futuro com repúblicas da Ásia Central. Essas repúblicas recém independentes propiciariam riscos à China como um eventual encorajamento, apoio ou refúgio a grupos separatistas operando na fronteira ocidental chinesa. Por outro lado, ofereceriam promessa de fluxo de petróleo e gás para a China, propiciando suprir as crescentes necessidades chinesas de energia e reduzir a dependência das rotas marítimas associadas ao Golfo Pérsico:

On the other, there is the promise that oil and natural gas flowing from or through these states to China could help it to meet its rapidly growing energy needs, thereby reducing dependence on supplies arriving via more vulnerable overseas routes from the Persian Gulf. Since the early 1990s, China has sought to address both of these possibilities by expanding its economic ties with Central Asia. (FRIEDBERG, 2000b, p. 216).

Ele avalia, porém, que é baixa a perspectiva dos Estados Unidos terem sucesso em uma atuação na Ásia central para impedir uma expansão hegemônica chinesa. O seu caráter remoto torna muito difícil para qualquer poder externo defendê-los. Conforme Friedberg: “Once again, we need to distinguish between the present period of muted competition and a subsequent phase of more open Eurasian rivalry that may follow.” (FRIEDBERG, 2000b, p. 216). Nesse sentido, os Estados Unidos deveriam incentivar governos democráticos na região, com diversificação econômica e diplomática, mas suas opções são limitadas. Logo, Friedberg pontua que: “A continued Russian role in the region is desirable, if only to avoid an undue expansion of Chinese

influence.” (FRIEDBERG, 2000b, p. 216). Uma outra situação seria, no longo prazo, como os Estados Unidos responderiam a pedidos de ajuda de governos da Ásia Central que alegassem resistir a ações intrusivas da China. Friedberg pontua que os Estados Unidos poderiam oferecer suporte a movimentos de resistência autóctone nesses países caso a China cometesse o erro soviético de enviar forças militares para algum dos países da região, como a invasão do Afeganistão em 1979.²⁵³

Ao discutir Taiwan, Friedberg pontua que sua absorção pela força ou coerção seria uma catástrofe geopolítica para os Estados Unidos: “There can be no doubt that the forcible or coerced absorption of Taiwan by the mainland would be a geopolitical catastrophe for the United States. Aside from the human tragedy, such an event would give the clearest possible signal of Chinese ascendancy, and of American decline, in Asia.” (FRIEDBERG, 2000b, p. 217). A declaração de independência de Taiwan, por outro lado, geraria uma escalada nas hostilidades, com provável uso de força militar. Friedberg não contesta a One China Policy, mas afirma que Washington deveria ter mais foco em deter a China de atacar Taiwan. Ao mesmo tempo, Washington deveria se preparar para aproveitar as oportunidades criadas pelo uso de força ou brutalidade por parte da China, situação que ocorreu na crise de 1995-1996 e gerou um impacto forte nos demais Estados Asiáticos: “

As happened in 1995-96, displays of Chinese aggressiveness toward Taiwan can have a powerful impact on the perceptions of other states in Asia, rendering them far more leery of China and more amenable to cooperation with one another and with the United States. The United States needs to focus more intently on doing what is necessary to deter China from attacking Taiwan. But it should also stand ready to take advantage of the larger strategic opportunities that may be presented by Chinese bullying or brutality. (FRIEDBERG, 2000b, p. 217-218).

Na conclusão do texto, Friedberg repisa a ideia de que os Estados Unidos devem impedir a dominação do Leste da Eurásia seja impedindo esse poder de emergir, seja estando preparado para lidar com ele caso isso seja inevitável: “Preventing the domination of eastern Eurasia by a hostile power requires that the United States do what it can to keep such a power from ever emerging, while preparing to deal with one if and when it does.” (FRIEDBERG, 2000b, p. 218). Segundo ele, as políticas da década de 1990 buscavam estabelecer o primeiro objetivo por meio do desenvolvimento econômico: “For the better part of the past decade, U.S. decision-makers have concentrate heavily on attaining the first objective, primarily by trying to promote China’s

²⁵³ “Especially if China were unwise or desperate enough to send forces directly onto a neighbor's territory, such situations could bear some resemblance to the conflict in Afghanistan; in collaboration with other interested parties, the United States might find itself providing support to indigenous resistance movements.” (FRIEDBERG, 2000b, p. 217).

economic development and hoping that this will lead eventually to a political transformation; the second objective has received only sporadic and inadequate attention”. (FRIEDBERG, 2000b, p. 218).

Após criticar a tendência perturbadora, do governo Clinton, de desvalorizar as alianças na região, Friedberg argumenta que renovar e expandir os laços por toda a Ásia é o passo necessário para corrigir essas políticas centradas na China²⁵⁴. Ele cita, então, a necessidade de aprofundar alianças e criar novas conexões, como com a Índia:

America strategists must begin now to deepen key alliances and existing nonalliance defense relationship, especially in Northeast Asia and maritime Southeast Asia, to widen the scope for strategic cooperation among the region's advanced industrial democracies, and to explore the possibilities for new links to other states, such as India, with whom the United States may increasingly have convergent interests. (FRIEDBERG, 2000b, p. 218).

Friedberg finaliza afirmando que o engajamento a partir da fraqueza se torna apaziguamento, sendo o engajamento a partir da posição de força a melhor forma para avançar a paz e os interesses dos Estados Unidos: “The pursuit of engagement from a position of weakness will inevitably degenerate into appeasement. Engagement from strength is the best available formula for keeping the peace and for advancing America's interests, in Asia and around the world.” (FRIEDBERG, 2000b, p. 219)

*

Entre as teses defendidas por Friedberg, nota-se: (i) a China é a principal ameaça de longo prazo aos Estados Unidos e a rivalidade sino-estadunidense é praticamente inevitável em decorrência dos projetos conflitantes de cada Estado para a Ásia; (ii) a Rússia é fraca e tem baixa capacidade de projetar poder no oriente; (iii) diferentemente da Europa, a Ásia é perigosa e instável e deve ser o foco estratégico dos Estados Unidos; (iv) o escopo do controle da ameaça Chinesa não é o Leste da Ásia, mas, na verdade, o Leste da Eurásia; (v) os EUA devem mitigar as ameaças de mísseis da China e o TMD é chave para a credibilidade do guarda-chuva de segurança dos EUA na Ásia; (vi) os Estados Unidos vivenciam o desafio de projetar poder em longas distâncias na Ásia, enquanto, ao mesmo tempo, essas grandes distâncias, o “buffer oceânico”, associadas à preponderância militar são fator de atração a aliados na Ásia; (vii) os EUA devem fortalecer alianças no Leste da Eurásia, sendo os aliados chave Japão, Coreia e Austrália; (viii) os EUA devem ampliar suas alianças, atraindo sobretudo a Índia para seu campo; (ix) a competição com a China é mais complexa e uma contenção com isolamento é

²⁵⁴ “Renewing and expanding our ties across Asia is a necessary step to correcting the Sinocentric policies of recent years.” (FRIEDBERG, 2000b, p. 218).

impossível pois, em condições normais de temperatura e pressão, parceiros dos Estados Unidos não aceitariam; (x) a competição militar com a China será mais em tecnologia militar do que em quantitativos de tropas; (xi) a concentração de tropas dos Estados Unidos facilita ataques da China por meio de mísseis de precisão; (xii) os EUA influenciam a região Asiática, mas não predeterminam comportamento de países, em particular da China; (xiii) há necessidade de visão de longo prazo das lideranças nacionais; (xiv) as bordas da Eurásia são a região avançada de defesa dos Estados Unidos; (xv) os EUA e aliados não podem deixar a China dominar o Mar do Sul da China, por onde passam vias marítimas vitais para a Ásia e para projeção de poder dos Estados Unidos.

3.5.8. Richard Armitage

Richard Armitage, ex-oficial naval combatente na Guerra do Vietnam, serviu no Departamento de Defesa do governo Reagan formulando política para a China (ROSS, 1995) quando era “the Pentagon specialist on East Asia” (MANN, 2000, p. 121).²⁵⁵ Como lembra Mann (1999, p. 139), o governo Reagan era cindido no tocante à Ásia em duas facções internas, uma cuja prioridade máxima eram as relações próximas com a China; e outra cuja prioridade era Taiwan, Japão e o resto da Ásia. Armitage, como Wolfowitz, integrava esse último bloco.

Na década de 1990, Armitage se envolveu no debate sobre a grande estratégia dos EUA no pós-Guerra Fria tendo integrado a CANI. Ele também corroborou explicitamente à visão da primazia dos EUA proposta pelo PNAC (DUECK, 2006, p. 151), tendo assinado a duas cartas: a carta de janeiro de 1998 sobre o Iraque, que demandava que os EUA removessem Saddam Hussein por meios militares, ainda que sem mandato do Conselho de Segurança da ONU; e a carta de 1999 sobre Taiwan, que solicitava que os EUA abandonassem a ambiguidade estratégica e fizessem compromisso de defesa com Taipei. Armitage também integrou o grupo dos assessores *Vulcans* (Cf. PNAC, 1998; PNAC, 1999; MANN, 2004).

Nas discussões dos *Vulcans*, Armitage advogou, com Blackwill, a inclusão da Índia nos discursos de política externa de W. Bush (ZAKHEIM, 2011). No governo W. Bush, ele foi o principal assessor de Colin Powell, quando serviu como secretário adjunto de Estado, de 2001 a 2005. Segundo Roberts (2015, p. 29), as ideias de Armitage confluíam com as de W. Bush na

²⁵⁵ Conforme Ross (1995, p. 223), no início do governo Reagan, Armitage assessorou o Secretário de Defesa Weinberger contra o acordo de cooperação em tecnologia militar com a China.

política para a China fazendo com que ele tenha sido um formulador influente no período do republicano na presidência: “Armitage enjoyed a great deal of influence on China policy”.

*

Em 1997, ele foi um dos autores do relatório “Transforming Defense: National Security in the 21st Century” publicado pelo National Defense Panel. O documento adota uma abordagem estratégica tradicional indicando que os EUA precisavam lançar uma estratégia transformacional para responder aos desafios de segurança das décadas subsequentes, em particular visando ao período de 2010 a 2020. O relatório assume que os adversários vão aprender com a Guerra do Golfo e que os EUA precisam continuar capazes de projetar poder, mas não necessariamente precisam seguir a estratégia da contingência de duas grandes guerras, cenário de baixa probabilidade.

Em relação à China, o documento a menciona na seção “Key Trends” do mundo em 2020 na situação da “geopolitical revolution” induzida pelo colapso da União Soviética, a qual faria da China um país que emergiria como um ator chave regional e global: “The geopolitical revolution that prompted the collapse of the Soviet Union and that will see the emergence of China as a major regional and global actor.” (Transforming..., 1997, p. 5). No mesmo sentido, esse documento indica que o envolvimento dos EUA na Ásia provavelmente vai aumentar e mudar com o tempo e isso: “[...] making our alliances and relationships in this region even more important”. (Transforming..., 1997, p. 6). Além disso, China e Índia com economias e população aumentando: “[...] promise to be increasingly important to our strategic intererests.” (Transforming..., 1997, p. 6).

Como implicações para os EUA do mundo em 2020 é recomendado: “Hedge against uncertainty; Curtail the outdated/less useful; Explore new concepts; Adapt over time.” (Transforming..., 1997, p. 10). Isso quer dizer que os EUA não deveriam somente transformar a sua dimensão militar, mas também a estrutura integral de segurança nacional e os relacionamentos de aliança para buscar manter a estabilidade global por meio de parcerias regionais:

Our entire national security establishment and our alliance relationships must change in parallel if we hope to sustain global stability through regional partnerships. Alliance structures, both formal and informal, will grow in importance and should be viewed as essential ingredients to regional stability. (Transforming..., 1997, p. 10).

A China deveria ser encorajada simultaneamente a ser: “[...] a constructive member of the international community even as we balance the security needs of our allies with the

concerns of China”. (Transforming..., 1997, p. 10). Nesse sentido, a China é um das grandes potências não alinhadas aos EUA, junto a Rússia e Índia, que devem ser encorajadas: “[...] to embrace emerging forms of cooperation while dissuading them from following paths that could lead to military competition.” (Transforming..., 1997, p. 30).

Em matéria nuclear, o documento indica que a China tende a expandir seu arsenal nuclear e desenvolver mísseis capazes de atingir os EUA continental, embora seu arsenal ainda seja pequeno comparativamente a Rússia e aos próprios EUA. O documento também indica que a China teria capacidade de ser um poder nuclear maior na década de 2010-2020 (Transforming..., 1997, p. 50).

Em 2000, Armitage liderou, junto a Joseph Nye, o relatório bipartidário “The United States and Japan: Advancing toward a mature relationship.” O documento consolidou a perspectiva sobre o Japão de um grupo de estudos composto por pensadores dos dois partidos, como Kurt Campbell, Michael Green e Paul Wolfowitz. O documento conhecido como *Armitage-Nye Report* indica que o objetivo desse grupo era inserir consistência e direcionamento estratégico no relacionamento com o Japão: “This is solely an attempt by the group to inject consistency and strategic direction into what it believes is our essential Asian relationship.” (INSS Special Report, 2000, p. 1). Esse relatório público, conforme Green (*apud* ROBERTS, 2015, p. 58-59), foi utilizado inclusive como documento orientador do NSC nas discussões sobre Japão e Ásia de W. Bush. O NSC teria preferido utilizar esse documento bipartidário do que produzir um novo documento interno.

A ideia fundamental do documento é que a aliança com o Japão é a pedra basilar da política de segurança dos EUA na Ásia. No início do documento é afirmado que: “Asia, in the throes of historic change, should carry major weight in the calculus of American political, security, economic, and other interests.” (INSS Special Report, 2000, p. 1). Após citar que não são claras as consequências das mudanças sociais e econômicas na China, é afirmado no relatório que, diferentemente da Europa em que grandes guerras serão inconcebíveis por um longo período, as perspectivas de conflito na Ásia são mais relevantes.²⁵⁶

Na Ásia, as hostilidades poderiam gerar um conflito que envolveria os Estados Unidos e é avaliado que a série de alianças bilaterais de segurança dos EUA são a arquitetura regional

²⁵⁶ “Major war in Europe is inconceivable for at least a generation, but the prospects for conflict in Asia are far from remote.” (INSS Special Report, 2000, p. 1).

de segurança: “The United States is tied to the region by a series of bilateral security alliances that remain the region’s the facto security architecture”. (INSS Special Report, 2000, p. 1).

Tendo a Ásia um futuro promissor, mas perigoso, a aliança entre os Estados Unidos e o Japão é: “[...] more important than ever.” (INSS Special Report, 2000, p. 1). Detendo a segunda maior economia do mundo, forças militares competentes e sendo ainda um aliado democrático: “[...] Japan remains the keystone of the U.S. involvement in Asia. The U.S.-Japan alliance is central to America’s global security strategy.” (INSS Special Report, 2000, p. 1).

Desse modo, o documento avança uma agenda de ação (*action agenda*) para o relacionamento com o Japão. No primeiro ponto dessa agenda, na seção: “Post-Cold War Drift”, é criticada a falta de foco no pós-Guerra Fria. Ambos os países perderam o foco após a vitória conjunta na Guerra Fria, de modo no início da década de 1990 ascenderam tensões bilaterais sobretudo em relação ao acesso ao mercado japonês: “Some Americans saw economic competition from Japan as a threat.” (INSS Special Report, 2000, p. 2). Episódios se seguiram como crise na península da Coreia, casos de estupro em Okinawa, bem como a crise no estreito de Taiwan em março de 1996. Esse último episódio destacou a necessidade de revigorar o relacionamento bilateral, conforme a U.S.-Japan Joint Security Declaration de 1996. Esse episódio de concertação com Tóquio, embora simbólico, foi isolado e não foi acompanhado por uma atenção sustentada dos níveis elevados de política externa, o que permitiu o retorno do padrão de tensões e de baixa coordenação política. (INSS Special Report, 2000, p. 2).

Nas seções subsequentes, são feitas recomendações a partir da avaliação de dimensões como política, segurança, inteligência, relações econômicas e diplomacia. Entre as recomendações, o documento instava o Japão a eliminar restrições históricas e legais de autodefesa e ampliar a capacidade de projetar poder no exterior de modo a se tornar um aliado similar à Inglaterra (CHRISTENSEN, 2015): “Japan’s prohibition against collective selfdefense is a constraint on alliance cooperation. Lifting this prohibition would allow for closer and more efficient security cooperation. [...] We see the special relationship between the United States and Great Britain as a model for the alliance.” (INSS Special Report, 2000, p. 3). Os EUA e o Japão deveriam renovar a parceria e atualizar os laços de defesa, bem como ampliar a cooperação de pesquisa em *theater missile defense*. Também era necessário aprofundar a cooperação de inteligência, recuperar o crescimento econômico sustentado no Japão e ampliar o papel internacional de Tóquio.

A China é discutida *en passant* no documento, sendo afirmado que ela passa por mudanças importantes cujas consequências ainda não estão claras. Nesse sentido, os EUA e o Japão compartilham muitos objetivos diplomáticos e interesses comuns, como o de encorajar a China a se tornar um fator positivo na política regional e nos negócios econômicos.

Na conclusão do documento, é repisado que as respostas de Estados Unidos e Japão, respostas singulares ou coordenadas como aliados, vão definir de modo significativo as condições de segurança e estabilidade da Ásia Pacífico, bem como as perspectivas do novo século:

[...] the inescapable forces of globalization and the dynamics of the post-Cold War Asian security setting pose new and complex challenges to the United States and Japan. How the two countries respond, individually and as alliance partners, will define significantly the security and stability of the Asia-Pacific as well as the possibilities of the new century [...]. (INSS Special Report, 2000, p. 7).

Desse modo, o documento propugnava superar a visão, ainda influente na década de 1990 e no governo Clinton, que percebia o Japão a partir do comércio, como um adversário dos EUA. O Armitage-Nye Report, em contraposição, ao contrário, apresentava o Japão a partir de uma visão securitiva e estratégica positiva, lançando *rationale* e métodos de aprimoramento para a aliança EUA-Japão de modo a evitar a dinâmica de aproximação *ad hoc* da década de 1990.²⁵⁷

*

Armitage tipicamente apresentou suas ideias por meio de projetos coletivos, como a CANI, o relatório “Transforming Defense” e o Nye-Armitage Report. Entre as teses advogadas por ele estão: (i) o Japão é a pedra basilar do envolvimento dos Estados Unidos na Ásia; (ii) a Ásia é mais perigosa que Europa no pós-Guerra Fria sendo possível um conflito interestatal de maior proporção; (iii) a China despontará como ator chave no futuro; (iv) os EUA perceberam o Japão equivocadamente no início da década de 1990 como um competidor econômico; (v) o Japão deveria mudar a sua proibição de autodefesa coletiva; (vi) a relação dos Estados Unidos com Japão deveria ser especial como a relação entre os EUA e a Grã-Bretanha, inclusive por meio do adensamento da cooperação de defesa; e (vii) a cooperação entre os EUA e o Japão definirá a perspectiva de estabilidade da Ásia-Pacífico e as possibilidades do novo século.

²⁵⁷ O republicano Armitage e o democrata Nye mantiveram essa prática colaborativa, isto é o intento de política externa bipartidária ou estrategicamente fundada, em relatórios subsequentes tratando do Japão em 2007, 2012 e 2020.

CAPÍTULO 4 – COMUNIDADE EPISTÊMICA E SINOCENTRISMO ESTRATÉGICO

CHARACTERISTICS OF A STRATEGY APPROACH [...] - It emphasizes a long term planning horizon. - It focuses on an opponent, not on abstract concepts and organizational notions about what constitutes a "good" fighting force. - It emphasizes careful attention to describing the strengths and weaknesses of each side in useful terms. [...] A strategy perspective motivates a policy maker to ask particular kinds of questions, for example: [...] Where do we want the competition to be 10 or 20 or 30 years from now? [...].

– Andrew Marshall e James Roche (1976, p. 13).

If you can't solve a problem, enlarge it.

– citação atribuída a Eisenhower (*apud* RUMSFELD, 2002).

4.1. Introdução

O estudo das ideias políticas permite compreender o porvir, conforme Prélot: “[...] as ideias, enquanto influenciam as instituições ou a vida política em sua formação e em seu desenvolvimento, constituem em si próprias um elemento do devir político.” (*apud* TEIXEIRA, 2010). Logo, esse estudo também permite, por engenharia reversa, reavaliar os fenômenos ocorridos no passado.

A apresentação das ideias dos assessores de W. Bush revelou que embora existam diferenças de pensamento, visto que os textos não tratam necessariamente do mesmo objeto nem são escritos em um mesmo momento histórico, há ideias transversais sobre o funcionamento do mundo e sobre a melhor forma de compreendê-lo. Essas ideias ontológicas e epistemológicas compartilhadas conformam um “núcleo duro”. São ideias similares sobre questões como: o funcionamento do sistema internacional; as ameaças ascendentes e declinantes; as regiões prioritárias; o escopo temporal de interesse; e as grandes linhas de ação internacional recomendadas aos Estados Unidos. Em textos individuais e em projetos visando ao compromisso de ideias, particularmente ao bipartidarismo como a CANI, há a expressão da visão de mundo (*weltanschauung*) articulada à grande estratégia de primazia.

Portanto, a partir da amostra de ideias apresentada no capítulo anterior, representativa das ideias força do governo W. Bush, buscamos avaliar se é analiticamente consistente considerar que os assessores de alto nível de W. Bush integravam uma comunidade epistêmica

e determinar se eles propugnaram uma nova tese, ao final da década de 1990, distinta das ideias expressas nos fragmentos do DPG de 1992.

4.2. Os assessores de W. Bush como parte de uma comunidade epistêmica

Segundo Haas (1992), o conceito de comunidade epistêmica (*epistemic community*) é próximo ao de “thought collective”, um grupo sociológico com um “estilo de pensamento comum” (FLECK, 1979 *apud* HAAS, 1992). Seria um conceito também próximo ao de “paradigma” de Kuhn, sendo uma: “[...] constelação de crenças, valores, técnicas e outros elementos compartilhados pelos membros de uma dada comunidade.” (KUHN, 1970 *apud* HAAS, 1992).²⁵⁸ Na definição de Haas, a comunidade epistêmica é composta por quatro aspectos:

(1) a shared set of normative and principled beliefs, which provide a value-based rationale for social action of community members; (2) shared causal beliefs, which are derived from their analysis of practices leading or contributing to a central set of problems in their domain and which then serve as the basis for elucidating the multiple linkages between possible policy actions and desired outcomes; (3) shared notions of validity – that is, intersubjective, internally defined criteria for weighing and validating knowledge in the domain of their expertise; and (4) a common policy enterprise – that is, a set of common practices associated with a set of problems to which their professional competence is directed, presumably out of the conviction that human welfare will be enhanced as a consequence. (HAAS, 1992, p. 3).

Nesses termos, em razão das ideias compartilhadas, de raízes ontológicas, epistemológicas e normativas, os assessores discutidos integram uma comunidade epistêmica. A título de exemplo, nota-se em relação às *crenças normativas e de princípio compartilhadas*, a defesa do excepcionalismo dos Estados Unidos e do poder político e militar do país, bem como a leitura da unipolaridade enquanto benéfica. Em relação às *crenças causais compartilhadas*, há a expectativa da repetição dos padrões de comportamento, relações de causa e efeito, do realismo hobbesiano-maquievélico no cenário internacional a partir, sobretudo, da experiência/projeção da história das grandes guerras do século XX. Assim, a leitura do sistema internacional é calcada na *realpolitik* e nos cálculos de poder. Na perspectiva das *noções compartilhadas de validade*, percebe-se a ênfase epistemológica no positivismo e na construção de cenários de longo prazo, particularmente o uso da análise de pior cenário imaginável (*worst scenario analysis*), bem como da analogia aos piores casos históricos, como a ascensão da Alemanha nazista.²⁵⁹ Na dimensão do *projeto de política comum*, observa-se a busca por

²⁵⁸ Os assessores de W. Bush e essas definições relembram a instigante afirmação de Mannheim sobre os vínculos entre o pensamento individual e o coletivo: “Strictly speaking it is incorrect to say that the single individual thinks. Rather it is more correct to insist that he participates in thinking further what other men have thought before him.”

²⁵⁹ A análise de pior cenário é típica da inteligência militar, conforme Betts (1979, p. 38): “Military intelligence inclines toward ‘worst-case’ analysis in planning, and toward ‘best-case’ analysis in operational evaluation.” Logo,

estabelecer coerência e consistência por meio de uma reforma da política externa visando à uma grande estratégia correta, com respaldo doméstico bipartidário e que priorize os países e as regiões mais relevantes para a durabilidade da unipolaridade.

Essa união positiva de valores está associada à negação coletiva de cursos de ação, sobretudo os reativos, e a condições políticas, como o impacto da mídia e de pesquisas de opinião em decisões de política exterior.²⁶⁰ Conforme Haas:

The solidarity of epistemic community members derives not only from their shared interests [...] but also from their shared aversions which are based on their reluctance to deal with policy agendas outside their common policy enterprise or invoke policies based on explanations that they do not accept. (HAAS, 1992, p. 20).

A aversão dos estrategistas de W. Bush ocorria especificamente em relação à falta de visão estratégica do governo Clinton (CANI, 1996; KAGAN, KRISTOL, 1996; PNAC, 1997; RUMSFELD, 1998a), bem como a ideias associadas ao novo-isolacionismo no campo da direita. A aversão é sobretudo à influência da política doméstica na determinação da política externa, a qual deveria permanecer insulada e projetada estrategicamente, visando ao longo prazo, como prescreve a tradição realista de política internacional.²⁶¹ Os estrategistas subscrevem, assim, à necessidade de uma *abordagem estratégica*, um quadro conceitual orientador para a política externa, sem o qual: “[...] produces exactly the opposite of freedom of action; policy makers are forced to respond to parochial interests, buffeted by pressures without a fixed compass.” (KISSINGER, 1979 *apud* JERVIS, 1998, p. 27).

Outro aspecto, articulado ao conceito de *comunidades epistêmicas*, é a busca por transnacionalizar as interpretações de Washington sobre o sistema internacional. Conforme Haas: “While national epistemic communities may emerge and direct their activities largely toward a single country [...] they may in some cases become transnational over time as a result of the diffusion of community ideas through conferences, journals, research collaboration, and a variety of informal communications and contacts.” (HAAS, 1992, p. 17). Essa busca é explícita nas orientações, atos persuasivos, sobre como os aliados europeus e japoneses

esse estilo de pensamento é esperado em indivíduos socializados em instituições como o Pentágono, como o caso da maioria dos assessores de W. Bush.

²⁶⁰ A negação de dada perspectiva é, ainda, uma chave interpretativa útil, como lembra a frase que seria de Benedetto Croce: “Para conhecer um filósofo conheça contra quem ele se levantou polemicamente.”

²⁶¹ Apesar de compartilhar esse princípio, a leitura dos estrategistas de W. Bush tem diferenças importantes em relação a outras teses da tradição realista, como observa Mearsheimer. Enquanto os assessores de W. Bush esperariam comportamentos de adesão a potência (*bandwagon*), os realistas da tradição de Morgenthau esperam comportamentos de balanceamento de poder.

deveriam conceber seus interesses nacionais (Cf. WOLFOWITZ, 1997, KHALILZAD, 1997, BLACKWILL, 2000).

Nesse sentido, um aspecto presente de modo transversal nos documentos dos assessores de W. Bush é a modulação do discurso e das ideias conforme o público-alvo. Eles desenvolvem um *discurso fechado* entre si, o qual não é exposto publicamente, mas que está aparece parcialmente expresso em documentos de alto nível como o esboço do DPG de 1992, o que configura o caráter excepcional desse documento (Cf. DPG, 1992). Há, também, um *discurso factual persuasório* como na discussão dos assessores sobre os países aliados de Washington, sendo apresentado sub-repticiamente que os interesses dos Estados Unidos e de determinados países são confluentes, seja imediatamente ou no futuro, o que gera um *framing* da realidade em que são elencados argumentos para legitimar um curso de ação de terceiros favorável a Washington (Cf. WOLFOWITZ, 1997; BLACKWILL, 2000). Há também um *discurso de propaganda* no qual se busca legitimar, pelas necessidades do regime político americano, um curso de ação perante a opinião pública, dialogando com os valores caros à sociedade americana, como o nacionalismo e a moralidade (Cf. PNAC, 1997). Por fim, deve-se destacar também que há um *discurso formal interno* no qual cursos de ação precisam ser expressos documentalmente para legitimar decisões subsequentes, como a alocação de recursos institucionais. São necessidades burocráticas documentos como o DSR de 2001 ou do relatório de Andrew Marshall sugerindo ações do DOD para a reorientação asiática (Cf. MARSHALL, 2002).²⁶²

A comunhão de ideias está relacionada às trajetórias pessoais dos assessores de W. Bush. Além de comungarem de valores do partido republicano, quase todos têm vínculos formativos no Pentágono (Cf. MANN, 2004; KREPINEVICH, WATTS, 2014) e passaram por uma socialização ao longo da década de 1990 quando se envolveram em projetos coletivos (e.g. PNAC e CANI), em comissões congressuais e na organização de grupos de assessoria ao candidato W. Bush – seja em relação à defesa de mísseis, seja em relação à agenda externa mais ampla (Cf. MANN, 2004). Em certa medida, todos se envolveram com a grande questão

²⁶² Uma carta do PNAC para a opinião pública terá uma linguagem mais próxima do wilsonianismo, enquanto um relatório de pesquisa para a RAND Corporation ficará quase sempre restrito a cálculos materiais e dados brutos. Ideias controversas, por seu turno, tendem a não ser expressas em documentos, tornando-se “palavras guardadas”, apresentadas só a círculo restrito, controlado, de pessoas. Um mesmo estrategista, como Paul Wolfowitz ou Zalmay Khalilzad, modula a defesa de suas ideias conforme seu objetivo e o público alvo; logo, ideias que surgem em textos individuais para dado fim nem sempre reaparecem em outros com finalidades demagógicas.

daquele tempo na perspectiva da elite decisória da potência hegemônica: o que fazer para perenizar a posição extraordinária, primaz, dos Estados Unidos no sistema interacional?

Outro aspecto a ser destacado é que, na trajetória pessoal de vários assessores de W. Bush, eles foram protegidos (*protégé*) de assessores de destaque de governos anteriores, como Rice de Scowcroft, Blackwill de Kissinger e Wolfowitz de Wohlstetter. Desse modo, antes de se tornarem formuladores, eles foram integrados a uma escola de *policymaking* por meio de um *ritual* no qual um membro antigo tanto ensina quanto aquiesce com a entrada de um novo membro.

Tendo em vista esses aspectos, é válido considerar que esses estrategistas integravam uma mesma comunidade epistêmica dentro do campo primazista. Assim sendo, seus textos podem ser interpretados, com as devidas cautelas, dentro de um mesmo fluxo de ideias e valores. Há, porém, uma segmentação importante entre os estrategistas de W. Bush: parte deles estão vinculados à declaração de princípios do PNAC; enquanto outros estão vinculados à CANI. Essa situação é simbólica, indicando que, conquanto existam muitas ideias compartilhadas, há também uma segmentação dentro dessa comunidade epistêmica a qual oferece um hipótese explicativa inicial para as diferenças e lutas intragovernamentais no governo W. Bush, como em relação ao Iraque (Cf. MANN, 2020; WOODWARD, 2004). A Tabela 3 ilustra essa distinção conforme a participação dos assessores em iniciativas importantes da década de 1990.

Tabela 3 – Assessores de W. Bush, documentos da primazia e participação nos *Vulcans*

	DPG 1992	Cartas PNAC	CANI	<i>Vulcans</i>
Condoleezza Rice			1996, 2000	X
Robert Blackwill			1996, 2000	X
Richard Armitage		1998, 1999	1996, 2000	X
Robert Zoellick		1998		X
Paul Wolfowitz	X	1997, 1998, 1999		X
Donald Rumsfeld		1997, 1998		
Aaron Friedberg		1997, 2001		

Cartas PNAC: Declaração de princípios (1997), Iraque (1998). Taiwan (1999), Guerra ao Terror (2001).

Fonte: Elaboração própria.

4.3. Afinidades entre as ideias dos estrategistas de W. Bush e o DPG 1992

Há uma série de afinidades entre as ideias dos estrategistas de W. Bush ao final da década de 1990 e as ideias do DPG de 1992, documento elaborado, inclusive, no escritório de Paul Wolfowitz.

A *primeira afinidade* é o diagnóstico interessado do sistema internacional na década de 1990. Tanto os estrategistas de W. Bush quanto o DPG de 1992 expressam o interesse normativo no poder dos Estados Unidos, ideia acompanhada do diagnóstico do sistema internacional contemporâneo: os Estados Unidos subsistiam, com o fim da Guerra Fria, como a única superpotência mundial, sendo a unipolaridade pacífica e benéfica aos interesses do país e do sistema internacional. O desdobramento dessa leitura interessada é a prescrição de que a unipolaridade deve ser preservada indefinidamente, o que requer uma definição ampla de interesse nacional, como a definição expressa na CANI, no PNAC e em textos como os de Kagan e Kristol (1996), a qual justifica o papel extraordinário que os Estados Unidos devem desempenhar no sistema internacional.

O diagnóstico interessado tem uma outra dimensão chave: a unipolaridade não está em risco imediato, mas estaria ameaçada nas décadas subsequentes. Como já havia alertado Krauthammer em 1991, tratava-se de “um momento unipolar”. Desse modo, há interesse em estimar como será esse futuro de longo prazo, o que é um interesse explícito de Wolfowitz (1997) e Rumsfeld (2000). O DPG de 1992 também apresenta esse diagnóstico interessado, conquanto o diagnóstico seja indireto, conforme os fragmentos disponíveis, em comentários gerais sobre ascensão de um competidor estratégico ou sobre as ações que os Estados Unidos deveriam tomar para manter seu poder.

Em meio ao futuro arriscado, uma *segunda afinidade* é o interesse na abordagem estratégica (MARSHALL, ROCHE, 1976) ou inteligência estratégica (KENT, 1965), também chamada de inteligência de longo prazo (LOWENTHALL, 2009). Isto é, o interesse na prospecção analítica do futuro para determinar decisões racionais no presente coerentes com os interesses do Estado.²⁶³ Conforme Kent (1965, p. xxii): “[...] strategic intelligence, we might call the knowledge upon which our nation’s foreign relations, in war and peace, must rest. If foreign policy is the shield of the republic [...] then strategic intelligence is the thing that gets the shield to the right place at the right time.”²⁶⁴ Uma abordagem desse tipo, estratégica, é

²⁶³ Nesse sentido, documentos como Wolfowitz (1997), Rumsfeld (2000), assim como Marshall (2002), são documentos de inteligência estratégica, ainda que o primeiro documento combine inteligência estratégica com discurso persuasivo.

²⁶⁴ Sherman Kent prescreve a necessidade da inteligência estratégica indicando que: “[...] we must be foresighted. We should be prepared for the future; we should put every effort into being well-girded for its contingencies; we must not be caught off balance by an unexpected happening. In the perfect grand strategy nothing that happens can have been unexpected.” (KENT, 1965, p. 39). Para Lowenthal (2009): “Current intelligence focuses on issues that are at the forefront of the policy makers’ agenda and are receiving their immediate attention. Long-term intelligence deals with trends and issues that may not be an immediate concern but are important and may come to the forefront, especially if they do not receive some current attention.” (LOWENTHALL, 2009). Nesse sentido, o autor argumenta que uma das principais razões da existência de agências de inteligência é evitar a surpresa

costumeiramente valorizada nos altos círculos decisórios de Washington como método para mitigar incertezas dos decisores e propiciar decisões racionais.²⁶⁵

Desse modo, uma *terceira afinidade* é o referente temporal de longo prazo para a sustentação da unipolaridade: os Estados Unidos devem agir seletivamente no cenário internacional visando impactos de longo prazo, constringendo ameaças tão logo elas comecem a germinar. Os estrategistas de W. Bush postularam, na década de 1990, que o final da ameaça soviética gerou um desnorteamento estratégico em Washington e realizaram uma crítica sistemática à política externa do governo Clinton, a qual, de caráter oscilante e *ad hoc*, seria deletéria aos interesses nacionais priorizando questões econômicas e desperdiçando oportunidades únicas de os EUA ampliarem as fundações da sua posição de poder no pós-Guerra Fria. Trata-se de crítica na linha lançada pelo DPG de 1992: “Our strategy must now refocus on precluding the emergence of any potential future global competitor. [...] we have the opportunity to meet threats at lower levels and lower costs [...]” (*apud* THE NEW YORK TIMES, 1992).

No diagnóstico e na projeção do futuro observa-se, como *quarta afinidade ideacional*, a constância dos objetos de interesse. O DPG de 1992 e os assessores de W. Bush têm como foco de atenção predominante os Estados, sobretudo grandes potências em ascensão e potências em regiões com concentrações de recursos de poder. As regiões de preocupação também são estáveis: o foco de atenção, ou ameaça, é a Eurásia, particularmente a Europa, a Ásia e o Oriente Médio. Está subjacente a esse foco espacial a experiência das duas grandes guerras do século XX e as reflexões de estrategistas norte-americanos clássicos, particularmente a tese de Nicholas Spykman sobre a criticidade, para os Estados Unidos, de defenderem o *rimland* da Eurásia do domínio hegemônico. Em outras palavras, as bordas anfíbias da Eurásia devem ser a região de defesa avançada dos Estados Unidos (MELLO, 2015; SPYKMAN, 2020). O Oriente Médio desponta como uma região crítica (*critical region*) em decorrência da centralidade do petróleo, recurso escasso e estratégico para a economia e a guerra (DPG, 1992).

Por fim, a *quinta afinidade ideacional* entre DPG de 1992 e os estrategistas é a prescrição sobre a necessidade de supremacia bélica: a preservação da unipolaridade,

estratégica (*strategic surprise*): “The foremost goal of any intelligence community must be to keep track of threats, forces, events, and developments that are capable of endangering the nation’s existence.” (LOWENTHALL, 2009, p. 24).

²⁶⁵ A inteligência estratégica é, inclusive, a razão de ser de instituições como a ONA, criada em meio à resolução da crise da Guerra do Vietnã na política externa dos Estados Unidos. Documentos de inteligência estratégica visam reduzir a ambiguidade do ambiente decisório de modo a evitar que preconceitos e intuições determinem as decisões.

comumente expressa como *a century of peace*, dependia de os Estados Unidos permanecerem no futuro como o poder militar incomparável, o que requer não só gastos em defesa elevados como a modernização de armas, doutrinas, equipamentos e distribuição de forças. Trata-se da interpretação desses estrategistas da tese de Clausewitz de que: “[...] the best strategy is always to be very strong; first in general, and then at the decisive point.” (*apud* GRAY, 2014, p. 41). O conceito de RMA é validado e discutido com centralidade pelos estrategistas ao avaliar a modernização do poder militar dos Estados Unidos (Cf. WOLFOWITZ, 1997; FRIEDBERG, 2000a).

Essa força militar incomparável é concebida como criadora de uma série de implicações benéficas aos Estados Unidos, para além da dimensão securitiva.²⁶⁶ Em outras palavras, os estrategistas de W. Bush e o DPG de 1992 subscrevem às ideias que Art (1996) conceituou como “fungibilidade da força” (*fungibility of force*):

Military power possesses versatility because force is integral to politics, even when states are at peace. [...] At the minimum, however, military power is fungible to a degree because its physical use, its threatened use, or simply its mere presence structure expectations and influence the political calculations of actors. The gravitational effects of military power mean that its influence pervades the other policy realms, even if it is not dominant in most of them. (ART, 1996, p. 15-16).

4.4. O novo grande princípio: o sinocentrismo estratégico

É identificável, porém, uma tese de diferenciação em relação ao DPG de 1992 lançada pelos estrategistas de W. Bush entre o meio e o final da década de 1990 sobre o sistema internacional. Essa tese trata da localização da ameaça estratégica à unipolaridade, ou melhor ao sistema uni-multipolar. A partir dela, são reorganizadas as interpretações dos estrategistas em relação a terceiros países, bem como propugnados novos cursos de ação para Washington.

Perante a questão ubíqua do debate estratégico dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria “Where is the threat?” (KAGAN, KRISTOL, 1996, p. 23) os estrategistas de W. Bush indicaram ao final da década de 1990 que a ameaça é a ascensão da China. É o “império do meio” quem mais ameaça, *no longo prazo*, a unipolaridade.

A tese, portanto, é que é a China, não a Rússia ou outro Estado, a competidora estratégica de longo prazo dos Estados Unidos.²⁶⁷ Como desdobramento, é a Ásia, não a Europa, a região

²⁶⁶ Ou como havia dito Tucídides: “The strong do what they can and the weak suffer what they must”.

²⁶⁷ Muitas análises consideram que para os neoconservadores a China e a Rússia seriam os competidores estratégicos, no entanto verificamos nesta tese que os desafios de cada um desses países foram conceituados de modo muito distinto pelos assessores de W. Bush e pelos documentos da CANI.

prioritária para os Estados Unidos no século XXI. Com isso, em meio a guerras e elevada instabilidade no Leste Europeu, a Ásia é representada, ao final da década de 1990, como uma região perigosa e ameaçadora, na qual ocorriam mudanças na balança de poder e situavam-se os principais riscos de conflitos de grande escala (CANI, 1996; BLACKWILL, 2000; WOLFOWITZ, 1997; RUMSFELD, 1998a).

Desse modo, o *russocentrismo estratégico* da Guerra Fria, a ênfase na Rússia (União Soviética) e, logo, na Europa, é superado. Moscou e os aliados europeus são secundarizados, no pensamento dos estrategistas de W. Bush, conforme a nova hierarquia estratégica dos Estados Unidos, enquanto ocorre a elevação da China e dos, reais ou potenciais, aliados asiáticos.²⁶⁸

Essa centralidade da China no pensamento estratégico dos assessores de W. Bush pode ser caracterizada como o *sinocentrismo estratégico*: o diagnóstico da China como a principal competidora estratégica de longo prazo dos Estados Unidos.²⁶⁹ Esse diagnóstico da China como competidora estratégica é uma ruptura tanto em relação ao *russocentrismo estratégico* da Guerra Fria quanto em relação à *leitura difusa da ameaça internacional* apresentada nos fragmentos vazados do *Defense Planing Guidance* de 1992.

O DPG de 1992 apresentava essa leitura dispersa da ameaça à unipolaridade indicando que não estava claro, aos seus autores, qual Estado e região priorizar (Cf. Anexo B; LIAO, 2013). Embora existisse, como observamos, uma preponderância da Rússia, eram especulados como possíveis competidores estratégicos Japão, Alemanha, Rússia e China. Havia preocupações com o surgimento de competidores em regiões como o ex-território da União Soviética, a Europa, o Leste da Ásia e o Sudoeste da Ásia. O DPG de 1992 subscrevia, portanto, à leitura de Huntington sobre um sistema uni-multipolar: “Contemporary international politics [...] [is] a strange hybrid, a uni-multipolar system with one superpower and several major powers.” (HUNTINGTON, 1999).

²⁶⁸ A leitura da Rússia como possível aliada é expressa na QDR de 2001: “With the notable exception of the Balkans, Europe is largely at peace. Central European states are becoming increasingly integrated with the West both politically and economically. An opportunity for cooperation exists with Russia. It does not pose a large-scale conventional military threat to NATO.” (DOD, 2001, p. 4). A situação relembra as tentativas de pontes que a administração Johnson buscou ao final da década de 1960 com a China de Mao Zedong (Cf. LUMBERS, 2005).

²⁶⁹ Esse tipo ideal permite compreender as ideias advogadas por esses indivíduos e projetos coletivos. Segundo Weber, só conseguimos compreender as ideias dominantes em um conjunto de indivíduos por meio do recurso ao tipo ideal: “As ‘ideias’ que dominaram os homens de uma época, isto é, as que neles atuaram de forma difusa, só poderão ser compreendidas, sempre que formem um quadro do pensamento complicado, com rigor conceitual, sob a forma de um tipo ideal, pois empiricamente elas habitam as mentes de uma quantidade indeterminada de indivíduos, nos quais estavam expostas aos mais diversos matizes [...]” (WEBER, 1991, p. 111).

Já os estrategistas de W. Bush, entre o meio e o fim da década de 1990, consideraram que a opacidade do sistema internacional havia sido dissipada. De fato, o sistema seguia como unimultipolar, mas ganharia, nas próximas décadas, uma configuração distinta com a ascensão da China, o que requeria um reposicionamento, prévio, dos Estados Unidos para manter a estrutura do sistema internacional. É essa a leitura subjacente aos textos de Wolfowitz (1997), Rumsfeld (1998a), Friedberg (2000) e de documentos como a CANI (1996; 2000). O sistema unimultipolar era dinâmico e havia tendências adversas ao poder dos Estados Unidos.

Desse modo, a estrutura da “abordagem estratégica” exposta por Marshall e Roche (1976), que aguardava uma resposta no início da década de 1990, ao final da década está fechada. Em 1976, Andrew Marshall e Roche escreveram que uma *abordagem estratégica* enfatizaria *o planejamento de horizonte de longo prazo, foca em um oponente concreto e descreve as forças e fraquezas de cada lado de modo útil*. Eles recomendavam a seguinte pergunta ao decisor: onde gostaríamos que a competição estivesse daqui vinte ou trinta anos? (MARSHALL, ROCHE, 1976, p. 13).

Assim, fica evidente uma outra dimensão do sinocentrismo estratégico é que a China não é percebida como uma ameaça estratégica de curto prazo. Conforme observou Rumsfeld, a China é paciente: “In short, the PRC is seeking great power status. It is patient. It is determined to achieve economic growth. [...] Their patience is demonstrated by the wonderful comment by Cho En Lai when he was asked to interpret the French Revolution, and he said, ‘It is too soon to tell’.” (RUMSFELD, 1998).

Essa condição de ameaça futura possibilita uma política pragmática bilateral dos Estados Unidos no presente, a qual até mesmo *hawks* linha-dura como Wolfowitz e Rumsfeld defendem em textos e discursos. Nesse sentido, a China não é vista pelos assessores de W. Bush como ameaça econômica, mas como um país com problemas econômicos comerciais no sentido de falta de liberalização, os quais requereriam condicionalidades na sua integração aos regimes econômicos liberais (ZOELLICK, 1996b).²⁷⁰ Nos textos dos assessores de W. Bush, diferentemente da carta do PNAC de 1999, não é proposta uma *política para a China* radicalmente nova. Uma provável explicação para isso é que o apoio, àquele tempo, às relações comerciais dos EUA com a China estava enraizado dentro do partido Republicano, sobretudo em decorrência do seu *constituency* predominante, a comunidade de negócios ou *Big Business*

²⁷⁰ Wolfowitz (1997) preocupa-se com a transferência de tecnologias duais, tema que se posteriormente se tornaria objeto de uma comissão congressional, o *Cox Committee*.

(Cf. ROCHA, 2020a; MANN, 2004).²⁷¹ Uma orientação abertamente adversarial contra a China também dificilmente seria seguida pelos aliados asiáticos, tornando-se uma política contraprodutiva.

Esse distanciamento temporal da ameaça, porém, não é percebido como algo que conduzisse a postergar as ações para lidar com essa ameaça. Ao contrário, segundo Wolfowitz (1997) ocorria uma transição internacional de poder em desfavor dos Estados Unidos e de seus aliados na Europa e na Ásia, a qual estabelecia uma janela de oportunidade curta, se fechando, para moldar o futuro do sistema internacional.²⁷² Como corolário, os Estados Unidos deviam *moldar* a ascensão da China, ascensão percebida como inevitável (WOLFOWITZ, 1997; CANI, 2000; FRIEDBERG, 2000a).²⁷³ Essa inevitabilidade é explicada, para Friedberg (2000a), pelo fato de que em uma grande gama de fenômenos a influência dos Estados Unidos é limitada ou baixa.

O escopo espacial do controle dessa ascensão, porém, não deve ser o de geografias regionais rígidas. Do mesmo modo como o escopo temporal do sinocentrismo estratégico não é o tempo imediato, mas o longo prazo, o escopo espacial do sinocentrismo estratégico não é o Leste da Ásia.²⁷⁴ Para Friedberg, se a busca é pelo melhor meio de lidar com a China: “[...] the scope of the discussion must be widened considerably to include the entire eastern half of the Eurasian landmass and its oceanic periphery.” (FRIEDBERG, 2000b, p. 206). No mesmo sentido, Blackwill afirma reiteradamente que a Ásia (Leste, Sudeste e Sul Asiáticos) é um todo geopolítico e geoeconômico, o que legitima sua prescrição sobre a necessidade de reconceituação dos interesses nacionais dos países asiáticos. Praticamente todos os assessores de W. Bush sugerem a defesa da inserção da Índia e a revalorização de Japão e Austrália na coalizão nucleada nos Estados Unidos.

²⁷¹ Isso se verifica na votação em relação à entrada da China na OMC e no lobby em defesa das relações comerciais normais com a China ao longo do governo Clinton. Essa defesa do pragmatismo também pode ser interpretada como uma impossibilidade de seguir o curso de ação desejado em decorrência da distribuição de forças doméstica em que o big business e a maioria dos congressistas, inclusive do partido Republicano, apoiavam relações normais com a China.

²⁷² Em outras palavras, os estrategistas, em sua crítica a Clinton, demandavam ações no presente, quando o diferencial de poder dos Estados Unidos era extraordinário, para propiciar melhores condições no futuro aos interesses dos Estados Unidos.

²⁷³ É frequente a preocupação dos estrategistas com a moldagem (*shape*) do futuro de longo prazo (*the new century*).

²⁷⁴ Uma das conclusões que assessores de W. Bush chegam é a necessidade, e funcionalidade, de transbordar a política para a China, isto é, a China deveria ser referência para políticas dos EUA para outros países. O entendimento básico era que não se conseguiria superar a China nessa competição estratégica pelo futuro de modo bilateral, era necessária uma abordagem regional ou plurilateral.

Desse modo, o escopo da agenda de preservação da uni-multipolaridade perante a ameaça chinesa é o *Leste da Eurásia* e sua periferia oceânica, não somente o Leste da Ásia. Trata-se na perspectiva estratégica da resposta à segunda dimensão da tese de Clausewitz: “[...] the best strategy is always to be very strong; first in general, and then at the decisive point.” (*apud* GRAY, 2014, p. 41). É o Leste da Eurásia e sua periferia oceânica o ponto decisivo, a região crítica (*critical region*), do século XXI.

Subjacente a esse amplo escopo espacial está, em nossa interpretação, a *tese Eisenhower*. Conforme a frase do ex-presidente dos Estados Unidos: “If you can’t solve a problem, enlarge it.” (*apud* RUMSFELD, 2002). Em outras palavras, está subjacente à agenda proposta pelos assessores de W. Bush a ideia de que dada a magnitude da China no Leste da Ásia, o controle da ascensão de Pequim no sistema internacional é inconcebível nesses marcos regionais estritos. Daí o interesse em expandir conceitualmente a competição para além do Leste da Ásia e com isso mudar a lente com que são percebidos países como a Índia em favor de um escopo espacial maior, associado ao jogo estratégico *vis-à-vis* a China, no qual Nova Deli desponta como possível aliada e contrapeso à ascensão chinesa.

Com o foco no Leste da Eurásia e na China é rompido o secular foco estratégico dos Estados Unidos no Oeste da Eurásia, particularmente no subcontinente europeu, a região primacial de atenção dos Estados Unidos desde sua ascensão como potência no século XIX (GREEN, 2017). Logo, já nessas reflexões é notado que os aliados europeus, embora seguissem relevantes por suas capacidades industriais e bélicas no contexto da coalizão dos Estados Unidos (Cf. CANI, 1996; CANI, 2000), são percebidos como menos relevantes no século XXI *vis-à-vis* ao período da Guerra Fria. Paralelamente, aumentava exponencialmente a relevância dos aliados asiáticos para os Estados Unidos, em decorrência de sua utilidade. A Figura 15 apresenta um mapa do Leste da Eurásia e sua periferia oceânica, isto é, do entorno estratégico da China. Essa região é de responsabilidade dos comandos militares Central (CENTCOM) e do Pacífico (PACOM) dos Estados Unidos.²⁷⁵

²⁷⁵ Conforme documento de Andrew Marshall de 2002, esses dois comandos militares deviam estabelecer a China como a ameaça primordial, com treinamentos voltados para enfrentar os chineses (Cf. ANEXO F).

indica que essa agenda seria dissociada da contenção da China, mas desde aquele tempo era evidente o risco dessa transmutação (Cf. DIBB, 2000).²⁷⁶

É a partir desse escopo espacial ampliado do sinocentrismo estratégico que os pensadores de W. Bush reinterpretem o papel do Japão, da Rússia e da Índia perante os interesses dos Estados Unidos. Se no início da década de 1990, como sugere o DPG de 1992 ou Friedberg (1993/94), bem como Zoellick (1998) em momento posterior, o Japão era percebido como ameaça econômica ou de segurança futura, no encerramento da década a leitura sobre o Japão é muito distinta, passando a ser quase exclusivamente positiva, como aliado chave dos Estados Unidos, conforme observam Blackwill (2000), Rumsfeld (2000) e Friedberg (2000), bem como os documentos bipartidários *Armitage-Nye Report* de 2000 e o documento da CANI (2000). Na crítica a Clinton, os assessores de W. Bush afirmam que o Japão deveria parar de ser tratado pela lente comercial, a linha adversarial, e passar a ser tratado a partir da perspectiva estratégica, como aliança-chave para projetar poder na Ásia-Pacífico.

No mesmo sentido, se no início da década de 1990 a Índia surge no DPG de 1992 como uma ameaça hegemônica no Sul da Ásia, ao final da década, após adquirir e testar armas nucleares, ela passa a ser vista não como ameaça, mas como possível aliada dos Estados Unidos, a “maior democracia do mundo” com capacidade de influenciar o ambiente estratégico da Eurásia e se tornar uma grande potência. A nova leitura positiva e estratégica sobre a Índia é apresentada explicitamente por Blackwill (2000), Friedberg (2000), Zoellick (2000), Rice (2000), bem como Rumsfeld (2000).²⁷⁷ O entendimento subjacente é de que a Índia deve ser incluída na coalizão de aliados dos Estados Unidos na Ásia, ainda que isso implique flexibilizar entendimentos anteriores como relacionados ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear. Conforme a tradução do sinocentrismo estratégico, a Índia não deve ser vista mais prioritariamente pelo conflito indo-paquistânês, nem pelo prisma nuclear como país não aderente ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP), mas como país chave, valorizado como provável contraponto à China e ainda como locus de projeção de poder nas vias marítimas críticas que conectam o Golfo Pérsico ao Leste Asiático.

O petróleo, como se sabe, é chave não apenas para a dinamicidade econômica, mas para a guerra moderna. Conforme Peter Gowan (2004, p. 29) afirma sobre o Golfo e a Ásia Central:

²⁷⁶ Conforme o comentário de Dibb sobre o texto de Blackwill: “Alliance coordination regarding China must not, however, develop into a containment strategy, as was applied to the former Soviet Union” (DIBB, 2000, p. 136).

²⁷⁷ Conforme Rice (2011): “In several sessions, the Vulcans had discussed the importance of discarding the Indo-Pak framework that saw relations with the two countries as a reflection of the conflict between them.”

“[...] at the heart of this zone lies the overwhelming bulk of the world's oil reserves — in the Gulf and around the Caspian. If the United States controls these regions and the supply routes from them, it generates acute security dependence on the United States for China, Japan, and Western Europe.” Em chave similar, Brzezinski (2003, p. 8) afirmou que: “America has major strategic and economic interests in the Middle East that are dictated by the region’s vast energy supplies [...] America’s security role in the region gives it indirect but politically critical leverage on the European and Asian economies that are also dependent on energy exports from the region.”

Trata-se de um ponto que conecta o escopo regional do Leste da Eurásia com as reflexões sintéticas de Rumsfeld (1998b; 2000), ou Khalilzad (1995), sobre a crescente dependência de petróleo da China em relação ao Golfo Pérsico, a qual demandaria o envolvimento de Pequim em arranjos estratégicos na região. A dependência energética é uma vulnerabilidade estratégica fundamental da China, singular em relação à competição soviético-americana, a qual gera pressões e dilemas para a grande estratégia de Pequim.²⁷⁸

A Rússia, por sua vez e em contraponto à China, é entendida de modo consensual pelos assessores de W. Bush como declinante e fraca do ponto de vista estratégico, embora seguisse detendo um potencial bélico formidável. Moscou também teria baixa capacidade de projetar poder no Leste da Ásia, mas ainda assim autores como Friedberg e Wolfowitz sugerem que os Estados Unidos deveriam tentar trazer a Rússia como membro subalterno de sua coalizão internacional, provavelmente perante a utilidade da Rússia em estressar os cálculos e recursos da China no Leste e no Centro da Ásia.

Outras características singulares da China não passaram despercebidas pelos estrategistas. As capacidades crescentes da China em mísseis balísticos, voltadas para A2/AD, engendraram, como observam de modo explícito ou tácito Zoellick (2000) ou Friedberg (2000b), a necessidade de modernização das forças dos Estados Unidos, implicando redistribuição delas de modo a torná-las menos vulneráveis a esse tipo de ataque.²⁷⁹

Portanto, a definição da China como *nova competidora estratégica* dos Estados Unidos, em substituição à Rússia, traz singularidades para o modo como os Estados Unidos devem agir

²⁷⁸ Na Segunda Guerra Mundial, o estrangulamento do Japão Imperial por meio do embargo de petróleo implementado pelos Estados Unidos gerou dilemas insolúveis para os japoneses que terminaram, após o ataque de Pearl Harbour, conduzindo a guerra para a derrota nipônica. (FUSER, 2005).

²⁷⁹ É provável que cálculos nesse sentido estivessem subjacente a saída dos Estados Unidos do Tratado Antimíssil Balístico (AMB) no início do governo W. Bush.

para prevalecer nessa competição. Como observa Friedberg (2000a), a competição com a China seria muito distinta daquela com os soviéticos. Na origem da palavra estratégia, inclusive, está sempre o vínculo concreto, não abstrato, com um adversário (CRUZ, 2012; MANHKEIN, 2014).

Subjacente a esses textos públicos, quando seus autores não tinham ciência integral de que teriam oportunidade de direcionar o aparato estatal dos Estados Unidos, está a proposta de um grande jogo nucleado na China, no qual o Japão é indispensável, é fundamental a reversão da política para a Índia, fortalecer os laços com a Austrália, bem como é de interesse uma parceria com a Rússia.²⁸⁰ Os estrategistas de W. Bush propõem, então, uma agenda de sustentação da unipolaridade no longo prazo envolvendo os aliados no Leste da Eurásia, o redirecionamento de armas e a modernização militar para sustentar a projeção de poder naquela região, com atenção especial às rotas marítimas internacionais das quais a China necessita para importar e exportar.

Desta feita, a arregimentação de aliados no Leste da Eurásia e sua periferia oceânica são a movimentação de peças no tabuleiro de xadrez para um longo jogo. É a busca da *conquista de posições* que, embora não envolvam ameaças imediatas a um adversário, modificam estruturalmente o jogo competitivo sendo jogado. Como disse certa vez o estrategista do Pentágono Andrew Marshall (1972): “In a prolonged competition, as in Chess, the player who sees more deeply into the position, who sees which moves build strength into his position or complicate the problems of the opponent, ultimately obtains a dominant position.”

Ao tempo do texto de Marshall, os Estados Unidos estavam preparando *a carta chinesa* no grande jogo contra a União Soviética. No caso dos assessores de W. Bush, o novo jogo sinocêntrico demandava mudar a posição das peças no tabuleiro: a paciente reorientação na grande estratégia dos Estados Unidos. Em sendo um jogo de xadrez, o interesse básico é no *check-mate*, mas isso só ocorre após muitas jogadas.²⁸¹ Uma hipótese razoável, integrando a análise de Khalilzad (1995) a de estrategistas discutidos como Rumsfeld (2000) e Marshall (2002), é que o Golfo pérsico era concebido por parte dos assessores de W. Bush como um jogo regional chave em que o predomínio permitiria vencer o grande jogo com China.

²⁸⁰ Essa aproximação à Índia e à Austrália, inclusive, compõe aquilo que Rumsfeld chamou de “Andy Marshall Approach” (RUMSFELD, 2000).

²⁸¹ A mobilização das cartas indiana, japonesa e australiana relembram, como disse Tucídides, que a história não se repete, mas se assemelha (GADDIS, 2009).

Ao mesmo tempo em que todos esses pontos indicam a China como a competidora estratégica, nota-se o interesse que Jervis (2008, p. 173) havia citado de uma nação de enganar a outra: “Nations, on the other hand, often try to mislead one another.” Nesse sentido, as referências ao sinocentrismo estratégico são tipicamente indiretas. No documento mais explícito da primazia do PNAC (2000), o quadro sintético (Cf. Figura 13) não estabelece explicitamente um país como “competidor estratégico”, mas estabelece a área de competição como: o Leste da Ásia.²⁸² Sinalizações indiretas à China continuariam sendo feitas ao longo do governo W. Bush.²⁸³

Trata-se do complemento psicológico de Liddel Hart à frase clássica de Clausewitz: “Superior weight at the intended decisive point does not suffice unless that point cannot be reinforced in time by the opponent.” (HART, 2014, p. 104). Em outras palavras, não basta ser o mais forte no ponto decisivo, também é fundamental o *efeito surpresa*: os Estados Unidos deviam ser os mais poderosos, no Leste da Eurásia, preferencialmente sem seu competidor ter ciência de seus interesses e objetivos, o que lhes daria uma vantagem única.

4.5. Conclusão

Como lembra Mead (2004), a inferência é inescapável à compreensão da grande estratégia. Se nossa discussão tem correção, na década de 1990 não ocorreu apenas o debate *conceitual* de grande estratégia, entre as quatro perspectivas citadas por Posen e Ross (1996/97). Ocorreu também um debate interno, dentro do campo da primazia, sobre qual país seria o competidor estratégico de Washington, isto é, qual a região a ser priorizada e qual o *programa estratégico* a ser implementado. A China foi indicada, após vários estudos do ONA do Pentágono, como esse provável competidor estratégico (Cf. LIAO, 2013), ideia subscrita pelos assessores de W. Bush que lançaram uma agenda para o Leste da Eurásia.²⁸⁴

²⁸² Se como Wolfowitz escreveu em 1997 que lidar corretamente com a Ásia é lidar com a China e sendo a China o grande país asiático em ascensão, não pode ser outro o país indicado.

²⁸³ A QDR 2001 deixou explicitamente Taiwan dentro da área de defesa dos Estados Unidos, enquanto na QDR de 2006, como indicou McDevitt (2007), as imagens que acompanham a discussão da China enviam sinais a Pequim, de modo que no início aparece uma fotografia de um submarino dos Estados Unidos lançando um míssil de cruzeiro e no final uma fotografia de um diálogo entre pilotos estadunidenses e japoneses cuja legenda destaca que a aliança com o Japão é importante para a estabilidade regional (DOD, 2006a).

²⁸⁴ Os estudos do ONA na década de 1990 que culminaram na indicação da China como provável competidora estratégica (Cf. LIAO, 2013) indicam um padrão de realização de diversos estudos de inteligência antes do delineamento do curso de ação do Estado. O trabalho de Liao (2013) identificou a mudança conceitual no ONA e no Pentágono com o estabelecimento de um foco institucional na China. O autor, porém, não considerou que projetos propugnados pelos assessores de W. Bush ainda durante o governo Clinton já pudessem estar sendo informados por esse novo foco.

Em nossa leitura, retomando a discussão sobre o risco de guerra e o foco do Estado (GADDIS, 2009; CRUZ, 2012), é muito provável que o *sinocentrismo estratégico* tenha se consolidado, sobretudo no Pentágono, com a Crise do Estreito de Taiwan de 1995/96. Crise que envolveu o uso da *diplomacia da violência* tanto pela China, com disparo de mísseis no entorno de Taiwan, quanto, depois, pelos Estados Unidos em relação à China, com a mobilização de dois grupos de batalha da Sétima Frota para as imediações do estreito, o que terminou com a escalada. O episódio, inclusive, foi a culminação de tensões nos anos anteriores e gerou repercussões profundas nos dois países (MANN, 2000).

A partir do filtro da cultura estratégica de Washington, o final da Guerra Fria e a Crise de 1995/96 parecem ter conformado o novo *grande princípio*. Como fica demonstrado de modo mais ou menos explícito em Wolfowitz (1997), CANI (1996), Friedberg (2000), Rumsfeld (1998; 2000) e PNAC (2000), a China é percebida como a competidora estratégica, o objetivo dos Estados Unidos deve ser proteger a unipolaridade, o escopo espacial para isso é particularmente o Leste da Eurásia e o escopo temporal da ameaça, e logo da competição, é o longo prazo. O sinocentrismo estratégico desponta, então, como um quadro conceitual orientador, ou um guia para a ação (*road map*) (GOLDSTEIN, KEOHANE, 1993). É a resposta precisa à estrutura de pensamento exposta por Marshall e Roche (1976), estrutura influente no Pentágono tendo em vista (i) os documentos da instituição na década de 1990 utilizando o conceito de “Global Peer competitor”, como os relatórios “DoD Annual Report to the President and to the Congress”; (ii) as quase cinco décadas em que Marshall conduziu o ONA dentro do DOD; (iii) bem como os influentes admiradores desse pensador, como Rumsfeld e Cheney.

Ao mesmo tempo em que estava sendo proposta uma estratégia para contrabalançar a ascensão da China, visando sustentar a unipolaridade, as propostas de mudança *na política estrita para a China* são modestas ou inexistentes. Até mesmo o falcão Wolfowitz, que assinou a carta do PNAC de 1999 sobre a *One China Policy*, advogava em textos individuais uma linha tradicional com esse respeito. Armitage chegou a mencionar que assinou a carta do PNAC de 1999 sem sequer ler o documento em detalhe. Nesse sentido, tendo em vista ainda as reflexões sobre a conquista de posições, é justificada a distinção da política para a China, de um lado, da estratégia para a China, de outro.

Com esse consenso sobre o sinocentrismo estratégico, pode-se dizer que foi concluído o debate conceitual e de programa sobre a grande estratégia dos Estados Unidos. Os assessores de W. Bush identificam as dificuldades de implementar uma grande estratégia no pós-Guerra Fria, determinam o alvo de longo prazo e a região de interesse bem como propugnam uma

agenda para controlar esse risco. É o surgimento de um *princípio orientador estratégico* e a proposta de reforma de programa na grande estratégia dos Estados Unidos, estabelecendo um novo competidor estratégico e a nova região de interesse fundamental. Essa reforma requereria *mudanças duradouras*, isto é, que as políticas apresentassem consistência temporal e foco no longo prazo, redirecionamentos que deveriam ser impostos, se necessário, às burocracias.

Como os assessores de W. Bush estavam distantes do poder, eles precisaram persuadir a opinião pública e as elites decisórias sobre sua linha de ação, o que efetivaram particularmente entre 1997-2000. Assim, ao travar a luta das ideias, expressaram fragmentos da grande estratégia que buscavam institucionalizar, como a reconceituação e integração dos países asiáticos.

Como observaram Chivvis et al. (2024), a mudança deve estar concebida antes do momento, em geral uma crise, que favoreça sua implementação. Como disse Kissinger (1979), estar no governo implica dispêndio de capital intelectual, não uma acumulação. Desta feita, esse diagnóstico e uma agenda desdobrada dele já estavam consolidados antes das eleições de 2000.²⁸⁵ É com a tese do *sinocentrismo estratégico* que os assessores de W. Bush são entronizados no governo em janeiro de 2001. Essa tese configura, então, a lógica central mencionada por Goldstein para compreender a estratégia dos Estados Unidos a partir de W. Bush: “Grand strategy, then, is *not* simply a label for a comprehensive description of a state’s various foreign policies. Rather, it refers to the central logic that informs and links those policies [...]” (GOLDSTEIN, 2005, p. 19).

Em seus textos, esses assessores reconceituaram as políticas dos Estados Unidos para a Índia, Japão e Austrália e conceberam um novo modelo integrador das alianças asiáticas. As ideias, porém, precisariam passar às ações. Como observa Haas (1992, p. 27): “It is the political infiltration of an epistemic community into governing institutions which lays the groundwork for a broader acceptance of the community’s beliefs and ideas about the proper construction of social reality.” Em outras palavras: “The ideas would be sterile without carriers, who function more or less as cognitive baggage handlers as well as gatekeepers governing the entry of new ideas into institutions.” (HAAS, 1992, p. 27).²⁸⁶

²⁸⁵ Provavelmente influenciando as decisões de Clinton enquanto pato manco (*lame duck*) de dedicar especial atenção a Índia e aos países asiáticos

²⁸⁶ Haas (1992, p. 27) explica que as comunidades epistêmicas são canais por meio dos quais novas ideias circulam das sociedades para o governo.

As eleições de 2000 permitiram que essa comunidade epistêmica controlasse as agências de política externa e influísse no processo decisório do governo W. Bush. Permitiu, então, a implementação/institucionalização de um programa de primazia sinocêntrico.²⁸⁷ O posicionamento desses estrategistas dentro das agências de política externa configura, inclusive, a materialização das ideias de Hermann (1990) e Chivvis (2024) sobre a necessidade de superar a resistência organizacional por meio de indivíduos com conhecimento e habilidade para atuar contra o *status quo*.

Desta feita, o comportamento observado por Silove é coerente com o grande princípio do sinocentrismo estratégico. Conquanto exista a questão da *equifinalidade*, discutida no Capítulo 1, é muito provável que o princípio subjacente ao comportamento observado no governo W. Bush seja anterior ao governo, o que torna nossa leitura mais substancial do que a advogada por Silove sobre o documento formal de 2001.²⁸⁸

Esse princípio despontou, conforme as evidências disponíveis, em meio à Crise do Estreito de Taiwan de 1995/96. A conjunção de risco de enfrentamento bélico acrescida da perspectiva de crescimento econômico chinês no longo prazo não passou despercebida pelo Pentágono, sobretudo se considerarmos a cultura de invencibilidade e primazia articulada ao reaganismo. A leitura de Mearsheimer sobre a ameaça da hegemonia regional da China, portanto, é o desdobramento tardio, teórico, desse novo *zeitgeist* que já estava espalhado nas comunidades epistêmicas primazistas de Washington em 1996.²⁸⁹

*

Dada a opacidade epistemológica da grande estratégia, é útil mobilizar o conceito de código operacional (*operational code*) de George. Segundo o conceito, deve-se identificar as crenças nucleares das lideranças sobre: a inevitabilidade de conflito no mundo; a estimativa de seus poderes de mudar eventos; e exploração dos meios e estilos preferidos na busca dos objetivos (*apud* HUDSON, 2005, p. 11). No mesmo sentido, é importante retomar padrões de comportamento e as crenças causais (GOLDSTEIN, KEOHANE, 1993), articuladas a uma leitura cíclica da história, ideia presente na *realpolitik* e em textos dos assessores de W. Bush.

²⁸⁷ Após 2000 não surgiram novos documentos do CANI e em 2006 o PNAC fechou suas portas.

²⁸⁸ Uma outra hipótese, claro, é possível, mas deveria estar associada a um momento anterior ao documento de 2001 e deveria enfrentar as evidências mobilizadas por esta tese.

²⁸⁹ Os conceitos de Mearsheimer, inclusive, são muito próximos aos conceitos advogados pelos assessores/estrategistas de W. Bush.

Dito isso, a cultura estratégica dos Estados Unidos foi formada fundamentalmente em meio às guerras mundiais do século XX, no contexto de *expectativa de uma nova grande guerra* e da *competição na paz com os soviéticos*. Na década de 1980, uma leitura competitiva foi advogada pelo governo Reagan, a qual propiciou o desgaste da URSS e culminou em sua dissolução. Esse movimento foi favorecido pela *carta chinesa* mobilizada por Kissinger na década de 1970, a qual foi proposta no âmbito do Pentágono (MANN, 2000). Desta feita, sendo a vitória contra os soviéticos *um paradigma de sucesso*, espera-se que parte daquele programa se repita, como a busca por *cartas, o cerco e o desafio a uma corrida armamentista*. Desse modo, tendo em vista que os assessores de W. Bush tinham esse *background*, as ideias expressas em seus textos, o paradigma de vitória na Guerra Fria e as táticas associadas à prevalência de Washington, inferimos o seguinte quadro subjacente às ideias expressas nos textos apresentados, o qual apresentamos em comparação com a Guerra Fria:

Tabela 4 – Comparação e inferência da leitura substancial dos assessores de W. Bush

Tema	Guerra Fria	Guerra Paciente
Período formativo	1945-1951	1991-1996
Grande Estratégia EUA	Primazia/Contenção	Primazia
Sistema internacional	Bipolar	Uni-multipolar
Risco sistêmico percebido	Unipolaridade soviética na Eurásia	Bipolaridade com ascensão China
Eventos catalisadores	Final da Segunda Guerra e domínio soviético na Europa	Final da Guerra Fria e Crise do Estreito de Taiwan
Competidor estratégico	União Soviética	China
Escopo temporal principal da ameaça	Presente e futuro	Futuro
Forças do competidor	Capacidades bélicas Recursos energéticos	Planejamento de longo prazo Crescimento econômico Integração econômica regional Questão de Taiwan ²⁹⁰
Fraquezas do competidor	Economia Fronteiras extensas	Importações marítimas Dependência energética Atraso tecnológico
Especificidade competidor	Propagação da ideologia comunista	Relações econômicas com Ocidente
Área regional principal	Oeste da Eurásia	Leste da Eurásia
Terreno principal da competição por poder	Terrestre	Marítima
Risco bélico	Guerra na Europa	Guerra no Estreito Taiwan
Aliados priorizados por Washington	Europeus	Asiáticos
Meio para prevalência competitiva	Cerco de alianças e subsequente desafio de corrida armamentista para estressar recursos e processo decisório	Cerco de alianças, domínio de rotas e recursos críticos e subsequente desafio para estressar recursos e processo decisório
Estrutura de segurança internacional	Era nuclear	Era nuclear e Revolução nos Assuntos Militares

Fonte: Elaboração própria.

²⁹⁰ Consideramos, de modo contraintuitivo, que a inconclusão da situação de Taiwan tem certa dimensão positiva para Pequim pois mitiga os dilemas de segurança na região asiática, tornando a China menos ameaçadora para os

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Water shapes its course according to the nature of the ground over which it flows; the soldier works out his victory in relation to the foe whom he is facing.

– Sun Tzu (2014, p. 85).

Alto nível de exposição aos perigos de um processo tende a aumentar a emotividade das respostas humanas. Essa alta emotividade das respostas diminui a possibilidade de avaliação realista do processo crítico e, assim, de prática realista em relação a ele. Sob pressão de fortes emoções, um comportamento relativamente não-realista diminui a possibilidade de colocar o processo crítico sob controle.

– Norbert Elias (1997, p. 240).

Esta tese foi lastreada no princípio de que a ação humana, sobretudo organizada e institucional, surge a partir das palavras pensadas, as ideias que, em conflito ou predomínio, estão subjacentes aos cursos de ação. Nem sempre estão, porém, expressas claramente. Como lembra Guimarães Rosa (1994), as palavras pensadas podem ser dadas ou guardadas. Em qualquer caso, são as ideias o *primum mobile* da ação consistente.

Ao estudar a grande estratégia contemporânea, como a dos assessores de W. Bush, defrontamo-nos com as características, citadas no Capítulo 1, da montagem de um *quebra-cabeças com peças ausentes e peças falsas*. Fenômeno social complexo e sobredeterminado, a grande estratégia é caracterizada pela secretividade e, logo, pela lacunaridade documental e a alta opacidade epistemológica. Na grande estratégia predominam as palavras guardadas.

De outro lado, as palavras dadas nos *discursos* de política exterior visam atender a vários objetivos políticos, em particular legitimar as ações perante seus consumidores: o público doméstico com uma visão de mundo orientada por valores morais. São palavras dadas “multifuncionais”, o que faz desses discursos um claro-escuro que tipicamente mistifica as razões concretas das decisões.²⁹¹ Analisar a grande estratégia implica, então, navegar em meio a palavras mistificadas e ao silêncio.

demais países que sabem ser esse o foco primacial. Logo, quanto mais a RPC postergar essa resolução menos difícil é negociar os interesses do país na Ásia.

²⁹¹ Eles são um claro-escuro pois simultaneamente mostram e escondem os interesses, visto que precisam muitas vezes legitimar internamente ou externamente cursos de ação determinados e, ainda, são meios de influir na realidade, o que pode envolver ou o silêncio ou o discurso mistificador. É simbólico que quando, em 2011, a reorientação inaugurada por W. Bush foi tornada pública por Barack Obama o seu primeiro rótulo foi “Pivô para

O fato é que a dimensão estratégica subjacente às ações, em países democráticos ou países autoritários, quase nunca é exposta publicamente em sentido substancial, porquanto, de um lado, é inconveniente aos interesses domésticos dos agentes de política externa e, de outro, reduziria a efetividade das ações externas ao deixar transparente aos competidores internacionais o que se busca, permitindo contramovimentos de bloqueio e mitigação: “Superior weight at the intended decisive point does not suffice unless that point cannot be reinforced in time by the opponent.” (HART, 2014, p. 104). A ocultação visa o desnorteamento e as reações emotivas, mal calculadas, afinal: “The greater the ambiguity, the greater the impact of preconceptions.” (BETTS, 1979, p. 41). O intento é manufaturar a situação comum à condição humana relatada por Elias: “Alto nível de exposição aos perigos de um processo tende a aumentar a emotividade das respostas humanas. Essa alta emotividade das respostas diminui a possibilidade de avaliação realista do processo crítico e, assim, de prática realista em relação a ele.” (ELIAS, 1997, p. 240). Em outros termos, dada a vantagem trazida pelo *efeito surpresa* em grande estratégia, *o comportamento esperado do ator é o engano ou o segredo*, porquanto isso dificulta os contramovimentos de outros atores que obstem o seu projeto.²⁹²

Desta feita, estudos sobre grande estratégia demandam, também, “estratégias” investigativas para contornar tanto o silêncio, a falta de dados, quanto o caráter mistificador imediato do fenômeno da política externa para auferir se há e quais são os conteúdos estratégico-rationais subjacentes às decisões.²⁹³ Isso implica enfocar não só nas decisões, mas na forma de conceituá-las, questionando insulamentos propostos por atores incrustados no *policymaking* e buscando compreender as conexões entre as evidências fragmentadas (GOWAN, 2010; MEAD, 2004). Logo, é indispensável reunir as evidências mais diversas, sobretudo relacionadas à cultura estratégica expressa historicamente, para inferir o desconhecido. Com a história e as ideias é possível desanuvier o entrelaçamento entre os eventos: “Sometimes it is only possible to identify a state’s grand strategy as it becomes clear over time that foreign policy choices are reflecting a relatively consistent vision that provides a rough guide leaders use to

a Ásia”, mas rapidamente o governo tentou alterar o rótulo para “Rebalanço para a Ásia” visando reduzir preocupações em outras regiões sobre um eventual abandono dos EUA.

²⁹² Nesse sentido, Heuer discute o teste nuclear indiano de 1998 e explica que a hipótese sobre esse teste não foi considerada adequadamente, a qual envolveria considerar que a frase “there is no evidence that” seria uma avaliação inadequada: “[...] if India were planning nuclear tests while deliberately concealing its intentions, could the analyst realistically expect to see evidence of test planing?” (HEUER, 2002, p. 109). Por isso, Heuer destaca que a possibilidade de engano não pode ser descartada até ser refutada por dados. Segundo Ambros e Lodetti (2019, p. 15) um viés cognitivo na avaliação de evidências é não valorizar a ausência de evidências, o que é particularmente relevante dado que na análise de Inteligência frequentemente faltam informações essenciais: “Por natureza, evidências positivas são muito mais contundentes do que a ausência delas e, por isso, evidências negativas e fatos que não ocorreram tendem a ser subestimados.”

²⁹³ Como certa vez citou a Dra. Lara Selis, deve-se “escutar o silêncio”.

assess the appropriateness of particular military, economic, or diplomatic initiatives.” (GOLDSTEIN, 2005, p. 19)

Contudo, diferentemente da política externa, não há garantia, *a priori*, de que a grande estratégia seja exercida conscientemente em dado governo ou quadra histórica.²⁹⁴ É situação curiosa, e estimulante, a de conduzir uma pesquisa por anos para responder a questão: há uma grande estratégia nesse momento histórico ou tudo não passou de reações a eventos que casualmente emergiram no tempo? Ou, como sugere a questão da equifinalidade, não foram outros interesses que organizaram essas ações?

Por sorte, há o recurso da história para compreender os padrões de comportamento estatal da superpotência.²⁹⁵ As inspirações fundamentais de nossa pesquisa foram a tese de doutorado de Michael Lumbers, “Piercing the Bamboo Curtain: Tentative Bridge Building during the Johnson Years” (LUMBERS, 2005) e os relatos históricos sobre a “carta chinesa” construída pacientemente pelos Estados Unidos por muitos anos até ser efetivamente utilizada na década de 1980 contra os soviéticos (Cf. MANN, 2000).²⁹⁶ Essa carta ajudou a estressar o decadente sistema econômico soviético, em meio ao erro de cálculo de Moscou no Afeganistão (MANN, 2000; TUCKER, 1995/96).²⁹⁷ Em sua tese, Lumbers demonstrou que em 1968 os dois partidos já tinham uma nova ideia: “Both Nixon and Hubert Humprey supported the idea of developing a new Sino-American relationship during the 1968 campaign.” (LUMBERS, 2005, p. 204). A mudança Nixon na política para a China, inclusive, já era buscada pelo democrata Johnson, indicando a existência de um *projeto apartidário* e de um consenso em uma comunidade epistêmica mais ampla. Logo, foi no final da década de 1960 a concepção da carta chinesa, enquanto sua construção ocorrerá em três governos distintos da década de 1970 para o seu uso concreto na década de 1980 no grande jogo contra os soviéticos. O tradicional recorte governamental para estudar a política externa, como indicou Silove, não consegue explicar

²⁹⁴ Deve haver, sempre, um momento inicial de consciência, particularmente quando da concepção-institucionalização.

²⁹⁵ Para Calça (2003, p. 154), uma avaliação de dados deve se dar em duas categorias, em relação à idoneidade da fonte e em relação à credibilidade do conteúdo. Entre os aspectos a serem verificados em relação à credibilidade do conteúdo está presente o critério da “compatibilidade” no qual: “[...] verifica-se o grau de harmonia com o que o dado se relaciona com outros dados conhecidos.”

²⁹⁶ Heuer indica como uma estratégia analítica interessante a comparação entre situações históricas para ir além da informação disponível: “An analyst seeks to understanding of current events by comparing them with historical precedents in the same country, or with similar events in other countries.” (HEUER, 2003, p. 38).

²⁹⁷ Conforme um documento do Pentágono da década de 1980: “The Chinese tie down 47 Divisions along the 3,000 miles Sino-Mongolian-Soviet border. About 25% of the Soviet defense effort, or \$40 billion annually, is devoted to counter the direct Chinese threat.... The strategic objectives of U.S. policy to the PRC should be to: maintain, and if possible, enhance China’s military value as a strategic counterweight to the Soviet Union.” (DOD, 1981 *apud* MEIJER, 2015, p. 12-13)

adequadamente esse tipo de fenômeno. Conforme a releitura de nossa pesquisa anterior a partir da grande estratégia (ROCHA, 2020a), nota-se que um recorte de APE é insuficiente para compreender a política e a estratégia dos Estados Unidos para a China desde 1949.²⁹⁸

O outro recurso para compreender a grande estratégia dos Estados Unidos são as ideias, expressas em textos e discursos, de estrategistas de alto nível. Esses textos fundamentais são muitas vezes citados, mas geralmente pouco lidos. Em nosso estudo, interpretamos as ideias dos assessores de W. Bush não como ideias individuais singulares, mas como a expressão das reflexões de uma comunidade epistêmica ampla, com consensos maiores sobre aspectos como objetivos e diagnósticos do sistema, mas também grupos internos e divisões em relação a métodos. Ainda que integrando grupos ideológicos distintos – como neoconservadores, nacionalistas ferrenhos e realistas políticos – há premissas compartilhadas sobretudo em relação à defesa do poder dos Estados Unidos no sistema internacional, a primazia.

*

A pergunta motriz de nosso programa de pesquisa foi a busca por compreender a origem histórica do enfrentamento bilateral de Trump, com a Guerra Comercial, em relação à China. A investigação desse objeto demonstrou, como sugeria Norbert Elias ou Fernand Braudel, a necessidade do distanciamento histórico. O foco de curto prazo gerava um indesejado envolvimento e se demonstrava limitado por não propiciar os princípios seletivos para filtrar a massa de dados. Com isso, seguindo parte relevante da literatura, recuamos no tempo para o período Obama, mas esse período também não tardou a se mostrar insuficiente. Documentos e literatura secundária indicavam a necessidade de regressar ainda mais e compreender o governo W. Bush. O escopo temporal inicial da pesquisa, portanto, era inadequado, mas não somente ele.

Conforme não compreendíamos esse objeto, novos conceitos eram necessários. As premissas iniciais também se mostraram insuficientes. Ao estudar o governo W. Bush e a China, comparando esse período com o momento histórico anterior de Clinton e H. Bush, os dados deixaram evidente que a nossa delimitação inicial do objeto, a “política estrita dos Estados Unidos para a China” (ROCHA, 2020, p. 24), era inadequada. Era necessário escutar os estrategistas de W. Bush e estudar não só a política para a China, mas também considerar uma eventual estratégia para a China. Muitos trabalhos não realizam essa distinção e projetam a

²⁹⁸ Esse processo histórico permitiu desdobrar aspectos fundamentais da Análise de Grande Estratégia delineada no Capítulo 1.

partir da política para a China estável de W. Bush uma estratégia inexistente (*hope strategy*) para a China, ou no máximo setorial como na Defesa.

Subjacente ao grande comportamento identificado por Silove descansava o diagnóstico de uma comunidade epistêmica, da qual os assessores de W. Bush eram parte, de que a China era a competidora estratégica de longo prazo. Portanto, a China passa ser percebida não apenas como uma adversária, mas como a adversária estratégica. A comunidade epistêmica primazista estudada neste trabalho e instituições influentes como a RAND Corporation e o ONA trabalham desde pelo menos 1996 com o sinocentrismo estratégico. Mas tipicamente o diagnóstico não é explícito e mesmo documentos de viés propagandista e linguagem clara, como o relatório do PNAC de 2000, evitaram a caracterização explícita da China como adversária estratégica.

Logo, em nossa leitura o governo W. Bush não realizou somente uma *política externa tradicional para a China*, mas também instituiu projetos vinculados a uma *estratégia para prevalecer perante a ascensão da China*, arregimentando *cartas* para esse grande jogo. Como disse Zoellick (1996): “China is no longer a ‘card’ to be played in a global game against the Soviets. In a sense, the ‘card’ has become the new game.”

A partir desse diagnóstico, era necessário agir com visão de longo prazo, a qual informou a mudança paciente de programa na grande estratégia dos Estados Unidos. A conquista de posições (MARSHALL, 1972) no Leste da Eurásia e em sua periferia oceânica são, em termos de Susan Strange, a conquista de maior poder estrutural perante o sistema internacional, particularmente em relação à China. Desta feita, o Pivô Asiático de Obama e a Guerra Comercial de Trump são desdobramentos da mudança de programa de W. Bush na grande estratégia dos Estados Unidos visando perenizar o sistema uni-multipolar.

A partir do estudo empírico desta tese e dos conceitos desenvolvidos, também retomando nossa pesquisa anterior (ROCHA, 2020a), defendemos que o sinocentrismo estratégico só foi transposto parcialmente na política para a China de W. Bush em decorrência, sobretudo, dos interesses da comunidade de negócios dos Estados Unidos em produzir e vender no mercado chinês. Trata-se de um aspecto presente no *discurso dissonante* de W. Bush sobre a China quando da campanha eleitoral de 2000, em que ele afirmou não ter ilusões sobre o país, de que a China era “um competidor”, e ao mesmo defendia a entrada da China na OMC (Cf. Anexo E). Os próprios assessores linha-dura de W. Bush não pressionaram sistematicamente por uma mudança na política para a China durante o governo republicano.

Em nosso juízo é insuficiente para compreender esse fenômeno o conceito de *conagement*, lançado por Khalilzad ao final da década de 1990 para integrar as duas lógicas da política para a China, uma de maior integração econômica e outra de formação de um seguro caso a China adote posturas belicistas. Esse conceito guarda uma passividade distinta do fluxo principal das ideias dos assessores de W. Bush, particularmente os vinculados ao Pentágono. Além disso, o conceito não revela nem a priorização estratégica da China pelos estrategistas de Washington, nem indica que o jogo competitivo com a China era concebido nos marcos de uma grande estratégia, em blocos de tempo de décadas e com interesse na surpresa estratégica e no desgaste dos recursos do adversário.

Nossa interpretação é academicamente minoritária, sobretudo em razão do bom perfil bilateral entre Washington e Pequim no governo W. Bush e da política declaratória desse governo. Em setembro de 2003, o então secretário de Estado Colin Powell declarou que as relações entre Estados Unidos e China eram as melhores desde o período Nixon: “Today, I would submit US relations with China are the best they have been since President Nixon's first visit.” Em decorrência, portanto, das análises calcadas na APE. Alocar o pivô asiático, ou como preferimos o *pivô para a China*, no governo W. Bush é desconfortável ao *mainstream* da comunidade estratégica dos Estados Unidos incrustado no processo decisório de Washington, e não por acaso foi uma acadêmica australiana, Nina Silove, quem lançou o argumento. Afinal, não é leitura útil, do ponto de vista doméstico ou em relação aos aliados internacionais, tendo em vista os valores cristão-ocidentais. Segundo Spykman, escrevendo em 1942, para os americanos o ataque só é justificado se for uma defesa; por paralelismo, uma contenção só é justificada se for uma reação visando a proteção de valores nobres, não a preparação para cenários de futuro ou para um grande jogo.

Nossa leitura sobre W. Bush é tributária do trabalho instigante de Nina Silove (2016) que, com pioneirismo e evidências documentais, indicou que mudanças atribuídas ao governo Obama eram fundamentalmente anteriores, já sendo implementadas pelo governo W. Bush. Diferentemente da hipótese corrente de que a resposta dos Estados Unidos à ascensão da China surge como uma reação defensiva a ações de Pequim na década de 2010, a partir da leitura de Silove é desdobrado o entendimento de que Washington tem capacidade de antecipação e proatividade, hipótese provável dado os argumentos lançados pelos assessores de W. Bush na década de 1990 sobre a necessidade da abordagem estratégica.

No entanto, o trabalho de Silove tem limitações importantes, algumas já citadas no Capítulo 2. Embora observe a centralidade de Andrew Marshall para a reorientação, nem por

um momento Silove (2016) discute o conceito de *estratégias competitivas*, ou o conceito derivado de *conquista de posições*, no lugar do conceito de contenção. Aliás, é a partir do conceito de estratégias competitivas que os textos de Wolfowitz (1997), Rumsfeld (2000) e Friedberg (2000) ganham um novo significado.²⁹⁹ No mesmo sentido, outro documento fundamental de Andrew Marshall (2002; Anexo G), o qual propugna em meio à Guerra ao Terror uma reorientação para prevalecer competitivamente perante a China, também não é discutido em detalhe e nesses termos pela autora. Portanto, Silove não compreendeu as origens mais amplas (i.e. a comunidade epistêmica articulada à grande estratégia de primazia) subjacentes ao comportamento que observou e por isso não consegue explicar as razões do silêncio da administração W. Bush sobre a reorientação. Enfim, sem a história e sem o conceito, o DSR de 2001 surge como um “raio em céu sem nuvens”, de modo que o documento possibilita compreender aspectos da estratégia de W. Bush, mas também mistifica a compreensão integral desse processo. Com isso, a autora não identificou que o pivô de W. Bush era, fundamentalmente, um pivô para a China que foi concebido e pressionado pelos assessores de W. Bush antes da eleição do presidente republicano.

O fato é que o governo W. Bush precisa ser melhor compreendido. Se, como indica a APE, uma política de Estado sempre, em algum momento anterior, foi uma política de governo; caso se queira compreender o enraizamento e as ideias-força do que hoje é uma *política de Estado de competição* dos Estados Unidos contra a China é preciso ir ao marco original, o governo W. Bush. Nesse intento, um caminho que julgamos adequado é o estudo da reorientação a partir da hipótese do pivô *não enquanto uma política de priorização regional, mas como uma política de prevalência competitiva*.

Em nossa hipótese, ocorreu no governo W. Bush a implementação de uma mudança paciente de programa na grande estratégia dos Estados Unidos e essa mudança decorre da agência dos assessores de alto nível de W. Bush. Essa refundação materializa o encerramento do *debate conceitual* da grande estratégia, que redundou na continuidade da primazia, e do *debate de programa* na década de 1990 que culminou na definição da China como a competidora estratégica de Washington.

Os principais projetos de W. Bush – a transformação na política para a Índia, a valorização das alianças com Japão e Austrália; a integração diplomática e securitiva dos aliados asiáticos; a busca por estender o domínio sobre as reservas energéticas do Golfo Pérsico;

²⁹⁹ O conceito, inclusive, estava na base da carta chinesa da década de 1970, a qual foi concebida em meio a atores próximos da reorientação de W. Bush, tais como Andrew Marshall, Rand Corporation (Cf. MANN, 2000).

o investimento bélico em setores de alta tecnologia; o desmonte da arquitetura de tratados que obstava investimento no setor de mísseis; o envolvimento com a negociação plurilateral no TPP – são funcionais ao predomínio estrutural dos Estados Unidos perante a ascensão da China. No mesmo sentido, as reestruturações burocráticas no USTR e no DOD no período W. Bush estabeleceram um foco institucional na China e na Ásia. Em outras palavras, conquanto não tenham sido anunciados dessa forma, os projetos de W. Bush são coerentes com a “abordagem estratégica” demandada pelos seus assessores na década de 1990.

Desse modo, após ocupar o vácuo da vitória da Guerra Fria com o projeto de expansão da OTAN lançado por Clinton, os Estados Unidos passaram, desde W. Bush, a lançar as fundações para prevalecer na competição do século XXI, implementando projetos para o Leste da Eurásia. É esse o substrato da recomendação cifrada do PNAC: “Generally, American strategy for the coming decades should seek to consolidate the great victories won in the 20th century [...] maintain stability in the Middle East, while setting the conditions for 21st-century successes, especially in East Asia.” (PNAC, 2000, p. 5). Os estrategistas de W. Bush, como demonstramos, não concebiam o Oriente Médio apartado do Leste da Ásia.

Em qualquer caso, perante essa nova luz sobre o governo W. Bush, o argumento do *sonambulismo estratégico* após o 11 de setembro de 2001 – ou a sua forma na academia estadunidense a “estratégia da esperança” (*hope strategy*) dos Estados Unidos em relação à China – tem uma base empírica frágil. É uma hipótese basicamente refutada pelos dados disponíveis.³⁰⁰

*

Logo, em nossa chave interpretativa o pivô asiático de Obama, com o maior foco na Ásia Pacífico, é o *segundo momento* do pivô para a China. De um lado, o anúncio diferia da lógica fundamental do pivô, que era priorizar a Ásia em desfavor da Europa como anunciavam os documentos dos assessores de W. Bush; e não priorizar a Ásia em desfavor do Oriente Médio. De outro, aprofunda e mobiliza a lógica que os assessores de W. Bush começaram a construir no entorno estratégico chinês, com a reconceitualização e subsequente refundação das relações com o Japão, a Austrália e a Índia. Desenvolve, também, a perspectiva de negação econômica, com

³⁰⁰ Tipicamente, quem adere à hipótese do *sonambulismo estratégico* argumenta que dado o resultado – a China continuou ascendendo – os Estados Unidos não desenvolveram políticas para conter a ascensão de Pequim. Essa leitura esquece que há diferença importante entre interesse e resultado, que Washington, embora tenha se endividado (em sua própria moeda), aumentou seu poder estrutural no governo W. Bush em segurança e na dimensão geoestratégica. Aderentes à hipótese também trabalham com um insulamento geográfico inadequado, desconsiderando a integração da dinâmica do Leste Eurasiático para a competição contra a China.

o TPP e o TTIP que, a médio prazo, serviriam como instrumentos para reverter os ganhos relativos obtidos pela China com a entrada na OMC, conforme a rediscussão em Washington sobre os impactos dessa entrada (Cf. ROCHA, 2020^a; TELLIS, 2013).

A guerra retórica e comercial de Trump constitui, então, o *terceiro momento* do pivô para a China, com o realinhamento doméstico e a mudança de métodos, sendo descartada momentaneamente a alternativa comercial plurilateral para uma pressão urgente e direta. Desde a campanha de Romney em 2012, já é evidente a consolidação da leitura negativa da comunidade de negócios (o *big business*) em relação à ascensão econômico-tecnológica da China, o que progressivamente conectou a *estratégia para a China* iniciada com W. Bush com a *política para a China* competitiva implementada sistematicamente desde Obama. Daí se compreende a *ruptura radical de Trump*, que não é a de um indivíduo, nem a de um partido, mas a de um Estado guardado por uma comunidade epistêmica. Nessa competição estratégica, está na agenda dos Estados Unidos a busca por uma grande barganha com a Rússia contra a China.³⁰¹ É a inversão do movimento da década de 1970 e 1980, o uso da “carta russa” aventada por Wolfowitz ainda em 1997. Todavia, como demonstrou a reaproximação dos Estados Unidos com a China no final da década de 1960, é preciso dois para um tango.³⁰²

Logo, é profundo o enraizamento histórico e é espraído o enraizamento institucional, social e econômico da orientação competitiva dos Estados Unidos em relação à China. Essa situação, *coeteris paribus*, indica a *alta perspectiva de durabilidade dessa orientação*. Há praticamente três décadas os estrategistas mais influentes dos Estados Unidos leem a China como competidora chave do seu país, situação que, conjugada à mudança de perspectiva de parte relevante da comunidade de negócios (*big business*) após a crise de 2008; ao surgimento de uma opinião pública anti-China nos Estados Unidos – fomentada particularmente pelo partido republicano desde 2012 –; e, ainda, ao próprio peso que a China tem atualmente na economia e política internacional, indicam uma perspectiva de alta resiliência e durabilidade

³⁰¹ Em nossa leitura, o fundo estratégico do trumpismo é a refundação plurilateral, contra a China, da ordem comercial internacional e a consolidação da aliança com Moscou, a partir da qual deve-se esperar um novo desafio à China – similar ao desafio de Reagan aos soviéticos – visando estressar recursos e processo decisório chinês de modo a gerar erros de cálculo que culminariam na sustentação do sistema uni-multipolar nucleado nos Estados Unidos. Como disse Gaddis (2009): “[...] Thucydides was onto something when he wrote that although history doesn’t repeat, it does resemble.”

³⁰² É necessário, portanto, contramovimentos nesse sentido de Moscou. O antigo interesse de Washington, porém, indica a possibilidade de uma ótima negociação para Moscou, o que implica, por seu turno, péssimos prognósticos para o Leste Europeu. A Rússia e a China, contudo, sabem do método de Washington de conduzir negociações por meio de um jogo controlado de dois níveis, acionando atores domésticos para restringir o escopo das decisões do Executivo, o que fica evidente na negociação da carta chinesa na década de 1970 contrabalançada pelo *Taiwan Relations Act*, o que torna esse acordo russo-americano complexo. O terceiro comunicado conjunto entre Estados Unidos e China é outro exemplo (Cf. ROCHA, 2020a).

nas políticas competitivas para prevalecer perante Pequim. Aspectos culturais, decorrentes da durabilidade da Guerra Fria e da prevalência dos Estados Unidos nesse conflito, também contribuem para o interesse das comunidades epistêmicas primazistas em avançar essas políticas.

Em outras palavras, a discussão nos últimos anos sobre o “retorno da geopolítica” é calcada em premissa equivocada: a geopolítica não desapareceu do cálculo dos decisores de Washington. Estava com outros trajes, mas era parte substancial, duradoura, da agenda de W. Bush (GOWAN, 2010; LAYNE, 2006; MARSHALL, 2002). Tanto a China quanto os Estados Unidos têm capacidade de planejamento de longo prazo e condução de grande estratégia, o que torna altamente provável que essa competição seja mais longa do que a da Guerra Fria.³⁰³

Certa vez, em polêmica contra o geógrafo Mackinder, Spykman (2020, p. 132) escreveu que: “Se há um slogan para a política de poder do Velho Mundo, deve ser ‘Quem controla o Rimland, governa a Eurásia, quem governa a Eurásia controla os destinos do mundo’.” Aprendendo com o geoestrategista americano, conforme nossa leitura, o pós-Guerra Fria acabou no pensamento da comunidade epistêmica estratégica de Washington ao final da década de 1990. Sendo necessário um *slogan* para o novo período histórico desde então, ele é *a Guerra Paciente entre Estados Unidos e China*.

*

Enfim, tendem a crescer os impactos da competição estratégica dos Estados Unidos e China. A história do século XX e a densidade econômica do relacionamento entre Estados Unidos e China indicam que não somente “militares” e “diplomatas” precisam se preocupar com o tensionamento. Civis, empresários e trabalhadores, logo toda a sociedade, serão potencialmente afetados.³⁰⁴ O evidente interesse dos Estados Unidos e da China em remodelarem a globalização contemporânea movimentará as estruturas invisíveis do cotidiano associadas a ela.

³⁰³ É assumido, sobretudo no debate público, que só países autoritários conseguiriam sustentar, por longos períodos, um curso estratégico.

³⁰⁴ Uma China que favoreça cada vez mais a soberania alimentar vai importar menos soja o que impactará a principal commodity brasileira. Uma China em desaceleração econômica vai impactar no preço do minério de ferro, outra commodity chave para o Brasil. Uma China que progressivamente converta suas reservas em dólar em ouro vai demandar mais desse minério, estimulando atividades associadas. Outros cenários mais graves podem ser especulados, como aquele em que a *dualidade econômica-securitiva brasileira* é levada ao limite com consequências imprevisíveis, como uma fragmentação territorial. Desse modo, ao falar da competição entre Estados Unidos e China estamos falando do futuro da sociedade brasileira e de muitas outras.

Conforme tendem a crescer esses impactos é indispensável compreender como essa situação foi gestada. Esta tese, enfocada exclusivamente nos Estados Unidos, só consegue oferecer uma resposta incompleta.

De nossa parte, distinguindo as “vozes dos ecos”, essa competição foi concebida primeiro pelos estrategistas na década de 1990. Eles venceram o debate principal por W.O., como escreveu James Mann (2004), sobre a grande estratégia de primazia. Venceram também o segundo debate, interno e mais cifrado, sobre o programa de grande estratégia, e reorientaram seus objetos de interesse da Europa para o Leste da Eurásia visando prevalecer perante a ascensão da China no século XXI. Em meio à espiral de reforço que foi a rápida ascensão econômico-tecnológica da China, esse pivô ganhou consistência no tempo e vem sendo desenvolvido pelos governos subsequentes em Washington. Ele fundou a dinâmica da competição por poder no século XXI.

Para finalizar, relembremos as sábias palavras de Croce: “Expulsando-se do espírito, ostensivamente, pela porta principal, a grande filosofia, os preconceitos tacanhos de classe e do meio entram pela porta dos fundos, estendendo o seu domínio, semiconsciente talvez, ao pensamento do historiador.” Complementaria com o mestre da filosofia moderna, George W. F. Hegel, que o melhor é manter os dois no espírito do analista, não só a grande filosofia como também os preconceitos do meio, e confiar que da interação dialética entre os dois a razão prevaleça.

EPÍLOGO: O ENIGMA DA GUERRA DO IRAQUE DE 2003

I will make him an offer he can't refuse.

– Don. Corleone, *The Godfather*.

Em 2021, o governo do democrata Joe Biden decidiu retirar as tropas dos Estados Unidos do Afeganistão, aquiescendo ao retorno do Talibã para o poder, o grupo extremista que vinte anos antes Washington havia derrubado como primeiro alvo de sua guerra ao terror. O episódio gerou ampla repercussão negativa, tanto para a popularidade de Biden quanto para a imagem externa dos Estados Unidos. Alguns chegaram a comparar a saída à derrota soviética no Afeganistão na década de 1980, a qual prenunciou a derrota subsequente na Guerra Fria.

O democrata Biden, porém, manteve as tropas dos Estados Unidos no Iraque. Apesar das milhares de vidas perdidas, de civis e soldados, e de a guerra ter sido legitimada publicamente a partir de uma premissa falsa – as armas de destruição em massa de Saddam Hussein nunca encontradas –, as tropas do Comando Central dos Estados Unidos permanecem instaladas em bases no país e não há sinal no horizonte de que sairão.³⁰⁵

O mundo da terceira década do século XXI é outro. O terrorismo já não é mais a prioridade de outrora, ficando relegado a uma ameaça de segunda categoria. Ao mesmo tempo, a competição aberta entre as grandes potências voltou ao centro do cenário internacional. O interesse no Iraque sobreviveu ao fim da Guerra ao Terror e se sustenta mesmo agora em que a prioridade dos Estados Unidos é a competição com a China. O Iraque é um interesse de Estado e a guerra de 2003 segue como um enigma a anunciar: decifra-me ou devoro-te.

Uma explicação para a distinção entre o interesse dos Estados Unidos no Iraque e no Afeganistão pode ser buscada nas reflexões de Donald Rumsfeld. Em 27 de julho de 2001, o então secretário de Defesa escreveu:

³⁰⁵ Lembra Mearsheimer (2018, p. 181) que o governo W. Bush lutou uma altamente efetiva campanha de engano em favor da Guerra do Iraque, campanha que envolveu mentiras, narrativas de meia-verdade e ocultação. Em nossa leitura: “A administração Bush apontou duas razões fundamentais para atacar o Iraque: a ligação de Bagdá com o terrorismo e a existência de armas de destruição em massa. Tais motivos não subsistiram aos fatos: não foram encontradas armas de destruição em massa no Iraque, tampouco foi identificado envolvimento de Bagdá com o atentado de 11 de setembro de 2001.” (ROCHA, 2020b).

[...] There ought to be a way for the U.S. to not be at loggerheads with both of the two most powerful nations in the Gulf – Iran and Iraq [...] The particularly unfortunate circumstances of Iraq being governed by Saddam and Iran being governed by the clerics have suspended the standard rule that “my enemy’s enemy is my friend”. If Saddam’s regime were ousted, we would have a much-improved position in the region and elsewhere. (RUMSFELD, 2001b).

Meses depois, após os atentados de 11 de setembro de 2001, Rumsfeld escreveu sobre o Iraque em novembro de 2001 que: “Unlike in Afghanistan, important to have ideas in advance about who would rule afterwards.” (RUMSFELD, 2001a). O Iraque permaneceu como interesse fundamental do Pentágono independentemente de eventos como o 11 de setembro de 2001.³⁰⁶

No final de 2001, então, Rumsfeld sugeria que o Afeganistão era pouco mais do que um desvio de percurso antes dos Estados Unidos desembarcarem em Bagdá. Ele não estava desacompanhado. O experiente estrategista do Pentágono Andrew Marshall afirmou, em maio de 2002, no documento intitulado “Near Term Actions to Begin a Shift of Focus toward Asia”, ser necessário iniciar o planejamento para as bases americanas no Iraque do pós-Guerra de modo a possibilitar ações no Golfo Pérsico e na Ásia Central (MARSHALL, 2002): “Iraq: Initiate planning now for a post-war, treaty-based US basing structure that will support rapid and sustainable US regional intervention both in the Gulf region and in Central Asia.”³⁰⁷ Marshall também recomendava nesse documento erigir a China como a ameaça principal não só do Comando do Pacífico, mas também do Comando Central responsável pelo Golfo Pérsico: “[...] redraw CENTCOM/PACOM boundaries to reflect China as principle long-term strategic competitor.” (MARSHALL, 2002). Um mapa do Pentágono de 2006 sobre a China, inclusive, apresenta as regiões de responsabilidade dos comandos militares PACOM e CENTCOM (Figura 16).³⁰⁸

³⁰⁶ Conforme Betts (1979, p. 42), os desastres estimulam reformas organizacionais para evitar que se repitam: “Disasters always stimulate organizational changes designed to avert the same failures in the future.” O 11 de setembro de 2001, diferentemente da forma como foi interpretado no debate público, não foi percebido pelos estrategistas dos Estados Unidos como um desastre, como demonstram os arquivos de Rumsfeld.

³⁰⁷ O documento de Marshall dá sustentação à hipótese de Chalmers Johnson sobre a guerra do Iraque visar instalar bases no país de modo a ampliar seu controle sobre o Oriente Médio. (Cf. JOHNSON, 2007; ROCHA, 2020b). Esse documento de Marshall nada dizia sobre o Afeganistão.

³⁰⁸ Conforme documento de Andrew Marshall de 2002, esses dois comandos deveriam estabelecer a China como a ameaça básica, com treinamentos voltados para enfrentar os chineses (Cf. ANEXO J).

Figura 16 – Mapa do Pentágono com as áreas de responsabilidade do PACOM e CENTCOM



trouxo evidências sobre a agenda de W. Bush, também acompanhou esse *zeitgeist* e não enfrentou a questão do escopo regional da reorientação asiática; isto é, subscreveu tacitamente à hipótese de regiões apartadas.

Nenhum desses acadêmicos discutiu em detalhe o citado documento de Marshall (2002) sobre a reorientação asiática, isto é, nem a mudança no CENTCOM e PACOM, nem a proposta de bases permanentes no Iraque. No mesmo sentido, Silove, que menciona *en passant* o documento, não fez uma leitura a partir dos conceitos propugnados pelo próprio Marshall, como o de *estratégias competitivas* e sua derivação a *conquista de posições*.³⁰⁹ A citada ideia de Marshall sobre a conquista de posições é reveladora, particularmente sua construção original no relatório de Herbert Goldhammer para a Rand Corporation:

Two masters trying to defeat each other in a chess game are, during a large part of the game, likely to be making moves that have no immediate end other than to “improve my position”. One does not win a chess game by always selecting moves that are directly aimed at trying to mate the opponent or even at trying to win a particular piece. For the most part, the aim of a move is to find positions for one’s pieces that (a) increase their mobility, that is, increase the options open to them and decrease the freedom of operation of the opponent’s pieces; and (b) impose certain relatively stable patterns on the board that induce enduring strength for oneself and enduring weakness for the opponent. (GOLDHAMMER, 1971, p. 7)

Interpretado dialogicamente conforme seu contexto ideacional e histórico, o documento de Marshall (2002) é uma das evidências mais robustas de que desde a concepção o Iraque e o petróleo do Golfo estavam conectados à reorientação eurasiática. Um interesse de longo prazo dos Estados Unidos, conforme a busca por tratados e bases. Um dos estudantes de Marshall já havia anunciado, em 2000, que uma agenda de controle da China deveria visar não ao Leste da Ásia, mas ao Leste da Eurásia e sua periferia oceânica (FRIEDBERG, 2000b, p. 206), justamente a área de abrangência do PACOM e CENTCOM. Outro aluno do estrategista era Donald Rumsfeld que grifava documentos de Marshall como um aluno faz com o mestre. Quando do pivô anunciado por Obama, Rumsfeld reclamou: ele alertava a China para o “nosso pensamento preemptivo”.

A luta pela guerra do Iraque dentro do governo W. Bush foi capitaneada por Dick Cheney, Paul Wolfowitz e Scooter-Libby. Eles, juntos a Andrew Marshall, estavam envolvidos no *Defense Planning Guidance* de 1992, documento parcialmente vazado que anunciou os planos

³⁰⁹ No mesmo sentido, o trabalho de Liao sobre o ONA discute diretamente o documento de Andrew Marshall de 2002, mas também não cita o Iraque (Cf. LIAO, 2013, p. 105).

do Pentágono para o mundo pós-Guerra Fria: os Estados Unidos impediriam a ascensão de potências rivais.

Em 1992, porém, não se sabia onde essa potência rival emergiria. Anos depois, em meados da década de 1990, sobretudo a partir da Crise do Estreito de Taiwan de 1995/96, a conclusão dos estrategistas é unívoca: a China. Não a China daquele tempo, fraca e protegida pelos lucros das multinacionais americanas, japonesas e europeias; mas a China em ascensão econômica que, em meados do século XX, deveria ser ao mesmo tempo mais poderosa e mais dependente do petróleo do Golfo. Diferentemente da União Soviética, a China tem escassos recursos energéticos, algo que não escapa à ideia de exploração das fraquezas estruturais do adversário, ideia básica do conceito do *competitive strategies*.³¹⁰

Àquele tempo, o Golfo Pérsico concentrava dois terços do petróleo do mundo, grupos terroristas se fortaleciam e surgia o risco de uma revolução fundamentalista na Arábia Saudita, uma *strategic surprise* em uma *critical region* que possivelmente traria repercussões ainda mais catastróficas para a ordem internacional nucleada nos Estados Unidos do que a Revolução Iraniana de 1979. Como explicava Wolfowitz nos anos 1970: “When you look at contingencies, you don’t focus only on the likelihood of the contingency but also on the severity of its consequences.” (*apud* MANN, 2004, p. 81).³¹¹

Em outros termos, os Estados Unidos não podiam ficar sem uma posição robusta no Golfo Pérsico justamente no século de ascensão da China. China que tem os benefícios de ser uma potência anfíbia, mas também a fraqueza estrutural da dependência tanto de petróleo importado quanto de vias marítimas para o seu denso comércio com o mundo.

Após a derrota dos republicanos nas eleições presidenciais de 1996, Paul Wolfowitz e seu assessor, Zalmay Khalilzad, passaram a defender publicamente a mudança de regime pela força no Iraque. Também em 1997, eles constituem, junto a diversos indivíduos com vínculos

³¹⁰ Em abril de 2002 uma tentativa de golpe na Venezuela, país rico em reservas petrolíferas, foi fomentada por oficiais do governo W. Bush contra Hugo Chavez (VULLIAMY, 2002). O golpe fracassou em poucas horas, mas nesse interim o governo dos Estados Unidos reconheceu o governo instalado de Carmona. Entre os assessores de W. Bush envolvidos, destacava-se Elliot Abrams, neoconservador que assinou diversas cartas do PNAC e era próximo de Paul Wolfowitz. Meses antes da tentativa de golpe, em uma *snowflake*, o secretário da Defesa Rumsfeld escrevia que: “July 31, 2001 [...] SUBJECT: Oil. We ought to have on our radar screen the subject of oil-Venezuela, the Caucauses, Indonesia – anywhere we think it may exist and how it fits into our strategies.” (RUMSFELD, 2001c). Em meio à consolidação do poder de Hugo Chavez na Venezuela e a descoberta de reservas petrolíferas no mar territorial do Brasil, os EUA reativaram em 2008 a 4ª Frota para patrulhar o Atlântico Sul.

³¹¹ A possibilidade de queda do governo saudita era uma hipótese corrente em reflexões de estrategistas do Pentágono na década de 1990.

com o Pentágono, um grupo de lobby poderoso, o *Project for a New American Century*, para lutar a guerra das ideias, sendo seu projeto principal justamente a mudança de regime no Iraque.

É sabido que Colin Powell, o mais fraco e isolado dos membros do alto escalão de W. Bush, concebeu e implementou uma política tradicional para a China no Departamento de Estado, na qual anunciou que as relações nunca haviam sido melhores entre os dois países. Ao mesmo tempo, seguindo os ditames de Nicolau Maquiavel, a coalizão montada por Dick Cheney no governo W. Bush instituiu, em silêncio e pelos métodos necessários, as bases da estratégia para os Estados Unidos prevalecerem no século XXI.³¹² Após amassar todos os adversários internos e externos contra a guerra, Cheney (2011) encontrou tempo, em suas memórias, para reverenciar Marshall como um dos maiores estrategistas.

O incomum mini-Conselho de Segurança Nacional de Cheney não fazia política para a China, estava fazendo estratégia para a China e para o século XXI.³¹³ Em 2006, o jornalista investigativo Robert Dreyfuss (2006), após citar o extremo secretismo do *Office of the Vice President* de Dick Cheney, identificou que: “Many Cheney staffers were obsessed with what they saw as a looming, long-term threat from China.” Os assessores do vice-presidente conectavam explicitamente a China ao Iraque, eles: “[...] linked energy, China, Iraq, Israel, and oil in the Middle East.” Dreyfuss também observou que muitos dos principais assessores de Cheney haviam participado da *Cox Committee* no segundo governo Clinton. Conforme Dreyfuss: “For the Cheneyites, Middle East policy is tied to China, and in their view China's appetite for oil makes it a strategic competitor to the United States in the Persian Gulf region.”

Em meados da década de 1990, Zalmay Khalilzad – estrategista do PNAC, da RAND Corporation, do DPG de 1992 e próximo de Wolfowitz – afirmou que: “With the end of the Cold War, some regions have become less important and the United States can be more selective in choosing where to become involved. The Persian Gulf, however, has become more important. [...] The Gulf contains 60% of the world's proven reserves of crude oil. [...] One key new development will be the increasingly likely Chinese dependence on oil from the region – with economic and geopolitical consequences.” (KHALILZAD, 1995, p. 95-96). Anos depois, após

³¹² Àquele tempo, em temas vinculados à política para a China contemporânea, Cheney teria deixado sua visão de falcão de lado: “Aaron Friedberg recalled that when there were early signs of China's growing assertiveness, Cheney said, ‘We've got too much on our plate’, and put off any broad reexamination of American policy toward China.” (MANN, 2020, p. 315). Segundo Friedberg, Cheney decidiu que a China estaria em posição mais baixa nas prioridades dos Estados Unidos (*apud* MANN, 2020, p. 315).

³¹³ Conforme Linday e Daalder (2003, p. 59), Cheney: “[...] created his own mini-NSC staff, hiring a dozen national security specialists of unusually high caliber”. Para Halper e Clarke (2004, p. 121), o mini-NSC de Cheney foi provavelmente, no primeiro mandato de W. Bush, mais influente do que o próprio NSC.

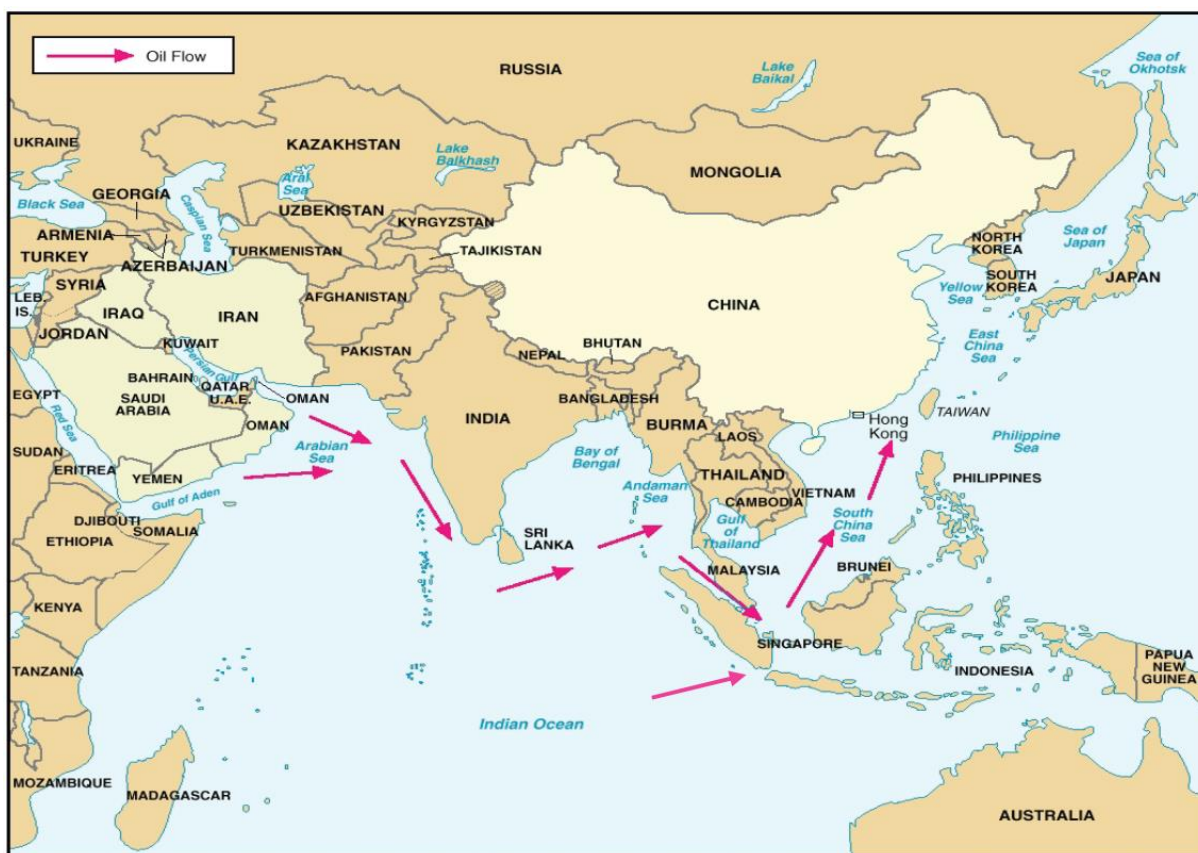
reunião com Marshall, Rumsfeld (2000) repisou: “The PRC’s interest will be in controlling access to the sea. [...] China needs oil imports, so it is logical for them to be helping Iran and to fashion strategic arrangements in the Gulf.”

Retomando, se a abordagem estratégica visa a um adversário concreto, não a um adversário em abstrato, buscando impactar décadas e não anos (MARSHALL, ROCHE, 1976); se, com Marshall, o conceito de estratégias competitivas implica explorar fraquezas estruturais do adversário (MAHNKEN, 2014; MAY, A. 2014); se a competição estratégica em tempos de paz deve se dar por meio de jogadas que melhoram o posicionamento estrutural de suas próprias peças e reduzem o posicionamento das peças do adversário (MARSHALL, 1972, GOLDHAMMER, 1971); se é funcional o comportamento de engano para um ator em grande estratégia, então podemos concluir que: por trás da derrubada de Hussein estiveram presentes muitos interesses, dificuldades burocráticas e facilidades, mas sobretudo os cálculos geoestratégicos de Wolfowitz, Marshall, Scooter-Libby e Cheney, nos quais figurava um país de modo central, a China.³¹⁴

Em outros termos, dominando as rotas marítimas, o Golfo Pérsico e a tecnologia bélica de ponta, caso algum dia no futuro a China quisesse fazer uma proposta de nova ordem regional ou internacional, ou mesmo aventasse reutilizar a diplomacia da violência contra Taiwan, os Estados Unidos estariam em posição para fazer-lhe uma oferta irrecusável. É para lembrar disso que há no documento ostensivo do Pentágono de 2006 sobre o poder militar chinês uma figura intitulada “China’s Critical Sea Lines of Communication” (Figura 17). O Iraque é realçado junto a outros países produtores de petróleo no mapa e a nota abaixo da figura relembra: “In 2004, over 80 percent of Chinese crude oil imports transited the Straits of Malacca [...]” (DOD, 2006b, p. 33).

³¹⁴ O tipo de cálculo geoestratégico que Cheney incentivou Wolfowitz a fazer quando este foi seu assessor de *policy* no Pentágono de H. Bush.

Figura 17 – Mapa do Pentágono sobre as rotas marítimas críticas da China: Petróleo



Fonte: (DOD, 2006b, p. 33).

REFERÊNCIAS

Documentos

BLACKWILL, R. An Action Agenda to Strengthen America's Alliances in the Asia-Pacific Region. In: BLACKWILL, R. DIBB, P. (Ed.). **America's Asian Alliances**. Cambridge: The MIT Press, 2000.

BLACKWILL, R. **The India Imperative**. The National Interest. June, 2005.

BUSH, G. W. Excerpts of George W. Bush's Speech in Washington State. **The New York Times**. May 18, 2000. Disponível em:

<https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/library/world/asia/051800bush-text.html> Acesso em 06 de dezembro de 2019.

CANI. **A Report from The Commission on America's National Interests**, 1996. Disponível em: <https://www.belfercenter.org/publication/americas-national-interests-report-commission-americas-national-interests-1996> Acesso em: 7 mar. 2021.

CANI. **A Report from The Commission on America's National Interests**, 2000. <https://www.belfercenter.org/publication/americas-national-interests-report-commission-americas-national-interests-2000> Acesso em: 7 mar. 2021.

CHENEY, D. **In My Time: A Personal and Political Memoir**. New York: Simon & Schuster, 2011.

DOD. **National Defense Strategy**. June, 2008.

DOD. **Quadrennial Defense Review Report**. February, 2006a.

DOD. **Military Power of the People's Republic of China**, 2006b.

DOD. **Quadrennial Defense Review Report**. September, 2001

DOD. **Summary of the National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge**. 2018.

DOD. **The National Defense Strategy of The United States of America**. March, 2005. <https://doi.org/10.21236/ada431214>

FRIEDBERG, A. Asian Allies: True Strategic Partners. In: KAGAN, P. KRISTOL, W. (Ed.) **Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign and Defense Policy**. San Francisco: Encounter Books, 2000b.

FRIEDBERG, A. Ripe for Rivalry: Prospects for Peace in a Multipolar Asia. **International Security**. Vol 18, No. 3, Winter, 1993-1994.

FRIEDBERG, A. The Future of American Power. **Political Science Quarterly**. Vol 109, No 1, Spring, 1994.

FRIEDBERG, A. The Struggle for Mastery in Asia. **Commentary**, Nov. 2000a.

GEORGE W. BUSH ORAL HISTORY PROJECT. **Interview with Colin L. Powell and Richard Armitage**. March 28, 2017.

INSS Special Report (Armitage-Nye Report). **The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership**. Institute for National Strategic Studies, October 11, 2000.

MARSHALL, A. **A Long-Term Competition with the Soviets: A Framework for Strategic Analysis**. RAND. April, 1972.

MARSHALL, A. **Memorandum for Secretary of Defense, Subject: Near Term Actions to Begin Shift of Focus Towards Asia**. 2 May, 2002. Disponível:

[library.rumsfeld.com/doclib/sp/2518/2002-05-](http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/2518/2002-05-02%20from%20Andy%20Marshall%20re%20Near%20Term%20Actions%20to%20Begin%20Shift%20of%20Focus%20Towards%20Asia.pdf)

[02%20from%20Andy%20Marshall%20re%20Near%20Term%20Actions%20to%20Begin%20Shift%20of%20Focus%20Towards%20Asia.pdf](http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/2518/2002-05-02%20from%20Andy%20Marshall%20re%20Near%20Term%20Actions%20to%20Begin%20Shift%20of%20Focus%20Towards%20Asia.pdf) Acesso em 9 de julho de 2020.

MARSHALL, A. ROCHE, J. **Strategy for Competing with the Soviets in the Military Sector of the Continuing Political-Military Competition**. RAND Corporation, Santa Monica, 1976.

PNAC. **Letter of PNAC to President George W. Bush: Toward a comprehensive strategy**. Project for the New American Century, September 20, 2001.

PNAC. **Letter to President Clinton on Iraq**. Project for the New American Century, January 26, 1998.

PNAC. **Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces and Resources For a New Century**. A Report of the The Project for the New American Century. Leading author, Thomas Donnelly. September, 2000.

PNAC. **Statement of Principles**. Project for the New American Century, June 3, 1997.

PNAC. **Statement on the Defense of Taiwan**. Project for the New American Century, August 20, 1999.

PRESIDENTIAL CANDIDATE DEBATES. **Presidential debate at the University of Mississippi in Oxford**. September 26, 2008a. The American Presidency Project. Online by Gerhard Peters and John T. Woolley. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/278903> Acesso em 10 de Outubro de 2019.

RICE, C. **No Higher Honor: A memoir of My Years in Washington**. New York: Crown Publishers, 2011.

RICE, C. Promoting the National Interest. **Foreign Affairs**. 79 (1). Pp. 45-62, 2000. <https://doi.org/10.2307/20049613>

RUMSFELD, D. **Meeting with Andy Marshall** April 17, 2000. <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/95/re%20Meeting%20with%20Andy%20Marshall%2004-17-2000.pdf> Acesso em 10 de outubro de 2019.

RUMSFELD, D. **Memorandum (5/21/01). Meeting with Secretary Bill Cohen and Don Rumsfeld**. January 2001. Disponível: <http://library.rumsfeld.com/doclib/sp/224/2001-05-21%20re%20Meeting%20with%20Bill%20Cohen.pdf> Acesso em 10 de outubro de 2019.

RUMSFELD, D. **Snowflake about Iraq**. November 27, 2001. (2001a). Disponível em: <http://library.rumsfeld.com/> Acesso em 20 de outubro de 2019.

RUMSFELD, D. **Some additional thoughts on Asia**. February 11, 1998 (1998b). Disponível em: <http://library.rumsfeld.com/> Acesso em 20 de outubro de 2019.

RUMSFELD, D. **Strategic Imperatives in East Asia**. March 2, 1998 (1998a). Disponível em: <https://www.heritage.org/node/9782/> Acesso em: 10/06/2021.

RUMSFELD, D. **SUBJECT: Iraq**. July 27, 2001. (2001b). Disponível em: <http://library.rumsfeld.com/> Acesso em 20 de outubro de 2019.

RUMSFELD, D. **SUBJECT: Oil**. July 31, 2001. (2001c). Disponível em: <http://library.rumsfeld.com/> Acesso em 20 de outubro de 2019.

- RUMSFELD, D. Transforming the Military. **Foreign Affairs**. Vol. 81. No. 3, pp. 20-23, May-Jun., 2002.
- WHITE HOUSE. **The National Security Strategy**. Washington: D.C., December, 2017.
- WHITE HOUSE. **The National Security Strategy**. Washington: D.C., March, 2006.
- WHITE HOUSE. **The National Security Strategy**. Washington: D.C., October, 2022.
- WHITE HOUSE. **The National Security Strategy**. Washington: D.C., September, 2002.
- WOLFOWITZ, P. Managing Our Way to a Peaceful Century. In: EMMOT, B., WATANABE, K., WOLFOWITZ, P. **Managing the International System Over the Next Ten Years**. New York: Trilateral Commission, 1997.
- WOLFOWITZ, P. Remembering the Future. **The National Interest**. March 1, 2000.
- ZOELLICK, R. A Republican Foreign Policy. **Foreign Affairs**, Vol. 79, No.1, Jan.-Feb. 2000
- ZOELLICK, R. China: What Engagement Should Mean. **The National Interest**, December 1, 1996b.
- ZOELLICK, R. Let China join the Club. **Washington Post**. June 24, 1996.

Teses e Dissertações

- CASARÕES, G. **As três camadas da política externa do governo Collor: poder, legitimidade e dissonância**. Dissertação de mestrado em Relações Internacionais. 2011.
- FINGUERUT, A. **A influência do pensamento neoconservador na política externa de George W. Bush**. Dissertação em Sociologia. Unesp, 2008.
- FUSER, I. **Conflitos e contratos – A Petrobrás, o nacionalismo boliviano e a interdependência do gás natural (2002-2010)**. Tese de Doutorado em Ciência Política. São Paulo: 2011.
- FUSER, I. **O petróleo e o envolvimento dos Estados Unidos no Golfo Pérsico (1945-2003)**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. São Paulo: 2005.
- LEITE, D. **A Política Externa dos Estados Unidos para a China**. Dissertação em Ciência Política. Universidade Federal de Pernambuco, 2005.
- LEONI, Z. **Imperialism after Bush: Obama's Foreign Policy during the Global Financial Crisis and the 'Pivot to Asia'**. Thesis. Kings College London, 2018.
- LIMA, T. **Desafios internacionais à política agrícola norte-americana: O contencioso do algodão entre Brasil e Estados Unidos e o CAFTA-DR**. Dissertação em Relações Internacionais. São Paulo: 2008.
- LUMBERS, M. **Piercing the bamboo curtain: tentative bridge building to China during the Johnson years**. Thesis submitted to London School of Economics and Political Science. November 2005.
- MARCUSSI, R. **A China na Grande Estratégia dos Estados Unidos da América: Da contenção à histórica política de engajamento**. Dissertação de Mestrado. Campinas, 2020.

MATTOS, T. **As disputas hegemônicas entre Estados Unidos e China e a construção de uma nova ordem mundial**. Dissertação em Ciências Sociais. Marília: UNESP, 2016.

MELO E SILVA, M. **O prelúdio à tempestade**: a política externa dos Estados Unidos e o movimento de securitização na Guerra do Golfo (1990-1991). Tese em Ciência Política. UFPE. Recife, 2022.

MOREIRA JUNIOR, H. **O governo de George W. Bush e sua guerra contra o terror**: Nova orientação tática à estratégia norte-americana. Dissertação em Ciências Sociais. Marília, Unesp, 2011.

ROCHA, M. **A Doutrina Cronos**: O quarto padrão da política dos Estados Unidos para a China. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais. Universidade Federal de Uberlândia, 2020a. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/handle/123456789/29297>

TEIXEIRA, C. **O pensamento neoconservador em política externa nos Estados Unidos**. Dissertação em Relações Internacionais. Programa San Tiago Dantas, 2010.

TEIXEIRA, T. **Os Think Tanks e sua influência na política externa dos EUA – a arte de pensar o impensável**. Dissertação em Relações Internacionais. UFF. Rio de Janeiro, 2007.

TEIXEIRA, T. **Os think tanks na Política Externa Americana para o Brasil**. Tese de Doutorado em Ciência Política. UERJ, Rio de Janeiro, 2015.

Outras referências

ALLISON, G. **Destined For War**: Can America and China escape Thucydides's Trap? New York: Mariner, 2017. <https://doi.org/10.18601/16577558.n31.15>

ALLISON, G. Preface. In: BLACKWILL, R. DIBB, P. (Ed.). **America's Asian Alliances**. Cambridge: The MIT Press, 2000.

ALLISON, G. **The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. Boston: Little, 1971.

ALTEMANI, H. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005.

AMBROS, C. LODETTI, D. Vieses cognitivos na Atividade de Inteligência: Conceitos, categorias e métodos de mitigação. **Revista Brasileira de Inteligência**. Brasília: Abin, n.º 14, dez. 2019.

ANDERSON, N. CHA, V. The Case of the Pivot to Asia: System Effects and the Origins of Strategy. **Political Science Quarterly**. Vol. 132. No. 4., pp. 595-617, 2017.

ANDERSON, N. SILOVE, N. Correspondence: Perspectives on the Pivot. **International Security**, Vol. 40, No. 2, Fall 2015.

ANDERSON, P. **A política externa norte-americana e seus formuladores**. Tradução de G. Kormikiaris. São Paulo: Boitempo, 2015.

ARCHICK, K. et al. **European Union's Arms Embargo on China: Implications and Options for U.S. Policy**. Congress Research Service. April 15, 2005.

ART, R. **A grand strategy for America**. Ithaca: Cornell University Press, 2003.

- ART, R. American foreign policy and the fungibility of force. **Security Studies**. 5:4, 7-42, 1996.
- BACHELARD, G. **La Formación del Espíritu Científico**: Contribución a un psicoanálisis del conocimiento objetivo. Siglo Veintiuno Editores, 2000.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Trad. Luís Reto e Augusto Pinheiro. Edições 70, 1977.
- BAZARIAN, J. O problema da Verdade. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1985.
- BEAUFRE, A. **An introduction to Strategy**. London: Faber and Faber, 1965.
- BEHSUDI, A. Lighthizer: ‘Made in China 2025’ a threat to global system. Politico. 2017. Disponível: <https://www.politico.com/tipsheets/morning-trade/2017/11/06/lighthizer-made-in-china-2025-a-threat-to-global-system-223188> Acesso: 12/03/2020.
- BELL, D. **O advento da sociedade pós-industrial**: uma tentativa de previsão social. São Paulo: Cultrix, 1973.
- BETTS, R. Analysis, War and Decision. **CIA Historical Review Program**. Vol. 23, Issue: Fall, 1979.
- BHASKAR, R. Feyerabend and Bachelard: Two Philosophies of Science. New Left Review: I/94, Nov/Dec, 1975.
- BLACKWILL, R. FONTAINE, R. **Lost Decade**: The US Pivot to Asia and the Rise of Chinese Power. Oxford University Press, 2024.
- BLACKWILL, R. TELLIS, A. **Revising U.S. Grand Strategy Toward China**. Council of Foreign Relations – Council Special Report No. 72. 2015.
- BOURGOIS, P. The PNAC (1997-2006) and the Post-Cold War ‘Neoconservative Moment’. Disponível em: <https://www.e-ir.info/2020/02/01/new-american-century-1997-2006-and-the-post-cold-war-neoconservative-moment/> Acesso em: 30/08/2020.
- BRAUDEL, F. **El Mediterráneo y el mundo mediterráneo en la época de Felipe II**. 3. ed. Cidade do México: Fondo de Cultura Economica, 1995.
- BRAUDEL, F. **História e Ciências Sociais**. Lisboa: Editorial presença, 1990.
- BRITTEN, S. Intelligence Failures are Analytical Failures. **Counter Terrorist Trends and Analyses**, Vol. 10, No. 7, Jul. 2018.
- BURCKHARDT, J. **Reflections on History**. London: George Allen & Unwin Ltd, 1943.
- CALAÇA, I. Técnica de avaliação de dados (TAD) e fonte em Inteligência. **Revista Brasileira de Inteligência**. Brasília: Abin, n.º 18, dez. 2003.
- CARPENTER, T. **America’s Coming War with China**. New York: Palgrave Macmillan, 2006.
- CARR, E. **What is history?** New York: Vintage Books, 1961.
- CARTER, A. **Remarks on the Next Phase of the U.S. Rebalance to the Asia-Pacific**. (McCain Institute, Arizona State University). April 06, 2015. Disponível em: <https://archive.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1929> Acesso em 20 de setembro de 2019.

- CHANG, H. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. Trad. Luiz A. de Araújo. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- CHIVVIS, C. et al. Strategic Change in U.S. Foreign Policy. Carnegie Endowment for International Peace. 2024.
- CHRISTENSEN, T. **The China Challenge**: Shaping the Choices of a Rising Power. New York: Norton & Company, 2015.
- CLINTON, H. America's Pacific Century. **Foreign Policy**. Pp. 56-63. Nov. 2011.
- COHEN, W. **America's Response to China**: A history of Sino-American Relations. Sixth Edition. New York: Columbia University Press, 2019.
- COX, R. Production, power and world order: social forces in the making of history. New York: Columbia University Press, 1987.
- CRUZ, S. **Os Estados Unidos no desconcerto do mundo**: Ensaios de interpretação. São Paulo: Editora Unesp, 2012.
- DAALDER, I. LINDSAY, J. **America Unbound**: The Bush Revolution in Foreign Policy. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2003.
- DALE, C. National Security Strategy: Mandates, Execution to Date, and Issues for Congress. **Congressional Research Service**, August 6, 2013.
- DALE, C. The 2014 Quadrennial Defense Review (QDR) and Defense Strategy: Issues for Congress. **Congressional Research Service**. February 24, 2014.
- DESTLER, I. **American Trade Politics**. Fourth Edition. Washington: Institute for International Economics, 2005.
- DIETRICH, J. (ed.) **The George W. Bush Foreign Policy Reader**: Presidential Speeches with Commentary. London: Routledge, 2005.
- DORRIEN, G. **Imperial Designs**: Neoconservatism and the New Pax Americana. London: Routledge, 2004.
- DREYFUSS, R. Vice Squad. **The American Prospect**. April 17, 2006.
- DREZNER, D. The Hidden Hand of Economic Coercion. **International Organization**, Vol. 57, No. 3, pp. 643-659, Summer, 2003. <https://doi.org/10.1017/s0020818303573052>
- DREZNER, D. **U.S. Trade Strategy: Free versus Fair**. New York: Council on Foreign Relations, 2006.
- DUECK, C. Hybrid Strategies: The American Experience. **Orbis**, 2011.
- DUECK, C. **Reluctant Crusaders**: Power, Culture, and Change in American Grand Strategy. Princeton University Press, 2006.
- DURKHEIM, E. **As regras do método sociológico**. (Tradução de Maria Ferreira). Petrópolis: Vozes, 2019.
- ECO, U. **Como se faz uma tese?** Lisboa: Editorial Barcarena, 1997.
- ELIAS, N. **Envolvimento e alienação**. Ed. Michael Schröter. Trad. Álvaro de Sá. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- ENCINA, C. The Trump Administration's National Security Strategy. Real Instituto Elcano, Working Paper, 14, 2018.

- ETTINGER, A. U.S. national security strategies: Patterns of continuity and change, 1987-2015. **Comparative Strategy**, 36:2, pp. 115-128, 2017. <https://doi.org/10.1080/01495933.2017.1317538>
- EVRON, Y. The enduring US-led Arms Embargo on China: An Objective-Implementation Analysis. **Journal of Contemporary China**. Pp. 1-16. 2019. <https://doi.org/10.1080/10670564.2019.1594099>
- FIORI, J. Geopolítica internacional: a nova estratégia imperial dos Estados Unidos. **Saúde debate**. V. 42, n. esp. 3, p. 10-17, novembro de 2018. <https://doi.org/10.1590/0103-11042018s301>
- FOOT, R. **The Practice of Power: US Relations with China since 1949**. 1995. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- GADDIS, J. **Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War**. Oxford University Press, 2005.
- GADDIS, J. **What is Grand Strategy?** Prepared as the Karl Von Der Heyden Distinguished Lecture. February 26, 2009. Disponível em: <https://www.coursehero.com/file/24001653/Gaddis-John-What-is-Grand-Strategy-2009pdf/> Acesso: 16/01/2024.
- GOLDBERG, G. The Obama Doctrine. **The Atlantic**. April, 2016.
- GOLDHAMMER, H. **The Soviet Union in A Period of Strategic Parity**. Rand Corporation, November, 1971.
- GOLDMAN, L. **Las ciencias humanas y la filosofía**. Ediciones Nueva Visión, 1984.
- GOLDSTEIN, A. **Rising to the challenge: China's Grand Strategy and International Security**. Stanford: Stanford University Press, 2005.
- GOLDSTEIN, J. KEOHANE, R. Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. IN: GOLDSTEIN, J. KEOHANE, R. (eds.). **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and politics changes**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1993.
- GONÇALVES, F. PINHEIRO, L. **Análise de Política Externa: o que estudar e por quê?** Curitiba: Ed. Intersaberes, 2020.
- GONÇALVES, W. TEIXEIRA, T. Trump e a inflexão da Grande Estratégia. **Revista Tempo do Mundo**. V. 5, n. 1, 2019.
- GORDON, M. TRAINOR, B. **Cobra II: The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq**. Pantheon Books, New York, 2006.
- GOUREVITCH, P. **Politics in Hard Times: Comparative Responses to international economic crisis**. Ithaca: Cornell University Press, 1986.
- GOWAN, P. **A calculus of power**. London: Verso, 2010.
- GOWAN, P. A calculus of power. **New Left Review**. 16, July-August, 2002.
- GOWAN, P. Triumphant toward international disaster: The Impasse in American Grand Strategy. **Critical Asian Studies**. 36 (1), p. 3-36, 2004. <https://doi.org/10.1080/1467271042000184562>
- GRAY, C. Why Strategy is difficult? In: MAHNKEN, T. MAIOLO, J. **Strategic Studies: A reader**. Routledge, 2014.

- GREEN, M. **By More than Providence: Grand Strategy and American Power in the Asia Pacific since 1783**, New York: Columbia University Press, 2017. <https://doi.org/10.7312/gree18042>
- HAAS, P. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**. Vol. 46, No. 1, Winter, 1992.
- HALPER, S. CLARKE, J. **America Alone: The Neo-Conservatives and the Global Order**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. <https://doi.org/10.1017/cbo9780511509773>
- HART, L. Strategy: the indirect approach. In: MAHNKEN, T. MAIOLO, J. **Strategic Studies: A reader**. Routledge, 2014.
- HEILBRUNN, J. Condoleezza Rice: George W.'s Realist. **World Policy Journal**, Vol. 16, No. 4, Winter, 1999/2000.
- HERMANN, C. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**. Vol. 34, n. 1, p. 3-21, 1990.
- HERMANN, M. Content Analysis. In: KLOTZ, A. PRAKASH, D. **Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide**. New York: Palgrave Macmillan, 2008.
- HERMANN, M. How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework. International Studies Association, 2001.
- HERMANN, M. The Study of American Foreign Policy. In: HOOK, S. JONES, C. **Routledge Handbook of American Foreign Policy**. Routledge: 2011.
- HEUER, R. **Psychology of Intelligence Analysis**. Center for the Study of Intelligence: Central Intelligence Agency, 2003.
- HIRSCHMAN, A. **National Power and the Structure of Foreign Trade**. Los Angeles: University of California Press, 1980.
- HOBBSBAWM, E. **Age of Extremes: The Short Twentieth Century 1914-1991**. London: Abacus, 1995.
- HOFFMANN, S. An American Social Science: International Relations. **Daedalus**, v.106, n. 3, p. 41-60, 1977.
- HOLLIS, M. SMITH, S. **Explaining and Understanding International Relations**. Oxford University Press, 1990.
- HOWARD, M. Military Science in an Age of Peace. **The RUSI Journal**, 119:1, 1974.
- HUDSON, V. DAY, B. **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory**. Third Edition. Lanham: Rowman & Littlefield, 2020.
- HUDSON, V. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, v. 1, pp. 1-30, 2005. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2005.00001.x>
- HUNTINGTON, S. The Lonely Superpower. **Foreign Affairs**. Vol. 78 (2). Pp. 35-49, Mar-Apr., 1999. <https://doi.org/10.2307/20049207>
- IMMERMAN, R. **Empire for liberty: a history of American Imperialism from Benjamin Franklin to Paul Wolfowitz**. Princeton: Princeton University Press, 2010.

- IRWIN, D. **Clashing over Commerce: A history of US Trade Policy**. Chicago: The University of Chicago Press, 2017. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226399010.001.0001>
- JERVIS, R. The Remaking of a Unipolar World. *The Washington Quarterly*. Vol. 29 No. 3, Summer, 2006.
- JERVIS, R. *Perception and Misperception in International Politics*. Nova Jersey: Princeton University Press, 2010.
- JERVIS, R. Timing and Interaction in Politics: a Comment on Pierson. **Studies in American Political Development**, 14, Spring, 2000.
- JERVIS, R. U.S. Grand Strategy: Mission Impossible. **Naval War College Review**. Vol. 51, No. 3, Summer, 1998.
- JOHNSON, C. **Blowback**: Os custos e as consequências do império americano. Tradução de Bruno Casotti. Rio de Janeiro: Record, 2007.
- JOHNSON, C. In search of a new Cold-War. **Bulletin of the Atomic Scientists**. 55:5, pp. 44-51, 1999.
- JOHNSON, C. *The Sorrows of Empire: Militarism, Secrecy, and the End of the Republic*. New York: Henry Holt and Company, 2004.
- KAGAN, R. KRISTOL, W. A National Humiliation. **Weekly Standard**. April 15, 2001.
- KAHNEMAN, D. **Rápido e devagar: duas formas de pensar**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2011.
- KENNAN, G. **American Diplomacy**. Chicago: University of Chicago, 2012.
- KENT, S. **Strategic Intelligence for American World Policy**. Hamden: Archon Books, 1965.
- KETTLE, M. US told to make China its No 1 enemy. **The Guardian**. 24 Mar, 2001.
- KHALILZAD, Z. Challenges in the Greater Middle East. In: GOMPERT, D. LARRABEE, F. **America and Europe: a partnership for a new age**. RAND Corporation, 1997.
- KHALILZAD, Z. *The United States and the Persian Gulf: Preventing regional hegemony. Survival: Global Politics and Strategy*. 1995.
- KIRSHNER, J. Political Economy in Security Studies after the Cold War. **Review of International Political Economy**. 5:1, p. 64 – 91. Spring 1998. <https://doi.org/10.1080/096922998347651>
- KISSINGER, H. *“Diplomacy”*, New York, Simon & Schuster, 1994,
- KISSINGER, H. *White House years*. Little, Brown and Co, 1979.
- KLARE, M. ‘Congagement’ With China? **The Nation**. April 12, 2001b.
- KLARE, M. Oil, Iraq, and American Foreign Policy: The Continuing Salience of the Carter Doctrine. **International Journal**. Vol. 62 (1), pp. 31-42, 2006/2007. <https://doi.org/10.2307/40204243>
- KLARE, M. The New Geography of Conflict. **Foreign Affairs**. 80, 3, May Jun, 2001a.
- KOSIK, K. **Dialética do Concreto**. Tradução de Célia Neves e Alderico Toríbio. 2. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

- KRASNER, S. US commercial and monetary policy: unravelling the paradox of external strength and internal weakness. **International Organization**, V. 31 (4), pp. 635-671, 1977. <https://doi.org/10.1017/s0020818300018646>
- KRASNER, S. The United States and China: Collaborators or Rivals? **The International Spectator**. Vol. 50 (4). Pp. 194–198, 2016. <https://doi.org/10.1080/03932729.2015.1090691>
- KREPINEVICH, A. WATTS, B. **The Last Warrior**: Andrew Marshall and the shaping of modern American defense strategy. New York: Basic Books, 2014.
- KRISTOL, W. KAGAN, P. Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy. **Foreign Affairs**. 75 (4), pp. 18-32, Jul.–Aug., 1996. <https://doi.org/10.2307/20047656>
- KRONSTADT, K. PINTO, S. U.S.–India Security Relations: Strategic Issues. **Congressional Research Service**. January 24, 2013.
- KUHN, T. A Estrutura das Revoluções Científicas. Editora Perspectiva, 1998.
- LAMPTON, D. A Tipping Point in U.S.-China Relations is Upon Us. **US–China Perception Monitor**. 11 may, 2015. Disponível em: http://www.uscnpm.org/blog/2015/05/11/a-tipping-point-in-u-s-china-relations-is-upon-us-part-i/#_ftnref5 Acesso em 13 de Junho de 2019.
- LANXIN, X. China and the ‘Pivot’. **Survival: Global Politics and Strategy**. 54:5, 113-128, 2012. <http://dx.doi.org/10.1080/00396338.2012.728349>
- LAYNE, C. **The Peace of Illusions**: American Grand Strategy from 1940 to the Present. Ithaca: Cornell University Press, 2006.
- LEE, D. CLOUD, D. U.S. policy toward China shifts from engagement to confrontation. **Los Angeles Times**, Dec. 31, 2018 Disponível em: <<https://www.latimes.com/business/la-na-pol-us-china-20181231-story.html>> Acesso em: 30/11/2019.
- LEVI-STRAUSS, C. **Raça e História**. Tradução de Inácia Canelas. Lisboa: Editorial presença, 1952.
- LIAO, K. The Pentagon and the Pivot. **Survival: Global Politics and Strategy**. 55:3, 2013.
- LIGHTHIZER, R. **Statement By U.S. Trade Representative Robert Lighthizer on Section 301 Action**. July 10, 2018. Disponível em: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2018/july/statement-us-trade-representative> Acesso em 4 de dezembro de 2019.
- LIJPHART, A. Comparative Politics and the Comparative Method. **The American Political Science Review**, Vol. 65, No. 3, pp. 682-293, Sep. 1971.
- LIMA, M. Instituições Democráticas e Política Exterior. **Contexto Internacional**. Vol. 22 (2). Pp. 265–303, julho/dezembro 2000.
- LIMA, T. A política comercial da administração Bush: o CAFTA-DR e a resistência interior. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 52, 1, pp. 167-184, 2009. <https://doi.org/10.1590/s0034-73292009000100009>
- LOS ANGELES TIMES. Rep. Dick Cheney picked by Bush as Defense Secretary. **11 mar. 1989**. Disponível em: <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-1989-03-11-mn-791-story.html> Acesso em 20/10/2024.
- LOWENTHALL, M. **Intelligence: from secrets to policy**. Fourth edition [Epub]. CQ Press, 2009.

- LOWTHER, A. LUCIUS, C. **Identifying America's Vital Interests**. Space and Defense, Vol. 7, No. 0, Winter 2014.
- MAHNKEN, T. Cost-Imposing Strategies. **Center for a New American Security**, November, 2014.
- MAHONEY, J. Path Dependence in Historical Sociology. **Theory and Society**, Vol. 29, No. 4, Aug., 2000.
- MANDERBAUM, M. **Mission Failure: America and the World in the Post-Cold War Era**. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- MANN, J. **About Face: A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton**. Vintage Books: New York, 2000.
- MANN, J. **Entrevista**. New York. 2015. Disponível em: <http://nymag.com/news/politics/obama-history-project/james-mann/> Acesso em 24 de Janeiro de 2019.
- MANN, J. **Rise of the Vulcans: The history of Bush's War Cabinet**. New York: Penguin, 2004.
- MANN, J. **The Great Rift: Dick Cheney, Colin Powell and the broken friendship that defined an era**. New York: Henry Holt and Company, 2020.
- MANN, J. **The Obamians: The Struggle inside the White House to Redefine American Power**. New York: Viking, 2012.
- MANYIN, M. et al. Pivot to the Pacific: The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia. **Congressional Research Service**. March 28, 2012.
- MASTANDUNO, M. Order and change in world politics: the financial crisis and the breakdown of the US-China grand bargain. In: IKENBERRY, G. (Ed.) **Power, Order and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014. <https://doi.org/10.1017/cbo9781139680738.009>
- MAY, A. The Art of Tailoring Competitive Strategies. **Small War Journal**, March 23, 2014.
- MCDEVITT, M. The 2006 Quadrennial Defense Review and National Security Strategy: Is There an American Strategic Vision for East Asia? Issues & Insights. Vol 7 (1), January, 2007.
- MCDEVITT, M. The Quadrennial Defense Review and East Asia. **PacNet**. Number 43. October 26, 2001.
- MEAD, W. **Power, Terror, Peace and War: America's Grand Strategy in a World at Risk**. New York: Vintage Books, 2004.
- MEAD, W. Trump's Blue Water Foreign Policy. **Wall Street Journal**. December 25, 2017.
- MEARSHEIMER, J. **The Tragedy of Great Power Politics**. Updated edition. Norton: New York, 2014.
- MEIJER, H. Balancing Conflicting Security Interests: U.S. Defense Exports to China in the Last Decade of the Cold War. **Journal of Cold War Studies**. Vol. 17, No. 1, pp. 4-40, Winter 2015a. https://doi.org/10.1162/jews_a_00529
- MELLO, L. **Quem tem medo da geopolítica?** Hucitec Editora, 2015.
- MENDONÇA, F. ROCHA, M. Resiliência hegemônica e declínio produtivo: o poder estrutural dos Estados Unidos perante a ascensão da China. **Oikos**, v. 22, n.1, Rio de Janeiro, 2023.

- MILLS, W. **A imaginação sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.
- MILNER, H. **Interest, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations**. Princeton University Press, 1997.
- MURRAY, W. Thoughts on Grand Strategy and the United States in the Twenty-first Century. **Journal of Military and Strategic Studies**, Vol. 13, Issue 1, Fall, 2010.
- NEWSON, D. Foreign Policy and Academia. **Foreign Policy**, Nº 101, Winter, 1995/96.
- PASHAKHANLOU, A. Fully integrated content analysis in international relations. **International Relations**, pp 1-19, 2017.
- PECEQUILO, C. **A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** 3ª Edição Ampliada e Atualizada. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2011.
- PECEQUILO, C. As grandes estratégias dos Estados Unidos (1989/2010). **Meridiano 47**, vol. 11, n. 120, jul-ago 2010.
- PETERS, G. WOOLLEY, J. **The State of the Union, Background and Reference Table**. The American Presidency Project. (1999-2019). 2019. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/node/324107/> Acesso em 10 de Setembro de 2019.
- PORTER, P. Why America's Grand Strategy has not changed. **International Security**. Vol. 42, No. 4, Spring, 2018.
- POSEN, B. **Restraint: A new foundation for U.S. Grand Strategy**. Ithaca: Cornell University Press. 2014.
- POSEN, B.; ROSS, A. Competing visions for US grand strategy. **International Security**, v. 21, n 03, 1996-1997.
- POTTER, P. Methods of Foreign Policy Analysis. International Studies Association, 2010. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.34>
- POWELL, C. National Security Challenges in the 1990s: The Future Just ain't what it used to be. **United States Army Combat Forces Journal**, V. 39, Ed. 11, 1989.
- RICE, S. The New National Security Strategy: Focus on Failed States. **Policy Brief**. 116. The Brookings Institution. February, 2003.
- RICHTER, P. East Asia is Clinton's opener. **Los Angeles Times**. February 4, 2009.
- RICHTER, P. In Deal With India, Bush Has Eye on China. **Los Angeles Times**. March 4, 2006.
- RISSE-KAPPEN, T. Ideas do not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War. **International Organization**, Vol. 48, No. 2, Spring, 1994.
- ROBERTS, G. US Foreign Policy and China: Bush's first term. Routledge: 2015.
- ROCHA, M. 'Segredos Oficiais': Revisitando a guerra do Iraque de George W. Bush. **Observatório Político dos Estados Unidos**. Abril de 2020b.
- ROCHA, M. As humanidades e o desenvolvimento: Pentágono, Hollywood e Democracia. **Observatório Político dos Estados Unidos**. Junho de 2020d.
- ROCHA, M. Casa em chamas: a saída do Afeganistão na estratégia dos EUA para China. **Observatório Político dos Estados Unidos**. Setembro de 2021b.
- ROCHA, M. Hegemonia em Risco: A China no relatório secreto do governo Trump. **Observatório Político dos Estados Unidos**. Janeiro de 2021.

- ROCHA, M. MENDONÇA, F. Unilateral e Agressiva: a política comercial dos Estados Unidos para a China no governo Trump. In: BONJIKIAN, N. MENEZES, H. **Economia política do governo Trump**. Curitiba: Editora Appris, 2021
- ROCHA, M. O alvo do imperador: a estratégia bifronte de Biden para a China. **Estudos e Análise de Conjuntura**, nº 17, Jun. 2021a.
- ROCHA, M. O nadador e a maré: a provável política de Biden para a China. **Observatório Político dos Estados Unidos**. Agosto de 2020c.
- ROCHA, M. PONTES, R. Investimentos sino-americanos registram refluxo assimétrico. **Observatório Político dos Estados Unidos**. Setembro de 2021.
- ROCHA, M. RESENDE, M. Entrelinhas: O surgimento da China como ‘adversária comercial’ nos documentos do USTR, 2001-2016. **Agenda Política**, v. 8, n.3, p. 44-71, 2020.
- ROCHA, M. Sobre desconhecimento do futuro, prudência e eleições nos Estados Unidos. **Observatório Político dos Estados Unidos**. Dez. 2019.
- RODMAN, P. **Presidential Command: Power, Leadership, and the making of foreign policy from Richard Nixon to George W. Bush**. New York: Vintage Books, 2009.
- ROSA, J. **Grande Sertão: Veredas**. Editora Nova Aguilar, 1994.
- ROSECRANCE, R. War and peace. *World Politics*, Vol. 55, No. 1, pp. 137-166, Oct. 2002.
- ROSS, R. **Negotiating Cooperation: United States and China, 1969-1989**. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- ROUSE, J. *Knowledge and Power*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1987.
- SAINT-PIERRE, H. 11 de Setembro: do terror à injustificada arbitrariedade e o terrorismo de Estado. **Revista de Sociologia e Política**. V. 23, n. 53. pp. 9-26, mar. 2015. <https://doi.org/10.1590/1678-987315235302>
- SALOMON, M. PINHEIRO, L. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetórias, desafios e possibilidades. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 2013.
- SAMPAIO, R. LYCARIÃO, D. **Análise de Conteúdo Categorical: Manual de Aplicação**. Brasília: Enap, 2021.
- SAMUELS, R. (Ed.) **Encyclopedia of United States National Security**. London: Sage Publications, 2006.
- SCHAFF, A. **História e verdade**. São Paulo: Martins Fontes, 1987.
- SHOGAN, C. **The President’s State of the Union Address: Tradition, Function, and Policy Implications**. Congress Research Service. January 16, 2015.
- SILOVE, N. Beyond the Buzzword: The Three Meanings of “Grand Strategy”. **Security Studies**, 2017.
- SILOVE, N. The Pivot before the Pivot: U.S. Strategy to Preserve the Power Balance in Asia. **International Security**. 40 (4), pp. 45–88, 2016.
- SKYPEK, T. Evaluating Military Balances Through the Lens of Net Assessment: History and Application. **Journal of Military and Strategic Studies**. Volume 12, Issue 2, Winter 2010.

- SMITH, S. The discipline of international relations: still and American social science? **British Journal of Politics and International Relations**, Vol. 2, No. 3, October 2000, pp. 374–402.
- SOLOMON, L. **Paul D. Wolfowitz: Visionary Intellectual, Policymaker, and Strategist**. London: Praeger Security International, 2007.
- SPYKMAN, N. *A Geografia da Paz*. São Paulo: Hucitec, 2020.
- SPYKMAN, N. **America's Strategy in World Politics**. New York: Harcourt, 1942. <https://doi.org/10.4324/9781315082431>
- STRANGE, S. **States and Markets**. Second Edition. London: Continuum, 1994.
- STRANGE, S. The persistent myth of lost hegemony. **International Organisation**. 41, 4 (Autumn): 551 – 574, 1987. <https://doi.org/10.1017/s0020818300027600>
- SUN TZU. “Art of War”. In: MAHNKEN, T. MAIOLO, J. **Strategic Studies: A reader**. Routledge, 2014.
- SUTTER, R. **U.S.–Chinese Relations: Perilous Past, Pragmatic Present**. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2010.
- SUTTER, R. **U.S.–Chinese Relations: Perilous Past, Pragmatic Present**. Third Edition. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2018.
- TAO, W. Sino-American Relations During the George W. Bush Administration. **American Foreign Policy Interests**, 26, PP. 409–413, 2004. <https://doi.org/10.1080/10803920490897460>
- TELLIS, A. Balancing without Containment: A U.S. Strategy for Confronting China’s Rise. **The Washington Quarterly**. 36: 4, pp. 109–124, 2013.
- THE NEW YORK TIMES. **Bush voices concern on Plan to Lift China Arms Embargo**. Feb. 22, 2005.
- THE NEW YORK TIMES. **Excerpts From Pentagon's Plan: 'Prevent the Re-emergence of a New Rival'**. March 8, 1992.
- TRUMP, D. **Crippled America: How to Make America Great Again**. (Formato EPUB). Threshold Edition: New York, 2015.
- TUCKER, N. China as a Factor in the Collapse of the Soviet Empire. **Political Science Quarterly**. V. 110, n. 4, pp. 501–518, Winter, 1995–96. <https://doi.org/10.2307/2151881>
- TYLER, P. U.S. Strategy Plan Calls for Insuring No Rivals Develop. **The New York Times**, March 8, 1992.
- URQUHART, C. Israel scraps arms deal with China. **The Guardian**. 27 jun, 2005b.
- URQUHART, C. US acts over Israeli arms sale to China. **The Guardian**. 13 Jun, 2005a.
- VAN EVERA, S. **Guide to methods for students of political science**. Ithaca: Cornell University Press, 1997. <https://doi.org/10.7591/9780801454455>
- VANGRASSTEK, C. **Trade and American Leadership: The Paradoxes of Power and Wealth from Alexander Hamilton to Donald Trump**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019. <https://doi.org/10.1017/9781108606141>
- VIGEVANI, T. MENDONÇA, F. LIMA, T. **Poder e Comércio: a política comercial dos Estados Unidos**. São Paulo: Editora Unesp, 2018.
- VIOTTI, E. A dialética invertida. **Revista de História**. 1994.

- VULLIAMY, D. Venezuela coup linked to Bush team. **The Guardian**, 21 apr, 2002.
- WALTZ, K. **Man, the State and War: A theoretical Analysis**. New York: Columbia University Press, 2001.
- WATANABE, T. US Engagement Policy toward China: Realism, Liberalism, and Pragmatism. **The Journal of Contemporary China Studies**. 2 (2), p. 3-24, 2013.
- WATANABE, T. **US Strategic perceptions on China: Implications for US Allied Partners**, 2020. Disponível em: <http://ssdpaki.la.coocan.jp/en/proposals/41.html> Acesso: 25 de novembro de 2020.
- WEBER, M. A “objetividade do conhecimento nas Ciências Sociais”. IN: COHN, G. (Org.). **Max Weber – Sociologia**. São Paulo: Editora Ática, 1991.
- WEBER, M. A ciência como vocação. In: **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.
- WEISMAN, S. E.U. Said to Keep Embargo on Arms to China. **The New York Times**. March 22, 2005.
- WETERING, C. **Changing US Foreign Policy toward India**. New York: Palgrave Macmillan, 2016.
- WOODWARD, B. **Plan of Attack**. New York: Simon & Schuster, 2004.
- WU, X. US Competitive Policy toward China and Transformation of China-US Relations. **China International Studies**, 20 July, 2019.
- ZAKHEIM, D. **A Vulcan’s Tale: How the Bush Administration Mismanaged the Reconstruction of Afghanistan**. Washington: Brookings, 2011.

ANEXOS

A – Características de uma abordagem estratégica – Marshall e Roche, 1976

Seção IV do documento de 1976: *Strategy for Competing with the Soviets in the Military Sector of the continuing political military competition* (MARSHALL, ROCHE, 1976, p. 13-15).

13

IV. CHARACTERISTICS OF A STRATEGY APPROACH

Being concerned with the process of sequential decision-making over time, rather than a one-time decision, a strategy approach develops a perspective which causes a policy maker to emphasize particular factors and ask particular kinds of questions.

- It emphasizes a long term planning horizon.
- It focuses on an opponent, not on abstract concepts and organizational notions about what constitutes a "good" fighting force.
- It emphasizes careful attention to describing the strengths and weaknesses of each side in useful terms.
- It emphasizes the efficiency with which a nation applies its distinctive competences, not the absolute size of the forces.
- It differentiates between the basic areas where a nation must devote resources:
 - o Those areas where the nation has developed a competitive advantage.
 - o Those areas where a nation is at a competitive disadvantage, but where it must compete to remain viable.
 - o Those areas where there is no clear advantage, but where the nation decides it should compete.
 - o Those areas in which it decides not to compete.

A. Obviously, a general goal for a nation would be to move the competition as much as possible into those areas where the nation has developed competitive advantages. However, it would be reasonable for one or both sides to, in certain areas, have different goals:

- In some cases it may be desirable to move to a position of joint advantage (e.g., the U.S. should want the Soviets and ourselves to develop safer, less accident-prone nuclear weapons).
- A nation might want to set goals for the evolution of forces; i.e., rather than developing an advantage, a side might desire stability in forces over the long term.

B. A strategy perspective motivates a policy maker to ask particular kinds of questions, for example:

1. In addition to number of men, weapons, etc., what are the Soviets' tactics? doctrine? maintenance practices? military decision processes? research and development processes? etc.
2. How do the Soviets typically respond to changes in U.S. force elements?
3. What criteria are used in each country to make tradeoffs between the military effectiveness and the political utility of military forces?

4. In particular areas (e.g., the strategic nuclear area), does the law of diminishing marginal returns apply? If so, at what level?
5. How much should the U.S. do alone? How much with allies?
6. What factors of the competition are controllable by U.S. military policy makers (e.g., location of U.S. industry is not)? by Soviet military policy makers (conscript manning may not)?
7. What are U.S. distinctive competences? Soviet? What natural competitive advantages do we have? The Soviets?
8. Where do we want the competition to be 10 or 20 or 30 years from now? What long term goals do we want to set? (These goals should be positive, i.e., involving desired consequences; we need to recognize, however, that groups tend to set negative goals, i.e., "prevent the worst," because it is easier for them to agree on what they don't want to have happen.)

B – Trechos do *Defense Planning Guidance* de 1992

I) Trechos vazados no *The New York Times* em 7 março de 1992³¹⁵

This Defense Planning guidance addresses the fundamentally new situation which has been created by the collapse of the Soviet Union, the disintegration of the internal as well as the external empire, and the discrediting of Communism as an ideology with global pretensions and influence. The new international environment has also been shaped by the victory of the United States and its coalition allies over Iraqi aggression the first post cold war conflict and a defining event in U.S. global leadership. In addition to these two victories, there has been a less visible one, the integration of Germany and Japan into a U.S. led system of collective security and the creation of a democratic "zone of peace."

DEFENSE STRATEGY OBJECTIVES

Our first objective is to prevent the reemergence of a new rival, either on the territory of the former Soviet Union or elsewhere, that poses a threat on the order of that posed formerly by the Soviet Union. This is a dominant consideration underlying the new regional defense strategy and requires that we endeavor to prevent any hostile power from dominating a region whose resources would, under consolidated control, be sufficient to generate global power. These regions include Western Europe, East Asia, the territory of the former Soviet Union, and Southwest Asia.

There are three additional aspects to this objective: First, the U.S. must show the leadership necessary to establish and protect a new order that holds the promise of convincing potential competitors that they need not aspire to a greater role or pursue a more aggressive posture to protect their legitimate interests. Second, in the nondefense areas, we must account sufficiently for the interests of the advanced industrial nations to discourage them from challenging our leadership or seeking to overturn the established political and economic order. Finally, we must maintain the mechanisms for deterring potential competitors from even aspiring to a larger regional or global role. An effective reconstitution capability is important here, since it implies that a potential rival could not hope to quickly or easily gain a predominant military position in the world.

The second objective is to address sources of regional conflict and instability in such a way as to promote increasing respect for international law, limit international violence, and encourage the spread of democratic forms of government and open economic systems. These objectives are especially important in deterring conflicts or threats in regions of security importance to the United States because of their proximity (such as Latin America), or where we have treaty obligations or security commitments to other nations. While the U.S. cannot become the world's "policeman," by assuming responsibility for righting every wrong, we will retain the preeminent responsibility for addressing selectively those wrongs which threaten not only our interests, but those of our allies or friends, or which could seriously unsettle international relations. Various types of U.S. interests may be involved in such instances: access to vital raw materials, primarily Persian Gulf oil; proliferation of weapons of mass destruction and ballistic missiles, threats to U.S. citizens from terrorism or regional or local conflict, and threats to U.S. society from narcotics trafficking.

It is improbable that a global conventional challenge to U.S. and Western security will reemerge from the Eurasian heartland for many years to come. Even in the highly unlikely event that some

³¹⁵ Disponível em: <https://www.nytimes.com/1992/03/08/world/excerpts-from-pentagon-s-plan-prevent-the-re-emergence-of-a-new-rival.html> Acesso em: 18/07/2019

future leadership in the former Soviet Union adopted strategic aims of recovering the lost empire or otherwise threatened global interests, the loss of Warsaw Pact allies and the subsequent and continuing dissolution of military capability would make any hope of success require several years or more of strategic and doctrinal reorientation and force regeneration and redeployment, which in turn could only happen after a lengthy political realignment and reorientation to authoritarian and aggressive political and economic control. Furthermore, any such political upheaval in or among the states of the former U.S.S.R. would be much more likely to issue in internal or localized hostilities, rather than a concerted strategic effort to marshal capabilities for external expansionism the ability to project power beyond their borders.

There are other potential nations or coalitions that could, in the further future, develop strategic aims and a defense posture of regionwide or global domination. Our strategy must now refocus on precluding the emergence of any potential future global competitor. But because we no longer face either a global threat or a hostile, nondemocratic power dominating a region critical to our interests, we have the opportunity to meet threats at lower levels and lower costs as long as we are prepared to reconstitute additional forces should the need to counter a global threat reemerge.

REGIONAL THREATS AND RISK

With the demise of a global military threat to U.S. interests, regional military threats, including possible conflicts arising in and from the territory of the former Soviet Union, will be of primary concern to the U.S. in the future. These threats are likely to arise in regions critical to the security of the U.S. and its allies, including Europe, East Asia, the Middle East and Southwest Asia, and the territory of the former Soviet Union. We also have important interests at stake in Latin America, Oceania, and Sub Saharan Africa. In both cases, the U.S. will be concerned with preventing the domination of key regions by a hostile power.

Former Soviet Union

The former Soviet state achieved global reach and power by consolidating control over the resources in the territory of the former U.S.S.R. The best means of assuring that no hostile power is able to consolidate control over the resources within the former Soviet Union is to support its successor states (especially Russia and Ukraine) in their efforts to become peaceful democracies with market based economies. A democratic partnership with Russia and the other republics would be the best possible outcome for the United States. At the same time, we must also hedge against the possibility that democracy will fail, with the potential that an authoritarian regime bent on regenerating aggressive military power could emerge in Russia, or that similar regimes in other successor republics could lead to spreading conflict within the former U.S.S.R. or Eastern Europe.

For the immediate future, key U.S. concerns will be the ability of Russia and the other republics to demilitarize their societies, convert their military industries to civilian production, eliminate or, in the case of Russia, radically reduce their nuclear weapons inventory, maintain firm command and control over nuclear weapons, and prevent leakage of advanced military technology and expertise to other countries

Western Europe

NATO continues to provide the indispensable foundation for a stable security environment in Europe. Therefore, it is of fundamental importance to preserve NATO as the primary instrument of Western defense and security, as well as the channel for U.S. influence and participation in European security

affairs. While the United States supports the goal of European integration, we must seek to prevent the emergence of European only security arrangements which would undermine NATO, particularly the alliance's integrated command structure

East/Central Europe

The end of the Warsaw Pact and the dissolution of the Soviet Union have gone a long way toward increasing stability and reducing the military threat to Europe. The ascendancy of democratic reformers in the Russian republic, should this process continue, is likely to create a more benign policy toward Eastern Europe. However, the U.S. must keep in mind the long history of conflict between the states of Eastern Europe, as well as the potential for conflict between the states of Eastern Europe and those of the former Soviet Union

The most promising avenues for anchoring the east central Europeans into the West and for stabilizing their democratic institutions is their participation in Western political and economic organizations. East central European membership in the (European Community) at the earliest opportunity, and expanded NATO liaison

The U.S. could also consider extending to the east central European states security commitments analogous to those we have extended to Persian Gulf states.

Should there be a re-emergence of a threat from the Soviet Union's successor state, we should plan to defend against such a threat in Eastern Europe, should there be an alliance decision to do so.

East Asia and Pacific

Defense of Korea will likely remain one of the most demanding major regional contingencies. Asia is home to the world's greatest concentration of traditional Communist states, with fundamental values, governance, and policies decidedly at variance with our own and those of our friends and allies.

To buttress the vital political and economic relationships we have along the Pacific rim, we must maintain our status as a military power of the first magnitude in the area. This will enable the U.S. to continue to contribute to regional security and stability by acting as a balancing force and prevent emergence of a vacuum or a regional hegemon.

Middle East and Southwest Asia

In the Middle East and Southwest Asia, our overall objective is to remain the predominant outside power in the region and preserve U.S. and Western access to the region's oil. We also seek to deter further aggression in the region, foster regional stability, protect U.S. nationals and property, and safeguard our access to international air and seaways. As demonstrated by Iraq's invasion of Kuwait, it remains fundamentally important to prevent a hegemon or alignment of powers from dominating the region. This pertains especially to the Arabian peninsula. Therefore, we must continue to play a strong role through enhanced deterrence and improved cooperative security.

We will seek to prevent the further development of a nuclear arms race on the Indian subcontinent. In this regard, we should work to have both countries, India and Pakistan, adhere to the Nuclear Non Proliferation Treaty and to place their nuclear energy facilities under International Atomic Energy Agency safeguards. We should discourage Indian hegemonic aspirations over the other states in South Asia and on the Indian Ocean. With regard to Pakistan, a constructive U.S. Pakistani military relationship will be an important element in our strategy to promote stable security conditions in

Southwest Asia and Central Asia. We should therefore endeavor to rebuild our military relationship given acceptable resolution of our nuclear concerns.

Latin America

Cuba's growing domestic crisis hold out the prospect for positive change, but over the near term, Cuba's tenuous internal situation is likely to generate new challenges to U.S. policy. Consequently, our programs must provide capabilities to meet a variety of Cuban contingencies which could include an attempted repetition of the Mariel boatlift, a military provocation against the U.S. or an American ally, or political instability and internal conflict in Cuba.

II) Trechos do DPG de 18 fev. 1992 desclassificados em 2007³¹⁶

~~SECRET/NOFORN~~

1

18 February 1992

Defense Planning Guidance, FY 1994-1999

(2) This Defense Planning Guidance addresses the fundamentally new situation which has been created by the collapse of the Soviet Union, the disintegration of the internal as well as the external empire, and the discrediting of Communism as an ideology with global pretensions and influence. The new international environment has also been shaped by the victory of the United States and its Coalition allies over Iraqi aggression--the first post-Cold War conflict and a defining event in US global leadership. In addition to these two victories, there has been a less visible one, the integration of Germany and Japan into a US-led system of collective security and the creation of a democratic "zone of peace."

(U) Our fundamental strategic position and choices are therefore very different from those we have faced in the past. The policies that we adopt in this new situation will set the nation's direction for the next century.

I. Goals and Objectives (U)

A. National Security Policy Goals (U)

(8) In the midst of a new era of fundamental worldwide change, ongoing U.S. leadership in global affairs will remain a constant fixture. In support of our international commitments, we will implement defense policies and programs designed to further essential national security policy goals:

- As a first order of priority, we will ensure the survival of the United States as a free and independent nation, with its fundamental values intact and its institutions and people secure.
- We will seek to promote those positive trends which serve to support and reinforce our national interests, principally, promotion, establishment and expansion of democracy and free market institutions worldwide.
- We will maintain our security vigilance against national, regional or global threats (whether ideologically- or technologically-based) which undermine international stability and order.
- We will continue to support and protect those bilateral, multilateral, international or regionally-based institutions, processes and relationships which afford us opportunities to share responsibility for global and regional security while also allowing for selective engagement when and where required.

~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED DEC 10 2007
Authority: E.O. 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS

³¹⁶ Disponível em: https://nsarchive2.gwu.edu/nukevault/ebb245/doc03_full.pdf Acesso em 11/01/2024.

~~SECRET/NOFORN~~

2

B. Defense Strategy Objectives (U)

(U) These national security policy goals can be translated into two broad strategy objectives that lend further clarity to our overall defense requirements.

(S) Our first objective is to prevent the reemergence of a new rival, either on the territory of the former Soviet Union or elsewhere, that poses a threat on the order of that posed formerly by the Soviet Union. This is a dominant consideration underlying the new regional defense strategy and requires that we endeavor to prevent any hostile power from dominating a region whose resources would, under consolidated control, be sufficient to generate global power. These regions include Western Europe, East Asia, the territory of the former Soviet Union, and Southwest Asia.

(S) There are three additional aspects to this objective: First, the US must show the leadership necessary to establish and protect a new order that holds the promise of convincing potential competitors that they need not aspire to a greater role or pursue a more aggressive posture to protect their legitimate interests. Second, in the non-defense areas, we must account sufficiently for the interests of the advanced industrial nations to discourage them from challenging our leadership or seeking to overturn the established political and economic order. Finally, we must maintain the mechanisms for deterring potential competitors from even aspiring to a larger regional or global role. An effective reconstitution capability is important here, since it implies that a potential rival could not hope to quickly or easily gain a predominant military position in the world.

(S) The second objective is to address sources of regional conflict and instability in such a way as to promote increasing respect for international law; limit international violence; and encourage the spread of democratic forms of government and open economic systems. These objectives are especially important in deterring conflicts or threats in regions of security importance to the United States because of their proximity (such as Latin America), or where we have treaty obligations or security commitments to other nations. While the US cannot become the world's "policeman," by assuming responsibility for righting every wrong, we will retain the preeminent responsibility for addressing selectively those wrongs which threaten not only our interests, but those of our allies or friends, or which could seriously unsettle international relations. Various types of US interests may be involved in such instances: access to vital raw materials, primarily Persian Gulf oil; proliferation of weapons of mass destruction and ballistic missiles; threats to US citizens from terrorism or regional or local conflict; and threats to US society from narcotics trafficking.

DECLASSIFIED DEC 10 2007

Authority: EO 12958, as amended
 Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

~~SECRET/NOFORN~~

3

II. Defense Policy and Strategy (U)

A. Trends and Prospects in the International Environment (U)

1. Soviet Threat Reduction (U)

(S) Central to these new objectives is clear recognition that we no longer will focus on the threat of a short-warning Soviet-led, European-wide conflict leading quickly to global war and perhaps escalating just as quickly to nuclear war. We continue to recognize that collectively the conventional forces of the states formerly comprising the Soviet Union retain the most military potential in all of Eurasia; and we do not dismiss the risks to stability in Europe from a nationalist backlash in Russia or efforts to reincorporate into Russia the newly independent republics of Ukraine, Belarus, and possibly others. However, for the foreseeable future the continued fragmentation of the former Soviet state and its conventional armed forces have altered so fundamentally the character of the residual threat as to eliminate the capacity to wage global conventional war or even to threaten East/Central Europe without several months of warning. A limited objective attack against Western Europe appears beyond Russia's capabilities without several years of reconstitution. Further erosion of the former Soviet defense industrial base and continued evolution of separate national armies will make the likelihood of a future attack even more remote.

2. Increasing Regional Challenges (U)

(S) As the threat posed by the defunct Soviet Union decreases in magnitude, other threats become more important in the context of defense planning. In most cases, this is because they appear greater relative to the residual Soviet/Russian threat and thus are more likely to drive actual requirements. In other cases these threats may have become greater in absolute terms because of the end of the Cold War. Some regional powers, freed of the constraints of the Cold War, may feel more entitled for historical, cultural or other reasons to use of force to establish local hegemonies --although the decisive nature of our victory in the Persian Gulf will hopefully discourage such actions.

OSD 1.4 (a)

~~SECRET/NOFORN~~DECLASSIFIED DEC 10 2007
Authority: EO 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

4

OSD 1.4 (c)

OSD 1.4 (a)

(c) The disintegration of the Soviet Union also affects the dynamics of low-intensity conflict. We no longer have the Soviets fueling and exploiting low-intensity conflict to the detriment of US security. However, the demise of the Soviet Union has not put an end to destabilizing national and ethnic antagonisms in regions where the US has important security interests. Regional actors determined to pursue anti-American agendas may choose to use indirect and unconventional means. Moreover, there are trans-national security problems such as drug trafficking and terrorism which, along with unfavorable demographic and economic trends, undermine the security of the US, friendly governments and emerging democracies.

(c) Clearly, the passing of the Cold War reduces pressure for US military involvement in every potential regional or local conflict. Indeed, absent a global ideological challenge, we have opportunity to exercise far greater selectivity in our commitments, to rely more heavily on multilateral efforts to resolve regional or local crises that do not directly threaten our interests, and to draw more fully on non-military instruments as a means of conflict resolution. This applies in a variety of conflict situations. Nevertheless, if current trends hold, it is clear that DoD may be called upon during the FY 1994-1999 period to respond to regional challenges. The nature of that response may vary from humanitarian assistance to "presence" or peacekeeping missions to the use of force. In most cases, it is likely that the

~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED DEC 10 2007
Authority: EO 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS

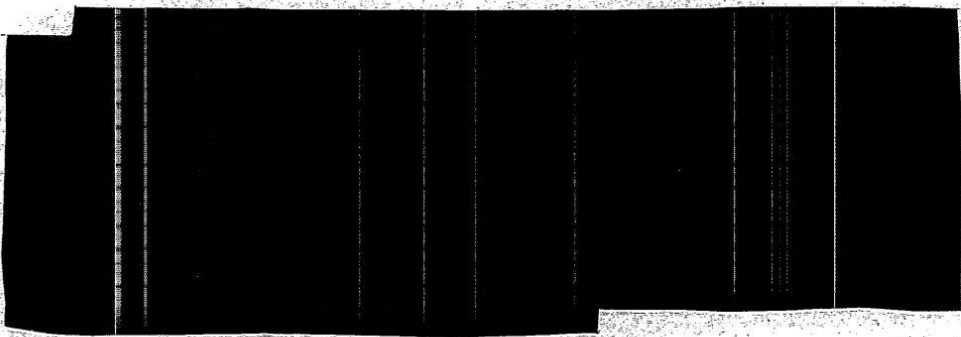
~~SECRET/NOFORN~~

5

US will not be acting alone, but will be part of multinational coalitions, possibly under the auspices of the UN or other international organizations. Thus, DoD must have the capability to act flexibly in conjunction with coalition partners, some of whom may not be traditional partners or allies. While enabling us to build down to lower force levels, this calls attention to forward presence and crisis response capabilities as the new basis for planning.

3. Proliferation (U)

(U) The proliferation of advanced weaponry, including weapons of mass destruction, poses a different challenge. Proliferation can take many forms and can include state and non-state actors. It might embody specific types of technology, including technologies necessary for the production of nuclear, chemical, and biological weapons along with their means of delivery; it can also include a full array of ground, sea, and air platforms and supporting command and control systems necessary for the execution of successful combined arms operations. Moreover, proliferation increasingly will include the means of producing advanced weapons, either through original development or licensed production of new systems, or reverse engineering of existing or copied systems. Proliferation cannot be limited in context to major regional powers either; several smaller or lesser powers or even non-state actors are likely to possess advanced weapons and technologies that have potential to disrupt operations or substantially increase the risks to a military operation. Even the presence of relatively old technology, which will in fact characterize the vast majority of cases, can represent a tremendous challenge, as evidenced by the Iraqi use of short-range missiles in the Gulf War.



4. Warning Considerations (U)

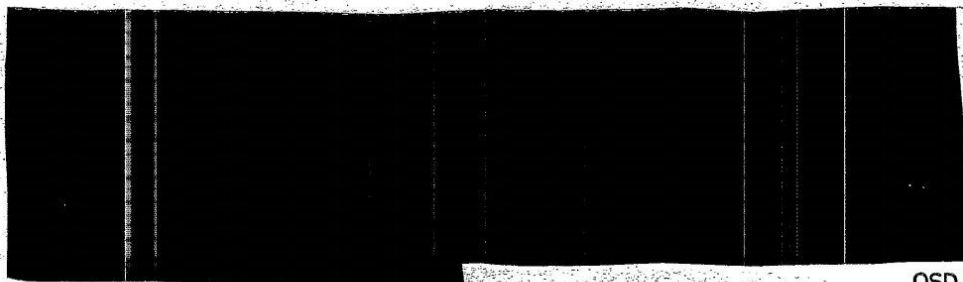
OSD 1.4 (a)

~~SECRET/NOFORN~~

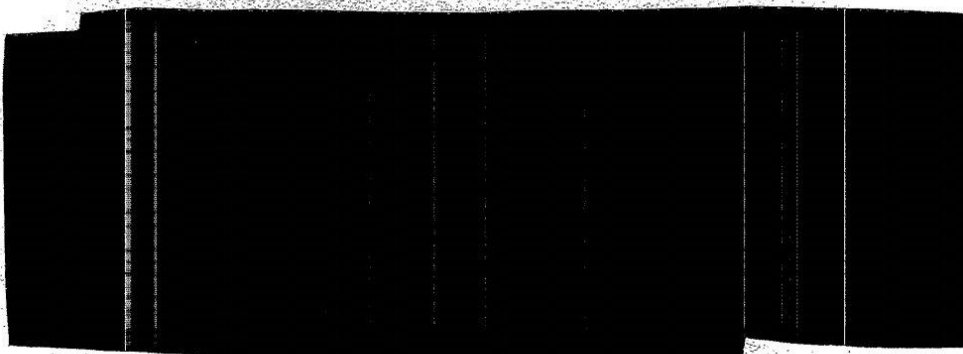
DECLASSIFIED DEC 10 2007
Authority: EO 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS

SECRET/NOFORN

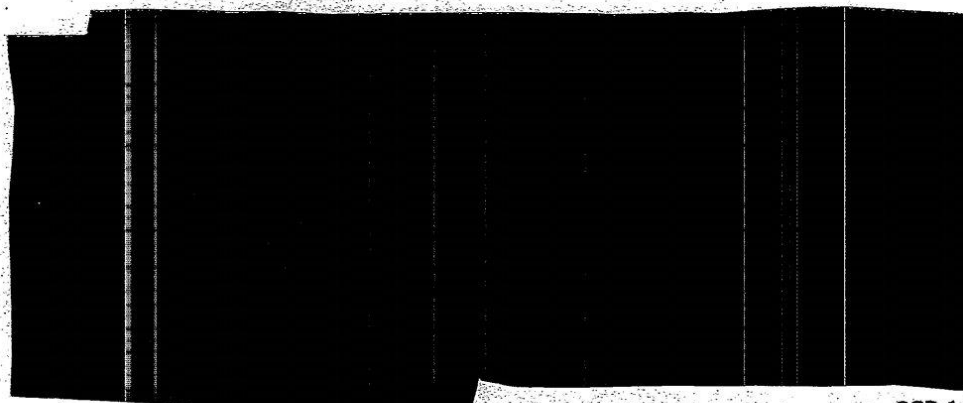
6



OSD 1.4 (a)

**5. New Military Technical Regime (U)**

OSD 1.4 (a)



OSD 1.4 (a)

(U) We must maintain superiority in key areas of technology, but this does not mean we must maintain absolute superiority in all areas of technology. It is critical, therefore, that we identify the highest leverage technologies and pursue these with vigor. Staying ahead of potential competitors will help shape the future security environment by giving us capabilities to deter future aggressors as well as the capacity to reconstitute forces as necessary.

SECRET/NOFORN

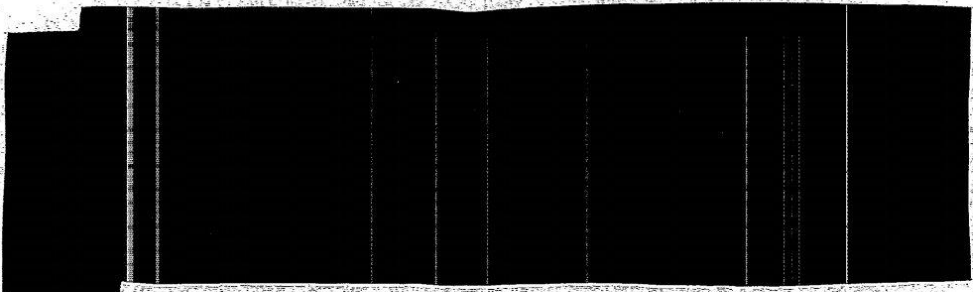
DECLASSIFIED DEC 10 2007
Authority: E.O. 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

7

6. Alliances, Coalitions and Responsibility Sharing (U)

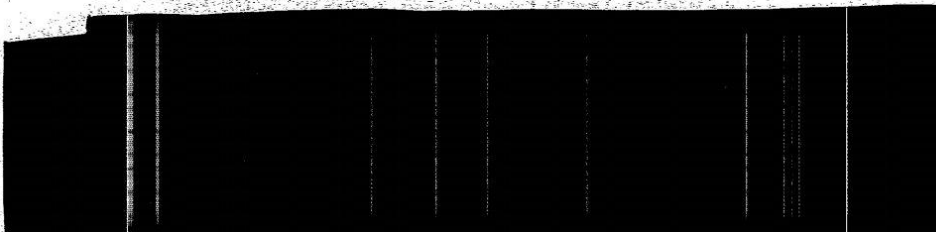
(U) Our alliances will continue to provide an essential component of our national security structure. The US will maintain and nurture its alliance commitments in Europe, Latin America and in the Far East. Unlike the period of the Cold War, however, the US will play a qualitatively new role in these relationships -- the role of leader and galvanizer of the world community. As alliance partners acquire more responsibility for their own defense, the US will confidently be able to reduce its air, land, and naval force commitments overseas without incurring significant risks. As these changes occur, however, they must be managed carefully to ensure that they are viewed as a new expression of responsibility sharing with our regional partners, rather than mistakenly perceived by either allies or potential adversaries as a withdrawal of US commitment.



OSD 1.4 (a)

(U) In the new international environment, leadership in responding to threats to world order will, in some cases, be taken by others, such as international or regional organizations. We must recognize, accept, and encourage this reality. Nevertheless, the United States should be postured to act independently when collective action cannot be orchestrated or when an immediate response is a necessary presage to a larger or more formal collective response. This requirement will affect the type and level of presence we maintain in key areas of the world to offset the potentially destabilizing effect that emerging powers may have in a region.

OSD 1.4 (a)

7. Arms Control (U)~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED DEC 10 2007
Authority: EO 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

8

OSD 1.4 (a)

B. The Regional Defense Strategy

(U) The regional defense strategy marks officially the passing of the Cold War era. It retains the enduring character of our strategic deterrent posture while placing new emphasis on forward presence and crisis response as the basis for the decisive application of military power. It is an adaptive strategy that aims to leverage US military potential in a changing security environment. It is a strategy that will shape the reduction of US military forces by maintaining attention on those core activities necessary to advance US security interests.

(U) On the broadest level, the regional defense strategy recognizes that we cannot ignore our enduring interests or neglect our responsibilities in key regions of the world. To do so will only invite danger, foster instability, and, ultimately, require a greater commitment of resources in the future. We remain committed to maintaining the strength of the NATO alliance, as well as our other alliances and friendships; to deterring and, when necessary, defending against threats to our security and interests; and to exercising the leadership needed, including the decisive use of military forces when necessary, to maintain a world environment where societies with shared values can flourish. We see also that we have opportunity to provide for our security at less risk than in previous eras, but we must do so while staying focused on the balance between risk and opportunity, maintaining only that capability necessary to secure our nation's interests.

(U) In defense terms, this strategy requires an effective strategic deterrent capability, including strategic and non-strategic nuclear forces and strategic defenses. It necessitates a robust and capable forward presence of air, ground, and naval forces, although reduced significantly from earlier levels and changed in many instances to reflect basing arrangements and reasonable expectations concerning force availability. Further, the new strategy requires the ability to act quickly and decisively with a range of options against regional or local threats on short notice with modern, highly capable forces. It requires also that we remain mindful of future or emerging threats by providing the wherewithal to reconstitute additional forces, if necessary, or to refocus investment priorities to offset the challenge of a resurgent global threat or general remilitarization of the international environment.

~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED DEC 10 2007
 Authority: E.O. 12958, as amended
 Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

9

1. Strategic Deterrence

(U) Deterring nuclear attack remains the highest defense priority of the nation, even though the threat of strategic attack has decreased significantly with the rise of democratic forces and the political collapse of the Soviet Union. Strategic nuclear forces are essential to deter use of the large and modern nuclear forces that Russia will retain even under a modified START regime and implementation of the nuclear initiative announced by the President Gorbachev in the fall of 1991. Our nuclear forces also provide an important deterrent hedge against the possibility of a revitalized or unforeseen global threat, while at the same time helping to deter third party use of weapons of mass destruction through the threat of retaliation.

(U) The START agreement, signed in July 1991, imposes equal aggregate ceilings on the strategic offensive arsenals of both countries, with reductions are carried out in three phases over seven years after the treaty enters into force. After the seven year implementation period, each country will be allowed 1,600 deployed strategic nuclear delivery vehicles and no more than 6,000 accountable warheads. The four republics of the Commonwealth where nuclear forces remain and declared START-related facilities are located --Russia, Ukraine, Belarus and Kazakhstan-- have all declared their intent to observe and implement START treaty obligations.

(U) The President's unilateral initiatives September 1991, which reduced the alert status of 45 percent of our ICBM launchers, took the bomber force off alert, and removed naval nonstrategic nuclear forces from our fleets, encouraged the former Soviet Republics with nuclear weapons to reduce their force levels and go to lower states of alertness. In addition, in his State of the Union Address, the President announced major reductions in our strategic modernization programs. These reductions in, and changes to the Base Force reflect confidence that we can achieve deterrence at levels below those agreed in START.

(U) Notwithstanding continued modernization of Russian offensive forces, positive changes in our relationship with the Commonwealth states and the fundamental changes in Eastern Europe have all but eliminated the danger of large-scale war in Europe that could escalate to a strategic exchange. At the same time, the threat posed by the global proliferation of ballistic missiles and by an accidental or unauthorized missile launch resulting from political turmoil has grown considerably. The result is that the United States, our forces, and our allies and friends face a continued and even growing threat from ballistic missiles.

(U) The Gulf War raised the specter of nuclear, chemical and biological weapons proliferation and their delivery by missiles from hostile and irresponsible states like Iraq. A secure

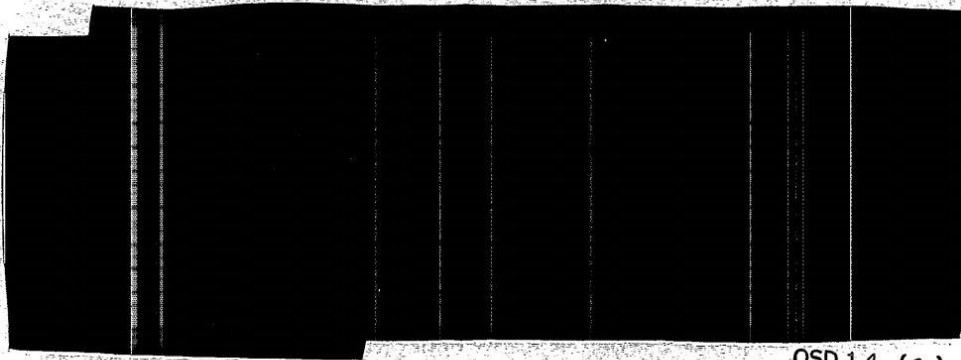
~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED DEC 10 2007
 Authority: E.O. 12958, as amended
 Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

10

retaliatory capability should deter their use by a rational enemy but does not protect against accidental, miscalculated or irrational use. The President called upon Russian leaders in his September speech to join in taking "immediate concrete steps to permit the limited deployment of non-nuclear defenses to protect against limited missile strikes --whatever their source."



OSD 1.4 (a)

(U) It is possible that Russian nuclear weapons would no longer pose a threat to the United States and its allies sometime in the future. This would require unambiguous evidence of a fundamental reorientation of the Russian government: institutionalization of democracy, positive ties to the West, compliance with existing arms reduction agreements, possession of a nuclear force that is non-threatening to the West (with low numbers of weapons, no MIRVed ICBMs, and not on high alert status), and possession of conventional capabilities that are not threatening to neighbors. It is far from clear whether it will be possible to achieve this objective. As a result, we continue to face the possibility of robust strategic nuclear forces in the hands of those who might revert to closed, authoritarian, and hostile regimes. Hence, our efforts must leave us with timely and realistic responses to unanticipated reversals in our relations.

(U) In the decade ahead, we must find the right combination of offensive forces while creating the proper balance between offense and defense to mitigate risk from weapons of mass destruction from any source. For now this requires retaining the readiness of our remaining strategic offensive forces. In addition, we must complete the offensive modernization and upgrades for the forces we have retained. These offensive forces need to be complemented with early introduction of an appropriately sized GPALS system.

2. Forward Presence (U)

(U) The regional defense strategy emphasizes the criticality of maintaining US presence abroad, albeit at reduced levels. This is another enduring, though newly refined principle of US security

~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED DEC 10 2007
 Authority: EO 12958, as amended
 Chief, Records & Class Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

11

policy. In the new strategy forward presence provides a key basis for sizing active and reserve forces.

(U) The historic success of our forward presence strategy--and the critical need to continue it for the future--should carefully be recognized. US forward presence forces send an unmistakable signal to allies and adversaries alike of our enduring commitment to a region. It helps prevent the emergence of dangerous vacuums that have potential to incite historical regional antagonisms or suspicions and which fuel arms races and proliferation or tempt would-be regional and local aggressors--especially in this era of fragile and changing regional balances. Forward presence is critical to maintaining a strong network of relationships, to helping shape the future strategic environment in ways favorable to our interests, and to positioning us favorably to respond to emerging threats. It supports our aim of continuing to play a leadership role in international events.

(U) Forward forces also provide a capability for initial rapid response to regional and local crises or contingencies that may arise with little or no warning. Indeed, our forward forces should increasingly be capable of fulfilling multiple regional roles, and in some cases extra-regional roles, rather than deterring in a more limited sense by being trained and prepared only for operations in the locale where they are based. These capabilities will require high degrees of readiness and availability, which means generally those capabilities resident in the active forces, for the reduced levels of forward presence that we maintain. It also will require a more flexible lift posture to be capable of moving forces to areas where they are most needed.

(C) Forward basing, of necessity, must become more flexible to accommodate changing regional configurations and to allow for a more dynamic character in our alliance relationships.

[REDACTED]

(C) Europe is experiencing fundamental transformation. In security terms, the challenge of a Soviet-inspired Warsaw Pact attack on Western Europe has disappeared, and the countries of Eastern Europe are seeking to reposition themselves back into the larger political and economic fabric of Europe. They have been joined more recently by several states of the former Soviet Union. A substantial American presence in Europe and continued cohesion within the western Alliance remain vital. This presence will provide reassurance and stability as the new democracies of Eastern Europe and possibly some of the former Soviet Union are integrated into a larger and evolving security architecture. American presence will also allay Western European concerns as it seeks a new identity through integration and possibly the emergence of a common foreign and security policy. While its

OSD 1.4 (a)

~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED DEC 10 2007
 Authority: EO 12958, as amended
 Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

12

mission may be changed in this new era, the North Atlantic Alliance remains indispensable to peace and stability in the region. Nevertheless, the collapse of the Soviet Union and dissolution of the Warsaw Pact, the ongoing withdrawal of Soviet forces from Eastern Europe, and force reductions associated with the CFE accord allow us to scale back our presence significantly to a smaller, but still militarily meaningful contribution to NATO's overall force levels, [REDACTED]

OSD 1.4 (A)

(U) In the Persian Gulf region, as an aftermath of the Gulf War, traditional maritime presence, including carrier battle group presence. We will focus on substantially upgraded strategic lift and mobility to improve contingency response time and permit rapid deployment to the region; more prepositioning of munitions and materiel in-theater through additional maritime prepositioned forces or POMCUS provided by friendly states; increased ABM defenses; and improved in-theater command, control, and communications. Longer-term US presence in the region will depend upon a host of factors, including the evolving regional balance and the prospects for a lasting Middle East accord. The Persian Gulf region will remain vital to US interests for the indefinite future indicating an enduring requirement to maintain long-term presence in the theater, both ashore and afloat.

(U) In other regions, as the need for our military presence continues or as we see that some new or additional form of

~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED

DEC 10 2007

Authority: EO 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS

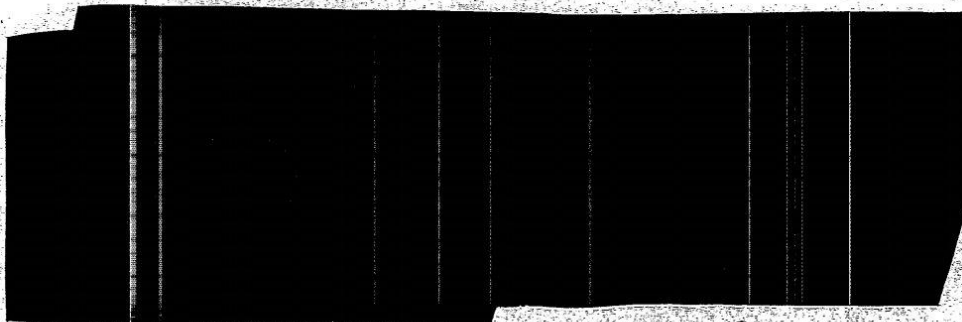
~~SECRET/NOFORN~~

13

presence might introduce a new level of stability, we will increasingly rely on periodic visits of air, ground, and naval forces, training missions, access agreements, prepositioned equipment, exercises, combined planning and security, and humanitarian assistance. These more subtle but no less important forward presence operations most tangibly reflect the evolving commitment of US military forces that we can expect in a dynamic global environment. This implies a more fluid role for our presence forces rather than an appreciable increase to the overall level of activity. Indeed, absent a global challenge, we might broadly anticipate a general decline in the overall level of activity recognizing a more selective use of military forces in overseas missions.

(U) Finally, as we reduce our forward presence, we must remain mindful that there exists no reliable mechanism for evaluating precisely the exact levels of forward presence necessary to promote our objectives. Reductions in forward presence involve risks, and precipitous actions may produce unanticipated and highly costly results from which it is very difficult to recover. The potential for increased risks can take several forms, not all necessarily related to decreases in our presence, but they certainly can be exacerbated by lack of attention in this area. Planned reductions should be undertaken slowly and deliberately, with careful attention to making in-course adjustments as necessary.

3. Crisis Response (U)



OSD 1.4. (a)

(C) The ability to respond to regional or local crises is a key element of our the regional defense strategy and also a principal determinant of how we size our active and reserve forces. The regional and local contingencies we might face are many and varied, both in size and intensity, potentially involving a broad range of military forces of varying capabilities and technological sophistication under an equally broad range of geopolitical circumstances. One trait most share, however, is that they have potential to develop on very short notice. These conditions require highly responsive military forces available with little or no notice, a role best suited to the active

~~SECRET/NOFORN~~

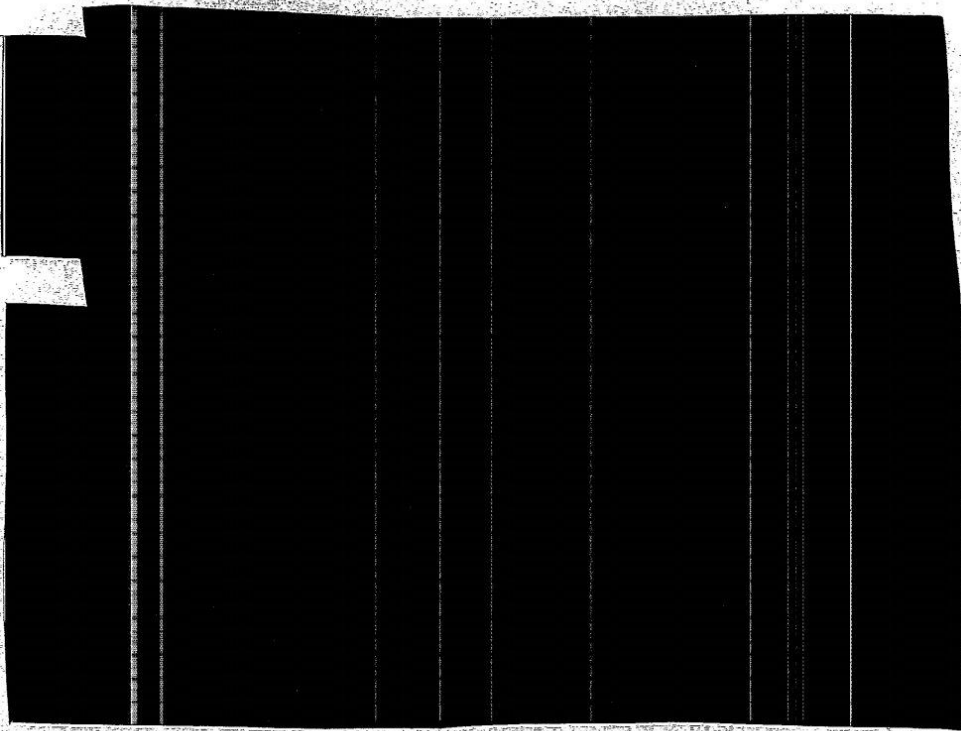
DECLASSIFIED DEC 10 2007
 Authority: EO 12958, as amended
 Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

14

component. Over time we must have the capability to respond initially to any regional contingency with combat and most support forces drawn wholly from the active component, except for a limited number of support and mobility assets. Reserve forces will be responsible primarily for supporting and sustaining active combat forces and for providing combat forces in especially large or protracted contingencies. In addition, mobilizing Reserve combat forces can provide the force expansion needed to enhance the US capability to respond to another sizeable regional or local contingency.

(U) As we learned from the Gulf War, a regional crisis can also mean mounting a very large military operation against a well armed, highly capable adversary. Proliferating unconventional threats of ballistic missiles and chemical, biological or even nuclear weapons raise further the specter of risk. Highly ready and rapidly deployable power projection forces, including effective forcible entry capabilities, remain key elements of protecting our interests from unexpected or sudden challenges. We must be ready to deploy a broad array of capabilities, including heavy and light ground forces, tactical aviation forces, naval and amphibious forces, and special operations forces.



OSD 1.4 (A)

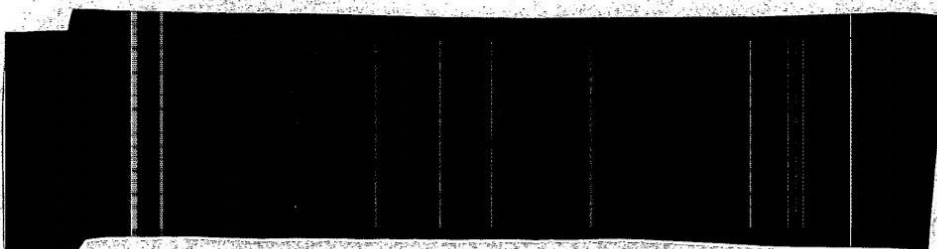
~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED DEC 10 2007
Authority: EO 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

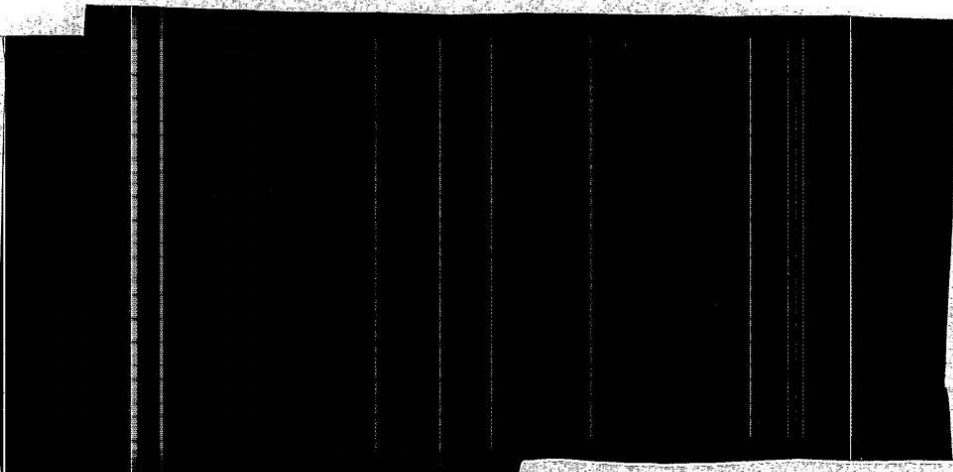
15

(U) US forces must be able to conduct operations supportive of global humanitarian and stability objectives, including disaster relief, refugee assistance, non-combatant evacuations, counter-narcotics, and peacekeeping. The NATO Rome Summit imparted special significance to joint disaster relief and peacekeeping activities between NATO and former Warsaw pact members.



(S) Ultimately, crisis response capabilities depend on our ability to secure the global posture necessary for timely regional action. This demands that all forward presence forces be structured in a way to support major regional crises, even outside their traditional theaters of operation. OSD 1.4 (a)

4. Reconstitution



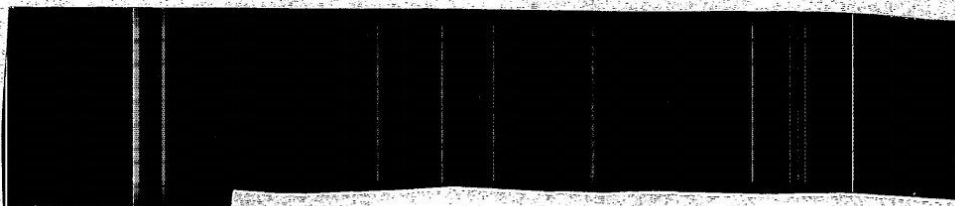
OSD 1.4 (a)

~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED DEC 10 2007
Authority: EO 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

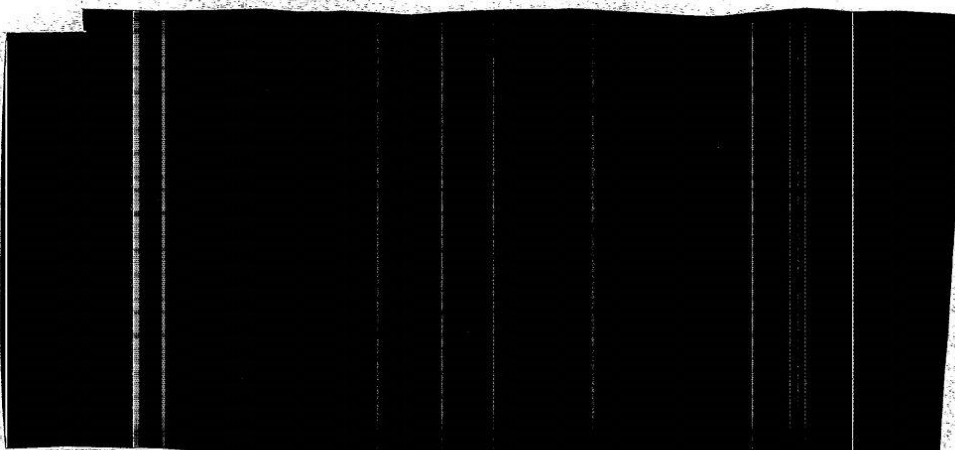
16



OSD 1.4 (A)

C. Regional Threats and Risks

(U) To appreciate the applicability and relevance of our strategy to specific regional situations requires a more detailed analysis of the linkages and cross-currents within and among various regions. This also requires a more complete discussion of how the regional defense strategy will accomplish its dual mission of both protecting U.S. national interests and concurrently sustaining our commitment to stability and order in a complex, interrelated world.

1. Former Soviet Union (U)

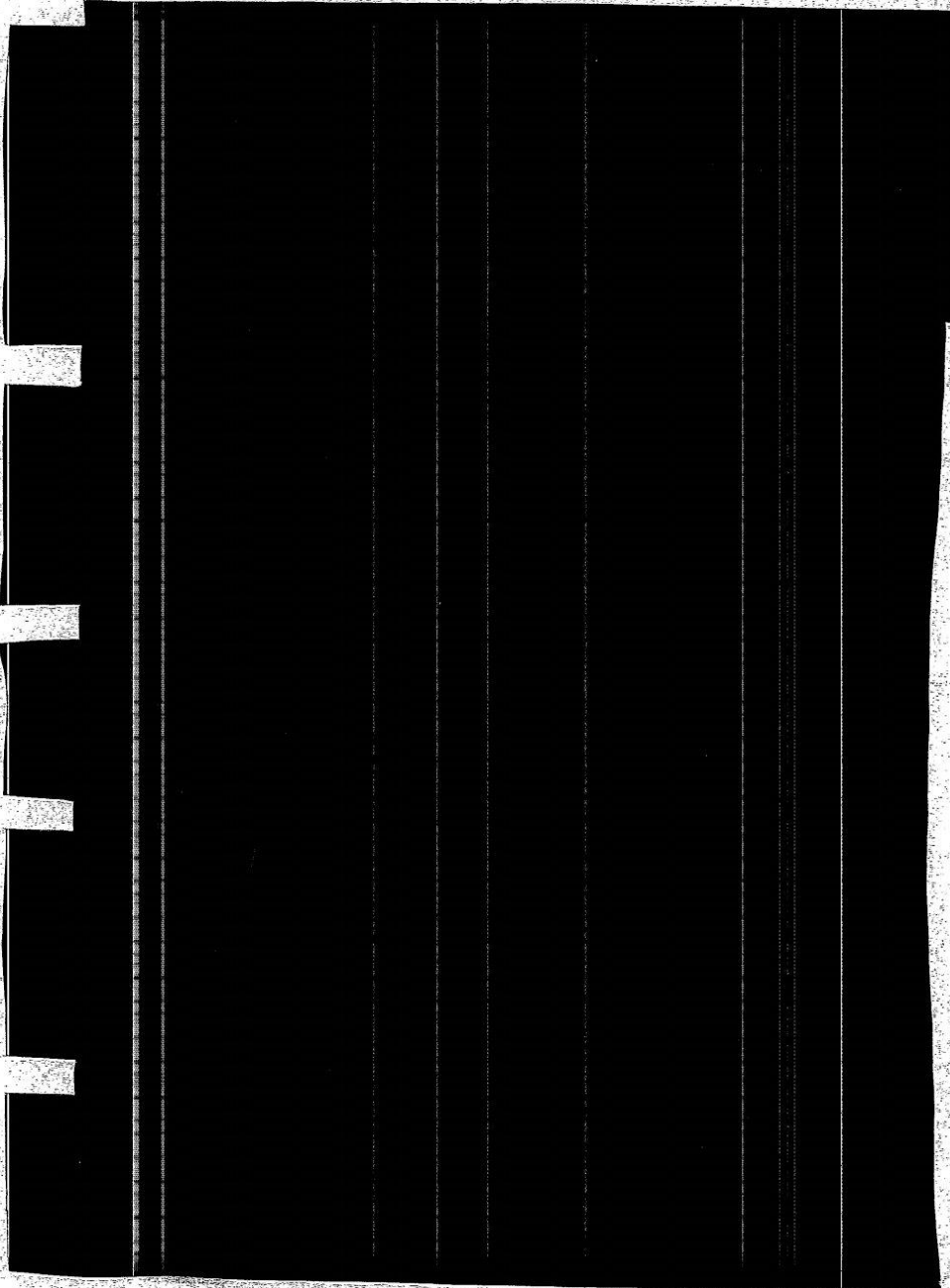
OSD 1.4 (A)

~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED DEC 10 2007
Authority: EO 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

17



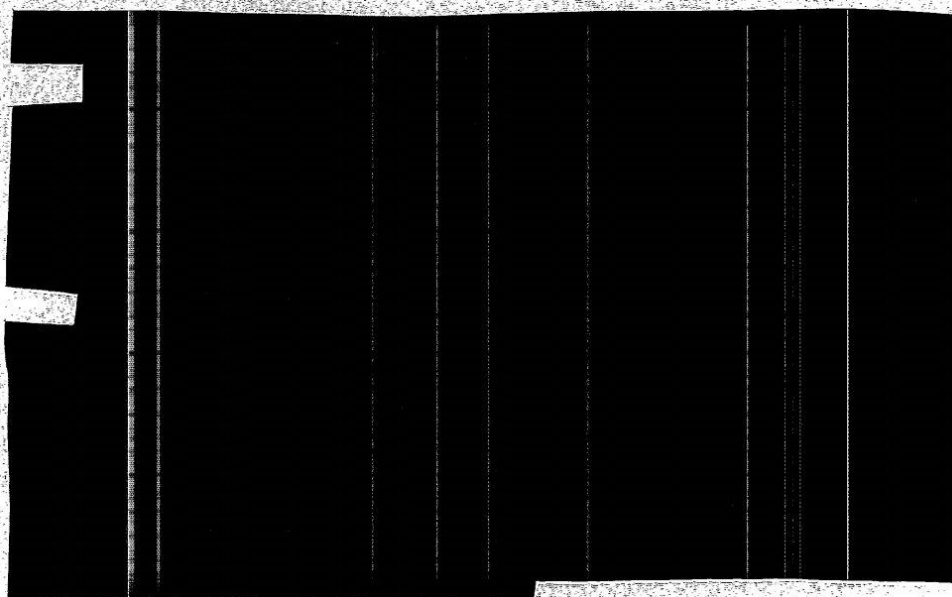
OSD 1.4 (A)

~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED DEC 10 2007
Authority: EO 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS

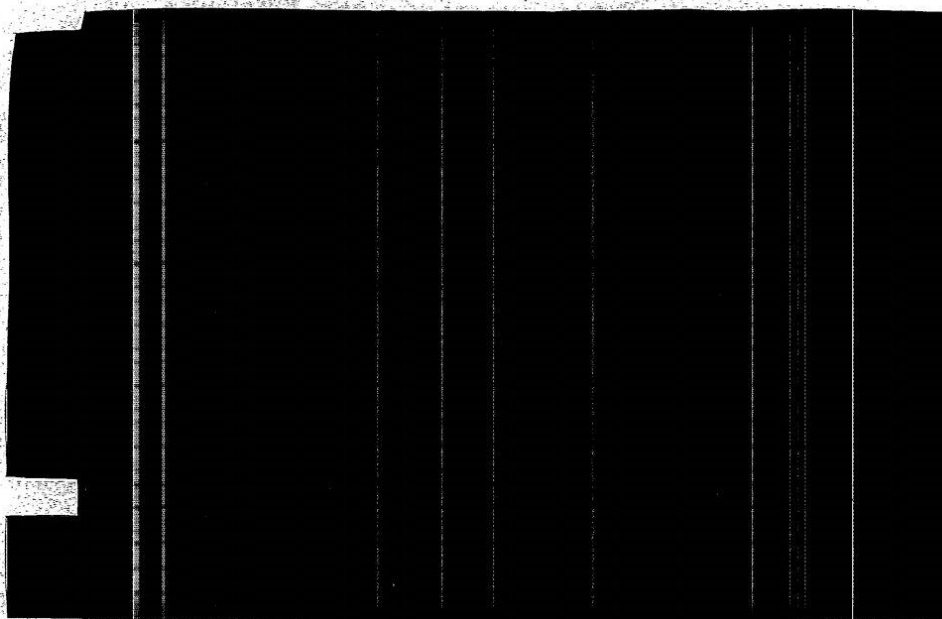
~~SECRET/NOFORN~~

18



OSD 1.4 (α)

2. Western Europe (U)



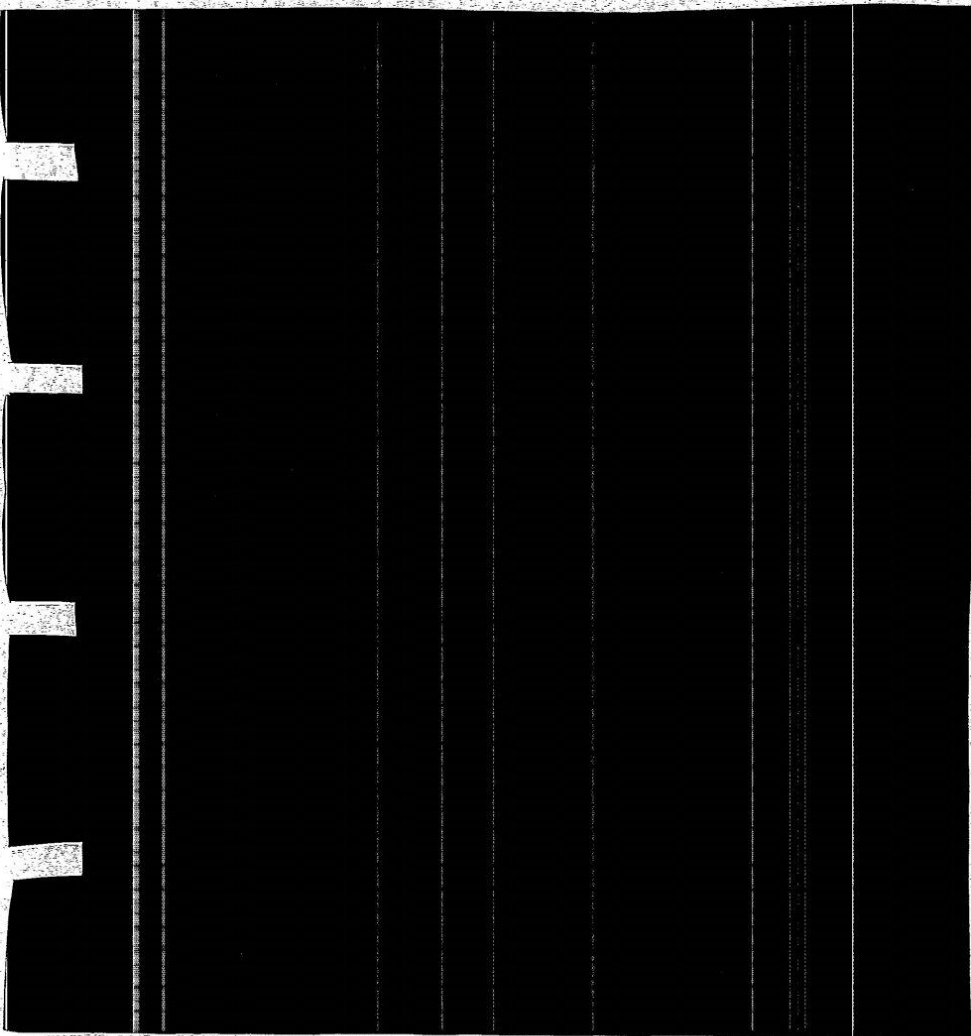
OSD 1.4 (α)

~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED DEC 10 2007
Authority: EO 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

19



3. East/Central Europe (U)

OSD 1.4 (a)

(S) The end of the Warsaw Pact and the dissolution of the Soviet Union have gone a long way toward increasing stability and reducing the military threat to Europe. The ascendancy of democratic reformers in the Russian Republic, should this process continue, is likely to create a more benign policy toward Eastern Europe.

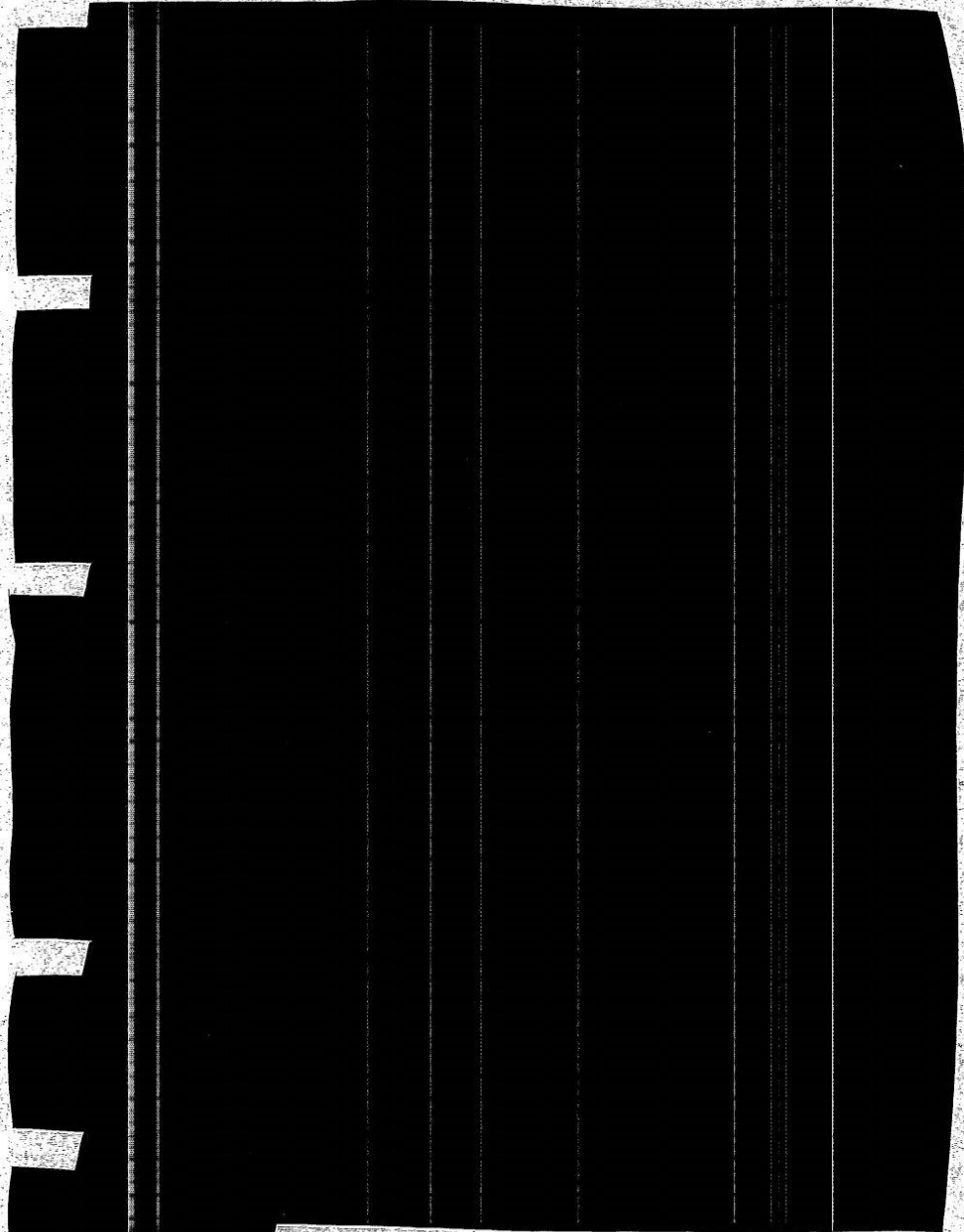


OSD 1.4 (a)

DECLASSIFIED DEC 10 2007
Authority: E.O. 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS~~SECRET/NOFORN~~

~~SECRET/NOFORN~~

20



OSD 1.4 (a)

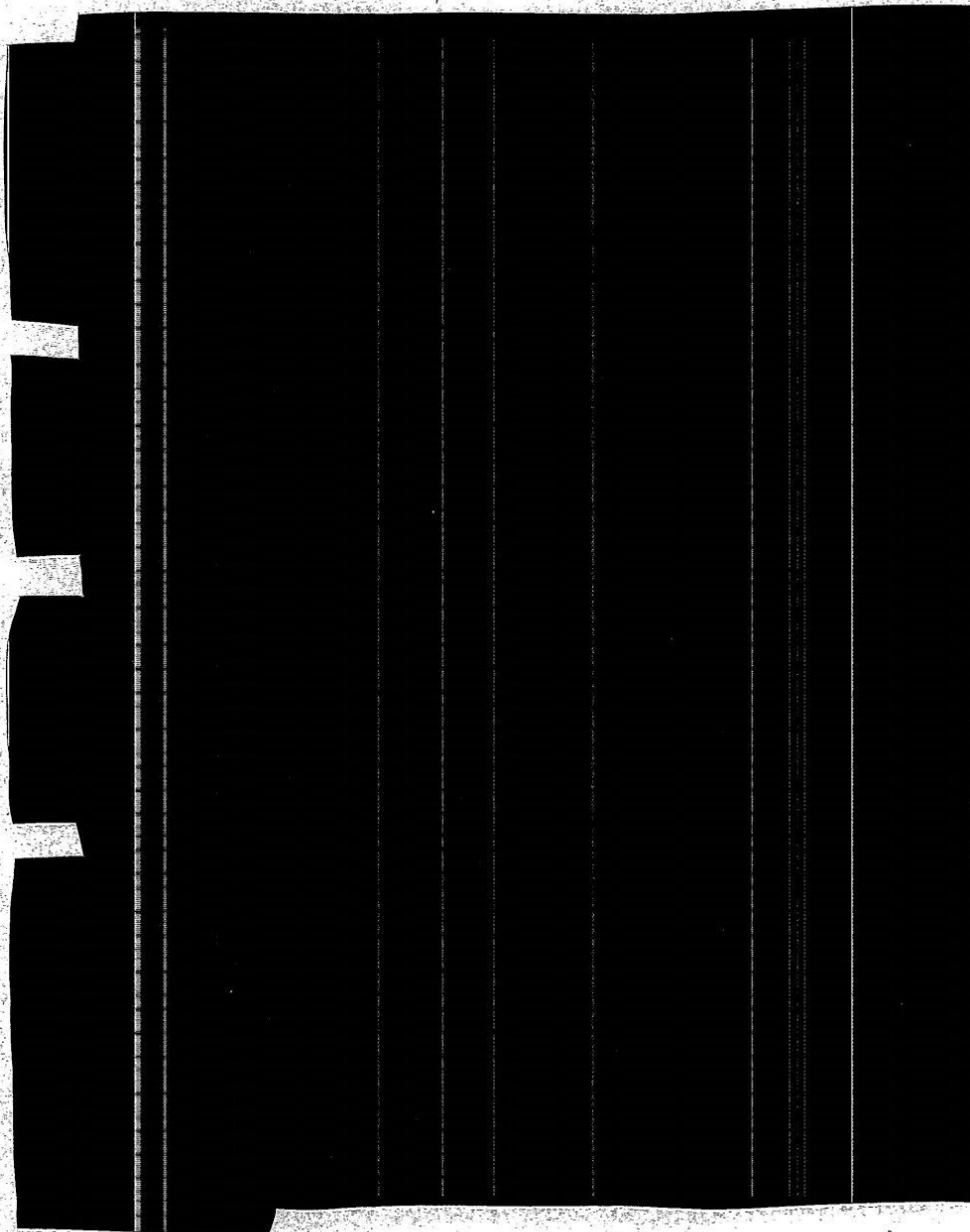
~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED DEC 10 2007
Authority: EO 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

21

4. East Asia/Pacific (U)



OSD 1.4 (A)

~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED DEC 10 2007
Authority: EO 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

22

OSD 1.4 (a)

(S) We must endeavor to curb proliferation of nuclear, chemical and biological weapons, as well as ballistic and cruise missiles. Where appropriate, as on the Korean peninsula, we can explore selective conventional arms control and confidence building measures, but we must avoid proposals that would erode U.S. naval strength critical to our forward deployed posture. We need better intelligence yielding improved strategic warning to permit us to benefit from greater economy of force. We should pursue our cooperation with friendly regional states, including assistance to combat insurgency, terrorism and drug trafficking.

5. Middle East and Southwest Asia (U)

OSD 1.4 (a)

OSD 1.4 (a)

We can help our friends meet their legitimate defensive needs with U.S. foreign military sales without jeopardizing power balances in the region. We will tailor our security assistance programs to enable our friends to bear better the burden of

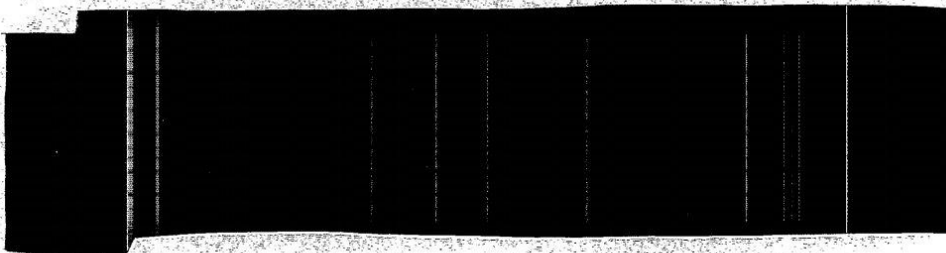
DECLASSIFIED DEC 10 2007
Authority: EO 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

SECRET/NOFORN

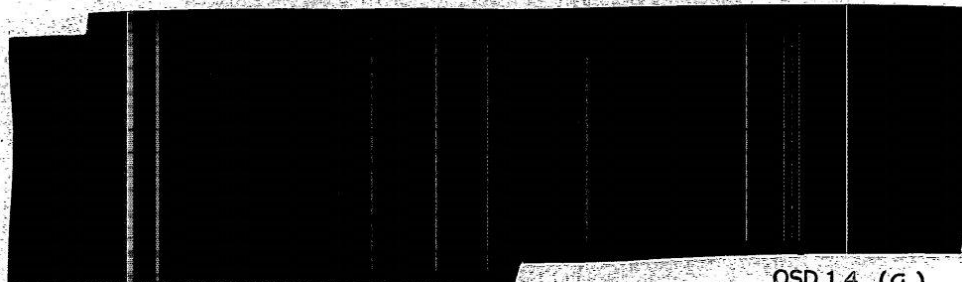
23

defense and to facilitate standardization and interoperability of recipient country forces with our own. We must focus these programs to enable them to modernize their forces, upgrade their defense doctrines and planning, and acquire capabilities such as anti-tank weapons, integrated air defense systems, and improved intelligence and communications systems.



OSD 1.4 (G)

(S) The infusion of new and improved conventional arms and the proliferation of ballistic missiles and weapons of mass destruction during the past decade have dramatically increased offensive capabilities and the risk of future wars throughout the region. We will continue to work with all regional states to reduce military expenditures for offensive weapons, slow the proliferation of nuclear, chemical, and biological weapons and long-range missiles, and prevent the transfer of militarily significant technology and resources to states which might threaten U.S. friends or upset the regional balance of power.



OSD 1.4 (G)

(S) The presence of drug production and trafficking in Southwest Asia complicates our relations with regional countries. We will support the efforts of U.S. counter-narcotics agencies in the region in their mission to curtail the drug trade..

6. Latin America and the Caribbean (U)

(U) In Latin America and the Caribbean, the US seeks a stable security environment. As in the past, the focus of US security policy is assisting nations in the region against the threat posed by insurgents and terrorists, while fostering the development of democratic institutions. In addition, the US must assist its neighbors in combating the instability engendered by illicit

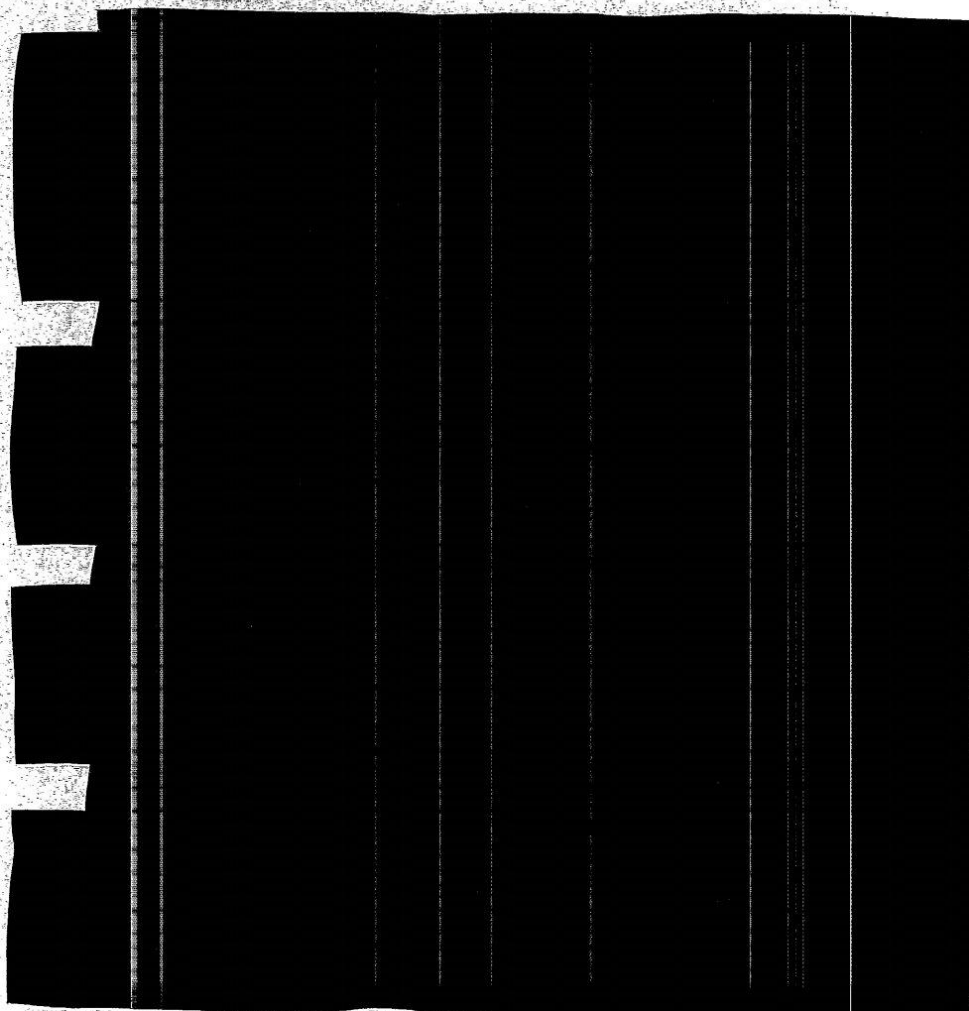
SECRET/NOFORN

DECLASSIFIED DEC 10 2007
 Authority: EO 12958, as amended
 Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

24

narcotics, as well as continuing efforts to prevent illegal drugs from entering the United States.



OSD 1.4 (a)

(U) Countering drug trafficking remains a national security priority of the Department of Defense. Our programs must be geared toward attacking drug trafficking at the source, in the producing and refining countries, and along the transit routes to the US. In particular, we need to help stabilize and bolster the counter-insurgency capabilities of the government of Peru, which is facing a serious and growing drug-linked insurgency. DOD is the lead federal agency for detection and monitoring of drug traffic destined for the United States. Our programs must therefore

~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED DEC 10 2007

Authority: EO 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

25

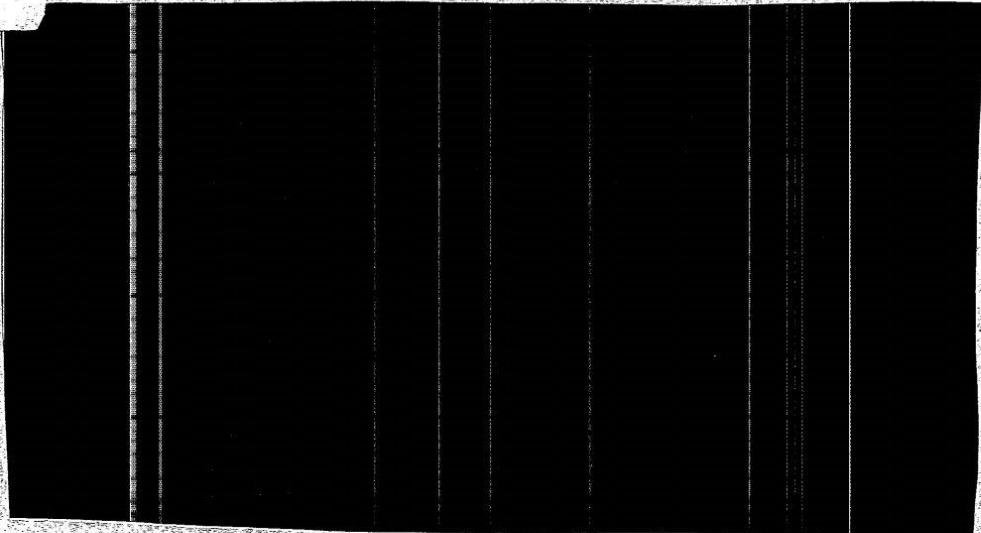
provide the capability to detect the flow of drugs from source countries to the US, and for providing that information via secure communications to enforcement agencies.

7. Sub-Saharan Africa (U)

OSD 1.4 (a)

D. Reconstitution (U)

(U) With the demise of the Cold War global threat, we have gained sufficient strategic depth that the potential global-scale reconstitution threats to our security are now very distant--so much so that they are hard to identify or define with precision.



OSD 1.4 (a)

~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED DEC 10 2007
Authority: EO 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS

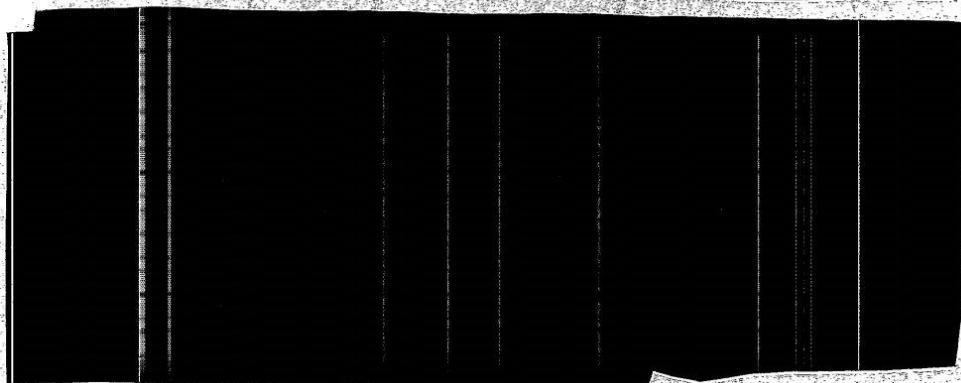
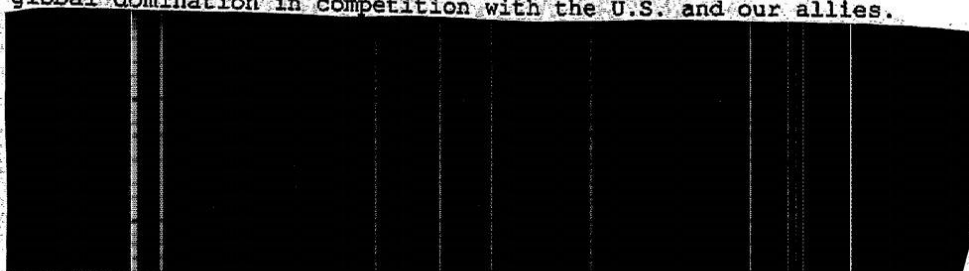
~~SECRET/NOFORN~~

26



OSD 1.4 (a)

(S) Nevertheless, we could still face in the more distant future a new antagonistic superpower or some emergent alliance of hostile regional hegemony. For the longer term, then, our reconstitution strategy must refocus on supporting our national security policy to preclude the development of any potentially hostile entity that could pursue strategic aims of region-wide or global domination in competition with the U.S. and our allies.



OSD 1.4 (a)

(U) For the near- and long-term, reconstitution strategy will require that we take care to preserve in adequate measure the longest-lead elements of our overall security posture: alliance structures, forward deployments and access; the advantages in both military technology and doctrine that come from vigorous innovation and development; the high quality of our military personnel pool; and our military core competencies.



OSD 1.4 (a)

~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED DEC 10 2007
Authority: EO 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

27

OSD 1.4 (a)

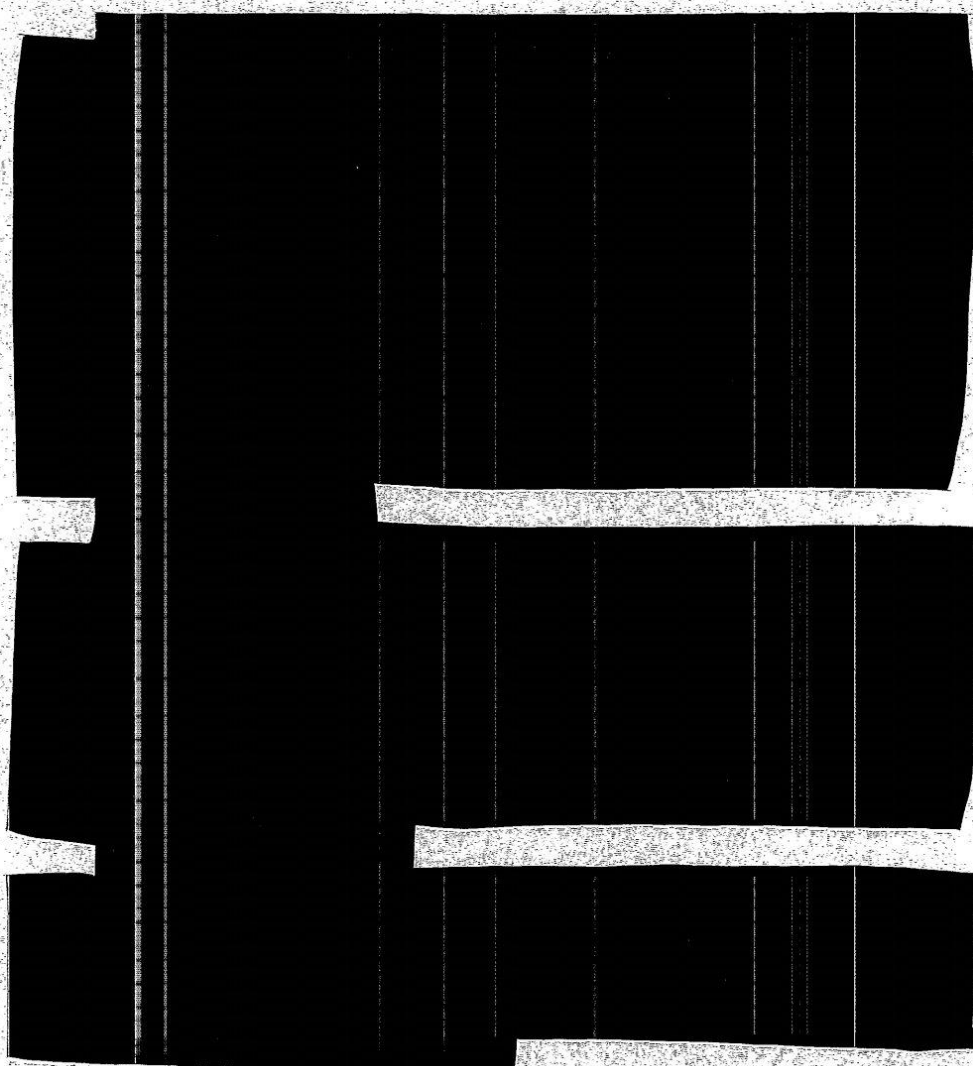
(U) Force reconstitution includes activities analogous to the three "phases" of graduated mobilization response activity (peacetime planning and preparations, measured responses to a crisis, and large scale force expansion). However, reconstitution strategy subsumes and expands upon such established concepts and capabilities as full and total mobilization and graduated mobilization response. The potential of reconstituting new types of forces is one such difference. We should investigate innovative reconstitution measures that may become increasingly useful in the future, such as new types of more producible but militarily useful equipment (and accompanying doctrines), and abilities to rapidly move next-generation systems into production. Also, reconstitution focusses on the opportunity we now have to reduce our defense establishment--active and reserve units, industrial capacity, etc.--in ways that take advantage of our past investments by retaining access to some of those long-lead elements of our capacity to build back up. We can retain some equipment of disestablished units in laid-up or cadre-type status, lay away military production capabilities, and tap the pool of trained personnel exiting units but still accessible in reserve manpower categories.

DECLASSIFIED DEC 10 2007
Authority: EO 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

~~SECRET/NOFORN~~

28



OSD 1.4 (a)

E. Strategy Foundations (U)

(U) Our ability to implement the regional defense strategy will depend on preserving our technological superiority, quality personnel, core military competencies, and a robust alliance structure. Once lost, these foundations would take a very long time to rebuild --at least a generation. Our alliances, once lost, may never be regained.

~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED DEC 10 2007
Authority: EO 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS

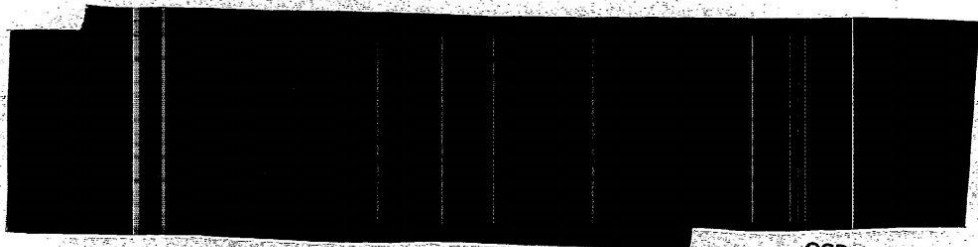
~~SECRET/NOFORN~~

29

1. Technological Superiority (U)

(U) Technological superiority was critical to our success in the Persian Gulf. A primary goal of our defense programming is to maintain that superiority in key areas in the face of reductions in force structure and the current defense industrial base, and in a global environment of technological proliferation. Our programs through the end of the FY1994-1999 period must be focused on two key objectives:

- Relentless pursuit of technological innovation; and,
- Operational experimentation with and fielding of these innovations by the Base Force as part of our strategy for the reconstitution of future forces.



OSD 1.4 (a)

(U) Robust research and development alone will not maintain our qualitative advantage. The best technology in the world cannot alone win battles. New technologies must be incorporated into weapons systems produced in numbers sufficient for doctrine and tactics to be developed. To do this without large-scale production will require innovations in training technologies and the acquisition process. We need to be able to fight future forces before we buy them. We need the ability to experiment with continuous, virtual and real R&D prototyping on future electronic battlefields, linked to key training ranges and competing, integrated design and manufacturing teams, if we are to reduce the time to get technology from the lab into the field, and if we are to concurrently develop the joint doctrine necessary to employ our combined forces. We must create incentives and eliminate disincentives for the defense industry to invest in new processes, facilities and equipment as well as in R&D. This will be increasingly important as procurement declines.



2. Quality Personnel (U)

OSD 1.4 (a)

(U) The Gulf War demonstrated that the quality of our military personnel is the key factor in success in war. The success of the Base Force concept will depend on our ability to

~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED DEC 10 2007
 Authority: EO 12958, as amended
 Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

30

attract and retain the best qualified personnel through an appropriate incentive structure as we transition to lower force levels. The US military will attain the Base Force force structure by FY 1995. In the subsequent years, we will seek to preserve the quality of our force at a level 25 percent lower than in FY 1990 in what may be an austere budgetary environment. Continued efforts will be required to terminate unneeded programs; close, coordinate or realign military bases; streamline our defense infrastructure and procedures; and maintain a proper balance between active and reserve forces.

3. Core Competencies (U)

(U) Core competencies are the leadership, doctrine, and skills needed to retain mastery of critical warfare capabilities. Retaining the lead in core military competencies will be a high defense priority for the FY 1994-1999 period.

F. Attaining National Security Goals with the Regional Defense Strategy (U)

(U) The Regional Defense Strategy seeks to protect American interests and promote a more stable and democratic world. The objectives of the strategy are two. First, ensuring that a hostile power does not dominate a critical area of the world, including Western Europe, East Asia, Southwest Asia, or Russia or mount a global challenge. Second, the strategy seeks to achieve enduring US security interests, such as protecting the US from direct attack, ensuring the security of our borders and nearby regions, maintaining access to world markets, protecting our citizens overseas, and meeting our political and moral commitments. The new strategy seeks to achieve these goals through alliance relationships, forward presence, and crisis response capabilities.

OSD 1.4 (a)

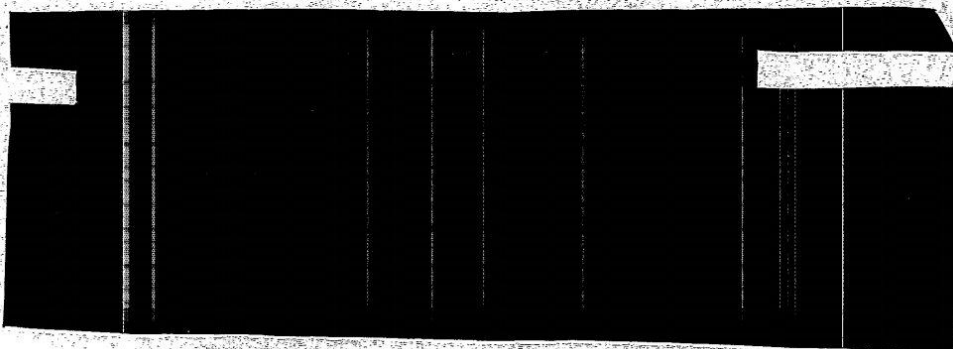
~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED DEC 10 2007

Authority: EO 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

31



III. Programming for the Base Force

OSD 1.4 (G)

A. Introduction

1. (U) Purpose. This section constitutes definitive guidance from the Secretary of Defense for formulation of the FY 94-99 Program Objectives Memoranda. It is to be used in conjunction with the FY 94-99 Fiscal Guidance published by the Secretary on 15 February 1992. This section establishes minimum military capabilities to be provided within available resources to support national objectives and strategy.

2. (C) Overall Program Priorities. In making the difficult decisions necessary to formulate the defense program in the current strategic and fiscal environment, the Department must maintain effective strategic deterrence; continue adequate though reduced levels of forward presence; provide robust capabilities for regional crisis response; and provide reconstitution capabilities to forestall or counter any future global challenger. Under current plans, force structure reaches minimum acceptable "base force" levels (for strategic forces, crisis response forces, and forward presence levels alike) by around FY 1995 for most areas of the force, so we must give priority to retaining adequate levels of force structure. Under no circumstances, however, will we maintain a larger structure than we can support with levels of readiness (training, manning, and equipping) adequate for deterrence and timely crisis response. Sustainability sufficient for the intensity and duration of crisis response operations is also imperative. For modernization, both strategic and conventional, a profound slowing in modernization by the formerly program-driving Soviet threat enables a new acquisition strategy, focussed on selected research and advanced development to keep our qualitative edge in systems and doctrine, with greatly reduced emphasis on procurement.

B. Strategic Forces

DECLASSIFIED DEC 10 2007
Authority: EO 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

~~SECRET/NOFORN~~

32

OSD 1.4 (a)

2. (S) Defensive. Within a refocussed SDI program, develop for deployment defensive systems able to provide the U.S., our forces overseas, and our friends and allies global protection against limited ballistic missile strikes, whatever their source. Also, pursue complementary capability against bombers and cruise missiles.

OSD 1.4 (c)

(S) Ensure that strategic and theater defense systems, as well as offensive and defensive systems, are integrated.

C. Conventional Forces and Forward Presence

(O) Program for base force levels as follows while meeting readiness and sustainability guidance and remaining compliant with arms control agreements. However, do not preserve force structure at the cost of leaving forces undermanned, under-trained, or under-equipped.

(U) Required military personnel will be maintained in that component of the Total Force -- active or reserve -- in which they can maintain required readiness and effectively accomplish required missions at the least cost. The various components will operate cohesively in peacetime and in wartime in their respective roles as an integrated and effective Total Force. Forces for forward presence (including an associated CONUS rotation base) and combat forces for response to regional crises and contingencies must be predominantly in the active components. Reserve

~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED DEC 10 2007
Authority: EO 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

33

components' contingency roles will focus primarily on providing mobility and selected critical support for initially deploying forces; increasing increments of support forces for continuing and expanding deployments; and increasing increments of combat forces as well, especially for large, protracted and/or concurrent contingencies.

1. Army.

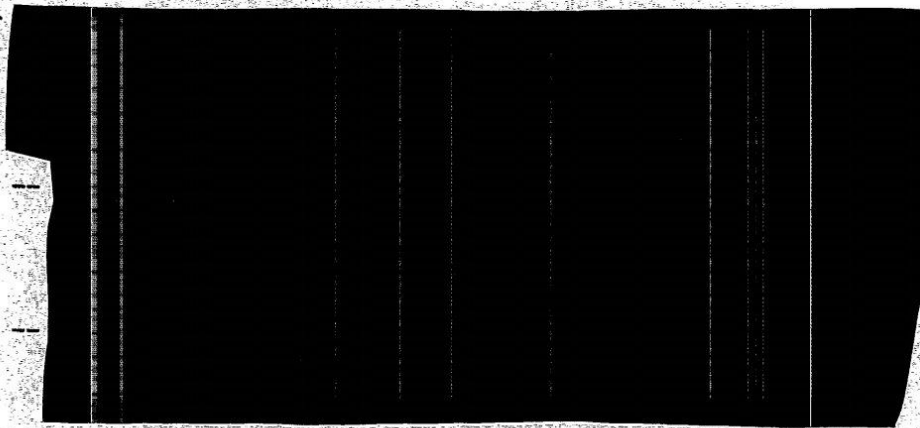


OSD 1.4 (a)

- (S) Retain in Europe a corps comprising 2 heavy divisions and an ACR, with combat support capability and a base for reception and onward movement.
- (S) Retain one heavy division (-) in Korea, including associated support.

2. Navy/Marine Corps.

- (S) Program for 12 carrier battlegroups based on a force of 12 aircraft carriers (plus one training carrier) and 13 airwings (11 AC/2 RC). Program about 150 major surface combatants and about 70 attack submarines as part of the battle group complement and for various other missions. Maintain sufficient ASW, surveillance and combat logistic support forces.
- (S) Program for 3 Marine Expeditionary Forces including 6 Marine Expeditionary Brigades (5 AC/1 RC). Program for amphibious lift for 2.5 MEBs.



OSD 1.4 (a)

~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED DEC 10 2007
 Authority: E.O. 12958, as amended
 Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

34

3. Air Force.

OSD 1.4 (a)

- (C) Program for 26.5 TFWs (15.25 AC/11.25 RC, including recce/EW). Maintain sufficient tanker and CONUS air defense forces.

4. Special Operations Forces.

OSD 1.4 (a)

D. Mobility and Prepositioning

(U) Program for the mobility and prepositioning requirements found in the Secretary of Defense-approved recommendations of the recent Mobility Requirements Study (MRS).

1.

OSD 1.4 (a)

2. (S/NF) Sealift (Navy). Acquire through new construction or conversion in U.S. shipyards large medium-speed roll-on/roll-off (RO/RO) ships (which, plus the current SL-7 fast sealift ships, will provide the capability to surge 2 heavy divisions from CONUS), and ships for enhancement of the Ready Reserve Fleet (RRF). Provide readiness enhancements for the RRF.

Also, implement the Merchant Mariner Reserve program.

OSD 1.4 (a)

3. Prepositioning:~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED DEC 10 2007
 Authority: EO 12958, as amended
 Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

35

OSD 1.4 (a)

- ~~(S/AF)~~ Navy/Marine Corps: acquire through new construction or conversion in U.S. shipyards 9 ships for afloat prepositioning providing at least 2 million square feet of capacity for Army combat equipment (at least a heavy brigade equivalent) and support. Support the current 3 Maritime Prepositioning Squadrons.

4. (U) CONUS Infrastructure (Army). Program CONUS infrastructure improvements per the approved MRS recommendations, including a West Coast containerized ammunition facility and capabilities to move units "from fort to port."

E. Readiness

(U) Forward Presence and Crisis Response requirements preclude any broad reductions in readiness, given short warning times for regional threats, but readiness must be higher for certain missions and forces than for others, as reflected below. Under no circumstances will we maintain a larger force structure than we can support with adequate levels of readiness.

(C) Readiness programming will reflect the "first to fight" principle. Specifically, priorities among units for providing resources to maintain manning, training and equipment readiness will be based, regardless of component, on each unit's peacetime roles and the most demanding of its deployment time(s) for the contingencies depicted in the Illustrative Planning Scenarios at Annex A.

1. (S) Readiness Levels. Program resources necessary to maintain unit readiness levels as follows:

OSD 1.4 (a)

~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED DEC 10 2007
 Authority: EO 12958, as amended
 Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

36

OSD 14 (6)

[REDACTED]

Reserve component reinforcing forces associated with these AC forces (i.e. associated roundout and support units) will maintain similar readiness ratings.

- Other RC combat forces, and their associated support forces, will maintain readiness levels commensurate with their contingency missions.

2. (U) Personnel Quality. Maintaining the high quality of U.S. military personnel is a strategic imperative, but will involve particular difficulties during the large reduction in the size of the force. Structure and resource robust recruitment and retention programs at levels expected to maintain roughly current high levels for the major aggregate personnel quality indicators across the force. Provide adequate resources for military institutions of higher education.

3. (U) Training. Place increased emphasis on joint and combined exercises that stress interoperability, joint warfighting doctrine, and rapid deployment (including to prepositioned materiel). Increase emphasis on use of simulators in training to most efficiently provide a well-trained force.

4. (U) Maintenance. Do not permit Intermediate and Depot maintenance unfunded requirements (as adjusted for programmed force reductions) to exceed levels in the FY 93-97 defense program. Retain sufficient core maintenance infrastructure to sustain future programmed forces after initial deployment.

F. Sustainability

1. War Reserve Inventories.

(C) For the near term, and particularly with an eye to recovering our sustainability posture from the demands of Operation Desert Shield/Desert Storm, and taking advantage of lessons learned in that operation, objectives are to (1) fix sustainability assets that are reparable, (2) make the best distribution of available assets, and (3) procure mission essential critical items with proven war reserve deficiencies that directly impact warfighting capabilities. (For munitions, the Conventional Systems Committee - Munitions is responsible for identifying such mission critical items and providing appropriate recommendations.)

~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED DEC 10 2007
 Authority: E.O. 12958, as amended
 Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

37

2. Industrial Surge

OSD 1.4 (A)

(C) Program for Industrial Preparedness Measures that would permit surge production of munitions, critical troop support items and spares where this is a cost-effective alternative to maintaining a full complement of war reserve inventories for meeting a portion of the above guidance, and short-notice need is a real possibility (e.g., airlift spares). Program the capability for stated support and spares surge and mobilization requirements for each major defense acquisition program achieving Milestone III during the program period.



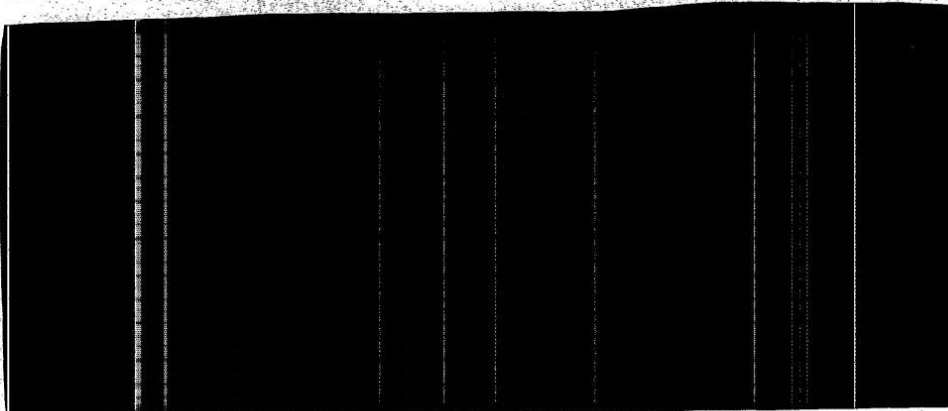
OSD 1.4 (A)

~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED DEC 10 2007
Authority: E.O. 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS

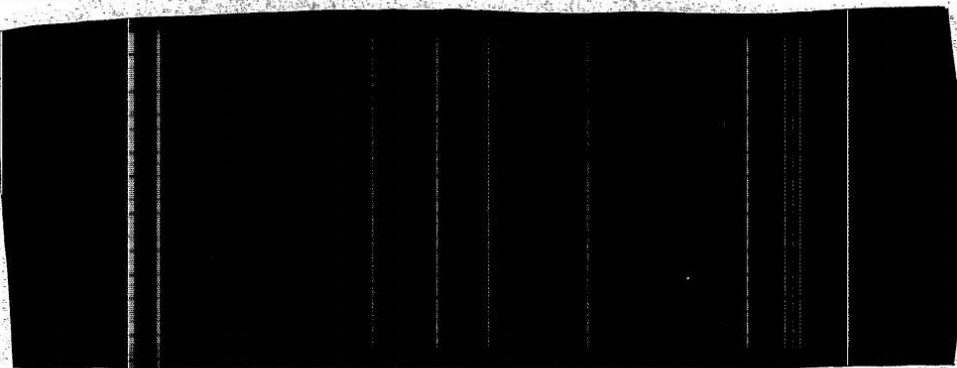
~~SECRET/NOFORN~~

38

G. Modernization and Investment**1. New Acquisition Strategy.**

OSD 1.4 (G)

b. (U) R&D Emphasis. These requirements and resources will warrant moving programs through full-scale development and procurement much less often, or at least less than immediately. Nevertheless, maintaining our technological edge in both potential military technology and fielded systems will remain a strategic imperative. To replace the private sector R&D for which follow-on procurement profits were once the sure incentive, we will increase emphasis on government-supported R&D as necessary to support our technology base. We will emphasize taking the time to prototype systems and prove out concepts before proceeding, and greatly reduce concurrency in the stages of the acquisition process. We will also increase emphasis on system producibility and on manufacturing processes.



OSD 1.4 (G)

~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED DEC 10 2007
Authority: EO 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

39

OSD 1.4 (c)

e. (U) Full Funding. Ongoing and any new acquisition programs will be funded fully in accordance with the baseline approved by the DAB. In particular, the Program Objective Memoranda will fully reflect any agreements between the Defense Acquisition Executive and a Military Department Secretary that resulted from the Under Secretary for Acquisition's and the Deputy Secretary's affordability initiative.

2. Defense-Wide Investment Programs.

a. (U) Science and Technology:

(U) Each Military Department and DARPA shall fund the science and technology program (6.1, 6.2, and 6.3a, exclusive of SDI funding) at not less than 0% real growth per year, with a goal of 2% real growth per year, from the FY 1992 President's Budget. In devising the S&T program, take into account the potential European and Japanese contributions.

(U) Balance the S&T program between (1) a core of broad sustaining programs, and (2) the following specific thrusts which contribute directly to high priority defense needs:

- Global surveillance and communications, focused on a theater of operations with sufficient fusion and planning assets.
- 
- All-weather air superiority and defense against very low observable cruise missiles, ballistic missiles and aircraft.
- Sea control and undersea superiority against open ocean, coastal and regional threats posed by advanced, stealthy nuclear and non-nuclear submarines and stealthy cruise missiles, and by undersea mine warfare.
- Rapidly deployable, survivable, and lethal all-weather day/night ground combat capability.
- Training and readiness including embedded training, distributed simulation and virtual environment depiction.
- Integration of warfighting and training requirements with manufacturing and production technology, aimed at rapid prototyping and efficient low volume production.

OSD 1.4 (a)

b. (U) Manufacturing Technology Program. Program not less than zero percent real growth per year from a baseline predicated upon the FY 1991 funding level. ManTech technical priorities should be based upon thrust areas identified in the National Defense Manufacturing Technology Plan.

DEC 10 2637

~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED
Authority: EO 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

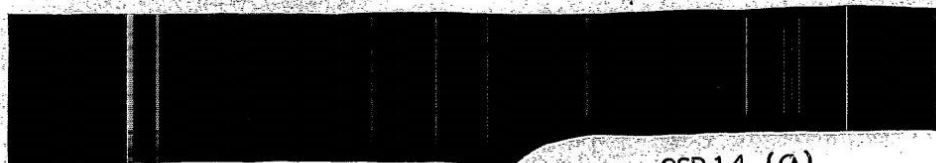
40

c. (U) Test and Evaluation: In the FY 94-99 program:

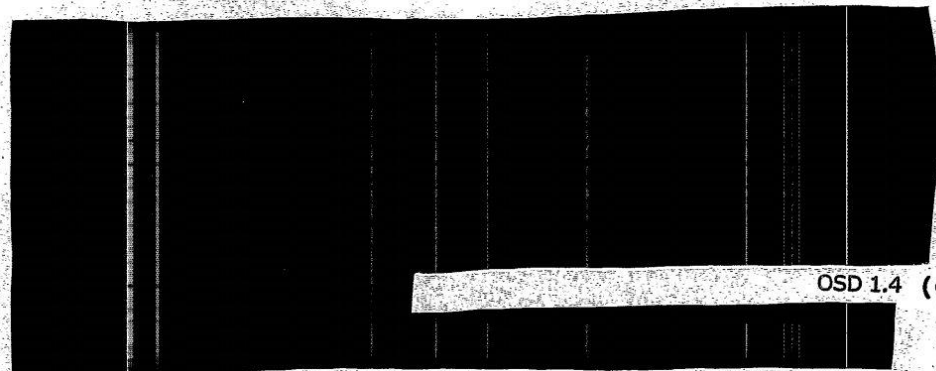
- Fund test capability investment needs (6.5 and related 6.4 and 7.8 funding) at not less than 0% real growth per year, with a goal of 2% real growth per year, from the FY 1992 President's Budget.
- Reduce operating and maintenance costs for new T&E capabilities by 15% when compared to similar existing capabilities.
- Optimize investment strategy to support the high priority defense technology thrusts identified above.
- Enhance susceptibility, vulnerability and lethality assessment programs for combat systems and munitions.

d. (U) Facilities. Installations not required to support the reduced force levels will not be retained. Accordingly, plan to resource new facility investment and backlog reduction only at those "core" installations which have a very high probability of retention through future Base Closure and Realignment Commission processes. Confine investment at non-core installations to that required to address life/safety and environmental conditions. In allocating resources for facility investments and maintenance give priority to supporting essential readiness and high-priority RDT&E areas as reflected in the guidance above.

3. Force Modernization Programs

a. Strategic Deterrence

OSD 1.4 (a)

(1) (U) Offensive Forces.

OSD 1.4 (a)

~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED DEC 10 2007
Authority: EO 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

41

OSD 1.4 (a)

OSD 1.4 (a)

(2) (U) Defenses. Program for the following, consistent with a refocussed SDI program:

b. Conventional Forces.

OSD 1.4 (a)

(1) (U) International Cooperation. Ongoing and new acquisition programs will look to international participation to offset risk, reduce cost, and enhance alliance ties.

(2) (S) Mission Area Priorities. Assessment of programmed contingency capabilities, and evaluation of Persian Gulf War

~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED DEC 10 2007

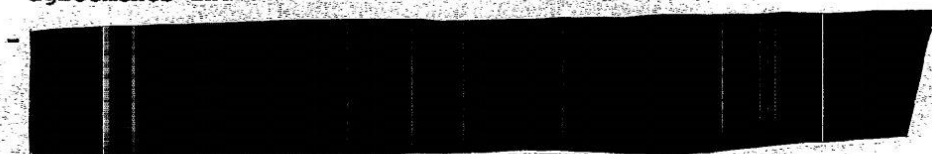
Authority: E.O. 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

42

experience, indicate the following high-priority areas of critical investment needs:

- Deployable anti-armor: air-deployable ground force mobility and anti-armor capabilities for enhanced immediate tactical flexibility (e.g. motorized light armor with beyond-line-of-sight anti-tank weaponry).
- Tactical C3I: better and more survivable day/night reconnaissance and target identification capabilities (e.g., unmanned aerial vehicles); enhanced Army/Air Force tactical intelligence interoperability (e.g., Air Force acquisition of JSTARS data line ground stations); enhanced theater and tactical communications and intel dissemination systems, and associated procedures, that are interoperable, more flexible and capable of supporting joint and combined operations.
- Identification Friend or Foe (IFF): enhanced air/land battle IFF systems, for both air-to-ground and ground-to-ground applications (also, joint exercises to refine interoperability procedures).
- Aero-space campaign: improved Air Force/Navy/Marine tactical air operations integration and joint planning systems and procedures; improved tactical intelligence dissemination; increased ability, including munitions stocks, for Navy and Marine Corps aircraft to use precision guided munitions against ground targets, during day or night and in all weather, to an extent comparable to other Services.
- Anti-mine: good naval and land mine clearance capability (including rapid minefield location systems and improved killing mechanisms), with emphasis on mine countermeasures for support of amphibious operations, particularly in shallow water and beach landing areas, and on capability for offensive use of advanced land and naval mines as force multipliers.
- Chemical/biological: improved chemical and biological detection and warning systems (ground vehicles and air recon), protection systems (individual and collective) and medical support and decontamination systems; and consideration of CB effects in development of equipment that may be used in a CB environment; also necessary are implementation of expected CW agreements and destruction of chemical munitions.



- Anti-tactical ballistic missile: (see guidance in the OSD 1.4 (a) strategic sections).

~~SECRET/NOFORN~~

DECLASSIFIED DEC 10 2007
 Authority: EO 12958, as amended
 Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

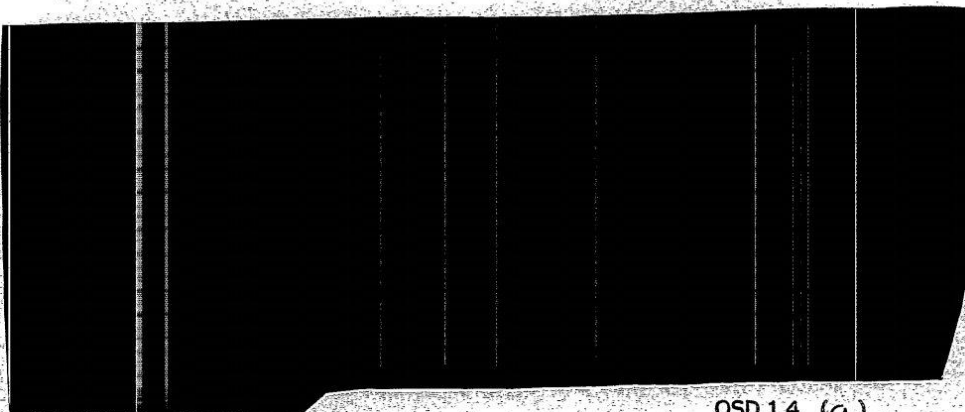
43

H. Reconstitution Capability

1. General Principles.

(C) Overall resource allocation should give priority to base force capabilities and to preserving such longest-lead elements of security as alliances, technology, and quality personnel. Also, the defense program includes many elements that are needed for forces in being but provide latent potential for reconstitution, and must be evaluated accordingly. Still, modest but high-leverage investment in reconstitution-specific programs will be important.

(U) Extant active and reserve units would be available to take part in deterring or responding to any threat that might also require reconstitution. Such units (particularly the RC) would require "generation" measures to bring them to combat readiness. Additional new forces beyond these could be created from "regeneration" assets, industrial/technology base assets, and manpower assets.



OSD 1.4 (a)

b. Industrial/Technology Base Assets.

(U) Industrial Planning/Preparedness: Maintain robust production base analysis and industrial preparedness planning to support reconstitution. Prepare plans as required with industry to start or restart production for reconstitution, including appropriate industrial preparedness measures, and procurement rules/practices to be waived. Reconstitution will not be a predominant factor in deciding to maintain production of a major platform; however, the production restart time for reconstitution will often be a consideration in deciding the long-term shutdown status.

DECLASSIFIED DEC 10 2007
Authority: EO 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

~~SECRET/NOFORN~~

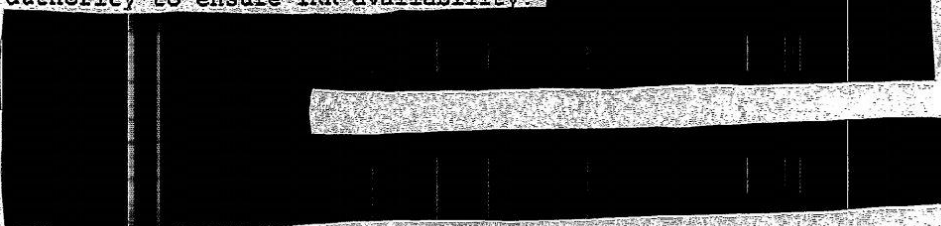
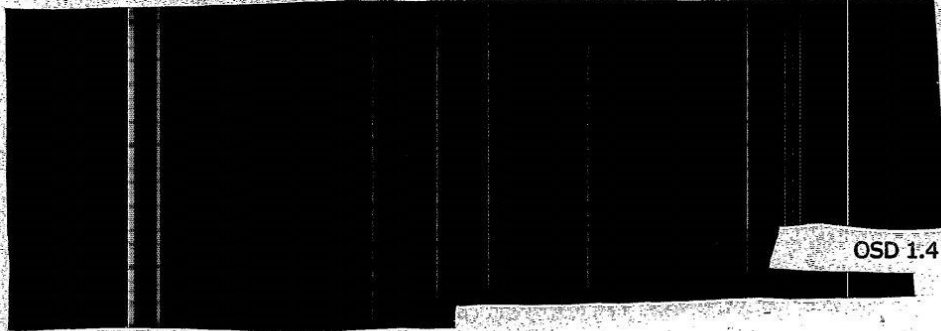
44

c. Manpower Assets.

OSD 1.4 (a)

(a) For early reconstitution efforts, plan to use reassigned active component personnel and Selected Reserve annual training or volunteers. Plan and prepare for maximum reliance on increased recruiting and retention (including additional civil service support personnel, and keeping increased numbers of exiting personnel in recallable categories).

(b) For relatively rapid reconstitution, plan for use of the Individual Ready Reserve (IRR). Plan for maximum recall and use of retired military personnel to man and train reconstituting units and for other needs. Use annual IRR screening and training authority to ensure IRR availability.

OSD 1.4 (a)

DECLASSIFIED DEC 10 2007
Authority: EO 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

~~SECRET/NOFORN~~

45

- 2 reserve component cadre divisions, each with a full heavy division equipment set and about 20% SelRes O&M and manning (including minimal necessary full-time support), focussed on long-lead maintenance and leadership cadre;
- Equipment exiting active or reserve units and placed in long-term storage;
- Industrial production restart capability, including if appropriate lay-away of production facilities and perhaps component stockpiling or other industrial preparedness measures (consider particularly for M1A1)

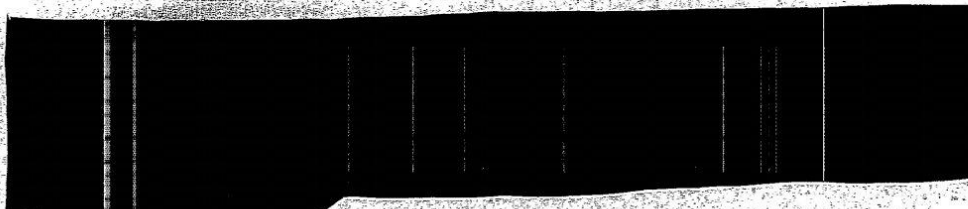


OSD 1.4 (a)

b. (S) Naval Forces:

using the most cost-effective combination of:

- The Innovative Naval Reserve of 32 frigates supported by 8 training frigates with full-time support/training crews and augmentation/nucleus crews
- The training carrier, backfilled in the training role by a deactivated but recallable carrier within an acceptable time
- Other ships in inactive but recallable status



c. (S) Air Forces:

using the most cost-

effective combination of:

OSD 1.4 (a)

- Airplanes exiting active or reserve units and placed in inviolate storage;
- Production restart capability, including if appropriate lay-away of production facilities and perhaps industrial preparedness measures (consider particularly for F-16, F-117)

DECLASSIFIED DEC 10 2007
 Authority: EO 12958, as amended
 Chief, Records & Declass Div, WHS

~~SECRET/NOFORN~~

SECRET/NOFORN

46

- Particularly for airlift/tanker squadrons, innovative measures perhaps involving dual-use and/or refitable airframes, possibly in a civil reserve status.

d. (S) Support and Training: Program for selected cadre-type support units (particularly non-divisional support units) or storage of support equipment if/as necessary for timely support to reconstituting combat units; however, wherever possible plan to draw support assets from the civil sector or defense production base, using resources made available in response to strategic warning. For expanding the training base for reconstitution, identify and if necessary program selected assets; however, plan to rely primarily on assets that could be made available quickly, e.g. retired military personnel, and laid-away bases or other DoD or non-military U.S. or allied land and facilities.

DECLASSIFIED DEC 10 2007

Authority: EO 12958, as amended
Chief, Records & Declass Div, WHS**SECRET/NOFORN**

C – Statement of Principles – Project for a New American Century

June 3, 1997

American foreign and defense policy is adrift. Conservatives have criticized the incoherent policies of the Clinton Administration. They have also resisted isolationist impulses from within their own ranks. But conservatives have not confidently advanced a strategic vision of America's role in the world. They have not set forth guiding principles for American foreign policy. They have allowed differences over tactics to obscure potential agreement on strategic objectives. And they have not fought for a defense budget that would maintain American security and advance American interests in the new century. We aim to change this. We aim to make the case and rally support for American global leadership. As the 20th century draws to a close, the United States stands as the world's preeminent power. Having led the West to victory in the Cold War, America faces an opportunity and a challenge: Does the United States have the vision to build upon the achievements of past decades? Does the United States have the resolve to shape a new century favorable to American principles and interests? We are in danger of squandering the opportunity and failing the challenge. We are living off the capital -- both the military investments and the foreign policy achievements -- built up by past administrations. Cuts in foreign affairs and defense spending, inattention to the tools of statecraft, and inconstant leadership are making it increasingly difficult to sustain American influence around the world. And the promise of short term commercial benefits threatens to override strategic considerations. As a consequence, we are jeopardizing the nation's ability to meet present threats and to deal with potentially greater challenges that lie ahead.

We seem to have forgotten the essential elements of the Reagan Administration's success: a military that is strong and ready to meet both present and future challenges; a foreign policy that boldly and purposefully promotes American principles abroad; and national leadership that accepts the United States' global responsibilities. Of course, the United States must be prudent in how it exercises its power. But we cannot safely avoid the responsibilities of global leadership or the costs that are associated with its exercise. America has a vital role in maintaining peace and security in Europe, Asia, and the Middle East. If we shirk our responsibilities, we invite challenges to our fundamental interests. The history of the 20th century should have taught us that it is important to shape circumstances before crises emerge, and to meet threats before they become dire. The history of this century should have taught us to embrace the cause of American leadership. Our aim is to remind Americans of these lessons and to draw their consequences for today. Here are four consequences:

- We need to increase defense spending significantly if we are to carry out our global responsibilities today and modernize our armed forces for the future;
- We need to strengthen our ties to democratic allies and to challenge regimes hostile to our interests and values;
- We need to promote the cause of political and economic freedom abroad;

- We need to accept responsibility for America's unique role in preserving and extending an international order friendly to our security, our prosperity, and our principles.

Such a Reaganite policy of military strength and moral clarity may not be fashionable today. But it is necessary if the United States is to build on the successes of this past century and to ensure our security and our greatness in the next.

Signatories

Elliott Abrams; Gary Bauer; William J. Bennett; Jeb Bush; Dick Cheney; Eliot A. Cohen; Midge Decter; Paula Dobriansky; Steve Forbes; Aaron Friedberg; Francis Fukuyama; Frank Gaffney; Fred C. Ikle; Donald Kagan; Zalmay Khalilzad; I. Lewis Libby; Norman Podhoretz; Dan Quayle; Peter W. Rodman; Stephen P. Rosen; Henry S. Rowen; Donald Rumsfeld; Vin Weber; George Weigel; Paul Wolfowitz.

D – Notas de Rumsfeld sobre a Ásia, 1998

February 11, 1998 ✓

Some additional thoughts on Asia

1. The PRC's goal seems to be the preeminent player in Asia, which means that they would rival the United States in Asia. In addition, they intend to be a major player in the world.
2. There is collective leadership today, so there is no one person who can really function as Mao or Deng Xiaoping did. Collective leadership has not worked well in the past. It is unclear how it will evolve. It is still unsettled, but it is clear at the present that there is still no one leader.
3. Some concerns about the PRC include:
 - Ethnic dissension in Western provinces, in Muslim areas.
 - Tibet
 - Domestic disturbances because of layoffs.

The government has recently shifted a number of military divisions into internal police located in urban areas near large state enterprises where layoffs are likely.

4. How the PRC behaves in the international community will be a function to some extent of how they see the world reacting to their interest in being the preeminent power in Asia. They have demonstrated that they are happy to achieve things peacefully if they can, but if that doesn't work, they are willing to be more aggressive (i.e., the missile firing toward Taiwan).

Taiwan is the core issue for them. They will accept political and economic costs as necessary to not lose their position on Taiwan.

The state-owned enterprises in China are large and for the most part in the red. Unemployment is rising. Strikes are increasing. Disturbances are increasing. Lack of housing is a problem. China has a large number of non-performing loans. China will become a large consumer of capital and energy. The need for oil could be a key driver in the PRC's behavior, with respect to their neighbors and the sea lanes, as well as their international relations with countries like Iran and their role in proliferation.

Their real GDP has quadrupled since 1979.

There are many items that are not in the PRC's military budget, such as retirement, foreign weapons acquisitions, purchases by the PLA from business profits, etc.

In short, the PRC is seeking great power status. It is patient. It is determined to achieve economic growth. It is willing to have a somewhat smaller military force that is focused on higher technology and power projection in their immediate area, with Taiwan a core issue. Their patience is demonstrated by the wonderful comment by Cho En Lai when he was asked to interpret the French Revolution, and he said, "It is too soon to tell."



E – Notas de Rumsfeld sobre reunião com Andrew Marshall, 2000

Meeting with Andy Marshall – April 17, 2000 ³¹⁷



April 17, 2000

SUBJECT: MEETING WITH ANDY MARSHALL

Russia will likely be weak over the next 10 to 20 years. Their demographics are bad – high abortions - improperly performed leading to infertility - health problems, pollution and birth defects.

We can know a lot from demography.

The PRC is getting older before it has gotten rich.

India in twenty years will be bigger than China. It has different demographics - a lot of young people.

Russia will likely take a powerful figure to turn it around. Russia is losing the technology battle. It is losing infrastructure. There are few young people under 55 in their labs.

The PRC is ambitious. Its goal is to be a great power. They are interested in high technology. The issue is can the PRC move rapidly like Japan did between World War I and II?

Both Russia and China have an internal desire for centralized power because they do not feel they can trust the people.

The PRC's interest will be in controlling access to the sea.

If there is conflict, PRC will likely blockade and make missile strikes on key targets, forcing economic uncertainty. There are thinkers today - Waldren, Pillsbury and others - who believe that the PRC is likely to use force. They see the use of force differently than we do. They are willing to use it because they do not see it as necessarily leading to escalation, but rather to get the attention of the other fellow. The old saying is, "sometimes you have to kill a chicken to frighten the monkeys". Needless to say, this is an opportunity for enormous miscalculation.

China needs oil imports, so it is logical for them to be helping Iran and to fashion strategic arrangements in the Gulf.



³¹⁷ Disponível em: library.rumsfeld.com/doclib/sp/95/re%20Meeting%20with%20Andy%20Marshall%2004-17-2000.pdf Acesso em 9/10/2019.

Three countries are currently rethinking their military situation and could become big arm exporters in the period ahead:

- Sweden: They are trying for a military technological revolution. Russia is not a problem for them today so they can have smaller forces, less officers, and have a new approach that leans towards sensors, UAV's, some interesting new naval systems - a small ship, a stealth ship and an air independent submarine.
- Israel.
- Australia.
- Singapore.

There is a renewed interest in Russia in developing “usable” nuclear weapons.

The United States needs to be thinking about where it should be putting its efforts. The Andy Marshall approach suggests the U.S. should get interested in India and Australia and develop better relationships.

DR/pdl
041700.29



F – Trechos do discurso do candidato à presidência W. Bush sobre a política para a China, 2000

*Excerpts of George W. Bush's Speech in Washington State*³¹⁸ – May 17, 2000.

From the start of this campaign, I have defined some sharp disagreements with the Clinton-Gore administration. But today I want to address an important area of agreement. A pressing question now confronts the Congress, and it will not wait until the next president takes office.

The issue is whether to extend normal trade relations to China on a permanent basis. This vote is one step in the process of drawing China into the world trading system. China is on the verge of joining the 136 members of the World Trade Organization. Congress must now decide whether the U.S. will gain the benefits of China's more open economy.

The stakes are high, on all sides. For businesses, workers and farmers across our country, it will mean much lower trade barriers and enormous opportunities for U.S. exports. For the people of East Asia, it will affect their relations with the region's major power. For the people of China, it holds out the hope of more open contact with the world of freedom. In short, this will be among the most serious decisions our government will make this year.

Last year, when I laid out my vision of a distinctly American internationalism, I said that we must see China clearly, not through the filters of posturing and partisanship. And today I am acting on that principle. I am here to urge all members of Congress, both Republicans and Democrats, to join together in making China a normal trading partner of the United States.

I differ with the president and vice president on many issues regarding China and trade. They place their confidence in the Chinese regime as a "strategic partner" of the United States. I know they are a competitor. They have been inconsistent on Taiwan; I will be clear. They failed to obtain "fast track" trade negotiating authority. I will fight for it. They mishandled the global trade negotiations right here in Seattle. I will make expanding trade a consistent priority of my administration.

Today, however, all of us who believe in a more open China -- in advancing the rule of law and trade - - must work together. This is not a Republican or Democratic concern. It is an American concern. This trade agreement is the work of 13 years and three administrations. We cannot let that work be undone.

Let me explain why. There are three compelling reasons to support this agreement -- freedom, security and economics.

First, trade with China will promote freedom. Freedom is not easily contained. Once a measure of economic freedom is permitted, a measure of political freedom will follow. China today is not a free society. At home, toward its own people, it can be ruthless. Abroad, toward its neighbors, it can be reckless.

³¹⁸ Discurso proferido para trabalhadores da Boeing. Disponível em: <https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/library/world/asia/051800bush-text.html> Acesso em 2/7/2019.

When I am president, China will know that America's values are always part of America's agenda. Our advocacy of human freedom is not a formality of diplomacy. It is a fundamental commitment of our country. It is the source of our confidence that Communism, in every form, has seen its day.

I view free trade as an important ally in what Ronald Reagan called "a forward strategy for freedom." The case for trade is not just monetary, but moral, not just a matter of commerce, but a matter of conviction. Economic freedom creates habits of liberty. And habits of liberty create expectations of democracy. There are no guarantees, but there are good examples, from Chile to Taiwan. Trade freely with China, and time is on our side.

Simply put: China is most free where it is most in contact with the world economy.

Second, trade with China serves our own national interest, as well as the security interests of China's neighbors. China is not our "strategic partner." But neither is it our enemy.

As I've said before, China is a competitor, to be faced without ill will and without illusions. When I am president, China will have no doubts about our power and purpose in the region, about our strong commitment to democratic allies throughout Asia. But this is accomplished by confident diplomacy, strong alliances and the military might to back them up. It is not accomplished by hindering free trade or seeking to isolate China.

When both China and Taiwan are members of the W.T.O., both will need to apply global rules to their trade, including trade with one another, and the prospects for cross-straits relations should improve.

Third, trade with China serves the economic interests of America.

The doors will open to providers of U.S. services -- the import-export trade, banking, insurance, telecommunications, accounting, computers, motion pictures and more. China will also adhere to W.T.O. rules on intellectual property rights and investments. And if Europe negotiates a better deal in these or any other areas, by the terms of the agreement we will get the same treatment.

It is worth making one more point, a very practical one: Defeat of this bill won't even keep China out of the W.T.O., since President Clinton has already agreed to its entry. A "no" vote would only prevent the U.S. from enjoying the benefits of China's market opening -- even as foreign rivals to American firms do enjoy those benefits.

After last year's confusion in Seattle, a leader in the protectionist camp confidently declared that by excluding China from the W.T.O. the opponents hoped -- as he put it -- "to deliver the last blow" against our system of free trade. Neither the United States nor the world can afford such a setback. I believe that trade serves the deepest interests of our country and advances the hopes of the Chinese people for a freer society. Our greatest export is not food or movies or even airplanes. Our greatest export is freedom. The people of China stand ready to receive it. The demand has never been greater.

G – Memorando de Andrew Marshall para o secretário da Defesa indicando ações de curto prazo para modificar o foco em direção à Ásia, 2002

Memorandum for Secretary of Defense – 2 May 2002.³¹⁹



**DIRECTOR OF
NET ASSESSMENT**

OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE
1920 DEFENSE PENTAGON
WASHINGTON, DC 20301-1920

2 May 2002

MEMORANDUM FOR SECRETARY OF DEFENSE

FROM ANDY MARSHALL

SUBJECT: Near Term Actions to Begin Shift of Focus Towards Asia

Our defense strategy includes some redirection of attention within DoD towards Asia. A strategy for the Asia-Pacific region has been drafted and used to develop a list of near-term actions that could be taken over the next couple of years to put in place the initial phase of such a long-term shift in focus:

Candidate moves and associated diplomatic actions

- Australia: start negotiations to base selected US forces in Australian Northern Territories and expand US and regional states use of Australian training ranges
- Singapore: start negotiations for increased use of facilities, and (if feasible) homeporting of a few naval units
- India: increase port visits, and initiate program of mil-to-mil interactions; initiate joint planning for contingency of loss of control of nuclear weapons in Pakistan
- “Stans”: continue developing selected infrastructure that could facilitate rapid introduction and sustainment of US forces, if required; help train and develop defensive capabilities of “Stan” military forces
- Iraq: Initiate planning now for a post-war, treaty-based US basing structure that will support rapid and sustainable US regional intervention both in the Gulf region and in Central Asia.

Supporting actions

- Initiate planning for a major expansion of basing infrastructure in Guam, and possible improvement, in Pearl Harbor infrastructure
- Initiate budget, personnel, and O&M planning to support gradual shifting of a CVBG and ARG from the Atlantic Fleet to Guam. Ditto for shifting





³¹⁹ Disponível: library.rumsfeld.com/doclib/sp/2518/2002-05-02%20from%20Andy%20Marshall%20re%20Near%20Term%20Actions%20to%20Begin%20Shift%20of%20Focus%20Towards%20Asia.pdf Acesso: 9/10/2019.

additional SSNs, possibly SSGNs, long-range bombers, air tankers, and significant quantities of mines to Guam

- Direct the Services to plan for the types of military challenges a malevolent China may pose over the long-term, and incorporate these into Service and Joint wargames, training and exercise programs, including routine wide-area USN-USAF-special forces exercises.

Organizational actions

- For next UCP change (GWOT permitting), redraw CENTCOM/PACOM boundaries to reflect China as principle long-term strategic competitor
- Rationalize bureaucratic (OSD, JCS, UCP) management of Asian strategy to eliminate inconsistencies in regional boundaries
- Initiate planning to stand up 3-star level Standing JTF with robust planning staff responsible for contingency planning and conducting actual operations in the event of hostilities with China outside of Korea. Could locate in Singapore
- Initiate planning to stand up 3-star level Standing JTF in post-war Iraq, with a primary collateral duty of contingency planning to provide logistical support for operations in Central Asia
- Increase the focus on China, Asia-related scenarios in Service and Joint wargaming; ask for SECDEF opportunity to review scenarios in key wargames such as Title X games
- Refocus the Asia-Pacific Center in Honolulu as a new Asia Study Center and make it the leading center of multi-disciplinary study of Asia, particularly China, within DoD. Dual purpose to conduct top-notch research and analysis and preparation of future senior military and civilian leaders for duty in Asia-related assignments.

Personnel related actions

- Direct major increase in emphasis on Asian security environment and associated military operational problems in War College curricula
- Expand investment in selected Asian linguistic and regional expertise
- Develop career specialties in selected Asia-related areas in both intelligence and line communities
- Direct Service Secretaries to insert language into promotion board precepts to ensure promotability to senior grades of officers with Asia-related expertise

