

**UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
CAMPUS DE MARÍLIA
Faculdade de Filosofia e Ciências**

Hermes Moreira Jr.

**O GOVERNO DE GEORGE W. BUSH E SUA GUERRA CONTRA O TERROR:
NOVA ORIENTAÇÃO TÁTICA À ESTRATÉGIA NORTE-AMERICANA**

MARÍLIA

2011

Hermes Moreira Jr.

**O GOVERNO DE GEORGE W. BUSH E SUA GUERRA CONTRA O TERROR:
NOVA ORIENTAÇÃO TÁTICA À ESTRATÉGIA NORTE-AMERICANA**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Filosofia e Ciências, da Universidade Estadual Paulista – UNESP – Campus de Marília, para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais. Linha: Relações Internacionais & Desenvolvimento.

Orientador: Dr. Marcelo Fernandes de Oliveira

Marília

2011

UNESP - UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "JÚLIO DE MESQUITA FILHO"

Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais

Hermes Moreira Jr.

O GOVERNO DE GEORGE W. BUSH E SUA GUERRA CONTRA O TERROR:
NOVA ORIENTAÇÃO TÁTICA À ESTRATÉGIA NORTE-AMERICANA

Dissertação de Mestrado para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais

Banca examinadora:

Dr. Marcelo Fernandes de Oliveira (orientador)

Dr. Virgílio Caixeta Arraes

Dr. Marcos Cordeiro Pires

Dr. Gabriel Cepaluni (suplente)

Dr. Sérgio Luiz Cruz Aguilar (suplente)

Marília, 10 de Março de 2011.

*À minha querida e amada mãe por toda a dedicação
e incentivo aos estudos*

Agradecimentos

A todos os colegas e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP.

Aos professores, Cristina Pecequillo, Tullo Vigevani, Odair Paiva, Marcos Del Roio e José Geraldo Poker, pelos ensinamentos e exemplos de dedicação acadêmica. Aos professores Marcos Cordeiro, Virgílio Arraes, Gabriel Cepaluni e Sérgio Aguilar pela composição da banca de defesa. Em especial ao amigo e orientador prof. Marcelo Fernandes de Oliveira, que além de todo o auxílio acadêmico foi fundamental nesse momento de amadurecimento intelectual e profissional.

Aos colegas da Faculdade Anglo-Americano, alunos e professores, que dão sentido a todo esse processo de enriquecimento intelectual oferecido pelos estudos de pós-graduação. De modo especial a Alexandre Loureiro e Saulo Souza por terem me acolhido e dado todo o suporte na longínqua cidade de Foz do Iguaçu.

Aos amigos Caio Bugiato, Vinicius Ruiz, Guilherme Barana, Eduardo Padilha, Daniel Bottura, João Marcelo, Vitor Góes, Rafael Sena, Jayme Ferrari, Thiago Donini, Diego Acerra, Michele Bertoloni, Taís Julião, Giane Manzeppi, Daniela Comin e Sarah Reis, que demonstraram que as amizades podem superar a distância e os compromissos.

Aos meus irmãos Bráulio Roberto e Matheus Hernandez, por tudo que passamos juntos e por toda a sintonia que construímos ao longo de todos estes anos.

Principalmente à Tainá Dias Vicente, por toda a compreensão, toda a força e todo o carinho compartilhado nesse período tão difícil de nossas vidas ...

Pela Saúde de todos os dias, a Deus.

Os Americanos sempre foram internacionalistas, mas seu internacionalismo sempre foi subproduto de seu nacionalismo. Quando eles procuraram legitimidade para seus atos no exterior, não o procuraram em instituições supranacionais, mas em seus próprios princípios. É por isso que sempre foi tão fácil para tantos americanos acreditar, como muitos ainda crêem hoje, que ao promover os seus próprios interesses, promovem os interesses da humanidade.

Robert Kagan, Do Paraíso e do Poder.

Nós [os norte-americanos] temos lugar cativo em uma longa história [...] a história de um mundo novo que se tornou amigo e libertador do velho [...] que se tornou servidor da liberdade [...] que foi ao mundo para proteger, mas não para possuir, para defender, mas não para conquistar.

George W. Bush, Discurso de Posse à Presidência.

Dá-se, normalmente, duas explicações para esta curiosa discrepância (identificação do interesse nacional com o direito universal). A primeira explicação, popular nos países de língua inglesa, é que a política das nações de língua inglesa é, de fato, mais virtuosa e desinteressada do que a dos Estados continentais, de modo que Wilson, Toynbee e Lord Cecil estão, em sentido amplo, certos quando identificam os interesses nacionais britânicos e americanos com o interesse da humanidade. A segunda explicação, popular nos países continentais, é que os povos de língua inglesa são mestres consumados na arte de ocultar seus interesses nacionais egoístas sob o manto do bem geral, e que este tipo de hipocrisia é uma peculiaridade especial e característica da mente do anglo-saxão. Parece desnecessário aceitar quaisquer dessas tentativas heróicas de resolver a charada. A solução é simples. As teorias da moral social são sempre produto de um grupo dominante, que se identifica com a comunidade como um todo, e que possui facilidades, negadas aos grupos ou indivíduos subordinados, para impor sua visão da vida na comunidade. As teorias da moral internacional são, pela mesma razão e em virtude do mesmo processo, o produto das nações ou grupos de nações dominantes.

Edward H. Carr, Vinte Anos de Crise (1919-1929).

Resumo

Principal economia mundial, líder político das principais instituições multilaterais e superpotência militar de alcance global, os Estados Unidos neste início de século XXI reúne todas as características para ser considerado o principal ator do sistema internacional. Nesse sentido, a compreensão das relações internacionais contemporâneas depende de uma compreensão das principais ações dos Estados Unidos no cenário internacional. Desde os anos do pós II Guerra, a política externa norte-americana adotou uma estratégia de construir a ordem internacional a partir da projeção de seus interesses nacionais. O objetivo dessa pesquisa foi identificar se a estratégia de segurança nacional do governo George W. Bush, focada na guerra contra o terrorismo, representa uma continuidade no projeto hegemônico norte-americano de construção da ordem internacional, ou se representa uma ruptura do mesmo, por desarticular o consenso da comunidade internacional existente em torno do projeto iniciado na segunda metade do século XX. A partir da revisão bibliográfica sobre o tema, da análise dos documentos dos neoconservadores e formuladores da estratégia de segurança do governo W. Bush, e do estudo de sua estratégia de segurança nacional, conhecida como Doutrina Bush, percebe-se que, por meios distintos, a política externa neoconservadora dos republicanos possui o mesmo objetivo da Grande Estratégia dos Estados Unidos prevalecente ao longo do século XX: o de modelar a ordem internacional de acordo com os interesses norte-americanos e assim consolidar sua primazia no cenário internacional

Palavras-chave: Estados Unidos. Política Externa. Ordem Internacional. Doutrina Bush. Hegemonia.

Abstract

Greatest global economy, political leader of multilateral institutions and global military superpower, during the XXI century America has had all the characteristics to be considered the main actor of international system. Therefore, the understanding of contemporary international relations depends on understanding US world actions. Since Post War II, American foreign policy has developed a strategy to shape world order through America's national interest. This research aims to investigate if the national security strategy of W. Bush's administration, focused on war on terror, represents a continuity or a break in the American hegemonic project. The Bibliography revision, as well as the analysis of neoconservative documents for foreign policy and national defense, added by a study of the national security strategy, shows that Bush Doctrine has the same objectives of US Grand Strategy: to shape world order and support American primacy.

Key-words: United States. American Foreign Policy. World Order. Bush Doctrine. Hegemony.

Sumário

INTRODUÇÃO	10
1. A CONSTRUÇÃO DO PROJETO NORTE-AMERICANO DE ORDEM INTERNACIONAL	20
1.1 Fundamentos da Ordem Internacional Hegemônica	24
1.1.1 – <i>Ordem, Poder e Estabilidade Internacional</i>	25
1.1.2 – <i>Os Meios de Dominação Hegemônica</i>	30
1.2 A Construção da Ordem Internacional Contemporânea	34
1.2.1 – <i>A Ordem Internacional no Pós-Guerra</i>	39
1.2.2 – <i>O Papel das Estruturas Hegemônicas de Poder</i>	44
2. RUMO À CONSOLIDAÇÃO DO PROJETO NORTE-AMERICANO	54
2.1 – A Crença Norte-Americana no Excepcionalismo e no Destino Manifesto	55
2.1.1 – <i>Excepcionalismo Cultural e Político Norte-Americano</i>	58
2.1.2 – <i>O Interesse Nacional Norte-Americano</i>	66
2.2 – A Afirmação Norte-Americana no Novo Mundo Pós-Guerra Fria	70
2.2.1 – <i>Redefinindo as Estratégias da Hegemonia</i>	78
2.2.2 – <i>Projetando a Dominação Imperial</i>	82
3. A ADMINISTRAÇÃO GEORGE W. BUSH E O PAPEL DA GUERRA CONTRA O TERROR NA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS ...	89
3.1 – O Terrorismo Internacional e a Construção do Inimigo	94
3.1.1 – <i>A Ameaça Real do Terrorismo Transnacional</i>	96
3.1.2 – <i>A Manipulação do Combate ao Terrorismo Transnacional</i>	100
3.2 – O Pensamento Neoconservador Norte-Americano	106
3.2.1 – <i>Os Think Tanks e a Influência do Pensamento Neoconservador</i>	112
3.2.2 – <i>O Projeto para o Novo Século Americano</i>	116
3.3 – A Política Externa de George W. Bush e a Reorientação Estratégica Norte-Americana	122
3.3.1 – <i>O Recurso ao Unilateralismo</i>	125
3.3.2 – <i>A Doutrina Bush e a Estratégia de Ação Preventiva</i>	130
3.3.3 – <i>Globalismo democrático, realismo democrático e mudança de regime</i> ...	136
CONSIDERAÇÕES FINAIS	144
REFERÊNCIAS	154

INTRODUÇÃO

A atual posição dos Estados Unidos no mundo coloca-o como ator central e referência obrigatória de análise para a conformação das estratégias dos demais atores no sistema internacional contemporâneo. Notadamente, os atentados de 11 de setembro de 2001 funcionaram como fomentador de um maior interesse sobre os rumos do chamado “império norte-americano”, fazendo com que a atenção dispensada ao exercício da hegemonia da superpotência, bem como o estudo de seus limites, ultrapassassem a dimensão da instantaneidade dos fatos.

Compreender o papel que a política externa norte-americana e, sobretudo, os impactos que a guerra contra o terrorismo, desencadeada no pós 11/09, exerce no cenário mundial é fundamental para qualquer formulação e/ou análise de política internacional contemporânea. Os Estados Unidos são figura-chave na compreensão do cenário internacional nos mais diversos campos: político, comercial, institucional, diplomático, estratégico, militar ou cultural. Frente a essa multidimensionalidade de poder, as posições e opções dos outros Estados também sofrem variações devido à interligação – ou à interdependência, para retomar o modelo de Keohane e Nye (1977) – destes à potência central. Com isso, faz-se necessário entender qual o significado desse movimento coordenado pelos Estados Unidos de reorganização da ordem internacional.

A revolução neoconservadora no *establishment* norte-americano, que se seguiu à ascensão de George W. Bush à presidência dos Estados Unidos – mas ganhou notoriedade principalmente após os atentados de 11/09 –, trouxe à tona um projeto que vinha sendo arquitetado por este grupo há praticamente duas décadas. Sobretudo, desde a era de transição do fim da Guerra Fria, período em que esse grupo vem formulando uma transformação interna e externa no modo de pensar, agir e conduzir a política estadunidense, gerando efeitos globais. Com base nesses efeitos, pressupomos que se tornou de vital importância o estudo da política externa dos Estados Unidos durante os anos da administração de George W. Bush (2001-2008) para a compreensão da conformação da atual ordem internacional, bem como os rumos do projeto hegemônico norte-americano no século XXI.

Desenvolvemos essa pesquisa com a intenção de analisar a realidade contemporânea e auxiliar a visualizar possíveis transformações do cenário mundial nos

próximos anos. Isso porque a compreensão da estratégia central da doutrina de ação e segurança norte-americana, baseada na guerra contra o terrorismo internacional e contra as demais fontes de ameaça à ordem e estabilidade internacionais, e de seus reflexos, passa a ser tarefa essencial de exercício intelectual, com desdobramentos práticos à avaliação da política mundial e aos interesses brasileiros.

É nessa perspectiva, que acreditamos ser essencial verificar como a administração W. Bush, sob a influência do pensamento neoconservador e suas fundamentações e bases políticas, instrumentalizou o 11/09 para colocar em prática – ou, mais precisamente, dar continuidade ao – projeto estadunidense de adequação da ordem internacional contemporânea à manutenção de sua condição hegemônica. A partir de uma retórica que enfatiza o combate entre o “bem” e o “mal”, ou entre a “civilização” e a “barbárie”, a guerra contra o terrorismo é a forma pela qual os *policy-makers* norte-americanos buscaram impor ao mundo uma nova composição da ordem internacional e uma nova estratégia para a projeção de seu poder. Configurando, assim, uma ordem na qual deve prevalecer a posição unipolar dos Estados Unidos, em que a liderança política e econômica do país é sustentada pelo desenvolvimento tecnológico baseado, principalmente, nas condições oferecidas por seu complexo industrial militar.

Nessa direção, foi nosso intuito nessa pesquisa procurar respostas para indagações como: *De que modo a guerra contra o terrorismo representa uma estratégia dos Estados Unidos de atuação no cenário internacional contemporâneo com o objetivo de perpetuar a hegemonia construída ao longo do século XX?*; ou ainda: *Em que medida a guerra contra o terrorismo representa um modelo de continuidade ou de mudança no projeto norte-americano de ordem internacional?*

O desaparecimento do paradigma da bipolaridade impôs aos Estados Unidos uma demanda pela redefinição de seus interesses nacionais, seus desafios e suas ameaças a enfrentar. Redefinições necessárias por se tratar de um cenário em que desaparece o “outro”, o modelo de oposição e alteridade que encarnava a negação do modo de vida americano e justificava a necessidade de uma postura nacional coesa e militante (Ayerbe, 2005). Ao final da Guerra Fria, com a ausência de um adversário claro e explícito funcionando como elemento ordenador, emerge um grande problema estratégico para os Estados Unidos: diferenciar em quais cenários e situações precisaria agir para manter ou

expandir seu poder, sendo necessária a recriação e a atualização de guias de ação para sustentar o ativismo internacional norte-americano (Brzezinski, 1992).

Naquele contexto estavam colocadas duas questões cruciais para a formulação e condução da política externa norte-americana: Investir na consolidação de uma sociedade internacional como seu reflexo seria suficiente para a manutenção da hegemonia? Para este fim, estariam os Estados Unidos dispostos a enveredarem-se na construção de uma sociedade de fato mundial, cooperativa e harmoniosa? Em um primeiro momento essa parecia ser a melhor opção. Entretanto, essa transição de um mundo marcado pela competição e pela bipolaridade a um mundo caracterizado pela homogeneidade político-ideológica tornou-se mais complexa do que se poderia presumir. Percepção, seguramente, confirmada a partir da emergência de fatores de desordenamento e caos¹ no cenário mundial.

Na visão de Arrighi, esta conjuntura de desordenamento e caos², apesar de problemática, poderia, contudo, ser benéfica à potência vitoriosa no conflito bipolar das últimas quatro décadas. Segundo sua análise, à medida que aumenta o caos sistêmico, “a demanda por ‘ordem’ tende a se generalizar cada vez mais entre os governantes, os governados ou ambos”. Portanto, “qualquer Estado ou grupo de Estados que esteja em condições de atender a essa demanda sistêmica de ordem tem a oportunidade de se tornar mundialmente hegemônico” (Arrighi, 1996, p. 30).

O encerramento da Guerra Fria permitiu que os norte-americanos se lançassem como única superpotência capaz de garantir domínio sobre o sistema neste período de transição, desordenamento e caos. Diante desse quadro, a preocupação do *establishment* norte-americano estaria não mais nos meios necessários para a construção de sua ordem, uma vez que esta já sagrara-se vitoriosa frente a seus adversários. Mas sim na consolidação de sua primazia e na sua expansão a espaços ocupados por seus antigos contendores.

¹ O início dos anos 90 foi um período de intensas crises, oriundas do fim do confronto entre EUA e URSS. Conflitos latentes que se encontravam em segundo plano por conta da tensão entre as duas superpotências passaram a eclodir em diversas regiões do mundo, sobretudo os conflitos étnicos e nacionalistas, como na África e nos Bálcãs.

² De acordo com Arrighi, “O caos e o caos sistêmico, referem-se a uma situação de falta total, aparentemente irremediável, de organização. Trata-se de uma situação que surge por haver uma escalada do conflito para além do limite, dentro do qual ele desperta poderosas tendências contrárias à ordem.” (Arrighi, 1996, p. 30).

É possível observar que os objetivos nacionais estadunidenses foram paulatinamente alterados diante da realidade global em transição. A lógica da sociedade internacional global cooperativa e harmoniosa em pouco tempo parecia deixar de ser essencial na consolidação da ordem mundial. Em detrimento dela deveriam ser garantidos os interesses vitais e, sobretudo, a manutenção da posição hegemônica norte-americana.

Mesmo assim, as possíveis fontes de instabilidade e de contestação ao sistema deveriam ser combatidas e reguladas, o surgimento de potências rivais deveria ser controlado e a garantia de governabilidade deste sistema tornar-se-ia prioridade. A hegemonia norte-americana deveria se consolidar por meio da retórica do discurso e da prática política baseadas nos valores do capitalismo liberal, fundamentados principalmente nos conceitos de democracia representativa, liberdade de mercado e império da lei (Huntington, 1992). Uma sociedade internacional, nesses moldes – capitalista, democrática e liberal – liderada pelos Estados Unidos, figurava como cenário ideal projetado para o século XXI, fosse esse cenário vislumbrado por liberais ou conservadores, democratas ou republicanos.

A nova ordem que se constituía, portanto, estava associada à universalização desses princípios liberal-democráticos, acrescentando a premissa de solidificação da governança global via Nações Unidas. Fundamental, principalmente, para coordenar a resolução de questões que não figurassem como de interesse estratégico norte-americano. Predominava a percepção de que os valores e princípios simbolizados pelos Estados Unidos se expandiriam a todas as sociedades sem qualquer forma de resistência. O mundo deveria ser “norte-americanizado”, e ficava a sensação de que todas as nações caminhariam com naturalidade nessa direção.

Esta visão, somada à desintegração do modelo ideológico que se contrapunha ao capitalismo de matriz liberal ocidental, propiciou a formulação de teses otimistas, como a do “Fim da história”, do cientista político norte-americano Francis Fukuyama (1989). Segundo ele, ao final da Guerra Fria, a democracia liberal teria sido proclamada como o agente do fim da história. No sentido de que os conflitos ideológicos seriam substituídos pela razão democrática, uma vez que as sociedades que desafiavam esse modelo estavam aderindo gradual e voluntariamente a esse regime. Quando esse movimento estivesse completo, todas as sociedades compartilhariam dos mesmos ideais e valores, e não

haveria mais conflitos ou oposições de interesses no sistema. No momento em que todo esse processo se concretizasse a sociedade internacional estaria consolidada.

Todavia, a dinâmica internacional não tornou essa tarefa tão simples quanto os formuladores políticos mais otimistas que a propuseram, ou a apoiaram, poderiam prever. Aquela tendência ao caos acabou não favorecendo a atuação dos Estados Unidos. Ademais, imersos em disputas políticas domésticas frente à nova realidade internacional que se abria, não conseguiam encontrar o necessário novo referencial de ação externa. A inviabilidade de universalização dos valores e da ordem liberais passou a minar as bases de poderio norte-americano, criando a necessidade da reformulação de sua estratégia internacional para manter sua hegemonia. Este foi o desafio que o democrata Bill Clinton, o primeiro presidente eleito no pós-Guerra Fria, assumiu ao tomar posse da presidência.

Em seus dois mandatos (1993-2000), Clinton apoiou sua plataforma política na recuperação da economia doméstica e da sociedade, tendo como fundamento a retomada da liderança econômica internacional. Além disso, os Estados Unidos buscaram exercer sua primazia e impor seu ativismo na construção da ordem a partir da estratégia de Engajamento & Expansão, com a ampliação da relevância de temas econômicos, humanitários e sociais, e por meio da cooperação. Esse processo ocorreu em consonância com os interesses materiais globais de empresas do setor de serviços, como a farmacêutica, a de softwares e a de entretenimento, plataforma política do partido democrata na era Clinton (Vigevani; Oliveira, 2001). Sem abdicar do recurso ao *hard power*, esta visão privilegiava o multilateralismo e o *soft power*³, se orientando, também, pela “*política de engajamento seletivo*”.

Não obstante, a vertente mais conservadora da sociedade norte-americana, formada em sua maioria por políticos e simpatizantes do partido republicano, demonstrava-se descontente. Persistia a afirmação de que esta postura representava uma perda de poder e refletia atitude de fraqueza, passando uma imagem de vulnerabilidade norte-americana no cenário internacional. O grande desafio encontrado pelos Estados Unidos, segundo eles, era o de liderar uma sociedade internacional em consonância com

³ Os conceitos de *hard power* e *soft power* são definidos por Nye Jr., (1990 ; 2002). O primeiro representa as formas de exercício do poder da maneira tradicional, através do uso da força, da sanção e da indução. O segundo se refere à capacidade de atrair e cooptar aliados para alcançar determinados interesses. No plano prático a noção de *hard power* simbolizaria recursos tangíveis, a dimensão de poder econômico e militar, enquanto que a de *soft power* representaria a força das idéias, da cultura e dos valores, a administração do sistema.

seus valores e princípios, sem deixar de garantir seus interesses nacionais baseados no sucesso de sua economia privada e nos índices de acumulação de capital para a manutenção de sua posição hegemônica. E para este grupo político norte-americano, tal objetivo parece não ter sido atingido de maneira satisfatória durante os dois mandatos de Bill Clinton.

Frente a este dilema, os “*falcões*”, ala conservadora do partido Republicano, lançaram a candidatura de George W. Bush à presidência, em 2000, apostando no *internacionalismo diferenciado*⁴ como meio de recuperar o prestígio e o poder aparentemente perdido pelos Estados Unidos durante os anos de 1990. A política externa deveria priorizar a vigilância e punição dos “inimigos da ordem”. O discurso não mais era o de credenciar os norte-americanos como guardiões do “mundo livre”, mas como protetores das fronteiras que separam a “civilização” da “barbárie”.

Para os ideólogos do governo W. Bush havia chegado o momento de substituir a postura de líder da sociedade internacional, sob os auspícios do multilateralismo, prevalecente na era Clinton, por uma afirmação dos reais interesses nacionais e unilaterais norte-americanos. O desafio a ser vencido agora seria o de compatibilizar a ordem econômica multilateral, requerente de uma dinâmica de sociedade internacional cooperativa, com o potencial político-militar norte-americano, condizente com um padrão de sistema internacional anárquico e competitivo, visando ao alcance e proteção de seus interesses nacionais estratégicos.

Com a conturbada vitória de George W. Bush nas eleições de 2000⁵, a transição para essa nova concepção estratégica de política externa seria promovida paulatinamente.

⁴ A idéia de um *internacionalismo diferenciado* consistia na recuperação hegemônica e dos interesses globais norte-americanos por meio de estratégias unilaterais e revisão das alianças com antigos aliados e inimigos, agora considerados *competidores estratégicos*. As organizações internacionais, por exemplo, passam a ser consideradas entidades “estranguladoras”, pois limitam ou impedem a aplicação do poder real dos Estados Unidos (Pecequillo, 2005).

⁵ Pela terceira vez na história eleitoral dos Estados Unidos o candidato à presidência eleito teve menos votos populares do que o derrotado. Isso é possível devido ao mecanismo da constituição norte-americana que prevê que a escolha do presidente do país deve ser feita pelos delegados do Colégio Eleitoral. A eleição presidencial de 2000 foi uma das mais acirradas e controversas da história dos Estados Unidos, pois o candidato republicano, George W. Bush, ganhou os 25 votos do colégio eleitoral da Flórida por uma pequena margem de vantagem nos votos populares, derrotando o candidato democrata Al Gore ao contabilizar 271 votos no colégio eleitoral, contra 267 de seu opositor. No entanto, na contabilização dos votos populares de toda a nação – que não é considerada de forma universal para fins de declarar o vencedor, o resultado foi de 49.820.518 de votos para W. Bush e 50.158.094 de votos para Al Gore. Denúncias de fraudes no colégio eleitoral da Flórida (estado governando na ocasião por Jeb Bush, irmão mais novo do candidato vencedor) levaram a questão para a Suprema Corte Federal, que após 2 meses

Apesar do suporte do Congresso – de maioria republicana naquele momento – as iniciativas do recém eleito presidente de rejeitar a participação no Tribunal Penal Internacional, não aderir ao Protocolo de Kyoto, e reativar o projeto de defesa do Escudo Anti-Mísseis, geravam protestos no seio da própria sociedade norte-americana, para não se referir a críticas a esta conduta comunidade internacional afora.

Contudo, os atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001, ocorridos em Nova York e Washington, foram essenciais para legitimar uma reorientação estratégica. O clima de medo instaurado em toda a população pelos ataques de grupos terroristas antiamericanos (mas também pela manipulação psicológica), tornaram-se o mote necessário para que os Estados Unidos conseguissem delimitar seu novo inimigo.

Desse modo, poderiam concentrar forças para garantir a viabilização das condições necessárias para a concretização do projeto de manutenção de sua ordem e consolidação de seus interesses. Segundo Guimarães, uma das características da política hegemônica estadunidense é “a necessidade do sistema econômico e político americano de criar inimigos externos permanentes” (1999, p. 156). O terrorismo passou, portanto, a “ocupar o lugar” do inimigo soviético na lógica do processo de formulação de política e tomada de decisões internacionais norte-americanas⁶.

A campanha ideológica trabalhada em torno do combate ao terrorismo e o endurecimento das ações e políticas norte-americanas têm, portanto, ligação direta com as mudanças internas de sua política e a ascensão dos neoconservadores ao poder. Além disso, o partido republicano, sobretudo sua ala de políticos alinhados ao pensamento neoconservador, tem como importante plataforma política setores do chamado Complexo Industrial Militar, que se beneficia com uma postura mais firme e proativa dos Estados Unidos no cenário internacional. Esse Complexo Industrial Militar, por sua vez, está intrinsecamente atrelado ao Estado e à formulação das diretrizes de ação do governo.

declarou o candidato republicano vencedor do pleito, em uma das eleições mais polêmicas dos últimos anos.

⁶ Durante aproximadamente meio século os soviéticos, a “ameaça vermelha”, encarnaram a figura do inimigo externo responsável por proporcionar a coesão interna e a união de interesses divergentes em torno de uma mesma estratégia para os norte-americanos. Findada esta possibilidade, novas tentativas de criação de uma ameaça externa foram tentadas: o “perigo amarelo” representado pela ascensão da economia japonesa a patamares de competição com os Estados Unidos; o crescimento econômico e populacional, bem como o desenvolvimento tecnológico, de China e Índia também as alçou a esta possibilidade; mas a rejeição aos valores liberais ocidentais, partilhada pelos fundamentalistas islâmicos levou os árabes a assumirem a posição de principal ameaça à paz e estabilidade dos Estados Unidos, orientando uma nova estratégia de segurança, a guerra contra o terrorismo islâmico internacional.

Condição que foi equacionada por George W. Bush na escolha de seus principais assessores para assuntos externos⁷.

Além da referida importância das empresas do complexo industrial militar na orientação da política externa, os *Think Tanks*⁸, sobretudo os grupos de orientação neoconservadora, possuem interlocutores dentre os membros da equipe política do governo W. Bush. Através de seus meios de comunicação, como jornais, revistas, relatórios e palestras, buscam criar um consenso ideológico na sociedade em torno de suas idéias, tentando gerar legitimidade às suas ações políticas. Dessa forma, os neoconservadores passam a exercer papel fundamental na formulação e propagação da nova estratégia de política externa dos Estados Unidos, tornando-se atores centrais na administração W. Bush.

Frente a esse cenário, buscamos nessa pesquisa analisar até que ponto a política de combate ao terrorismo internacional tem sustentado a primazia política, econômica e militar estadunidense no mundo. Partimos da premissa de que a “guerra contra o terror” não se trata de um sintoma dos atentados de 11 de Setembro, mas sim de uma estratégia de política externa para a condução a um ordenamento internacional favorável aos Estados Unidos e sua pretensão à manutenção da condição de potência hegemônica do sistema. Nosso objetivo é analisar se a guerra contra o terrorismo é uma continuidade ou uma ruptura no projeto de política externa norte-americano, e o porquê dessa estratégia ter sido a adotada. Constatamos se tratar de uma continuidade do projeto mais amplo de atuação internacional norte-americano, pois os fins são os mesmos, distinguindo-se somente pelas táticas e meios utilizados. A tática escolhida reflete o grupo que assume o poder e se aproveita de condições políticas domésticas e internacionais favoráveis à implementação de um projeto em gestação há algumas décadas.

⁷ Alguns dos principais assessores do presidente estão intimamente vinculados aos interesses do complexo industrial-militar. O próprio presidente, George W. Bush, foi CEO das empresas do ramo petrolífero *Arbusto Energy*, *Harken Energy Corp* e *Spectrum*. Dick Cheney, seu vice-presidente, é acionista da *Halliburton* (petróleo, defesa, construção). Donald H. Rumsfeld, secretário de Defesa, é consultor da *Gilead Sciences* (biotecnologia); Paul Wolfowitz, secretário-adjunto de Defesa, é co-presidente da *Task Force* (Jarecki, 2008).

⁸ Os *think tanks*, como são chamados os centros de pesquisa, produção e articulação do conhecimento nos Estados Unidos, são atores de grande relevância no sistema político norte-americano do processo político norte-americano, nos âmbitos doméstico e internacional, contribuindo para a elaboração de políticas, para a análise de problemas e para deflagrar debates sobre os mais variados temas, dentro do governo e fora dele (Teixeira, 2007).

Para essa constatação, procura-se, em um primeiro momento, demonstrar as bases da construção da atual ordem internacional, a partir de uma perspectiva segundo a qual o fim da Guerra Fria não representou a ruptura de uma era, mas sim a consolidação de um projeto. Nesse sentido, no primeiro capítulo apresentamos como se deu a construção do projeto norte-americano para a ordem internacional, identificando os fundamentos e as estruturas que orientam a atuação dos Estados Unidos no sistema internacional na busca da primazia e no esforço pela manutenção de sua ordem.

No segundo capítulo discutimos como a crença dos norte-americanos na excepcionalidade de seus valores foi fundamental para a formulação do interesse nacional dos Estados Unidos e, conseqüentemente, para moldar seu comportamento na definição das estratégias de projeção hegemônica do país.

Em seguida, no terceiro capítulo, avaliamos os fundamentos da “guerra contra o terrorismo internacional” conduzida pela administração de George W. Bush, verificando a influência dos políticos e ideólogos neoconservadores na formulação da nova Doutrina de Segurança dos Estados Unidos. Apresentamos o recurso à guerra contra o terrorismo, ou seja, a ameaça real que o terrorismo oferece à ordem internacional, a estratégia de segurança nacional do governo W. Bush e sua doutrina de ação preventiva, e a participação dos neoconservadores e seu instrumental tático – o realismo democrático – como aplicação prática de sua estratégia. À guisa de conclusão, pretendemos sinalizar os laços de proximidade existentes entre as estratégias de segurança na política externa dos Estados Unidos, mais precisamente sua “guerra contra o terrorismo internacional”, o projeto de seus formuladores de política externa, os neoconservadores, e o grande projeto norte-americano para a ordem internacional.

Conforme afirma Huntington (2000), o fato de haver atualmente uma única superpotência com capacidade de ação global não significa, automaticamente, que vivamos em um mundo unipolar⁹. A despeito das tentativas anteriores – sobretudo de George H. Bush (1989-1992) e Bill Clinton (1993-2000) – de criar uma chamada ‘hegemonia benevolente’, e classificar os Estados Unidos como a ‘nação indispensável’,

⁹ A unipolaridade indica que um ator em particular é muito mais poderoso do que os demais Estados influentes considerados individualmente. É definida por uma estrutura do sistema internacional em que existe uma única grande potência que se constitui como um pólo na distribuição internacional do poder e cuja preponderância não pode ser contrabalançada por nenhuma outra potência ou coligação. A classificação da ordem contemporânea como unipolar baseia-se no fato de muitos autores considerarem os Estados Unidos como um país que acumula poderes militar, tecnológico, diplomático e econômico não contrastáveis no curto e médio prazos com outro país individualmente (Tokatlian, 2007).

o país não conteve suas intenções de “doutrinar os outros países acerca da validade universal de princípios, práticas e instituições norte-americanas” (Huntington, 2000). E para isso, tem utilizado seus instrumentos de coerção como superpotência: sanções econômicas e intervenções militares.

Contudo, tais instrumentos, para surtirem os efeitos desejados e se mostrarem eficazes, mesmo quando impostos pela superpotência, devem ser adotados por um conjunto maior de países e ser legitimados multilateralmente. E este não tem sido o procedimento tomado pela administração W. Bush, sobretudo ao se invocar como o depositário exclusivo das leis no sistema internacional e criar, por exemplo, novas regras para operações militares internacionais de acordo com seus interesses.

A atual posição dos Estados Unidos no cenário internacional, e sua postura em política externa, sobretudo suas opções na guerra contra o terror, contribuíram para desencadear o processo descrito por Chollet e Goldgeier (2008): a transição de um mundo da chamada imaginação criativa: o pós 9/11, no qual o poder das idéias e da esperança era representado pelo colapso da Guerra Fria, a queda do muro de Berlim e a abertura do mundo; para o mundo da imaginação destrutiva: o pós 11/09, repleto de incertezas, expectativas, confusões e ameaças à estabilidade da ordem mundial.

1. A CONSTRUÇÃO DO PROJETO NORTE-AMERICANO DE ORDEM INTERNACIONAL

Como observado anteriormente, pensar o estado da arte da ordem internacional contemporânea nos direciona ao estudo do papel da principal potência do sistema internacional, os Estados Unidos. Sobretudo, o modo pelo qual ocorre o exercício de sua liderança neste sistema em uma ordem construída por ela própria, enquanto grande potência. De acordo com Robert Art (1991), a posição geográfica, principalmente a distância em relação à Eurásia; a tendência ao equilíbrio e a disputa de poder na Europa; a cooperação de Estados aliados para conter a ascensão de *hegemon*s potenciais; o tempo, fornecido pelos aliados e pela distância, para transformar as forças industriais dos Estados Unidos em tempos de paz em poder militar; e, uma base industrial robusta que, direcionada para a guerra, resultou em forças militares consideráveis, foram condições que favoreceram a segurança do país até o final da Segunda Guerra Mundial¹⁰.

Mas, principalmente, foram tais condições que proporcionaram que os Estados Unidos assumisse, posto fim ao conflito mundial deflagrado entre as potências européias, posição de inconteste líder e principal motor da ordem internacional que se ergueria das cinzas da Grande Guerra¹¹. Como afirma Ikenberry (2001), ordens internacionais são moldadas ao final de grandes guerras, quando após a vitória os Estados vencedores têm maiores condições de impor suas preferências aos demais em uma nova ordem internacional¹². Portanto, configurou-se naquele momento o cenário

¹⁰ Também nessa direção, de acordo com Wallerstein (1995, p. 20), a esmagadora margem de vantagem econômica dos Estados Unidos no ano de 1945 (em produção e produtividade) decorreu de três fatores associados: a perseverança do esforço nacional dos Estados Unidos, concentrado, a partir de 1865, na melhoria da sua capacidade de produção e inovação tecnológica; o fato de os Estados Unidos ficarem livres de gastos militares expressivos, ao menos até 1941, terem feito uma eficiente mobilização bélica entre 1941 e 1945, e não sofrerem destruição de sua infra-estrutura durante a guerra; a enorme destruição de vidas e infra-estrutura na eurásia entre 1939 e 1945.

¹¹ Como apresentado por Kennedy (1989, p. 343), estimulado pelo enorme aumento nas despesas da guerra, o PNB americano passou de 88,6 bilhões de dólares em 1939 para 135 bilhões em 1945. Segundo ele, o marasmo da economia que o *New Deal* não conseguia vencer foi totalmente superado, e os recursos e a mão de obra subutilizadas passaram a ser devidamente explorados: durante a guerra, o tamanho da fábrica produtiva no país cresceu em cerca de 50%. Nos anos de 1940 a 1944 a expansão industrial dos EUA se fez em ritmo mais rápido do que em qualquer outro período, antes ou depois (15% ao ano). O setor bélico saltou de níveis aproximados de 2% para 40% da produção total Americana.

¹² Na sequência da vitória numa grande guerra a potência que emerge em condições de se tornar hegemônica tem a oportunidade de construir, à sua imagem e semelhança, um modelo de ordenamento internacional para consolidar a sua posição no topo da hierarquia internacional. A estabilidade desse

típico para o rearranjo da ordem vigente até então, sob o signo da hegemonia britânica¹³. Os Estados Unidos passaria a exercer a predominância política e econômica em relação ao mundo capitalista, assumindo o controle sobre o que restava da velha hegemonia imperial das antigas potências coloniais (Hobsbawm, 1995).

Em termos estratégicos e militares, passava a vigorar uma nova visão de segurança internacional e coletiva, na qual os interesses gerais da segurança mundial deveriam ser reconhecidos como os interesses a serem defendidos pela grande potência. Do ponto de vista econômico e comercial, a nova ordem oferecia um arcabouço político para as atividades econômicas, comerciais e de outras naturezas, como estratégicas e militares. Desse modo, se consolidava a transição dos Estados Unidos da marginalidade e engajamento nos assuntos periféricos em direção à liderança e administração do sistema internacional.

Seriam, portanto, aplicadas à dinâmica internacional as prioridades estratégicas da agenda de política externa norte-americana presentes desde sua independência: segurança física, prosperidade econômica e projeção dos valores americanos de liberdade, competição e individualismo. Interesses nacionais perseguidos desde a independência do país mediante qualquer política ou desafio enfrentado. De forma mais clara e abrangente, essas prioridades estratégicas permanentes dos Estados Unidos podem ser materializadas em: liberdade dos mares e dos ares; abertura de mercados visando a expansão dos interesses comerciais; controle dos fluxos financeiros, comerciais e monetários; garantia da paz e da prosperidade internacional; manutenção

estatuto depende, sobretudo, do poder da potência hegemônica, mas pode ser consolidada, adicionalmente, pelas qualidades políticas do seu modelo de ordenamento, na medida em que este seja reconhecido como legítimo.

¹³ A ascensão norte-americana se deu na sequência dos ciclos hegemônicos: o primeiro período é o do imperialismo da *pax britannica* (1845-1875), embora alguns territórios fossem administrados diretamente, o controle das colônias parece ter sido mais incidental do que o necessário à expansão econômica, por isso pode ser chamado de imperialismo liberal. No segundo período, o chamado novo imperialismo (1875-1945), concedeu maior ênfase ao controle político direto, e viu o crescimento das exportações de capital e do capital financeiro como a essência do imperialismo, como fora identificado por Lênin. No terceiro período (1945-1965), já sob a batuta norte-americana, na esteira da segunda guerra mundial foram criadas instituições e doutrinas que ajustavam a economia mundial em um contexto de sociedades mais sensíveis a repercussões de crises políticas e econômicas. O quarto período (1965 até o presente), representado pela internacionalização da produção, surgiu como forma predominante, apoiada também por novas formas de capital financeiro (bancos e consórcios multinacionais) caracterizando-se por um período de imperialismo liberal-monopolista e pela ampliação do gerenciamento da política mundial pela potência hegemônica (Gill, 1994).

da estabilidade e da segurança doméstica; preservação do caráter específico de sua política e sociedade; a promoção e a defesa da democracia (Mead, 2001).

Optando por não contrariar suas raízes históricas e seus valores políticos, sociais e culturais, a conduta norte-americana no *status* de potência hegemônica preteriu formas tradicionais de exercício de poder, distanciando-se de modelos de conquista formal e anexação territorial, em detrimento dos movimentos de expansão econômica e abertura de novos mercados a seus capitais privados. Os vínculos de segurança entre os Estados Unidos e seus aliados facilitavam o movimento expansionista norte-americano, que se dava, principalmente, a partir da atuação das empresas multinacionais (Gilpin, 1987).

Contudo, a despeito desse novo conceito de potência hegemônica que parecia se estabelecer no sistema internacional, pautado em um liberalismo dual, agressivo do ponto de vista dos fluxos comerciais, e regulamentado dos pontos de vista monetário e financeiro, alguns elementos tradicionais se faziam presentes na nova ordem que se constituía. Sobretudo, aquilo que Posen (2003) chamou de “o comando dos comuns”, isto é, o seu domínio do espaço (entendido como a órbita terrestre), o seu comando do mar nos oceanos, e sua capacidade de impor e sustentar a supremacia aérea na região em que atuar. Os elementos concretos que permitiriam aos Estados Unidos projetar poder e diminuir os riscos para as suas forças, particularmente terrestres, quando essas tivessem que entrar em ação.

Mas, para representar uma mudança positiva, sobretudo no que diz respeito ao exercício da liderança internacional de forma compartilhada, concertada e benéfica, e ao mesmo tempo garantir a manutenção da condição de supremacia que se estabelecera na construção da nova ordem do pós-Guerra, uma nova estrutura histórica deveria ser arquitetada, como nos demonstra Cox (1986). Essa estrutura deveria ser organizada em três níveis de atividade: (1) a *organização da produção mundial*, com destaque para as forças sociais engendradas pelo processo de produção; (2) as *formas de Estado*, que dizem respeito aos complexos Estado/sociedade civil e suas constituições contingentes; (3) as *ordens mundiais*, isto é, as configurações particulares de correlações de forças que definiriam sucessivamente a problemática da guerra e da paz (Cox, 1986, p. 220).

Para que cada uma destas esferas tivesse um desenvolvimento favorável à composição de uma estrutura histórica receptiva à liderança norte-americana, era

fundamental que os Estados Unidos orientassem a fusão de três elementos essenciais para o exercício de sua liderança: *capacidades materiais*, *idéias* e *instituições* (Cox, 1986). As *capacidades materiais* já estavam garantidas, sobretudo pela preponderância norte-americana no imediato pós-Guerra¹⁴. As *idéias* se tratavam do campo de criação de significados intersubjetivos no qual imagens coletivas acerca da ordem mundial necessitavam ser reelaboradas. Tarefa exercida, em muito, a partir da elaboração da Doutrina Truman (1947) e da identificação do comunismo soviético como o novo inimigo a ser combatido¹⁵. No plano das instituições, essas exerceriam o papel de amálgama dos dois elementos anteriores, garantindo a legitimidade necessária para o exercício da liderança internacional da nova superpotência.

Dessa forma, os Estados Unidos passariam a conduzir a ordem internacional exercendo/impondo seu poder nas três dimensões possíveis e necessárias: *estrutural*, com seus recursos concretos de poder; *situacional*, a partir de seu projeto político, sua ideologia, sua visão de mundo e suas táticas de convencimentos; e *institucional*, por meio dos mecanismos multilaterais sobre os quais os norte-americanos detinham a liderança ou maior capacidade de influência (Pecequillo, 2005). A partir desses arranjos os Estados Unidos montaram uma rede de instituições internacionais para a gestão multilateral da ordem internacional. Uma gestão multilateral atrelada a uma realidade de poder altamente discrepante.

As instituições econômicas como o BIRD, o FMI e o GATT, os pactos regionais de Segurança Coletiva e de Defesa Bilateral, e a Administração do Conselho de Segurança das Nações Unidas, representam aquilo que Arrighi (1996) chamou de “aspecto formal da hegemonia”. Ou seja, o conjunto de instituições que proporciona a prática do chamado “aspecto substantivo da hegemonia”, aquele no qual “havia uma percepção defendida entre governantes e cidadãos do sistema de que os interesses

¹⁴ Ainda que, como observara Kennedy (1989), simplesmente porque o resto do mundo estava exaurido pela guerra, ou ainda numa fase de subdesenvolvimento colonial, o poderio norte-americano em 1945 era, à falta de outro termo, artificialmente alto.

¹⁵ A estratégia de contenção, linha-mestra da doutrina Truman, de 1947, tinha como prioridade barrar o avanço soviético e da ideologia comunista, bem como promover os valores da democracia e do livre comércio. Esse movimento foi responsável por um processo de conciliação entre forças políticas e que congregou grande parte da sociedade em torno de um claro objetivo nacional, pois visava a construção da ordem como referencial para a ação americana no sistema internacional. O fracasso nessa missão indicava perigo à paz e à segurança da nação, para isso deveriam avançar nos espaços econômicos, políticos e ideológicos que surgiram no pós-guerra para conter a disseminação do comunismo.

nacionais do Estado hegemônico incorporavam um interesse geral” De acordo com o autor:

[...] no fim da Segunda Guerra Mundial, já estavam estabelecidos os principais contornos desse novo sistema internacional: em Bretton Woods foram estabelecidos os principais contornos do sistema monetário mundial; em Hiroshima e Nagasaki, novos meios de violência haviam demonstrado quais seriam os alicerces militares da nova ordem; em São Francisco, novas normas e regras para a legitimação da gestão do Estado e da guerra tinham sido explicitadas na carta das Nações Unidas (Arrighi, 1996, p. 73).

Ou seja, os Estados Unidos reformularam o sistema internacional e restauraram suas normas e regras de acordo com as conveniências de seu projeto político e de sua agenda de política externa. Durante toda a segunda metade do século XX e início do século XXI os Estados Unidos, mesmo quando imersos em debates internos sobre os limites de sua atuação internacional (como na Guerra do Vietnã e ao final da Guerra Fria), exercera de fato e fizera *jus* ao título de superpotência. Nosso objetivo no capítulo que se segue é compreender os mecanismos institucionais sobre os quais os Estados Unidos obtiveram a capacidade de superar os desafios apresentados durante esse período de sua liderança e se consolidar, para muitos autores, como a maior potência desde o declínio de Roma, chegando a se cogitar uma chamada *pax americana* (Bacevich, 2002; Smith, 2006; Maier, 2006).

Para tanto, primeiramente devemos compreender, dentro de um arcabouço teórico, como se constitui uma ordem internacional, quais são suas limitações e quais as possibilidades de manutenção de sua estabilidade. Bem como observar quais as características um Estado necessita desenvolver para garantir legitimidade e sustentabilidade ao exercício de sua hegemonia.

Posteriormente, buscaremos identificar as estruturas materiais e normativas que estabelecem as regras que constituem a ordem internacional arquitetada pelos Estados Unidos no pós-Guerra, e que continuam em vigência até os dias de hoje, fornecendo o suporte institucional para o exercício da hegemonia norte-americana.

1.1 – Fundamentos da Ordem Internacional Hegemônica

Tradicionalmente, o estudo das Relações Internacionais tem sido caracterizado pela busca de compreensão das ações das grandes potências no cenário mundial. Fora assim que os principais pensadores da disciplina nos apresentaram seus argumentos: Morgenthau (1948), Aron (1962), Waltz (1979), Kennedy (1989); entre outras

referências dos estudiosos da política internacional, sempre apoiaram suas teses na disputa pelo poder e pela manutenção do mesmo.

E as análises da política internacional tiveram como foco, em geral, questões relacionadas ao conceito de segurança, associado à idéia de defesa nacional, com base no poderio militar no plano interno e na balança de poder no plano externo¹⁶. Com base na defesa do interesse nacional, Huntington (1993) afirma que os Estados perseguem a primazia no sistema para se tornarem capaz de assegurar sua segurança, promover seus interesses e conformar o ambiente internacional de modo a refletir seus valores. Assim, a política internacional se caracteriza pela combinação de recursos, prioridades e guias de ação que extrapolam os limites militares e territoriais e ajudam a conformar a grande estratégia do país de acordo com as possibilidades de se gerar uma ordem internacional favorável a seus objetivos.

1.1.1 – Ordem, Poder e Estabilidade Internacional

Como nos demonstra Marcel Merle (1981), o sistema internacional é o meio onde se desenvolvem as relações entre os diferentes atores que compõem e fazem parte do conjunto das interações sociais que se processam na esfera do internacional, envolvendo seus atores, acontecimentos e fenômenos. E assim como no plano doméstico, para que essas interações ocorram com um mínimo de regularidade e previsibilidade, alguns arranjos devem ser previamente estabelecidos.

Pensadores modernos como Hobbes (1651), Locke (1690) e Rousseau (1762) caracterizaram a passagem do estado de natureza ao estado de sociedade como uma alteração da perspectiva de guerra de todos contra todos para a generalização da expectativa de paz, o que equivale à possibilidade de efetiva estabilização de relações sociais e, portanto, afinal, viabilidade da ordem¹⁷. Nesse sentido é que cada indivíduo

¹⁶ É importante ressaltar, como faz Stephen Walt (2002), que os estudos sobre segurança sempre se dedicaram basicamente à segurança do Estado, medido em termos do poder material disponível para lidar com ameaças de cunho essencialmente militar. Porém, uma nova noção de segurança se formou no pós-Guerra Fria, extrapolando as questões puramente militares e trazendo ao debate de segurança temas políticos, econômicos, sociais e ambientais/energéticos.

¹⁷ Hobbes defendeu a necessidade de um artifício que constituísse a ordem e preservasse a vida. Já Locke deixou claro que não bastava uma ordem qualquer, uma vez que os indivíduos careciam de um ambiente no qual sua vida e sua propriedade, fruto de seu trabalho sobre a natureza, estivessem protegidas. Por fim, Rousseau inseriu a noção de dinâmica social no modelo proposto. Assim, a ordem seria mantida através da garantia do direito à vida, do cumprimento de acordos e do respeito à propriedade. No plano

sacrificou coletivamente o seu direito à liberdade natural, mediante um grande pacto pelo qual seria atribuída plena soberania e amplo direito de representação a alguém ou a alguns que ocupariam o papel de árbitros e de monopolizadores da violência legítima para reprimir qualquer transgressão a essa ordem. Esse pacto surge como artifício da razão para gerar ordem política, estabelecendo o chamado contrato social (Oliveira, 2001).

No plano interno, o Estado fora concebido ideologicamente como estrutura mantenedora da convivência mediante o contrato social. Já no plano internacional, a anarquia é reconhecida como a garantia de estabilidade a partir da igualdade formal dos Estados, sem que haja qualquer poder soberano que exerça dominação sobre os demais. Passam a ser consideradas características que conferem esse *status* ao Estado dois tipos de soberania, a saber: a interna - quando o Estado tem o poder supremo sobre todo o seu território; e a externa - quando se tem independência sobre as autoridades externas; (Bull, 1977). No entanto, da mesma forma que o Estado representa uma forma velada de dominação política impessoal ao ser socialmente determinado com base nas diferenças entre as classes sociais (dominantes e dominados), a anarquia internacional é dotada de uma evidente distinção entre os Estados poderosos – hegemônicos – e os Estados da periferia do sistema internacional.

Autores contemporâneos afirmam, portanto, que ao ocorrerem sem a existência de um governo mundial, as relações internacionais transcorrem com base na distribuição de poder entre os Estados (Morgenthau, 1948). Nessas condições, apesar da igualdade legal e formal, a distribuição de poder desigual indica que a “arena das relações internacionais pressupõe uma política do poder”, e a ordem mundial seria resultado dela. Dessa maneira, somente as grandes potências determinariam o caráter da política internacional, uma vez que todas as políticas externas se amoldam e refletem um dos três padrões de atividade a seguir: a política do equilíbrio de poder; a política imperialista; e a política de prestígio, visto que, em última instância, o interesse nacional de todos Estados é perseguido em termos de poder.

Ao se referenciar na formulação de Weber (1910) na qual “poder significa a probabilidade de impor a própria vontade, dentro de uma relação social, ainda que

internacional, essas três dimensões corresponderiam à doutrina da guerra justa, à doutrina do *pacta sunt servanda* e ao reconhecimento mútuo das soberanias.

contra toda resistência e qualquer que seja o fundamento dessa possibilidade”, Morgenthau (1948) caracteriza o poder como a capacidade do Estado para alcançar fins baseando-se em seus recursos, “um meio para alcançar os fins da nação”¹⁸.

Além do mais, também, de acordo com Aron (1962), como os interesses de um Estado tendem a ser incompatíveis com os interesses dos outros Estados, se tornam grandes as possibilidades de conflitos. Cada Estado persegue seus interesses podendo recorrer ou não à força para defender esses interesses, implicando, segundo ele, essencialmente em relações de guerra e paz. Contudo, deve ser observado, como ressalta Martin Wight (1946), que o interesse fundamental do Estado é a liberdade de ação, daí advém a necessidade de ordem.

Nesse sentido, alguns arranjos se constituem em torno desse interesse comum em que se preserve a convivência entre os Estados e a liberdade de ação, respeitando a soberania dos mesmos e a busca por seus objetivos próprios. Esses arranjos se encontram em conformidade com instituições que garantem o funcionamento mínimo da ordem internacional.

Essa concepção minimalista de ordem, que Bull (1977) classifica como “objetivos elementares ou primários da sociedade dos Estados, ou sociedade internacional”, significa mera preservação do Estado como unidade territorial e unidade política num sistema de Estados. Mas a garantia de estabilidade da ordem internacional se sustentaria sobre os pilares da perspectiva de uma sociedade internacional, caracterizada pelo reconhecimento como membros de uma mesma comunidade, participando, portanto, de um conjunto de regras, condutas e instituições comuns, mesmo não havendo uma autoridade central capaz de submetê-los a isto.

De acordo com Bull, a “sociedade internacional” implica que, apesar da ausência de uma autoridade central, os Estados exibem padrões de conduta que estão sujeitos a, e constituídos por, restrições legais e morais. Sendo assim, podemos afirmar que na sociedade internacional anseia-se a construção e a manutenção de uma ordem mundial que tem como principal objetivo a perpetuação do sistema de Estados que está em sua

¹⁸ Mearsheimer (2001) distingue os tipos de poder. Para ele podemos falar de poder *concreto* e poder *potencial*. Poder concreto para ele é o que se materializa nas Forças Armadas dos Estados, ao passo que poder potencial, por sua vez, é associado ao tamanho da riqueza e da população de um Estado, isto é, à sua capacidade de sustentar aquelas forças no tempo.

origem e que, em última instância, encara a política de poder como padrão de atividades¹⁹.

Truyol y Serra vai além ao destacar o papel das grandes potências nesta sociedade internacional:

La sociedad internacional, como toda sociedad, implica una trama de relaciones sociales. Puesto que los estados han adquirido el monopolio (que de hecho conservan) de la coerción incondicionada, asegurándose así un lugar privilegiado en la vida internacional, se ha hablado de la sociedad internacional como una aristocracia internacional de estados soberanos. De esta aristocracia emergen a su vez las grandes potencias, cuya acción dirigente puede ser comparada a una oligarquía internacional [...] La consideración de la realidad político-internacional nos revela, en efecto, la existencia de un grupo de potencias mayores, variable en cuanto al número y la composición, y cuyos miembros se destacan decisivamente en el escenario internacional (1974, p. 101-115).

Devido à cláusula pétrea do sistema internacional, a soberania estatal, a hegemonia não pode se tornar modelo hierárquico, institucionalizado, de imposição na ordem internacional. Contudo, é preciso reconhecer que o sistema internacional se constitui como um espaço ordenado segundo interesses particulares, que de acordo com a correlação de forças momentânea tentam impor suas normas e valores. A ordem do sistema, portanto, é determinada pela interação destas forças, e não por uma estrutura neutra e previamente concebida que inibe e condiciona as ações dos Estados na esfera internacional. Os atores internacionais não são meras representações jurídicas, mas conjuntos formados a partir de relações sociais específicas, constituídas historicamente, que resultam de uma dada dinâmica material interna às sociedades.

Para garantir que as normas e valores do sistema favoreçam as forças que predominam nesta sociedade, mas sem ter que recorrer ao recurso do uso do poder duro a todo o momento, as principais potências necessitam organizar uma ordem que contemple três elementos essenciais: Em primeiro lugar, é preciso que exista algum país – ou conjunto de países que vivem uma hegemonia compartilhada – que responda pelo papel hegemônico dentro desta ordem, garantindo sua sobrevivência e seu equilíbrio. É necessário, em segundo lugar, que haja um sistema relativamente fixo de hierarquias entre

¹⁹ Segundo Dunne, ao recolocar a questão de Bull, se o elemento de sociedade continua presente hoje, é importante distinguir entre uma noção fina de sociedade internacional e outra densa. Para ele, a noção fina claramente está presente, pois os Estados continuam se reconhecendo como membros e os Estadistas não deixarão de invocar a linguagem de uma “comunidade internacional”. Contudo, se operarmos com uma noção densa da sociedade internacional, cujo principal propósito é a regulação ou eliminação de formas de guerras que ameaçam a ordem internacional, então há boas razões para temermos que o elemento de sociedade está ausente da política mundial (Dunne, 2003, p. 306).

os diferentes países, naquilo que se refere aos recursos e às posições de poder de cada um deles. Em terceiro lugar, mas não menos importante, deve existir mecanismos capazes de controlar ou de absorver as crises que eventualmente podem explodir ao largo desse sistema.

Portanto, existe um projeto global de ordenamento do cenário internacional que, se não impede, pelo menos torna mais difícil a eclosão dessas crises. E nesse projeto, a estabilidade só seria alcançada caso houvesse uma potência hegemônica que assumisse a liderança do sistema. Baseada na idéia de que o mundo, para ser estável, só pode funcionar mediante regimes impostos, seus defensores afirmam que estabilidade só está garantida se essa potência hegemônica estiver no poder, em caso contrário, o sistema está fadado a ruir. Nesse caso, o poder hegemônico deseja estabelecer e manter as normas e regras da ordem internacional, orientando sua hegemonia na crença generalizada em sua legitimidade e, ao mesmo tempo, na necessidade de mantê-la²⁰.

A montagem e sustentação desse sistema hegemônico ocorreriam, segundo a visão de Cox (1986), não apenas pelas capacidades materiais, mas também a partir das instituições e das idéias comprometidas com a organização da produção e das forças sociais. E, de fato, desde sua ascensão à condição de líder do sistema, os Estados Unidos tem sua política externa orientada pelo seu liberal *commitment*, e pelo seu objetivo de construir e sustentar uma ordem internacional baseada sobre um conjunto de regimes e instituições regionais e globais consagradas pela aceitação coletiva, tanto no campo da segurança e do desarmamento, como no do comércio e dos investimentos²¹.

²⁰ Em *The World in Depression*, Charles Kindleberger (1973) formulou pela primeira vez sua teoria sobre a importância do comportamento dos países líderes na estabilização da anarquia internacional. Segundo sua tese, que ficou conhecida como a Teoria da Estabilidade Hegemônica, e foi revisada por diversos autores ao longo da segunda metade do século XX, a estabilidade internacional é alcançada através do funcionamento de alguns bens públicos indispensáveis para o funcionamento de uma ordem econômica mundial liberal. São três suas teses fundamentais: 1) para que a economia mundial seja estabilizada, deve haver um estabilizador, e um só país estabilizador que deve garantir uma moeda internacional estável, a liberdade dos mercados, a coordenação das políticas econômicas nacionais, tomar iniciativas anticíclicas, etc; 2) a estabilidade do sistema tende a ser ameaçada, no longo prazo, pela ação de países *free-riders*, cujo comportamento acaba minando a posição de poder do *hegemon*; 3) na ausência de uma potência liberal dominante, é muito difícil seguir mantendo a cooperação econômica alcançada previamente. Por isso, o declínio do poder hegemônico tende a ser seguido pela deterioração dos bens públicos que ele fornecia à comunidade internacional (Kindleberger, 1973; Gilpin, 1981; 1987; Fiori, 1999).

²¹ Essa perspectiva, no entanto, não deixa de receber uma série de críticas, sobretudo originadas em países periféricos nesta ordem. “Como propunha Kindleberger, os Estados Unidos, hoje, arbitram isoladamente o sistema monetário internacional, promovem ativamente a abertura e desregulação das economias nacionais e o livre-comércio, tem incentivado a convergência das políticas macroeconômicas, tem atuado – pelo menos em parte – como *last resort lender* em todas as crises financeiras e detém um poder incontestável no

Dessa forma, as instituições são utilizadas pelas potências para reafirmar seu poder e garantir seus interesses, constringendo os demais Estados e sendo descartadas quando limitam suas ações. Por outro lado, como Hannah Arendt (1976) afirmou, “o poder é essencialmente apenas um meio para um fim, uma comunidade que só se baseie nele tem de decair na calma situação da ordem e da estabilidade; sua segurança absoluta revela estar assentada na areia”.

Assim, a legitimação da ordem organizada pela potência hegemônica, entretanto, não pode se basear na mera eficácia da sanção legal e do poderio militar para impô-la. Além da capacidade de obter os resultados desejados associada à posse de certos recursos de poder como a posse de quantidades relativamente grandes de elementos tais como a população, território, recursos naturais, vigor econômico, força militar e estabilidade política, são necessárias uma política bem elaborada e uma liderança capaz de, se necessário, mudar o comportamento dos outros para obtê-los (Nye Jr., 2002, p. 30).

Ela precisa ser desenvolvida pela produção de normas jurídicas internacionais que aumentem o poder do ator hegemônico de uma forma duradoura e legal²². Mas além dos recursos militares, econômicos e jurídico-institucionais, é fundamental a capacidade da potência hegemônica de influenciar, como nenhum de seus rivais, uma grande gama de assuntos e um largo número de países de acordo com seus interesses, fazendo com que estes países assimilem a liderança hegemônica como algo positivo e favorável também a seus interesses e ao bom funcionamento do sistema internacional.

1.1.2 – Os Meios de Dominação Hegemônica

A capacidade de um Estado compartilhar seus valores com os demais gera um clima positivo no plano internacional, tornando o sistema menos suscetível a instabilidades provocadas pela vontade de Estados potencialmente desafiadores e hostis à ordem. É assim que as grandes potências tentam justificar suas ações no cenário

plano industrial, tecnológico, militar, financeiro e cultural. E, no entanto, não se conhece período na história moderna em que o capitalismo tenha passado por maior instabilidade sistêmica, graças à revolução financeira que acompanhou a consolidação e funcionamento do novo sistema cambial. Nem tampouco se conhece período em que as relações políticas entre os estados estivessem tão carentes de parâmetros ou referências – sobretudo depois da guerra do golfo -, que não seja o arbítrio da superpotência ou do seu “diretório político-militar” anglo-saxão (Fiori, 1999, p. 71).

²² Para Negri e Hardt (2001), a série de organizações internacionais que foi construída pelos Estados Unidos, para produzir o que nos termos contratuais do direito internacional é chamado de superávit de normatividade, exerce esse papel de garantir eficácia a essa autoridade.

internacional. Neste sentido, é comum que o país que tenha maiores condições de ocupar posição de liderança estabeleça a agenda política mundial de modo a gerar atração aos demais países, fazendo com que eles aspirem atingir seu *status*, moldando suas preferências e estimulando esses países a adotarem seu modelo. Essa forma indireta de exercer poder se consolida através de acertos e domínio de regras e organizações internacionais. E tem se mostrado mais eficiente, sobretudo, a partir da segunda metade do século XX, uma vez que o período entre-guerras demonstrou que apenas a predominância material não garante a estabilidade ou a liderança efetiva do sistema internacional (Keohane, 1984).

Por se tratar de uma forma de exercício de poder cuja legitimidade é reconhecida, principalmente por se utilizar da influência e da persuasão, é necessário que o país que venha a ocupar esta posição possua qualidades políticas para traduzir suas intenções em prática. No campo das relações internacionais, freqüentemente os autores recorrem ao conceito de hegemonia para explicar ou caracterizar tal situação.

Hegemony is the term political scientists use to denote the overwhelming military, economic, and diplomatic preponderance of a single great power in international politics (Layne, 2002, p. 233).

Derivada da palavra grega *hegemon*, que significa líder ou dirigente, a hegemonia simboliza algo mais do que superioridade ou preponderância de uma potência em relação aos demais Estados. A hegemonia significa a capacidade de definir a vontade dos outros a partir da imposição de uma concepção de mundo que desencadeará aquiescência dos demais por convicção e confiança nesta liderança.

[...] the word 'hegemony' was used originally to describe the relationship of Athens to the other Greek city-states that joined it in an alliance against the Persian Empire. 'Hegemony' in this case meant that Athens organized and directed their combined efforts without securing permanent political power over the others (Ferguson, 2003).

Do ponto de vista metodológico, a compreensão do exercício da hegemonia deve ser trabalhada não somente nos aspectos de domínio e supremacia, mas na manifestação de uma direção intelectual e moral de determinados interesses. Segundo a formulação de Antonio Gramsci, a hegemonia:

[...] coloca em harmonia os interesses das classes dominantes com os interesses das classes subordinadas e incorpora esses outros interesses em uma ideologia que se expressa em termos universais. Neste sentido, vê-se que o movimento em direção à hegemonia é uma passagem da estrutura para o

âmbito das superestruturas complexas, ou seja, é a passagem dos interesses específicos de um grupo ou classe para a construção de instituições e elaboração de ideologias. [...] essas instituições e ideologias não aparentarão promover os interesses de uma classe específica, mas serão universais em sua forma. Ou seja, satisfarão alguns dos interesses dos grupos subordinados sem minar a liderança e os interesses da classe hegemônica (Gramsci, 1948, p. 40-46).

Para garantir sua sustentação, a hegemonia se estabelece em bases políticas, ideológicas, econômicas e culturais. Ou seja, um projeto econômico-político-social se configura como eixo que garante a adesão dos demais grupos à superestrutura consolidada, sendo este projeto elemento aglutinador dos heterogêneos, e muitas vezes divergentes, interesses de cada grupo social partícipe. Ainda assim, como observa Gramsci, a hegemonia não pode deixar de ter seu fundamento na função decisiva que o grupo dirigente exerce no núcleo decisivo da atividade econômica:

[...] Operando na lógica da divergência de interesses, a hegemonia pressupõe indubitavelmente que sejam levados em conta os interesses e as tendências dos grupos sobre os quais esta hegemonia será exercida, e que se forme certo equilíbrio de compromisso, isto é, que o grupo dirigente faça sacrifícios de ordem econômico-corporativa; mas também é indubitável que tais sacrifícios e tal compromisso não podem envolver o essencial, dado que, se a hegemonia é ético-política, não pode deixar de ser também econômica (Gramsci, 1948, p.48).

Abordagens que vêem o conceito de hegemonia como sinônimo de dominação possuem limitações teóricas e práticas. Nas relações internacionais, um Estado pode tornar-se mundialmente hegemônico por ser capaz de afirmar, com credibilidade, que a expansão de seu poder em relação a um ou até a todos os outros Estados é do interesse geral dos cidadãos de todo o sistema internacional. Como observa Arrighi (1996),

[...] o conceito de hegemonia mundial adotado para um sistema inter-estatal, refere-se especificamente à capacidade de um estado exercer as funções de liderança e governo sobre um sistema de nações soberanas. [...] um estado dominante exerce uma função hegemônica quando lidera o sistema de estados numa direção desejada e, com isso, é percebido como buscando um interesse geral (p. 27-29).

A situação na qual o exercício da liderança confere condição e possui características de consolidação de uma hegemonia necessita estar ancorada em uma estrutura de valores sobre a ordem das coisas que se reconheça de maneira relativamente estável e não questionada, como se configurasse realmente a ordem natural das coisas. Até por isso, afirma Gramsci, só há hegemonia quando a alegação do grupo dominante de representar o interesse geral for pelo menos parcialmente verdadeira ou trazer alguma contribuição para o poder do grupo dominante.

Portanto, a hegemonia é a capacidade de converter a própria concepção do mundo, de acordo com os interesses restritos, em verdade universal. Seja pela geração de um consenso acerca da validade ética e moral desses valores, pelo estabelecimento de normas e mecanismos de enquadramento a estes valores, ou até mesmo utilizando o recurso da sanção, e em última instância, da violência, aos dissidentes e contestadores dessa “ordem natural das coisas”.

De acordo com a concepção de Gramsci sobre o estabelecimento de uma ordem hegemônica, sua condução se dá apoiada na conjugação de consentimento com certa dose de coerção, ou seja, liderança respaldada pelo uso da força:

[...] o exercício normal da hegemonia caracteriza-se pela combinação da força e do consenso, que se equilibram variadamente sem que a força suplante muito o consenso (Gramsci, 1948, p.48).

Para Gramsci, coerção e consenso não são exatamente opostos. Na verdade, a força é um elemento constitutivo do consenso na medida em que qualquer ruptura deste traz à tona os mecanismos de coerção – mecanismos estes que são intrínsecos a todas as esferas da vida social e permanecem latentes enquanto o consenso se mostrar suficiente para manter a reprodução das relações sociais. O exercício de poder hegemônico se caracteriza pela existência de uma ação política consciente que busca adquirir consenso e legitimidade a partir de ações que gerem consentimento sobre a liderança, e credibilidade para a prática de medidas coercitivas frente aos não adequados.

A condição para a reprodução do consentimento é a satisfação de no mínimo alguns dos interesses daqueles grupos que ajudam a constituir determinada estrutura histórica, legitimando as idéias e instituições da potência hegemônica. A situação de hegemonia só pode ser mantida com o consentimento dos participantes, ainda que tenham muitas de suas prerrogativas e interesses subjugados.

Concretamente, sabemos que pouco se pode questionar sobre a capacidade de imposição e dominação militar, econômica, política, cultural e científico/tecnológica norte-americana. Mas, a dominação por parte de um Estado pode ser uma condição importante, mas não, absolutamente, suficiente para o estabelecimento de uma hegemonia. Esta prevalece na ordem mundial baseada em uma conjunção coerente encaixada entre uma configuração de poder material, a imagem coletiva prevalente de

ordem mundial (incluindo certas normas) e uma gama de instituições que administram a ordem com alguma aparência de universalidade (Cox, 1986).

Atualmente, temos de um lado a capacidade em convencer os demais países à adesão efetiva às suas normas e instituições, representando a preponderância e primazia dos Estados Unidos nos campos estratégico, diplomático e militar. De outro, e mais decisivo, a viabilidade de uma ordem internacional baseada em seu modelo de sociedade, que garante ampla participação internacional sem perda do controle ou influência sobre os chamados “aparelhos ideológicos” produtores de valores e normas²³.

Do ponto de vista prático, essa é a representação mais fiel sobre o exercício da hegemonia norte-americana: A conformação de uma ordem internacional revestida de uma concepção de interesses universais, em que capacidade dos Estados Unidos de influenciar as instituições internacionais faz com que sejam favoráveis a ele as políticas que elas venham a adotar e orientar, no intuito de garantir o interesse nacional estadunidense acima de qualquer outra aspiração que venha a ser sugerida à liderança hegemônica²⁴. E este conflito, entre a concepção de interesses e valores universais, e a aspiração de realização dos interesses nacionais é o que garante a singularidade da hegemonia dos Estados Unidos na ordem internacional contemporânea.

1.2 – A Construção da Ordem Internacional Contemporânea

De acordo com a lógica das relações internacionais, sustentada nas formulações baseadas no auto-interesse e na auto-ajuda, os demais atores internacionais deveriam, automaticamente, desenvolver mecanismos de defesa e contraposição à atuação norte-americana²⁵. No entanto, por parte dos norte-americanos, o

²³ O tema nodal das hegemonias (e das emancipações) não é somente a dominação, não é somente, e nem sempre, a força física. A hegemonia não pode ser circunscrita ao poder militar ou econômico, ainda que estes sejam parte dos argumentos da construção de verdades. A dominação não se impõe apenas através dos sistemas produtivos, dos movimentos das moedas ou das invasões militares. A dominação se reproduz no cotidiano e na criação de sentidos comuns que percebem e reproduzem as relações sociais como relações de poder (Ceceña, 2004).

²⁴ Robert Cox nos alerta que uma hegemonia mundial é, em última instância, a expansão de uma hegemonia nacional, que visa fazer prevalecer os interesses estabelecidos por uma classe social interna dominante (Cox, 1994, p. 61). Ou seja, mesmo uma ordem hegemônica imposta por um país em plano internacional diz respeito a interesses defendidos por determinado(s) grupo(s) a nível doméstico.

²⁵ Baseada no reconhecimento da estrutura anárquica do sistema internacional, a teoria realista identifica o auto-interesse e a auto-ajuda como condições principais da atuação dos Estados na política internacional (Baylis; Smith, 2004). Em virtude disso, os realistas estruturais afirmam que a preponderância solitária de

desenvolvimento desta estratégia vem acompanhado da tentativa de articulação de legitimidade para suas ações. Sobretudo através da propagação da noção de necessidade de haver uma garantia para a sustentação da ordem internacional. Um *last resort lender* dotado de virtudes morais e condições materiais, entenda-se econômicas e militares. Condições que os Estados Unidos conseguiram reunir de forma exclusiva no imediato pós II Guerra.

É nesse contexto que ganha força a chamada Teoria da Estabilidade Hegemônica. Fundamentada nessa idéia de que a ordem internacional precisa de um poder mantenedor de última instância para evitar a eclosão de grandes crises econômicas ou conflitos políticos, essa teoria serviu aos Estados Unidos no intuito de naturalizar a necessidade de constituição de uma nova estrutura internacional que gerasse ordem e tivesse os norte-americanos como principal garantia de estabilidade. Ou seja, em troca de segurança militar e estabilidade econômica, os Estados Unidos seriam dotados de privilégios especiais como, por exemplo, o desenvolvimento de regimes globais e instituições internacionais que fossem convenientes à promoção de seus próprios interesses.

Fortalecido ao final da II Guerra, os Estados Unidos foram responsáveis pela construção dessa ordem internacional, capaz de reorganizar o mundo capitalista sob sua égide. Essa nova ordem se arquitetava com iniciativas que se estendiam desde a reconstrução dos países devastados pelo conflito, até a montagem de um amplo sistema de segurança coletiva e a institucionalização da economia liberal como conduta dos Estados aliados. Gerenciada de modo a impedir que uma nova potência mundial ascendente viesse a desestabilizar a ordem e a paz no cenário internacional, essa ordem, sobretudo, visava evitar que rivais alcançassem condições de contestar a hegemonia norte-americana.

Desse modo, os demais Estados do sistema ofereceriam aquiescência à nova ordem que se configurava em troca de uma adequação uniforme por parte de todos os atores internacionais às normas e instituições internacionais. Conforme afirma Ikenberry (2001), o Estado mais forte assegura sua posição predominante mediante o exercício

uma grande potência se trata de uma fase de transição, que retornará ao equilíbrio assim que uma coligação das outras potências restaurar a balança multipolar. A unipolaridade pode existir como um modo de transição, ou como um “momento unipolar”, mas não há lugar segundo, a visão dos realistas, para a exceção unipolar (Waltz, 1979).

consciente da auto-contenção (*self restraint*). Ele abdica da capacidade de impor sua vontade contra a resistência dos mais fracos que, em troca, promovem seus interesses de longo prazo e o preservam na posição de liderança.

Todo esse processo ocorria atrelado a compromissos que deveriam ser estabelecidos pela potência para a manutenção da ordem internacional. Mais que isso, os Estados Unidos tentavam garantir através de alianças e arranjos de cooperação internacional pela paz, direitos humanos e autodeterminação dos povos, legitimidade junto à comunidade internacional para sua política externa e para a condução da agenda da política internacional de acordo com seus anseios. Direcionando vultosas somas em forma de recursos econômicos, militares e de desenvolvimento social, os Estados Unidos conseguiram estabelecer seu consenso ideológico, que apresentava interesses comuns entre seus objetivos e os da comunidade internacional, condição que, como observa Gilpin (1987), é essencial para o sucesso da estabilidade hegemônica.

Dotado de um poder relativo sem precedentes no sistema de estados moderno, produto de uma situação “irreal” ocasionada pela total destruição do continente europeu durante a II Guerra Mundial e pelo impulso à indústria norte-americana durante os anos de conflito, no pós 1945 os Estados Unidos conseguiram institucionalizar muito rapidamente essa vantagem. Como avaliam Arrighi (1996), Hobsbawm (1995) e Wallerstein (1995), estavam conformadas as condições que lhes permitiu controlar ou dominar quase todas as decisões importantes no campo político e econômico mundial na segunda metade do século XX. Cinco desafios foram lançados à nova potência hegemônica naquele momento: 1) reconstrução e reinserção na economia mundial da Europa e da Ásia devastadas pela guerra; 2) garantia da manutenção da paz para evitar a eclosão de uma nova guerra mundial; 3) condução do processo de descolonização na periferia de forma pacífica; 4) incorporação das classes trabalhadoras às políticas de bem-estar social; 5) disputar junto à União Soviética a liderança das novas alianças e a influência na estratégia política dos países que se reorganizavam política e economicamente no pós-guerra.

O sistema de alianças orquestrado pelos norte-americanos visava dar sustentação à Grande Estratégia²⁶ de preservação da posição privilegiada da nova superpotência. Exigia do país o compromisso com a liberalização do comércio mundial e o engajamento junto a instituições multilaterais.

A despeito do fato de que essa posição revele um comprometimento com os ideais de liberdade de iniciativa e de comércio, caros ao referencial cultural e político do país, Gowan afirma que:

[...] o interesse dos Estados Unidos é o de garantir sem dúvida nenhuma que as outras principais regiões capitalistas estejam segura e institucionalmente abertas aos seus capitais [...] e que não haja risco de que essas regiões se fechem subitamente aos capitais norte-americanos (Gowan, 1999, p. 111).

Portanto, a grande estratégia norte-americana define o interesse nacional dos Estados Unidos em termos de poder, abertura econômica e promoção dos ideais estadunidenses. Dessa forma, como observa Gilpin:

[...] juntamente com as forças militares e as armas nucleares, a função do dólar como principal moeda do sistema econômico mundial consolidou o sistema de alianças mundiais dos Estados Unidos, constituindo a base da hegemonia norte-americana. Com o dólar lastreando o sistema monetário internacional, os Estados Unidos puderam combater no exterior, manter tropas em outros países e financiar sua posição hegemônica (1987, p. 22).

Pela primeira vez na história da nação, o país abdicava de sua posição menos destacada e comprometida, de baixo envolvimento nas questões do sistema internacional, em detrimento da regência de uma ordem internacional voltada a seus interesses. O tradicional isolacionismo, característico pelo engajamento estreito, limitado e pontual, que mirava a promoção e consolidação do experimento político norte-americano como princípios do interesse nacional, dava lugar a um internacionalismo que o colocaria no centro da administração do sistema, responsável pela condução das instituições, dos acordos de cooperação e das alianças internacionais²⁷.

²⁶ De acordo com Mearsheimer, (2001) a idéia de Grande Estratégia associa-se a uma direção geral da política externa de um país, na qual se articulam os elementos centrais dessa política no que se refere às questões de segurança e defesa.

²⁷ Desde o Discurso de Despedida de George Washington (1796) é conhecida a reticência de políticos e sociedade norte-americana de se “envolver” em demasia com as questões internacionais. A Guerra Fria e o enfrentamento do inimigo soviético foram responsáveis por essa mudança de paradigma em sua política externa. Como observa Kissinger, (a filosofia da Guerra Fria) “justificava uma nova ordem baseada em princípios morais e, ocasionalmente, até mesmo messiânicos, apelando a valores profundos e ideais, igualando princípios morais a interesses vitais. [...] (resgatando) a doutrina dos fundadores, de que a

A política externa dos Estados Unidos passa a ser fundamental para definir os rumos do sistema internacional e as oportunidades e constrangimentos a que estão expostos os outros atores internacionais. Tanto ao enfatizar a afirmação de interesses nacionais e o exercício das alianças e balanço de poder, como ao orientar instituições internacionais sobre os limites para o alcance dos mesmos, os Estados Unidos assumem a condição de líder da sociedade internacional que emergira dentro dos limites do bloco capitalista no pós-45. Não obstante, devido à especificidade de sua experiência nacional, esse novo sistema – diferentemente dos impérios do passado – seria caracterizado por um domínio que impunha limitações inclusive ao exercício de seu próprio poder (Pecequillo, 2005). Nessa direção, Hurrell observa que a visão do poder em termos puramente coercitivos e materiais, baseia-se em um entendimento do poder bastante limitado e pouco útil.

O poder nas relações internacionais deve ser visto como uma relação social, posto lado a lado com outros conceitos sociais essenciais como prestígio, autoridade e legitimidade. Grande parte da luta por poder político é a busca de controle legítimo, evitando o apelo, custoso e perigoso, à força bruta e à coerção, tanto para os impérios formais quanto aos informais e sistemas hegemônicos (Hurrell, 2005, p. 38).

Frente a essa nova realidade, cabia agora aos Estados Unidos, como frisara Kennedy (1989) em seu estudo sobre os ciclos de ascensão e declínio das grandes potências, “enfrentar o desafio da longevidade de sua hegemonia”²⁸. Traçada a estratégia da liderança internacional, a opção pela primazia se tornara a “pedra angular” de suas políticas externa e de defesa. Desse modo, o fundamento de que a ordem e a segurança internacionais dependem dos esforços do país se consolidam como principal aspecto do sistema internacional pós Guerra. Concomitantemente, os laços construídos nessa relação de protetorado militar se fortaleciam com os fluxos de investimento

nação era modelo de liberdade para toda a espécie humana” (1994, p. 459). Além disso, era fundamental convencer os demais atores internacionais das intenções norte-americanas. Nesse sentido, Gowan observa que a eficácia dessa nova tática dependeria do cumprimento de duas condições: “primeiro, a capacidade de os Estados Unidos persuadirem os grupos sociais dominantes locais de que eles enfrentavam uma ameaça externa; segundo, a capacidade de persuadirem esses mesmos grupos de que os Estados Unidos, e apenas os Estados Unidos, possuíam recursos para enfrentar a ameaça e o propósito de fazê-lo” (1999, p. 129).

²⁸ Kennedy se baseia no conceito de super-extensão imperial, ou *imperial overstretch*, que corresponde ao aumento descontrolado dos compromissos internacionais de determinado país. A preservação desses compromissos leva a sociedade a uma real incapacidade econômica e estratégica de acompanhar essa demanda, tornando a sustentação da hegemonia extremamente vulnerável. No caso norte-americano: “os responsáveis pelas decisões em Washington têm de enfrentar a dura e permanente realidade de que a soma total dos interesses e obrigações mundiais dos Estados Unidos é, hoje, muito superior ao poder que eles têm para defender simultaneamente esses interesses e obrigações” (Kennedy, 1989, p. 488).

externo e exportação de capital norte-americano aos países aliados, e às novas características de integração entre seus mercados e suas respectivas economias. Esse é o quadro da nova ordem que se consolida no pós Guerra com a ascensão dos Estados Unidos à condição de potência hegemônica.

1.2.1 – A Ordem Internacional no Pós-Guerra

A nova ordem que emergira ao final da Segunda Guerra Mundial refletira a nova distribuição de poder internacional e reorientara o posicionamento dos Estados Unidos com relação a seu nível de engajamento internacional:

[...] com os acontecimentos do século XX, novos interesses políticos e de segurança surgiram. O interesse nacional dos Estados Unidos nos exigiu que aceitássemos e nos incumbíssemos das enormes responsabilidades de uma potência mundial (...) o mais urgente dos nossos interesses internacionais passou a ser a criação de uma nova condição mundial de relativa estabilidade – um equilíbrio novo para substituir o destruído pelos acontecimentos das décadas que se seguiram à I Guerra Mundial (Robert McNamara, 1963 (apud) Kissinger, 1994).

Demonstrando sua enorme capacidade de mobilização política e psicológica, os Estados Unidos dispunham de um projeto para organizar política e economicamente a comunidade internacional. Como observa Kolko (1994), através da NSC-68 de 1950, o documento político mais importante do pós Guerra, “articulava muito claramente o objetivo de construir um ambiente mundial no qual o sistema norte-americano pudesse sobreviver e florescer”²⁹. Essa estratégia de ativismo e liderança global associa aberta e diretamente a prioridade norte-americana no pós Guerra: “preservação de um ambiente internacional estável à segurança e ao progresso dos Estados Unidos, sustentando e mantendo um equilíbrio de poder mundial estável, dentro do qual nenhum país ameace a posição e os interesses norte-americanos” (Pecequillo, 2005, p. 124).

Fundamental para angariar a adesão de um maior número de atores internacionais e garantir o sucesso da estratégia norte-americana foi a identificação de um provável perigo mundial, um país com interesses profundos de desestabilizar a recém-constituída ordem internacional. Construída a figura do inimigo, ficaria mais simples o processo de articulação de uma aliança em torno dos interesses do país de

²⁹ A NSC-68 priorizava sete áreas para o envolvimento direto norte-americano, as quais seriam fundamentais para evitar o retorno de tempos de ausência de ordem entre as nações: 1) investimento militar; 2) assistência militar e econômica a aliados; 3) defesa civil; 4) armazenamento de recursos; 5) informação; 6) inteligência e atividades relacionadas; 7) segurança interna. (Kolko, 1994, p. 397).

acordo com as necessidades da comunidade mundial. Nesse contexto, predominou durante a Guerra Fria a estratégia da contenção, com o intuito de frear a expansão da União Soviética e, se possível, reverter a consolidação de sua zona de influência. Destacando-se a doutrina da dissuasão, que implicava incrementar os custos caso o adversário iniciasse uma ação de força. A estratégia (contenção) e a doutrina (dissuasão) apoiavam-se na estruturação de uma rede de alianças.

A formulação de doutrinas políticas para a contenção dos soviéticos na esfera global, os planos econômicos de reconstrução das áreas atingidas pela guerra mundial e considerados vulneráveis à influência soviética, assim como a constituição de uma grande aliança militar ocidental para contrapor o poder militar soviético, foram partes de um único objetivo dos Estados Unidos. Liderando um dos lados do condomínio, a superpotência ocidental procurava assenhorar-se de mais espaços econômicos, políticos e ideológicos no cenário internacional pós-Guerra (Saraiva, 2007, p.200).

Além do poder relativo norte-americano, que de fato se tornara incomparável ao das demais potências - muito mais desgastadas e debilitadas pelos esforços de guerra, estava aliada na composição de seu grupo instaurador da ordem a característica central do exercício da hegemonia norte-americana: “a capacidade de estabelecer preferências associando recursos de poder intangíveis, como uma cultura, uma ideologia e instituições atraentes” (Nye Jr., 2002).

Baseados nessa política os Estados Unidos confirmaram seu distanciamento das formas tradicionais de exercício do poder, substituindo a conquista formal e a anexação territorial por novas estratégias de dominação a partir da expansão econômica externa e da abertura de mercados (Hurrell, 2005). A ordem pós-guerra se conformara, portanto, com base em arranjos de cooperação econômica e militar. Caracterizava-se, então, um padrão para a política externa norte-americana, o multilateralismo institucional, através do comprometimento com a segurança coletiva, com uma ordem econômica livre, sem tratamentos comerciais ou cambiais discriminatórios, e compromisso com os direitos humanos e com a autodeterminação dos povos.

The American promotion of democracy abroad reflects a pragmatic, evolving, and sophisticated understanding of how to create a stable and relatively peaceful world order. The American preoccupation with promoting democracy abroad fits into a larger liberal view about the sources of a stable, legitimate, secure, and prosperous international order. It amounts to what might be called an American "liberal" grand strategy (Ikenberry, 1999, p.1).

Europeus e asiáticos, povos mais afetados pela destruição das guerras de início do século XX, aceitam a hegemonia norte-americana e o seu sistema estratégico, político

e econômico, desde que, em contrapartida os Estados Unidos aceitassem uma vinculação aos seus aliados no quadro de uma coligação institucionalizada onde se integrassem o conjunto das democracias. Nesse sentido, como afirma Ikenberry, o discurso oficial dos Estados Unidos já ressaltava que:

[...] the principal aim of American foreign policy is to integrate other countries and organizations into arrangements that will sustain a world consistent with U.S. interests and values — again, an echo of the liberal grand strategy (Ikenberry, 2002, p. 48).

Tais princípios moldaram o novo conceito de superpotência, que passaria a corresponder à conjugação da capacidade unilateral militar com o exercício de forte multilateralismo econômico. Reforçando a necessidade de construção de uma grande área sob a influência dos valores do capitalismo, que só seria possível com uma política de poder ativa e verdadeiramente mundial.

A nova ordem que se criara estaria baseada nos caminhos sugeridos pela nova potência, então, de acordo com seus interesses³⁰. Como ressalta Magdoff (1972), os Estados Unidos operavam sua política externa no imediato pós-Guerra com o intuito de alcançar cinco objetivos principais:

- colocar em prática os programas políticos e militar dos Estados Unidos em escala mundial;
- livre acesso a matérias-primas, comércio e investimentos em âmbito global;
- desenvolvimento e reconstrução dos países efetuado sob métodos capitalistas;
- criar dependência em relação ao mercado de capitais dos Estados Unidos;
- ganhos imediatos dos homens de negócios norte-americanos;

Convencidos de que seus valores poderiam ser garantidos somente em um sistema internacional sob sua hegemonia, os Estados Unidos passavam a agir como superpotência global, “disposto a ter uma concepção ampla de seus próprios interesses e tendo por objetivo criar um sistema no qual a maioria dos Estados e indivíduos se vissem como tendo algum grau de participação” (Hurrell, 2005, p. 51).

No âmbito da cooperação, os Estados Unidos tinham como objetivo fortalecer a democracia, ampliar o capitalismo e oferecer/obter ajuda mútua no âmbito da

³⁰ O interesse de uma economia mundial aberta à livre circulação de bens, capitais, serviços e pessoas representa também o anseio das elites capitalistas mundiais, que enxergavam na reconstrução da ordem mundial do pós-guerra uma resposta ao fracasso prematuro da globalização e liberalização econômica mundial do século XIX, interrompida pelas rivalidades imperialistas entre os países europeus e que culminaram nos conflitos mundiais da primeira metade do século XX (Panitch; Gindin, 2006).

segurança. Na política que ficou conhecida como internacional liberalismo, seu principal projeto era garantir o envolvimento dos outros atores internacionais e, através do poder de agregar e direcionar interesses, projetar a hegemonia (Kupchan; Trubowitz, 2007). Ao ser utilizado como principal estratégia de segurança internacional, defesa nacional e economia política de Estado, o internacional liberalismo adquiriu a condição de conjugar o multilateralismo ao uso da força, como principal forma de consolidar poder e alianças simultaneamente³¹.

Através do internacional liberalismo, os Estados Unidos pressionaram outros países a adotar seus valores e práticas no que diz respeito aos direitos humanos e democracia; impuseram o cumprimento de suas leis fora de seu território a outras sociedades; promoveram os interesses empresariais norte-americanos sob a bandeira do livre-comércio; e influenciaram as políticas de instituições internacionais e as políticas econômicas e sociais de outros países de acordo com seus interesses. Desse modo, instrumentalizaram a cooperação multilateral a partir da capacidade de enquadramento econômico-financeira e político-ideológica de seus parceiros e adversários. Em substituição ao poder imperial, à coerção militar direta, e à ofensiva de políticas econômicas bilaterais, foram colocadas em prática como principais opções táticas de política externa hegemônica: o uso estratégico e ativo das organizações multilaterais; as alianças militares contra ameaças externas; e a liberalização da economia e do comércio mundial (Tavares, 1997).

Com o intuito de estabelecer e manter as normas e regras da ordem internacional, o poder hegemônico procura sustentar sua capacidade apoiada no controle sobre matérias-primas estratégicas, capitais de investimentos, tecnologia de ponta, armas, informação e acesso aos mercados internacionais. Não obstante, o império informal que começara a se constituir caracterizado pela abertura das economias, pelos arranjos institucionais de cooperação multilateral e pelos mecanismos de segurança coletiva, não deixava de lado o recurso ao intervencionismo, à coerção e ao uso da força

³¹ Durante décadas o internacionalismo liberal foi considerado como doutrina que permitia a composição de um consenso entre democratas e republicanos, tradicionalmente distantes em questões domésticas, mas, sobretudo em temas de engajamento internacional. Tal articulação ocorria em temas considerados pela literatura como “centro vital”, ou seja, temas em que os interesses do Estado estariam acima dos interesses políticos e partidários em questão: defesa nacional, segurança internacional e economia política internacional (Kupchan; Trubowitz, 2007).

na busca de seus interesses. O objetivo era manter o sistema aberto tanto à sua influência econômica, como à sua influência ideológica.

Os norte-americanos atuaram no sentido de promover um arranjo internacional que favorecesse a perseguição e a ampliação de seus interesses no sistema, e ao mesmo tempo fosse capaz de evitar o fortalecimento do inimigo socialista. No âmbito do mundo livre, os Estados Unidos buscaram construir uma ordem internacional aberta ao comércio e ao desenvolvimento econômico. Instaurando um arcabouço internacional multilateral a fim de estabilizar o sistema financeiro internacional. A ordem cooperativa liderada pelo país era fundamental para projetar seus interesses de construir o mundo uma cultura favorável a ampliação da política do *open door world* (Layne, 2006).

A partir disso, se debruçaram na necessidade de consolidar seu projeto refundando o sistema internacional fundamentado em estruturas, regimes e instituições internacionais políticas, econômicas e sociais capazes de construir a ordem internacional destruída pelas Guerras Mundiais de acordo com as aspirações da nova potência hegemônica. A nova ordem internacional era construída com base no chamado *embedded liberalism*, pilar ideológico sustentado por uma política monetária e comercial complacente por parte do *hegemon*; pelas novas democracias liberais; pelo *welfare state*; por um consenso político-social sobre a necessidade das políticas de pleno emprego, crescimento, equidade e solidariedade; e por um movimento sindical e trabalhista fiel ao pacto social implícito.

This agenda was not simply an inspiration of American businessmen and economists, however. There have always been geopolitical goals as well. Open trade, democracy, and multilateral institutional relations went together. Underlying this strategy was the view that a rule-based international order, especially one in which the United States uses its political weight to derive congenial rules, will most fully protect American interests, conserve its power, and extend its influence (Ikenberry, 2002, p.46-47).

A arquitetura da nova ordem hegemônica internacional se sustentava na geopolítica das alianças e coalizões lideradas pelos Estados Unidos na área de segurança, no retorno ao livre-comércio e na abertura ao capital norte-americano na área econômica, e na difusão dos valores liberais da sociedade ocidental no combate ao inimigo soviético. De acordo com Walt:

The United States has maintained large military forces in Europe and Asia and been actively engaged in virtually every corner of the world. This policy originated in the Cold War struggle against the Soviet Union, and it has been

sustained by the belief that U.S. engagement helps keep the peace in Europe and Asia, encourages the spread of liberal values, and facilitates the maintenance of an open world economy (Walt, 2002, p. 75).

Em suma, esse novo sistema deveria institucionalizar o controle do dinheiro mundial e do poder militar global, instrumentos primários da hegemonia dos Estados Unidos, e reconstruir a economia mundial com ênfase no investimento direto e na liberalização comercial. Todo esse novo arranjo do sistema internacional estava bem articulado através de instituições multilaterais que lhe davam a legitimidade necessária, e permitiam aos Estados Unidos exercer sua hegemonia de forma consentida.

1.2.2 – O Papel das Estruturas Hegemônicas de Poder

Devido à opção de construir sua hegemonia a partir de uma dominação não imperial, ao menos no que diz respeito ao aspecto formal de império (via anexações territoriais e limitações da soberania de suas “colônias”), os Estados Unidos orientaram sua capacidade de regulação e domínio da ordem internacional a partir de sua grande estratégia liberal. A promoção dos valores e instituições democráticas mundo afora, o impulso ao livre-comércio e à liberalização macroeconômica, e a articulação de instituições econômicas e militares regionais e mundiais moldaram esta estratégia. Por um lado, ela possuía uma orientação realista, organizada em torno da contenção e da manutenção daquele equilíbrio de poder estabelecido no pós-Guerra. De outro lado, a reconstrução da economia mundial, sobretudo o impulso às economias européias e japonesa, foram fundamentais para que as orientações afeitas aos ideais dos liberais fossem viabilizadas.

Tal estratégia pode ser colocada em prática a partir da articulação e cooperação entre os Estados, principalmente os liderados por governos liberais, buscando fortalecer seus valores comuns: democracia e capitalismo.

O chamado “Internacionalismo Multilateral pós-1945” havia sido construído e legitimado com o propósito de evitar novos conflitos e institucionalizar alianças e agendas. Os Estados Unidos assumiam, nas palavras de Pecequillo (2005), um “estilo especial de liderança”: uma hegemonia que exerce auto-restrição estratégica, canalizando sua influência através do multilateralismo, da cooperação e de uma rede de organizações internacionais governamentais, mesclando componentes *hard* e *soft* de poder, o militar, as idéias e as instituições. Desse modo, sua hegemonia poderia ser

assegurada no plano estratégico-militar pelo sistema de alianças e pactos de segurança regional de acordo com seus interesses geopolíticos e militares, e no campo econômico devido a sua superioridade industrial, comercial e tecnológica, favorecido pela interdependência e liberalização econômica regulamentada por instituições em todo o mundo capitalista. Uma visão bastante realista do cenário internacional segundo as palavras de Ikenberry:

[...] It is a strategy based on the very realistic view that the political character of other states has an enormous impact on the ability of the United States to ensure its security and economic interests: free world, democracy, and self-determination, the role of human rights, multilateral institutions, and the progressive political effects of economic interdependence (Ikenberry, 1999).

Mas como ressalva Harvey (2004), o poder político é sempre constituído por alguma combinação instável de coerções, emulações e exercícios da liderança mediante o desenvolvimento do consentimento. E para o desenvolvimento desse consentimento, foram necessárias técnicas e aparatos legais de dominação: conjunto de normas, instituições, regras e estrutura normativa da sociedade internacional.

A partir dos acordos de *Bretton Woods*³², os Estados Unidos deram os primeiros passos para colocar seu projeto hegemônico em prática, assumindo a responsabilidade primária pela administração do sistema monetário internacional, sobretudo pelo fato do *Federal Reserve* ter se tornado a base do novo modelo. Nesse contexto, os Estados Unidos se engajaram na construção de estruturas multilaterais capazes de coordenar os interesses comuns entre os Estados aliados, e ao mesmo tempo conservar seu poder e estender sua influência.

As instituições multilaterais e regimes internacionais impulsionados por iniciativa dos Estados Unidos no pós II Guerra foram fundamentais para que fossem lançadas as bases da hegemonia norte-americana e consolidada a sua liderança mundial. Esse modelo permitia aos Estados Unidos assumir a condição de superpotência com baixo custo político, uma vez que seu exercício hegemônico ocorria de forma concertada, conquistando o apoio de seus aliados e garantindo a realização de seus interesses.

³² Os acordos de Bretton Woods foram firmados no ano de 1944, quando representantes de 55 países se reuniram em local de mesmo nome, no Estado de New Hampshire, Estados Unidos, para definir as bases de uma nova ordem econômica internacional. Foram acertadas as condições que naquele momento seriam responsáveis pelo reaquecimento e regulação da economia do pós-Guerra (Gilpin, 1987).

Sua complexa rede de estruturas e instituições comprometidas com a reconstrução da ordem e manutenção do *status* de poder mundial se ocupava desde a formatação de arranjos políticos de acordo com as distintas realidades de poder até o desenvolvimento de regras uniformes para evitar desequilíbrios globais no campo econômico. A gestão multilateral da hegemonia norte-americana se agrupava em três grandes áreas (Fiori, 1997, p. 102):

- 1) A das instituições econômicas do tipo FMI, BIRD e GATT, responsáveis pela supervisão do comércio, do sistema monetário e do equilíbrio do balanço de pagamentos dos países membros;
- 2) A rede global de bases militares, legitimada por vários pactos regionais de segurança coletiva ou defesa bilateral;
- 3) A das Nações Unidas, e em particular do seu Conselho de Segurança, responsável pela administração política dos conflitos interestatais;

A realidade de coordenação multilateral das crises internacionais era proposta não apenas na criação da ONU como gestora dos conflitos políticos e militares internacionais, mas também no reconhecimento de instituições financeiras tais quais FMI - Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, e as diretrizes do GATT – Acordo Geral de Tarifas e Comércio³³. Os princípios de gerência de conflitos, abertura de mercados e economias, e a manutenção da estabilidade internacional estariam, agora, a cargo das estruturas internacionais destinadas a exercer esses papéis (Ikenberry, 1999).

Dessa maneira, os Estados Unidos, possuidores das capacidades necessárias para o exercício do papel de potência mundial naquele momento, se tornaram responsáveis por prover os bens públicos internacionais necessários à estabilização do sistema: poder político apaziguador de conflitos, padrão monetário de conversibilidade mundial e coordenação institucional para abertura das economias nacionais. Tirando proveito da

³³ A uniformidade das diretrizes administradas pelos organismos internacionais econômicos, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM), e países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), limita o experimento de formas alternativas de desenvolvimento e distribuição de riquezas: “para os países que desejavam tomar emprestadas somas substanciais, a equipe do FMI acabou desenvolvendo o que chamou de critérios condicionais. Isso significou elaborar procedimentos de fiscalização para monitorar o desempenho de um país em reduzir progressivamente seus déficits comerciais e orçamentários, sua taxa de inflação, bem como outras metas que deviam ser alcançadas para que o FMI liberasse somas sucessivas de crédito [...] em outras palavras, o FMI condicionava o empréstimo à adoção, pelos países solicitantes, das medidas que julgava apropriadas, e isso geralmente significava alguma forma de austeridade interna, como a escassez de dinheiro, o aumento de impostos, o corte de gastos ou tudo isso” (Volcker; Gyohten, 1993, p. 30-48).

nova realidade que se configurava, ao garantir benefícios devido às vantagens comparativas na produção de bens de consumo e de capital e no acesso a matérias-primas, fluxos de capitais e investimentos, e mercados consumidores.

O país estava provido de todas as condições necessárias para que seu projeto obtivesse sucesso. Convivia com a realidade de uma economia robusta e em ritmo produtivo crescente. Ostentava o domínio em setores estratégicos e de alta tecnologia. Detinha um enorme prestígio político, respaldado por sua indiscutível superioridade militar. Era dotado de coesão interna com respeito aos interesses da nação e possuía uma cultura de vida adaptável aos mais diversos padrões de sociedade mundo afora.

Cientes de sua condição de mantenedor da estabilidade internacional e dos compromissos com as regras do novo sistema, o país deveria se preocupar apenas com a provisão de cooperação em áreas sensíveis como comércio, finanças, tecnologia e recursos energéticos através de concessão de crédito para investimentos e segurança militar. Posteriormente, através das transferências financeiras direcionadas à Europa Ocidental por meio do Plano Marshall³⁴, e sob a condução do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional investiu na reconstrução dos países capitalistas devastados pela guerra e na manutenção dos países em desenvolvimento na órbita do “mundo livre”.

A base intelectual e institucional da nova ordem econômica internacional foi dada por iniciativas macroeconômicas destas instâncias, BIRD e FMI. Caracterizada por um compromisso de estabilização de taxas de câmbio, por relações comerciais não discriminatórias e pela rápida reconstrução das economias devastadas. Tudo repousado na idéia de um sistema econômico liberal orientado pelo mercado (Volcker; Gyohten, 1993).

Os Estados Unidos também puseram-se à frente dos acordos de segurança coletiva, usando a Organização das Nações Unidas e alianças militares como a OTAN a fim de estabilizar a ordem internacional e garantir a prevalência de seus interesses sem desafios mundo afora. No pós-45 os Estados Unidos construiu sua sustentação com

³⁴ O plano Marshall aliou a constituição de alianças militares a planos de reconstrução e ajuda econômica em forma de empréstimos condicionados a compras de produtos norte-americanos. Entre 1948 e 1952 o Plano Marshall proporcionou US\$ 12 bilhões em ajuda e investimento e outros US\$ 2 bilhões em empréstimos (Bauman; Canuto; Gonçalves, 1997).

bases militares no exterior: no Japão, na Coréia, nas Filipinas, na Alemanha, na Grã-Bretanha, etc (Harvey, 2004).

Nas palavras de Gilpin (1987), a hegemonia norte-americana tem se baseado no “papel do dólar no sistema monetário internacional e na extensão do seu meio de dissuasão nuclear aos países aliados”. Assim, a dominação informal da hegemonia não imperial visa influenciar o comportamento das nações de todo o mundo a partir das capacidades de exercer pressão econômica, pressão diplomática, influência de idéias, cultura e aspirações, bem como através de ameaça de ação militar ou ação militar direta, se necessário.

Portanto, devido à reunião de condições historicamente sem precedentes para reorganizar o sistema político, econômico e militar internacional, os Estados Unidos alimentaram um projeto hegemônico organizado em torno de estruturas de poder político e econômico, responsáveis por garantir a legitimidade necessária para o exercício da hegemonia de forma inconteste. Estruturas necessárias para o exercício mediado de seu poder, sustentando sua influência por meio de mecanismos diversos, que são chamados por Guimarães (1999) de “estruturas hegemônicas de poder”. Estruturas hegemônicas uma vez que são os alicerces da construção de um ordenamento político e institucional internacional vinculado a projetar os interesses e valores da potência hegemônica.

De acordo com Guimarães, Estado hegemônico se pode entender como aquele que em função de sua extraordinária superioridade de poder econômico, político e militar em relação aos demais está em condições de organizar o sistema internacional em seus diversos aspectos de tal forma que seus interesses, de toda ordem, sejam assegurados e mantidos, se necessário pela força, sem potência ou coalizão de potências que possa impedi-lo de agir (1999, p. 25). Como é o caso dos Estados Unidos no contexto do pós-II Guerra. Contudo, deve ser observada a opção norte-americana pela administração de seus interesses via instituições multilaterais, via estruturas que serão responsáveis por constituir seu próprio processo histórico. Portanto, a condução da hegemonia passa a depender de vínculos de interesses particulares, de instituições de direito, organizações internacionais, atores públicos e privados, e elaboração e reformulação permanente de normas de conduta.

E através das estruturas hegemônicas, os Estados Unidos também beneficiam os países que as integram, tendo como principal objetivo a perpetuação de sua ordem. Passam, portanto, a influenciar e moldar o comportamento internacional dos demais Estados do sistema para expandir seu poder a partir destas estratégias, responsáveis por:

- criação e expansão das agências internacionais, bem como elaboração de normas das organizações;
- cooptação e fragmentação, ou seja, inclusão de novos atores e isolamento de eventuais contestadores;
- geração de ideologias por meio da elaboração de conceitos e visões de mundo e exportação do *american way of life*;
- formação de elites que possuem o papel de difusão ideológica e criação de admiradores;

Com base nestas estruturas, o Estado hegemônico age segundo seus próprios interesses: “criar uma ordem estável que salve-guarde sua segurança, sua economia e sua ideologia” (Layne, 2006, p. 04). Mas, por outro lado, como enfatiza Ikenberry, o caráter “distinto, aberto e institucionalizado da hegemonia dos Estados Unidos” faz com que os aliados aceitem a liderança norte-americana, por operarem dentro de um sistema político-econômico acordado. O fato de conhecerem as regras estabelecidas e terem a possibilidade de criarem processos políticos conjuntos faz com que a institucionalização de seu poder passe a ganhar aceitação e proeminência. Justifica-se, portanto, perspectivas como a de Joseph Nye, de que “às vezes é possível utilizar o poder (*hard power/coerção*) a fim de estabelecer instituições que posteriormente vem a ser consideradas legítimas” (2002, p. 38).

De fato, é preciso levar em consideração o papel ideológico desempenhado pelas organizações internacionais na definição de guias de políticas públicas a serem adotadas pelos Estados e na legitimação de certas instituições e práticas no âmbito nacional, refletindo orientações favoráveis às forças sociais econômicas dominantes. Segundo Cox (1986), as instituições internacionais representam “*mecanismos de vigilância*” que visam à harmonização das políticas nacionais em âmbitos como a defesa e a política macroeconômica, como por exemplo, atuam a OTAN e a OCDE, respectivamente. As instituições internacionais funcionariam como instrumento da potência hegemônica, ou como estruturas hegemônicas de poder, de fato, pois:

- 1) corporificam as regras que facilitam a expansão das ordens mundiais hegemônicas;
- 2) são, elas próprias, produto da ordem mundial hegemônica;
- 3) legitimam ideologicamente as normas da ordem mundial;
- 4) cooptam as elites dos países periféricos;
- 5) absorvem idéias contra-hegemônicas.

Por meio das regras institucionalizadas, as organizações internacionais facilitam a expansão das forças econômicas e sociais do país dominante (Cox, 1986; 1994). É criado, assim, um “sistema imperial” que funciona através de uma estrutura transnacional de instituições que proporciona uma ação simbiótica entre as instituições multilaterais e os interesses relativos à expansão de poder do centro deste sistema.

É sobre esses pilares ideológicos que os Estados Unidos arquitetaram todo o projeto hegemônico de sua política externa. Como observa Arrighi (1996, p. 27), toda sucessão da hegemonia mundial sempre implica algum tipo de ação transformadora, que altera o modo de funcionamento do sistema. No caso da hegemonia norte-americana, os novos detentores do poder no sistema propuseram soluções globais a partir das estruturas criadas para o gerenciamento multilateral.

Não obstante, reside o fato de que os canais sobre os quais se fundamentam as estruturas de governança não são neutros, mas favorecerem o Estado norte-americano, ou os atores a ele vinculados. Processo que contribui para a manutenção de recursos nos Estados Unidos. Proporcionando assim, um modelo de “liderança sutil” (Ramalho, 2006, p. 69) que se constrói por meio de estruturas materiais, institucionais e normativas capazes de estabelecer regras para as interações internacionais que, embora negociadas e aceitas por todos, em larga medida privilegiam os agentes já habituados.

Essa “liderança sutil” universalizou um conjunto de idéias a respeito do modo como os agentes internacionais deveriam se comportar no novo plano político. A elaboração de parâmetros e regras para orientar as decisões destes agentes tornou eficaz o controle sobre os processos sociais, políticos e econômicos no âmbito internacional. Não obstante, Ikenberry (2001) observa que esse modelo tinha como fundamento principal a conformação de uma ordem na qual os arranjos institucionais limitavam o exercício de poder pelo Estado hegemônico. Garantindo, dessa forma, sua viabilidade.

Segundo ele, a concepção liberal, democrática, cooperativa e institucionalizada tornava tal ordem atraente para os demais Estados. Principalmente no que tange suas características de acesso a processos decisórios internacionais. Ainda que controlados pelo Estado hegemônico. A esse exercício de “hegemonia benigna” o autor dá o nome de barganha institucional (Ikenberry, 2001, p. 30-44).

A consolidação dessa ordem, dessa “barganha institucional”, que promovia os interesses dos norte-americanos ao passo que contemplava os dos outros Estados gerando estabilidade internacional, era encarada como a melhor forma de garantir a oportunidade de perseguição dos interesses norte-americanos no sistema estimulando o mínimo de resistência e insatisfação. Seria a melhor estratégia para a manutenção da condição de potência hegemônica pela identificação dos seus interesses como interesses de seus aliados. Ademais, como observa Walt (2002), as instituições e o multilateralismo tornam difusa a responsabilidade do país hegemônico e reduz o risco de qualquer reação anti-americana:

U.S. critics of the UN and other multilateral institutions have mistakenly focused on the restrictions that these institutions might impose, and they have ignored how these institutions make it easier for the United States to achieve its goals without provoking unnecessary foreign resentment (Walt, 2002, p. 76).

Dentro desse traçado estratégico, a nova ordem promovia estabilidade e desenvolvimento articulada e subordinada à política norte-americana pela estruturas e arranjos institucionais consolidados. Constatado por Hobsbawm (1995) como fator fundamental para cristalizar a hegemonia dos Estados Unidos na segunda metade do século XX, pois previa a prevalência norte-americana em todos os campos considerados necessários: **Poder militar**: uma vez que seu poderio (via OTAN) era preferível a outros; **Poder político**: consenso geral dos países ricos em relação aos benefícios de seu regime; **Poder cultural**: atração pela sociedade de consumo e pelo *american way of life*; **Poder ideológico**: ao postular sua condição de defensor da liberdade contra a tirania; **Poder econômico**: domínio industrial, tecnológico e de investimentos externos diretos, por parte do Estado e também de seus cidadãos.

A atuação multilateral via instrumentos de cooperação nos anos que se seguiam significava trabalhar de acordo com as linhas de ação já estabelecidas em Washington. Os Estados Unidos fazem uso das enormes vantagens econômicas e militares do pós-Guerra e asseguram o domínio político dos mecanismos multilaterais de acordo com sua

conveniência. Segundo afirma Gowan (1999), os regimes internacionais não foram estabelecidos consensualmente ou de maneira colegiada, mas de acordo com os interesses unilaterais dos Estados Unidos.

O fato de construir um regime de participação amplo demonstrou o interesse norte-americano em evitar que um novo equilíbrio de poder fosse estabelecido entre as potências capitalistas ao longo do século XX³⁵. Assim, ao oferecer e garantir os bens públicos internacionais, os Estados Unidos permaneceriam em condição de primazia e consolidariam o projeto de suas elites: integrar, sob sua coordenação, todas as outras potências capitalistas, em uma espécie de imperialismo por convite, ou “sistema de protetorado” (Gowan, 1999).

Entre as várias dimensões deste novo vínculo entre o capitalismo e o imperialismo, a mais importante era que as redes e entrelaçamentos institucionais imperiais mais densos que anteriormente articulavam as relações norte-sul entre os Estados imperiais e suas colônias formais ou informais agora estruturavam os vínculos entre os Estados Unidos e os principais Estados capitalistas (Panitch; Gindin, 2006, p. 34).

Seu papel intervencionista na proteção e reorganização do mundo livre mediante a aceleração do comércio, do investimento estrangeiro direto e da crescente internacionalização financeira, além de investimentos nos efetivos militares; estabelecimento de bases militares espalhadas por todo o mundo; e compromissos e acordos de segurança atrelados a manutenção do monopólio dos dispositivos nucleares foi capaz de conter qualquer sentimento de rivalidade interimperialista no seio dos países aliados. Sua opção tática utilizada primava por: convencer que os rivais aspirantes não deveriam se tornar potenciais rivais nem mesmo questionar a ordem através da concessão de benefícios (econômicos, comerciais ou de segurança); evitar as rivalidades incentivando o livre comércio e os regimes democráticos; manter a capacidade militar para poder dissuadir ou impedir o confronto direto por parte de uma potência hostil.

³⁵ O engajamento da potência junto às instituições visa a redução de vulnerabilidade da ordem a choques e instabilidades. Mas, há posições mais céticas a esta posição. Como observa Mearsheimer (1994), o engajamento por parte da potência não consiste em um “valor”, uma “norma”, ocorre porque isso efetivamente atende a suas necessidades. Esse engajamento supõe a congruência entre a dinâmica política no interior da instituição e a realidade política fundamental da balança de poder global. No caso de um descompasso, a tendência da potência é forçar a readequação da instituição multilateral – eventualmente exibindo sua capacidade de atuação independente e/ou chantageando-a com a possibilidade de sua saída; no caso de o descompasso persistir, a tendência é um progressivo descaso da potência para com a instituição multilateral e, no limite, o seu abandono.

Feito isso, o império informal norte-americano demonstrou que “a questão da hegemonia é muito mais complexa do que os indicadores econômicos evidentes são capazes de demonstrar” (Tavares, 1997, p. 29). Seu mérito esteve, de fato, na capacidade de enquadramento de seus parceiros e na eficácia de racionalizar a visão dominante como sendo a única possível.

As organizações de *Breton Woods* e a ONU tornaram-se instrumentos fundamentais no exercício de propagação das intenções hegemônicas mundiais dos Estados Unidos, principalmente porque possuíam alto valor ideológico na legitimação da hegemonia (Arrighi, 1996). Se uma hegemonia estável realmente se apóia em um “delicado equilíbrio entre a coerção e o consenso”; entre o “exercício do poder direto e indireto do Estado hegemônico”, e na “provisão de algum grau de autonomia de ação e respeito para os Estados mais fracos” (Hurrell, 2005, p. 39), podemos afirmar que os Estados Unidos, através do estabelecimento de suas estruturas hegemônicas de poder foram certos em seu objetivo.

2. RUMO À CONSOLIDAÇÃO DO PROJETO NORTE-AMERICANO

O colapso da União Soviética e o conseqüente fim da Guerra Fria representavam algo além da vitória no confronto direto contra seus principais rivais. Representava a possibilidade de consolidação de um projeto colocado em prática ao longo do século XX, e que via com o fim da bipolaridade e com a possibilidade de concretização do poder unipolar norte-americano o momento de redefinir seus objetivos e prioridades. Porém, mais do que a evidente superioridade norte-americana nos campos militar e econômico, o que representava a consolidação do projeto hegemônico dos Estados Unidos? Quais os reais objetivos desse projeto?

Historicamente, a política externa norte-americana vive o dilema apresentado por George Washington em seu discurso de despedida à nação: a realização de seu destino manifesto de “oferecer à humanidade o magnífico e novíssimo exemplo de um povo sempre guiado pelo sentido de justiça e benevolência”, todavia se resguardando de “inveteradas antipatias permanentes contra nações particulares, bem como de apegos apaixonados a outras”. Ademais, o dilema se torna mais complexo quando atentado o que é considerado como seu principal legado:

The great rule of conduct for us in regard to foreign nations is in extending our commercial relations, to have with them as little political connection as possible (Washington, 1796).

Dessa forma, a política formatada com base na articulação de ideais e interesses poderia ser, contudo, encarada como um entrave ao pleno desenvolvimento das ações externas norte-americanas. Mas esta face de pragmatismo, direcionado pelos objetivos estratégicos acompanhados do discurso baseado na moral e ética do excepcionalismo norte-americano, deve ser observada como fundamental no momento de consolidação do projeto hegemônico dos Estados Unidos.

Robert Cox nos alerta que uma hegemonia mundial é, em última instância, a expansão de uma hegemonia nacional, que visa fazer prevalecer os interesses estabelecidos por uma classe social interna dominante (Cox, 1994, p. 61). Ou seja, mesmo uma ordem hegemônica imposta por um país em plano internacional diz respeito a interesses defendidos por determinado(s) grupo(s) a nível doméstico. Portanto, são os valores dessa classe dominante, que tem por particularidade este

conflito entre a concepção de interesses e valores universais, que conformam as estratégias de consolidação desse projeto hegemônico.

Nessa perspectiva, a seguir pretendemos explorar as singularidades norte-americanas na condução de suas relações internacionais, bem como na formulação de sua política externa enquanto principal potência do sistema internacional. Notadamente observando o equacionamento desse dilema entre a propagação dos valores morais e a aspiração de realização dos interesses nacionais, fator que garante a singularidade da hegemonia dos Estados Unidos na ordem internacional contemporânea. Para isso, será necessário retomar os conceitos fundacionais da nação, e, por conseguinte, compreender o entendimento do conceito de interesse nacional enquanto política de Estado na tradição norte-americana.

Posteriormente, nos debruçaremos nos debates estimulados pelo final da Guerra Fria, identificando as posturas oriundas deste dilema histórico principalmente no que diz respeito ao papel dos Estados Unidos como líder do sistema internacional e como mantenedor da estabilidade da ordem. Debate doméstico e internacional retomado, sobretudo, pelas ações desencadeadas pela administração republicana no pós 11 de Setembro. Ao final deste capítulo pretendemos vislumbrar o cenário no qual atuaram, e ainda atuam, os Estados Unidos, e que serviu como base para a formulação da Doutrina de Segurança Nacional de 2002 e para a execução norte-americana da chamada Guerra contra o Terrorismo Internacional.

2.1 – A Crença Norte-Americana no Excepcionalismo e no Destino Manifesto

A concretização do projeto hegemônico estadunidense foi bastante complexa. Conciliar a estabilidade da ordem internacional com a realização dos interesses e anseios de sua sociedade é tarefa bastante complexa, sobretudo em um ambiente internacional no qual os ganhos de determinado ator são entendidos como perda para os demais³⁶.

³⁶ Segundo a perspectiva realista sobre a estrutura internacional, tradicionalmente predominante em análises de política internacional, na ausência de um poder superior central que governe as relações internacionais, os Estados devem garantir sua segurança e sua soberania para manutenção de sua existência, uma vez que a condição de fortalecimento de um Estado se dá em função do enfraquecimento do outro, suplantando qualquer possibilidade de confiança mútua no plano internacional (Baylis; Smith, 2004).

Desse modo, a alternativa encontrada pelos *policy makers* norte-americanos foi a de propor um estilo diferenciado de liderança internacional. Um estilo que negasse as tradicionais abordagens da *real politik* das potências européias e se comprometesse com um engajamento internacional fundamentado na força positiva e na construção de um mundo melhor, reconhecendo em si as condições de estabelecimento de uma hegemonia benigna conformada por propósitos nobres. De acordo com Kissinger (1994), tradicionalmente, a sociedade norte-americana encontra dificuldade em reconhecer em si o uso dos recursos de poder, e se sente mais confortável ao conjugar tal condição a princípios e ideais que justifiquem tais ações.

Ao se dotar dessa prerrogativa, de guia da sociedade internacional e detentor de determinada visão de mundo positiva à estabilidade da ordem e ao relacionamento entre os países, os Estados Unidos precisaram articular seu poder particular a uma capacidade de atração e coordenação que lhe garantisse legitimidade. Segundo Panitch e Gindin,

Os modelos de produção e cultura norte-americanos crescentemente unificados na esfera do consumismo, o dinamismo do capitalismo estadunidense e seu atrativo mundial combinado com a linguagem universalista de sua ideologia democrático-liberal falam-nos de uma capacidade para gerenciar um império informal que vai muito mais além da que possuía a Grã-Bretanha do século XIX. Ainda mais, graças a expansão da corporação multinacional, do investimento estrangeiro direto na produção e serviços, o império informal ia demonstrar uma capacidade de penetração muito maior que outras formações sociais precedentes (2006, p. 30)

Tentando tornar sua atuação como líder global fiel à construção de sua identidade nacional, baseada nos princípios e valores da democracia e da liberdade, toda ação do país no estrangeiro tende a ser rotulada sob o pretexto de justificativas morais e ajustamento de conduta e comportamento dos demais Estados. Mesmo iniciativas expansionistas, imperialistas e intervencionistas, visando muitas vezes interesses concretos bastante específicos, como a conquista de mercados ou o controle de territórios, acabam sendo apresentadas como um direito e um dever de ação do país, gerando um sincretismo, característico da política externa estadunidense, entre o idealismo wilsoniano e o realismo rooseveltiano (Pecequillo, 2005). Sincretismo que se confirma pela combinação de posições baseadas em valores morais como a expansão da democracia, a defesa dos direitos humanos ou o apoio à autodeterminação dos povos. Porém sem perder de vista a avaliação dos custos e dos riscos dos possíveis envolvimento internacionais, condicionando-os a satisfação de seus interesses.

Portanto, a ascensão, consolidação e o exercício da hegemonia norte-americana se tornaram possíveis devido ao equilíbrio atingido entre idealismo e pragmatismo. O idealismo orientou intervenções realizadas em nome da democracia e de valores universais, que conduziram os Estados Unidos a construir sua liderança no sistema. E o pragmatismo sentenciou que a realização dos interesses e objetivos de sua política externa dependem da manutenção de sua posição de proeminência no sistema internacional. Caberia então, aos governantes norte-americanos, garantir a governabilidade internacional ao preservar o sistema limitando suas transformações.

Os debates sobre a extensão do alcance do poder norte-americano e seu relacionamento com o exterior moldaram uma estratégia de abrangência global a partir da defesa dos valores básicos de sua sociedade. Desse modo, a expansão do regime político e a disseminação da experiência norte-americana para todos os pólos do sistema deveriam ser responsáveis por garantir a manutenção dos espaços conquistados pela democracia liberal e pela economia de mercado.

Nesse sentido é que a teoria econômica pura do imperialismo é insuficiente, como afirma Magdoff, para oferecer explicação à atuação política norte-americana no exterior:

[...] a procura de motivações econômicas não adulteradas para as decisões de política externa constitui uma hipótese plausível na maior parte dos casos. No entanto, seremos mal sucedidos se esperarmos encontrar tais motivações para todo e qualquer ato do programa militar e político do país (1972, p. 12).

Portanto, a política externa norte-americana se caracteriza por algo a mais que o mero exercício tradicional do imperialismo. Caracteriza-se pelo acesso irrestrito a matérias-primas consideradas vitais para sua indústria e defesa; pela garantia de constantes novas oportunidades de negócios e mercados aos seus cidadãos; mas também pela prevenção de qualquer possível ameaça contra a segurança nacional; e ainda, pela defesa de valores da moralidade e ética internacional.

Influenciada pela crença no seu destino manifesto³⁷ e colocada em ação a partir da tentativa de Woodrow Wilson de estabelecer uma nova ordem “livre e democrática

³⁷A doutrina do destino manifesto representa o sincretismo entre o idealismo e o realismo. Elaborada internamente como forma de justificar o direito e a necessidade dessa expansão de seus valores em larga escala ao reafirmar o papel e o lugar especial reservado aos Estados Unidos no mundo, “funciona como justificativa e racionalização de interesses de poder por meio de uma retórica de destino, fé, escolha, crença” (Pecequillo, 2005, p. 57).

em benefício da humanidade” a hegemonia dos Estados Unidos é marcada por várias forças históricas e estruturais que tem empurrado esse país em direção a um envolvimento mais profundo e intrusivo no resto do mundo (Hurrell, 2005). Adquirindo um viés universalista que direciona a política externa norte-americana a fundamentar-se na percepção de diferença e especificidade dos Estados Unidos ante as demais nações³⁸.

Esse sentimento de superioridade moral é originado na crença em um excepcionalismo cultural e religioso sobre sua condição de povo escolhido e guiado por Deus. Isso refletirá no discurso e na prática norte-americana, ao tomarem para si a responsabilidade frente à defesa das liberdades dos povos de todo o mundo, vinculando seus interesses nacionais aos bens universais e vislumbrando seu modelo de sociedade como ideal para justiça universal e manutenção da paz a todas as civilizações.

2.1.1 – Excepcionalismo Cultural e Político Norte-Americano

Duas particularidades impulsionaram ao longo de todo o século XX os Estados Unidos a ocupar a posição de potência hegemônica do sistema internacional. A primeira, diz respeito à escala de superioridade militar e econômica do país frente a seus adversários, que como é apontada por diversos especialistas, é a mais discrepante desde os tempos do império romano³⁹. A segunda se refere à ideologia do excepcionalismo, considerada por muitos estudiosos como a principal orientadora dos rumos da política externa norte-americana. Sobretudo ao tentar impor seus interesses e valores particulares como fonte de benefício a toda comunidade internacional.

O fato de projetar seus interesses particulares como valores universais, em si, não se trata de conduta inédita. Esse recurso já fora utilizado historicamente em outras oportunidades, principalmente por grandes potências em uma situação de liderança hegemônica. O que difere o caso norte-americano dos demais é que a justificativa de tais ações, não só pelos líderes políticos, mas compartilhada por toda a sociedade, é a

³⁸ Segundo Huntington, “as pessoas se definem em termos de antepassados, religião, idioma, história, valores, costumes e instituições” (1997, p. 20). Nesse sentido, a identidade norte-americana compreende as instituições dos primeiros colonos como, por exemplo: a língua inglesa; as tradições relativas ao relacionamento entre a Igreja e o Estado; o lugar do indivíduo na sociedade; Ademais, outro componente da identidade americana foi o conjunto dos valores e princípios universais, expressos nos documentos fundadores escritos pelos primeiros líderes americanos, tais quais: liberdade, igualdade, democracia, constitucionalismo, liberalismo, governo limitado e iniciativa privada.

³⁹ Ver: Negri; Hardt (2001); Krauthammer (2002); Brooks; Wohlforth (2002), (2009); Ignatieff (2003); Hurrell (2005); Jervis (2006); Zakaria (2008).

crença que seus valores particulares têm realmente validade e alcance universal faz parte do processo fundacional da nação.

Essa crença é fundamentada em uma convicção de que os Estados Unidos são uma nação excepcional, produto de uma trajetória histórica única, e com um papel no mundo referido por muitos como uma “missão”. A convicção desse excepcionalismo é produto de inspiração de valores racionais do iluminismo e do liberalismo europeus, somados a uma interpretação religiosa de mitos sobre o papel de seu povo na promoção do projeto de “renovação gloriosa do mundo” (Fonseca, 2007)⁴⁰.

Como também observa Zahran (2008):

[...] os valores iluministas, em sua origem, são pensados de maneira absoluta, universal, aplicáveis a toda a humanidade. Ao se adicionar esse caráter religioso, de predestinação, escolha divina e singularidade de um povo, se geraria uma contradição, na medida em que esses valores universais estariam presentes apenas na nação predestinada. O resultado dessa dupla combinação foi uma tradição política que preza valores absolutos, mas ao mesmo tempo é auto centrada; quando pensa o internacional, essa tradição tenta refletir nele seus mesmos valores (Zahran, 2008, p. 38).

A crença no excepcionalismo e na predestinação de sua condição é fortalecida com base no chamado “experimento” da República norte-americana. A Declaração de Independência, em 1776, sinalizou o início da experiência norte-americana livre, republicana e democrática. Segundo a visão dos norte-americanos, todos os homens, e, nesse sentido, nações, têm o direito à sua autonomia e liberdade (Pecequillo, 2005, p. 37). Remetido quase que religiosamente aos “pais fundadores” da nação, esse modelo de organização política se baseia numa filosofia política na qual o governo é composto por uma série de interações entre os poderes, que se regulamentam a si próprios e se organizam em redes. Essa formação constitucional impõe limites e equilíbrios, distribuindo os poderes entre distintos departamentos, controles legislativos, tribunais diversos e toda uma gama de instrumentos institucionais que regulamentam os *checks and balances*.

⁴⁰ Nas palavras de Junqueira (2001): Um povo eleito por Deus mostraria para a humanidade como criar um país a partir de princípios éticos e moralmente virtuosos: essa seria sua missão providencial. Tal qual um farol para o mundo, aqueles homens acreditavam que estavam não só criando um sistema inédito, mas de alcance universal. Uma criação única, modelo que eles iniciavam e que a humanidade, inevitavelmente, iria seguir. Na perspectiva deles, era o único caminho moral possível e qualquer outro modelo estaria na direção errada (p. 34-35).

Instrumento de equilíbrio reconhecido por Thomas Jefferson como fundamental para evitar que determinados grupos sejam privilegiados, os *checks and balances* valorizam as habilidades de cada um para se destacar. Nye observa que a constituição se baseia na visão liberal do século XVIII, segundo a qual o poder é mais bem controlado mediante a fragmentação e fiscalizações, e equilíbrios compensatórios.

Na política externa, por exemplo, a constituição sempre convidou o presidente do congresso a disputar o poder. E essa disputa se complica quando o legislativo e o executivo são controlados por partidos políticos diferentes (Nye Jr., 2002, p. 186).

Como afirma Schlesinger Jr. (1992), para os pais fundadores, o experimento da república norte-americana foi a oportunidade do povo americano demonstrar que as sociedades humanas são capazes de instituir um bom governo na base da reflexão e da escolha, expressando em sua organização política a possibilidade de resolução de todas as necessidades da sociedade. A *Democracia na América*, portanto, como também observa Tocqueville (1835), constituía-se em torno de uma preocupação básica: como evitar que o igualitarismo ameaçasse a liberdade individual (impedir a ditadura da maioria). De acordo com os pais fundadores, a constituição americana foi calculada para oferecer as condições necessárias para o exercício das liberdades e da pluralidade de interesses por conta de uma maior descentralização das fontes de poder.

A grande preocupação dos idealizadores da constituição norte-americana repousava na necessidade de se proteger o indivíduo, pois os indivíduos, e somente eles, devem ter o direito e a liberdade de transformar suas vidas. Nesse sentido, os direitos e liberdades da sociedade deveriam preceder os do Estado. Como observa Mead (2009):

[...] American state more frequently reflects, rather than shapes, the forces in American civil society. It was not U.S. diplomacy, for example, that determined U.S. policy toward the Indians or expansion into Texas but the demographics and settlement activity of the American people. The people acted; the diplomats followed – often reluctantly. The United States' tradition of a relatively weak and decentralized state combined with an unusually well-organized and dynamic civil and commercial society means that the policies of the state reflect only a small part of the activity of the society.

Exemplo disso é a formulação de Thomas Paine (1776) acerca da redução da autoridade governamental. Paine defendia a minimização das necessidades de governo. O governo seria necessário para proteger os homens livres e suas propriedades. Também seria necessário para realizar serviços públicos de interesse comum, porém a autoridade governamental deveria ser mantida em seus limites mínimos. A função

primordial do governo não é criar valores, mas impedir que criminosos enfraqueçam os valores criados pela sociedade. Também com a intenção de explorar o potencial dos indivíduos os autores Federalistas (Hamilton; Madison; Jay, 1787), pretendiam criar no novo mundo uma elite baseada na propriedade, na educação e no senso de responsabilidade moral. Acreditavam que assim estariam criando condições para defender a liberdade.

Paralelamente ao desenvolvimento desta noção de excepcionalismo na experiência de uma organização política que de fato privilegiasse o exercício das liberdades se fortalecia outro sentimento de singularidade. Como observa Fonseca (2007), o povo americano, constituído por imigrantes de origens diversas, em busca de um elemento que geraria sua identidade nacional, seu senso de comunidade, elegeu o discurso religioso como fonte de coesão social⁴¹. Assim, observa ainda Fonseca, o processo de independência e seus documentos políticos (especialmente a Declaração de Independência, a Constituição e a *Bill of Rights*), se tornariam as “escrituras sagradas” da “religião civil” norte-americana, contribuindo para emprestar ao projeto de organização política do país um sentido de “consciência nacional”. Como afirma Zahran (2008),

[...] os elementos centrais da tradição política norte-americana são dois: um de caráter político e outro de caráter religioso. O elemento político da tradição está expresso na incorporação de uma série de ideais do iluminismo europeu: na liberdade e na igualdade dos indivíduos, na organização democrática da sociedade, na livre organização econômica e na propriedade privada, na garantia dos direitos individuais dos cidadãos, liberdade religiosa e de culto, liberdade de expressão e de imprensa, e liberdade de associação dos indivíduos. Tais idéias e valores remontam à formação da nação e à independência. O elemento religioso dessa tradição é proveniente das comunidades protestantes que povoaram o país no início da colonização. Delas foi herdada a idéia da singularidade do experimento desenvolvido nos Estados Unidos, da predestinação de seu povo de fundar uma nova sociedade, sobre novas bases éticas e justas. Essa moral cristã e protestante é responsável pela forte ênfase em valores éticos e morais, e inseriu na tradição política um forte elemento de predestinação missionária.

⁴¹ Algumas passagens religiosas são utilizadas recorrentemente para reafirmar essa condição do povo americano. As mais conhecidas são a da **Providência divina**; da **Missão na natureza selvagem**; e da **“Cidade na colina”**. Todas elas remetendo à chegada dos imigrantes e à construção de uma nova nação em uma terra desconhecida e prometida. Na visão à qual se construía essa imagem, o povo escolhido por Deus era dotado de um caráter divino, salvacionista. Dessa maneira, suas ações possuíam um grau de superioridade, servindo como o exemplo ao restante da humanidade e representando o modelo ideal a ser seguido. Como argumenta Forsythe: There is a moral streak in US foreign policy rhetoric, a tendency for Americans to view their nation as a “city on a hill” and their history as a moral lesson to the world. Many Americans have difficulty seeing themselves as an ordinary nation (1995, p. 112).

A combinação das perspectivas acerca de um excepcionalismo sócio-político do experimento democrático-republicano com as interpretações religiosas do providencialismo divino e messiânico foi responsável por gerar um entendimento sobre qual seria o papel a ser exercido pelos Estados Unidos no mundo. Dessa forma, a concepção de democracia nos moldes norte-americanos foi “sacralizada” e a promoção de seus valores e conceitos sobre a liberdade passaram a vigorar como exemplo de modelo a ser exportado mundo afora. E é nesse sentido que a noção de Destino Manifesto adquire relevância na política externa do país.

A partir desse seu sentimento de excepcionalismo, os norte-americanos se incumbiram da tarefa e do dever de servir de exemplo para a humanidade, primeiro consolidando e depois expandindo seu modelo de democracia. Inicialmente utilizado para justificar a expansão de suas fronteiras continente adentro, a crença em um Destino Manifesto passaria a vigorar também nas relações internacionais do país. Defendia-se que, uma vez que os Estados Unidos é uma nação dotada de características especiais (o experimento e o excepcionalismo) as escolhas políticas do país não poderiam ser constrangidas por nenhum fator externo⁴². Dessa forma o isolacionismo e o unilateralismo passam a vigorar com destaque nas orientações da política externa estadunidense.

Em pouco tempo, a singularidade creditada ao excepcionalismo passa a compor o discurso norte-americano voltado para a realização do interesse nacional. Logo, a idéia de defesa e expansão dos valores de sua sociedade está intimamente ligada ao pensamento sobre o qual se fundamentaram as idéias políticas e instituições voltadas para a satisfação dos interesses da sociedade e do estado norte-americano. O Destino Manifesto passara a compor a justificativa ideológica para a expansão da condição dos

⁴² Essa retórica se encontra em praticamente todos os campos da política norte-americana. Forsythe observa que na questão da defesa dos direitos humanos os Estados Unidos advogam a liderança mundial, mas na sociedade americana há muito ceticismo sobre o *hall* de direitos a serem garantidos pelos tratados e convenções aderidas pelo país. Segundo ele: On human rights issues, the US is not a part of the International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights, neither of the Convention on the Rights of the Child, nor even the Convention on the Elimination of Discrimination Against Women. US Senate ratified the Genocide Convention, the International Covenant on Civil and Political Rights, and the Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, but all with strong reservations undermining the original meanings of the treaties (1995, p. 43).

Estados Unidos de “farol da civilização”, ou mais precisamente, de potência hegemônica⁴³.

Munidos do argumento de ser a primeira sociedade organizada em torno dos valores da liberdade, os Estados Unidos se utilizam do excepcionalismo para dar andamento à sua política externa. De acordo com seus governantes existem pressões mais profundas que o mero interesse nacional que impulsionam constantemente o engajamento externo norte-americano:

Some have tried to pose a choice between American ideals and American interests — between who we are and how we act. But the choice is false. America, by decision and destiny, promotes political freedom – and gains the most when democracy advances. America believes in free markets and free trade – and benefits most when markets are opened. America is a peaceful power – and gains the greatest dividend from democratic stability. Precisely because we have no territorial objectives, our gains are not measured in the losses of others. They are counted in the conflicts we avert, the prosperity we share and the peace we extend (Bush, 1999).

Como observa Mead (2001), essa recorrente ambição política e moral dos Estados Unidos de exportar seus valores, e melhorar o mundo, encontra-se, sobretudo, no ideário dos representantes e seguidores do pensamento de Thomas Jefferson. Os jeffersonianos, desde a independência, acreditam ser a vanguarda política e intelectual do homem comum, os herdeiros e os encarregados de completar a prolongada luta pela liberdade⁴⁴. Para eles, a revolução americana representou na verdade, o início de um novo tempo para o mundo (Mead, 2001, p. 252).

⁴³ Ao longo da história norte-americana, diversos episódios de sua política externa ficaram marcados pela referência ao Destino Manifesto. Ao longo do processo de descolonização latino-americana tomou corpo com a Doutrina Monroe, e a idéia de “América para os americanos”. Durante a Guerra Fria ganhou destaque o artigo do diplomata George Kennan, sob o codinome de Mr. “X”, no qual destacava a “Divina Providência que, ao propiciar ao povo americano este desafio implacável, fez sua segurança como nação depender de sua união e de sua aceitação da liderança moral e política que a história claramente lhe reservou” (Kissinger, 1994, p. 494). Já no pós-Guerra Fria, nos anos do governo Clinton, a secretária de Estado, Madeleine Albright (1997), destacava o importante papel dos Estados Unidos nos processos de intervenção humanitária, caracterizando a ação de sua administração como reflexo da “hegemonia benigna da Nação Indispensável”. Mais recentemente, após os atentados terroristas de 11/09 e no contexto de lançamento da guerra contra o terror, o presidente George W. Bush reafirmou como objetivo da política externa dos Estados Unidos “apoiar o crescimento dos movimentos democráticos e instituições de toda natureza e cultura, com o objetivo de colocar fim à tirania no mundo” (Bush, 2003).

⁴⁴ Walter Russell Mead (2001) apresenta quatro visões, ou escolas, que influenciadas pela filosofia política de importantes nomes da história do país estão presentes na formulação da política externa dos Estados Unidos. A “**jeffersoniana**” (Thomas Jefferson): defensora da posição isolacionista em assuntos internacionais, procura controlar o poder do executivo através de dispositivos constitucionais, fortalecendo a posição do congresso e evidenciando a importância dos *checks and balances*; A “**wilsoniana**” (Woodrow Wilson): defensora do predomínio do Direito Internacional sobre os interesses

E é nesse sentido que a política externa norte-americana é guiada. Multifacetada, combinando princípios morais, religiosos e políticos. E devido a esse caráter moral e religioso, os princípios políticos, muitas vezes particulares, se revestem de interesses absolutos e valores universais. Essa é a síntese da tradição liberal construída ao longo da história da política externa norte-americana (Zahran, 2008)⁴⁵.

Devido ao legado da revolução de 1776 e da constituição de 1787, as concepções sobre o papel fundamental das regras do direito (o chamado império das leis) e as noções de liberdades civis e políticas são intrínsecas à história dos Estados Unidos. Os pais fundadores da República são freqüentemente referenciados para chancelar escolhas políticas dos governantes:

We believe, with Alexander Hamilton, that the "spirit of commerce" has a tendency to "soften the manners of men." We believe, with George Washington, that "Liberty, when it begins to take root, is a plant of rapid growth." And we firmly believe our nation is on the right side of history – the side of man's dignity and God's justice (Bush, 1999).

Desde a concepção teórica e valorativa até a colocação em prática, a formulação da política externa norte-americana goza de uma série de mecanismos e instituições que visam congregar interesses distintos em prol de uma ação centralizada, na qual os responsáveis pela administração procuram realizar no plano externo os

dos Estados nacionais, incluindo os Estados Unidos, e do respeito aos regimes multilaterais e à defesa da democracia. Exalta os valores e a moral frente aos aspectos econômicos. Compartilha da excepcionalidade da fundação da nação norte-americana, por isso a crença na superioridade dos seus valores, tendo como tarefa moldar o restante do mundo, lançando bases ideológicas de legitimação da hegemonia, a partir da crença no destino manifesto; A **"jacksoniana"**, (**Andrew Jackson**): defende a ação unilateral dos Estados Unidos em defesa de seus interesses no cenário internacional, com recurso à força se preciso for. Tem forte caráter patriotista, expansionista e militarista, comprometida com os gastos e dispêndios militares. A **"hamiltoniana"** (**Alexander Hamilton**): herdeira dos princípios condutores da política externa britânica do século XIX, de caráter essencialmente pragmático, podendo adotar posições unilaterais ou multilaterais de acordo com as circunstâncias de cada momento e as relações custo e benefício derivadas da adoção de diferentes cursos de ação. Defende um governo centralizado, baseado no interesse nacional e no equilíbrio de poder. Privilegia o comércio exterior, a liberdade das vias comerciais, a política de portas abertas e o domínio de matérias primas e acesso a fontes de suprimentos como principal interesse nacional.

⁴⁵ Ainda de acordo com Mead (2001): Os jeffersonianos, temerários da maximização do poder federal que o engajamento internacional gera defenderiam a liderança pelo exemplo; seriam mais isolacionistas e pragmáticos quanto ao engajamento internacional, temendo que esse venha a corromper as virtudes internas da democracia. Em contrapartida, os hamiltonianos teriam como tema central da política externa a expansão de uma ordem econômica que favorecesse o país, fundamentada no livre comércio, na liberdade dos mares e na consolidação de um sistema financeiro estável. Já os wilsonianos se preocupariam mais com a promoção de um sistema internacional justo, reafirmando o compromisso com a defesa da democracia, dos direitos humanos e da auto-determinação dos povos. Por fim, os jacksonianos representariam mais o espírito popular da nação, e em grande parte seus setores belicistas. Não seriam necessariamente internacionalistas, mas em caso de necessidade de uma intervenção internacional, defendem que ela deva ser feita com força e rapidez, baixos custos, e cumprindo os objetivos da nação.

valores que são considerados mais importantes internamente. Altamente influenciada por suas estruturas institucionais: grupos de pressão, *lobbies*, agências governamentais, comitês do congresso, representantes do empresariado e associações de classe, *etc*; a política externa dos Estados Unidos é direcionada, em grande medida, pela sua esfera doméstica, a despeito dos anseios da comunidade internacional.

Os objetivos de sua política externa, portanto, devem ser planejados de acordo com a possibilidade de promoção das demandas domésticas de sua sociedade, sejam estas demandas sociais, governamentais, institucionais ou comportamentais. Isso faz com que a política externa seja consistentemente diversificada.

Wittkopf e McCormick (2004, p. 10) demonstram que a formulação da política externa norte-americana se baseia, invariavelmente, em três fontes: 1 – o ambiente social, com seus valores e cultura política: democracia; capitalismo; liberdade; império da lei; governo limitado; federalismo; separação de poderes; direito das minorias; pluralismo político, *lobby* e grupos de interesse; 2 – a composição institucional de agências e departamentos governamentais: FBI; CIA; Conselho de Segurança Nacional; Departamento de Estado; Departamento de Defesa, *etc*. 3 – *policy making positions*: opções políticas, personalidade e ideologia dos governantes.

Dessa forma, a política externa dos Estados Unidos é produto de interesses influenciados pela experiência histórica, pelas estruturas burocráticas, pelos grupos de pressão, pelas circunstâncias políticas e diplomáticas, e pela percepção e personalidade de seus líderes políticos. De qualquer modo, ao longo de sua história, a política externa norte-americana foi conduzida no sentido de agir em nome dos valores que compõem sua sociedade e sob os quais fundaram e constituíram seu Estado. No entanto, sem deixar que as ações motivadas por esses valores se sobrepusessem ou entrassem em conflito com os interesses da nação.

A concepção dos pais fundadores sobre o experimento da república e da democracia norte-americana, aliada à crença no excepcionalismo de seu povo, conduz a política externa dos Estados Unidos a um caminho de defesa de valores e interesses, tornando-a um instrumento essencial para a manutenção do império em expansão⁴⁶. Seja

⁴⁶ De acordo com Negri e Hardt (2001), a constituição norte-americana e sua noção de democracia são histórica, jurídica e politicamente abertas a movimentos de expansão, o que caracteriza sua noção de “Império”. Contudo, “essa tendência expansiva democrática, implícita na noção de rede de poder, precisa

através de uma perspectiva mais idealista, como proposta pelos liberais, ou de uma postura mais pragmática, como defendida pelos realistas, a orientação da política externa norte-americana sempre foi a de defesa dos valores de sua sociedade e de seu interesse nacional, reafirmando, historicamente, a posição defendida pelos seus fundadores desde os primeiros anos de sua independência.

2.1.2 – O Interesse Nacional Norte-Americano

Há uma clara e estreita conexão existente entre os valores e os reais interesses norte-americanos. Seus objetivos são bem definidos: a promoção da democracia para gerar estabilidade, fundamental para o bom funcionamento do comércio internacional. Que, por sua vez, é a esfera que proporciona maior possibilidade para que seus cidadãos possam usufruir dos benefícios ostentados pela defesa das liberdades e pelo estímulo ao individualismo. Como observa Harry Magdoff:

A liberdade política é sinônimo da democracia de estilo ocidental. A base econômica dessa democracia é a liberdade de empreendimento. Assim, o objetivo político de defesa do mundo livre deve compreender também a defesa da liberdade de comércio e da liberdade de empreendimento (...) parece haver uma urgência enorme em tornar os conceitos econômicos ocidentais internacionalmente viáveis para a conservação da dignidade humana – e, incidentalmente, de lucrativos negócios privados (1972, p. 200-201).

Estes objetivos não são buscados simplesmente pela imposição de sua força bruta. Ou através de ações diretas que angariem para si todas as possibilidades de realização do interesse nacional. Há possibilidades de se concretizarem os objetivos do interesse nacional sob diversas nuances: desde o mais velado isolacionismo, até o mais aberto intervencionismo. De qualquer modo, o universalismo residente na percepção do excepcionalismo norte-americano buscará ressaltar a superioridade moral da condução de sua política externa⁴⁷.

Um dos maiores expoentes do estudo da política externa norte-americana, e, por conseguinte da política internacional, Hans Morgenthau (1951) afirma que o

ser distinguida de outras formas de propagação puramente expansionistas e imperialistas. A diferença fundamental é que a expansividade do conceito imanente de soberania é inclusivo, e não exclusivo. [...] A liberdade torna-se soberana, e a soberania é definida como radicalmente democrática dentro de um processo de expansão aberto e contínuo” (p. 187-188).

⁴⁷ Kissinger (1994) ressalta que no que diz respeito a qualquer modalidade de conflito, travando guerras mundiais ou interferindo em conflitos locais, os governos norte-americanos sempre afirmam lutar por princípios, não por interesses. A sociedade norte-americana jamais se sentiu confortável admitindo agir de acordo com a orientação da chamada “razão de Estado”.

interesse nacional se trata de um instrumento científico e político para dimensionar e caracterizar os interesses fundamentais do Estado. Seguindo a formulação de Max Weber (1910) segundo a qual “os interesses (materiais e ideais), não as idéias, dominam diretamente as ações dos homens”, Morgenthau reconhece que há interesse nacional que se encontra à margem dos interesses que representam os diversos grupos que compõem o Estado: “la legitimidad del interés nacional se determina frente a la posible usurpación por intereses infranacionales, supranacionales o de otras nacionaes (...) el interes nacional necesario se traduce en la supervivencia física, política y cultural de la nación”.

Para ele, é natural que os interesses de grupos específicos exerçam uma pressão constante sobre a conduta da política exterior de um país, reclamando sua identificação com o interesse nacional. Entretanto, poucos seriam os grupos que alcançariam êxito nessa iniciativa, uma vez que elementos básicos do interesse nacional como a sobrevivência física, política e cultural da nação devem estar acima de quaisquer outras variáveis, pois são os requisitos básicos, segundo Morgenthau, para a garantia da integridade da nação. São estes os fundamentos mínimos que guiam a política exterior do país, e facilmente são garantidos mesmo frente ao bipartidarismo da política estadunidense e todas as correntes políticas, personalidades, opinião pública, interesses setoriais, políticas de partidos e tradições morais. Este é o espírito e o legado dos pais fundadores desde a fundação da República.

A garantia destes interesses caracterizados por Morgenthau como mínimos e necessários para a sobrevivência do Estado foi sustentada nos últimos 50 anos através de uma grande estratégia que aglutinou duas perspectivas distintas, mas que trabalharam em função deste objetivo maior. Realistas e liberais traçaram uma estratégia que visava evitar a desestabilização da ordem internacional remanescente do período pós-Segunda Guerra Mundial.

Ikenberry (2002) demonstra como realistas trabalharam para estabelecer uma política racional de grandes coalizões de segurança mundo afora, ao passo que liberais tratavam de estabelecer uma agenda positiva para o exercício da liderança norte-americana. Desse modo, os Estados Unidos puderam criar uma ordem mundial em que tinham seus interesses nacionais garantidos a partir de acordos, principalmente na área de segurança, que geravam regras que beneficiavam seu próprio país, mas concomitantemente eram positivas para a comunidade internacional.

The United States could exercise its power and achieve its national interests, but it did so in a way that helped deepen the fabric of international community. American power did not destabilize world order; it helped create it. The development of rulebased agreements and political-security partnerships was good both for the United States and for much of the world (Ikenberry, 2002, p. 48).

Tanto para os liberais como para os realistas, o objetivo era sustentar a liderança global norte-americana. Dessa forma, a conduta que guiava a ação externa norte-americana, fosse por liberais ou conservadores, consistia em expandir o poder do país no cenário internacional e consolidar sua condição hegemônica no sistema. Christopher Layne observa que com o aumento de suas capacidades e sua emergência como superpotência, a construção do *open door world* passou a ser o objetivo sobre o qual os Estados Unidos passou a definir o seu interesse nacional,

[...] os Estados Unidos consistentemente tem se empenhado em expandir seu poder e alcançar uma posição de hegemonia no sistema internacional, não somente após 1989, mas desde o início da década de 1940 e através de todo o período da Guerra Fria. [...] essa política (*open door world*) é a responsável pelo comportamento chamado de expansionismo extra-regional hegemônico, uma vez que alia e incorpora a expansão da economia e da ideologia e os liga à segurança nacional [...] Um mundo modelado pela ideologia liberal, liberalismo tanto no plano político quanto no campo econômico, que tem por efeito a promoção da paz, constitui a espinha dorsal da grande estratégia do *Open Door World* (Layne, 2006, p. 25 [...] 118).

A expansão econômica cria novos interesses, que ao serem ameaçados no exterior passam a figurar entre os temas da política de segurança nacional. Essa estratégia visa ligar a ideologia de liberdade política com o alcance de suas instituições econômicas, organizando nessa interação o núcleo de valores da nação a serem defendidos no exterior. Ainda de acordo com a observação de Layne, a manutenção dessa estratégia depende da “demonstração de sua credibilidade, garantida pela segurança territorial, pela definição de interesses externos e pelo enfrentamento de ameaças potenciais, justificando intervenções externas” (2006, p. 119).

Seguindo este raciocínio, o engajamento com tal postura não decorreria de prioridades humanitárias ou ético-rationais, mas de interesses nacionais que vinculam a segurança com a prosperidade econômica do país, ou seja, a prosperidade de suas empresas com o bem-estar de seus cidadãos. De acordo com Ayerbe (2003), a defesa de valores considerados universais faz parte do objetivo de criar um ambiente mundial livre e seguro para a circulação dos bens, serviços e cidadãos do país. Com base nessa concepção, a política externa se desdobra em três modalidades de ação: a promoção da

abertura dos mercados externos; a ajuda aos países em transição e em desenvolvimento; e a intervenção militar nas regiões em processo de colapso ou que enfrentam agressões de grupos terroristas e/ou “Estados fora-da-lei” (p. 90).

Para tanto, diversos grupos econômicos e étnicos lutam para definir o interesse nacional conforme os seus próprios, e vice-versa. Interesses estratégicos são afirmados como bens públicos globais – através de regimes e instituições internacionais – e buscados a partir da promoção dos direitos humanos e da democracia de perfil liberal estadunidense. Concatenadamente a este processo de construção de legitimidade de ação internacional, a cultura política da excepcionalidade norte-americana enreda sua atuação e torna a política externa do país singularmente moralista (Nye Jr., 2002).

É nesse contexto que interesses nacionais como a segurança física do país, a prosperidade de sua economia, a garantia do império das leis, a proteção às liberdades do cidadão, e difusão da democracia e do livre-mercado, o senso de responsabilidade humanitária e a proeminência nas discussões dos temas da agenda global, passam a se tornar metas estratégicas de política externa a serem disputadas com outros atores no campo da política internacional.

As ações do país passam, portanto, a serem formuladas e interpretadas segundo valores éticos e morais, e em muitos casos, como visto anteriormente, se apresenta inclusive com nuances missionários. Contudo, esse engajamento vem acompanhado de um sentido pragmático, que mesmo por meio de um estímulo idealista não perde o foco no necessário alcance de cumprimento do interesse nacional. Portanto, ao contrário do que a tradicional divisão entre liberais e realistas possa sugerir, não é possível identificar a clara distinção entre moral e poder na condução da política externa norte-americana, pois estas duas concepções não se dissociam ao longo da experiência histórica do país. Até mesmo porque, se tomarmos por base as reflexões de Carr (1939) sobre as teorias da moral social adaptadas ao meio internacional, veremos que se trata sempre de um produto do grupo dominante, nações ou grupos de nações dominantes, que se identifica com a comunidade como um todo, e que possui facilidades, negadas aos grupos ou indivíduos subordinados, para impor sua visão da vida na comunidade.

2.2 – A Afirmção Norte-Americana no Novo Mundo Pós-Guerra Fria

A edificação das estruturas de poder no período pós II Guerra Mundial foi o primeiro passo para a construção da ordem hegemônica norte-americana. Contudo, enquanto a União Soviética, seu rival geopolítico, mas, sobretudo ideológico, representava um desafio real, esta ordem encontrava limitações políticas e econômicas – como também militares – para seu alcance global desejado. Dado o fim do conflito, por conseguinte a desarticulação da visão de mundo em termos bipolares, o sistema internacional abria uma “janela de oportunidade” para que um próximo passo fosse dado em direção à consolidação da ordem hegemônica global: a expansão do modelo norte-americano para todas as sociedades.

A configuração do cenário internacional pós-Guerra Fria sugeriria mais do que o desaparecimento do adversário político e militar norte-americano. A queda da União Soviética, conseqüentemente a desarticulação de seu modelo nos Estados que compunham sua esfera de influência, insinuava que nenhum Estado representaria um perigo sistêmico aos Estados Unidos e à estabilidade da ordem mundial. Porém, mais do que isso, além da ausência de um rival militar aos interesses estratégicos e geopolíticos norte-americanos, a dissolução soviética representava a derrota de um projeto político e ideológico antagônico ao modelo proposto pelos Estados Unidos no pós Segunda Guerra e em vigor em todo o bloco ocidental desde 1945.

Tratava-se, então, de reorganizar o sistema internacional, consolidando a estratégia de expansão da democracia e do capitalismo liberal nos moldes do projeto proposto ao bloco ocidental ao longo destes últimos 45 anos. Não obstante, como observa Hobsbawm (1995), à medida que a Guerra Fria se estendia, abria-se um crescente fosso entre a dominação esmagadora militar, e, portanto política, que Washington exercia na liderança internacional e o enfraquecimento da predominância econômica dos Estados Unidos. De acordo com o autor, quando a Guerra Fria terminou, restava tão pouco da hegemonia econômica americana que mesmo a hegemonia militar não podia mais ser financiada com os recursos do próprio país⁴⁸.

⁴⁸ Como afirma Hobsbawm, a guerra do Golfo, em 1991, contra o Iraque, uma operação levada à frente essencialmente pelas forças militares norte-americanas, foi financiada, com boa ou má vontade, pelos outros países que apoiaram Washington.

A eficácia da ação hegemônica norte-americana naquele momento dependia da articulação com as principais potências econômicas que emergem da reconstrução da ordem internacional no pós-Guerra: Japão e Alemanha, que nas palavras de Gill formam uma “aliança orgânica (ou relativamente permanente) com o objetivo de promover (ou sustentar) uma forma estável de ordem mundial que é congênita aos seus interesses dominantes. Mais especificamente, isso envolve um comprometimento com uma ordem econômica internacional liberal, centrada nos interesses dos grandes Estados capitalistas” (Gill, 1990, p. 01).

Esta nova realidade servia de munição àqueles que acreditavam que o ciclo de liderança norte americano estava encerrado, os chamados *declinistas*. Influenciados pela teoria de super-extensão imperial, de Kennedy (1989), que seria responsável pela ascensão e queda das potências, seus expoentes assinalavam que a promoção do desengajamento gradual e a reformulação das alianças estratégicas americanas seriam necessárias para a diminuição do ônus do país, que já não comportava mais a missão de sustentar a ordem internacional. Desse modo, a necessidade de revisão das prioridades globais dos Estados Unidos se tornara um fato concreto, uma vez que o declínio norte-americano fazia parte do ciclo histórico das potências e as dificuldades econômicas passadas pelos Estados Unidos eram frutos do seu processo de super-extensão imperial.

Concomitantemente, a nova ordem emergente do final da Guerra Fria era identificada com a consolidação do modelo político-ideológico norte-americano, considerado como vitorioso na disputa com seus rivais, nazi-fascismo e socialismo, ao longo do século XX. A democracia liberal, com todos os seus desdobramentos: capitalismo, individualismo, livre-comércio, etc. encontrara espaço para se difundir. Haveria, portanto, segundo seus defensores, se configurado um processo de evolução social em busca de liberdades, que levaria todas as sociedades a buscar a modernização, a prosperidade, os avanços tecnológicos e a participação política. E esses objetivos todos seriam proporcionados pela democracia liberal ocidental (Fukuyama, 1989).

Ademais, a configuração do novo cenário das relações internacionais contava com o aprofundamento dos movimentos de interdependência econômica e financeira, desenvolvimento das tecnologias de informação, comunicação e transportes, e a maior liberdade para a ação de atores não-estatais e subnacionais. Isso sugere a identificação de novos atores mundiais relevantes, de estruturas econômicas e políticas emergentes e

de novos processos para sua evolução. Processos de mudança que estão conformando a nova ordem mundial de poder, sobretudo pela revisão de pelo menos três dos conceitos básicos, segundo a análise de Martins (1993), que fundamentavam a maioria das análises das relações internacionais: a) a centralidade do Estado-nação como ator internacional; b) a capacitação militar como fundamento do poder político; c) o princípio da hegemonia como ordenador internacional.

Isso tudo contribuía para que se alterasse o núcleo da estratégia norte-americana que vigorara desde 1945, a contenção das ameaças externas. Neste momento a lógica realista de reprodução das relações internacionais cede espaço para a consubstanciação de uma sociedade internacional interdependente. A concepção de organização da política mundial baseada no fundamento estatal, no qual o Estado nacional é o principal ator e atua de modo racional e unitário, ou seja, um modelo no qual o resultado da sua política externa é fruto de sua busca constante por satisfazer seus interesses nacionais, se torna insuficiente. Sua agenda principal, a segurança nacional do Estado, compartilhada pelos anseios dos diversos atores internacionais de manutenção de sua soberania, perde espaço para as noções de interdependência e transnacionalidade⁴⁹.

A derrota do principal modelo questionador e opositor do capitalismo, a disseminação global da lógica do mercado e da democracia representativa e a maior influência das instituições econômicas multilaterais (FMI, Banco Mundial, OMC) nas políticas macroeconômicas dos países capitalistas, apontam para a necessidade de definição da política externa mais adequada para os Estados Unidos. Cada vez parecia mais evidente que estava assegurada aos Estados Unidos somente a condição de potência revisionista da política mundial.

Em contrapartida, por mais que as transformações fossem evidentes nos níveis de análise relativos a atores e processos, a estrutura da ordem internacional permanecia

⁴⁹ Nas relações internacionais da atualidade parece se consolidar o aprofundamento dos fluxos de pessoas, capitais, comércio, informações, etc. Cada vez mais é trazida à tona a discussão da formação de um novo meio internacional caracterizado por uma interdependência complexa. Essa interdependência representa uma situação caracterizada por efeitos recíprocos no relacionamento entre os países ou entre os atores de diferentes países, ou seja, refere-se a situações em que os atores afetam-se mutuamente, em estado de dependência (Keohane; Nye, 1977). Logo a interdependência restringiria a autonomia do Estado, tornando-o vulnerável e/ou sensível à nova realidade. Neste sentido, a vulnerabilidade estaria se referindo aos custos relativos provocados pela alteração do sistema interdependente, ao passo que a sensibilidade representaria a rapidez e intensidade dos efeitos dessa dependência mútua sobre o Estado.

a mesma. Dessa forma, as transformações da ordem internacional seriam sentidas apenas na distribuição das capacidades e nas características das unidades que compõem o novo sistema, mas o princípio ordenador permaneceria o mesmo⁵⁰. Visão que proporcionava aos menos eufóricos com as transformações da ordem internacional possibilidade de avaliar qual seria a real importância dos Estados Unidos para a estabilidade internacional, e qual seria o seu papel na nova ordem mundial.

Em oposição aos *declinistas* se articulavam aqueles que defendiam a manutenção da posição hegemônica dos Estados Unidos no sistema internacional, os *renovacionistas*. Tendo como principal expoente Joseph Nye Jr., contestavam os argumentos dos *declinistas* baseados na premissa de que além da dimensão de poder econômica e militar (o *hard power*), a liderança americana seria exercida também através do *soft power*. Ou seja, por meio da força das idéias e da cultura americana, bem como por meio do controle das instituições internacionais (Nye Jr., 2002).

Dessa maneira, ganha força a perspectiva que compreende que esta multidimensionalidade de dominação garantida pelas estruturas construídas ao longo do último meio século é fundamental e suficiente para definir o novo papel dos Estados Unidos no mundo, e garantir sua capacidade de liderança do sistema internacional. Não existe a perspectiva, ou a necessidade, de que os Estados Unidos construam uma nova ordem, pois aquela que foi estabelecida em 1945 ainda se encontra válida e apoiada pelos países que fazem parte dela. Esta visão pode ser sintetizada pela seguinte análise:

America emerged preeminent after World War II and built a postwar international order around a remarkable array of governance institutions, most notably the United Nations, the International Monetary Fund (IMF), the World Bank, the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), and regional security alliances. The end of the cold war consolidated this American-led global institutional order. For over half a century, the United States has dominated world politics – and today's global institutions reflect this reality (Ikenberry; Wright, 2008, p. 03).

A fundação de um novo consenso internacional teria que, eventualmente, incorporar os novos atores não-estatais e suas demandas. E isto não parece conveniente aos Estados, que lutam para garantir seu monopólio do poder de decisão em política internacional. Coube aos Estados Unidos, para Ikenberry (2002, p. 60), “mais do que inventar uma nova grande estratégia, revigorar as antigas, que se baseavam na idéia de

⁵⁰ Waltz afirma que as mudanças foram no sistema, e não sistêmicas. Sendo assim, a estrutura das relações internacionais continua intocada, fundamentada na anarquia estatal, não superando os princípios básicos da política internacional de auto-ajuda e auto-interesse (Waltz, 2000).

que seus sócios em matéria de segurança não são meras ferramentas, mas elementos-chave de uma ordem política mundial a preservar dirigida pelos Estados Unidos”⁵¹. Portanto, enquanto a ordem for capaz de promover os interesses da liderança e dos liderados, em consonância com a estabilidade global, não existe perspectiva de que ela venha a ser contestada.

A estagnação da (concorrente) economia japonesa nos anos 90, a adoção do modelo democrático-liberal e capitalista por países do Leste europeu, e o fortalecimento de instituições políticas internacionais (OTAN, OMC, ONU) sob a liderança americana confirmaram a expectativa dos *renovacionistas* e indicaram a manutenção da hegemonia norte-americana na década de 1990:

O que tornou possível a reconstrução da ordem global – e deu ao Estado americano o tempo e o espaço político para renovar suas ambições globais – foi o fato de que no período de crise dos anos 70, a penetração ideológica e material dos Estados Unidos e sua integração com o Japão e a Europa Ocidental eram suficientemente fortes para descartar qualquer isolamento da economia internacional ou qualquer desafio sério à liderança do Estado americano (Panitch; Gindin, 2006, p. 41).

Dessa forma, o governo norte-americano adota como linguagem e política oficial o discurso de construção e manutenção de uma sociedade internacional global, que contemple os anseios de estabilidade e prosperidade de toda a comunidade mundial. O caminho escolhido pelo presidente George H. Bush parece ser o de se afastar da perspectiva que acompanhou os presidentes norte-americanos durante a Guerra Fria, de Truman a Reagan⁵², do confronto de idéias e modelos, e constituir um consenso acerca dos interesses da sociedade internacional, como ele próprio fazia questão de ressaltar:

⁵¹ Essa visão se encontra presente nas análises de política externa norte-americana até os dias de hoje, sobretudo após os debates acerca da crise da hegemonia terem voltado à tona no mundo pós-11/09. “Nonetheless, there are hardheaded reasons to believe that the United States has the means and the motive to spearhead the foundation of a new institutional order. It still has the power and legitimacy such an effort would require, as well as a strong incentive to mount it, because overall, international institutions channel the United States' power and enhance its security. If Washington wants to succeed, it should follow a strategy that highlights the benefits of the institutional revisions, links the proposed order to the current one, and uses the United States' power position to persuade other governments to sign on to reform” (Brooks; Wohlforth, 2009).

⁵² Os discursos de Truman e Reagan foram os mais enfáticos no sentido de apresentar a oposição de dois modelos distintos de organização política social e econômica entre Estados Unidos e União Soviética: “todas as nações teriam que enfrentar uma escolha fundamental entre duas formas de vida. Um modo de vida baseia-se na vontade da maioria, e caracteriza-se por instituições abertas, governo representativo, eleições livres, garantias individuais, liberdade de expressão e de culto, e ausência de opressão política. O outro modo de vida baseia-se na vontade de uma minoria, imposta à força sobre a maioria, e caracteriza-se pelo terror e pela opressão, com rádio e imprensa controlados, eleições com resultados fraudulentos e supressão das liberdades individuais” (Truman, 1947); “Seguramente, os historiadores irão observar que

Diversas nações se unem em uma causa comum para realizar as aspirações universais da humanidade: paz e segurança, liberdade e autoridade da lei. [...] Somente os Estados Unidos tem ambas: posição moral e os meios para respaldá-las (Bush, 1991a)

There are those who say that now we can turn away from the world, that we have no special role, no special place. But we are the United States of America, the leader of the West that has become the leader of the world. And as long as I am President, I will continue to lead in support of freedom everywhere, not out of arrogance, not out of altruism, but for the safety and security of our children. This is a fact: strength in the pursuit of peace is no vice (Bush, 1992).

Ao passo que essa visão da nova ordem mundial adquiria o sentido de articulação de anseios de uma sociedade global, também não deixava de estar vinculadas aos interesses dos Estados Unidos. De acordo com as palavras do presidente Bush, os interesses norte-americanos são mais bem servidos em um mundo no qual a democracia e os seus ideais são generalizados (Bush, 1992). Desse modo ele procurava demonstrar aos cidadãos americanos, e ao restante do mundo, que trataria segurança nacional e força econômica como assuntos indivisíveis. Ou seja, sua prioridade seria: a promoção de uma economia forte, próspera e competitiva; a garantia de acesso aos mercados estrangeiros, energia, recursos minerais, oceanos e espaço; e a promoção de um diálogo para proporcionar a abertura do sistema econômico internacional (Bush, 1991a).

Essa sensação de que uma nova era se conformava ecoava também nos círculos acadêmicos norte-americanos. O novo cenário ganhara dimensão internacional nas palavras de Charles Krauthammer (1990) ao proclamar o “momento unipolar”. Período em que a única superpotência mundial, os Estados Unidos, estava claramente em uma condição de superioridade em relação ao restante da comunidade internacional:

On December 26, 1991, the Soviet Union died and something new was born, something utterly new — a unipolar world dominated by a single superpower unchecked by any rival and with decisive reach in every corner of the globe. [...] It has been assumed that the old bipolar world would beget a multipolar world with power dispersed to new centers in Japan, Germany (and/or “Europe”), China and a diminished Soviet Union/Russia. [This is] mistaken. The immediate post-Cold War world is not multipolar. It is unipolar. The center of world power is an unchallenged superpower, the United States, attended by its Western allies (Krauthammer, 1990, p. 01).

E a década que seguiu parece ter confirmado as expectativas de Krauthammer. Ao longo dos anos 1990 a disparidade de poder entre os Estados Unidos e seus

os soviéticos são o foco do mal no mundo moderno, pois possuem um impulso agressivo em constituir um império do mal” (Reagan, 1983).

potenciais desafiantes no cenário internacional parecia se encontrar em níveis sem precedentes. O colapso da União das Repúblicas Soviéticas impulsionou a Rússia a um declínio econômico e militar do qual ainda busca se recuperar. O Japão conheceu um período de recessão e sofre com a estagnação de seu crescimento econômico. Ao passo que a Alemanha se dedicou à consolidação da reunificação nacional e à integração européia, que carece ainda de instrumentos de defesa e de política externa comuns capazes de a alçarem à condição de desafiante à posição norte-americana. Como observado por Brooks e Wohlforth, se trata realmente de uma condição de unipolaridade norte-americana:

The United States has overwhelming nuclear superiority, the world's dominant air force, the only truly blue-water navy, and a unique capability to project power around the globe. And its military advantage is even more apparent in quality than in quantity. The United States leads the world in exploiting the military applications of advanced communications and information technology and it has demonstrated an unrivaled ability to coordinate and process information about the battlefield and destroy targets from afar with extraordinary precision. Washington is not making it easy for others to catch up, moreover, given the massive gap in spending on military research and development (R&D), on which the United States spends three times more than the next six powers combined" (2002, p. 21-22).

Nesse contexto, é possível observar que o fim da Guerra Fria oferecia pela terceira vez no século aos Estados Unidos a oportunidade de construir uma nova ordem internacional de acordo com seus valores e interesses⁵³. Contudo, segundo Kissinger (1994), ao contrário de Wilson – contido pelo isolacionismo do povo americano, e de Truman – enfrentado pelo stalinismo, George Bush tinha o privilégio de não conhecer limites para a atuação da “agora única superpotência”, com capacidade de intervir em qualquer parte do globo.

Não obstante, o próprio Kissinger alerta para os perigos dessa nova condição do país, uma vez que “no mundo unipolar os Estados Unidos não estão em melhores

⁵³ É importante ressaltar que esta não é uma visão consensual. Autores como Huntington discordam dessa visão de mundo unipolar: “atualmente há uma única superpotência. Mas isso não significa que o mundo seja unipolar. Um sistema unipolar teria apenas uma superpotência, nenhuma potência de importância significativa e muitas potências de menor grandeza. Dessa forma, a superpotência teria condições de resolver com eficácia questões internacionais importantes, e nenhuma combinação entre outros Estados seria capaz de evitar as decisões assim tomadas”. Nessa situação, a superpotência para agir na resolução das questões internacionais não requer a colaboração de outros estados importantes. O que, segundo ele, não ocorre na prática. Para o autor, a política internacional contemporânea representa um estranho modelo de características híbridas, um sistema unimultipolar, constituído por uma superpotência e diversas potências altamente significativas. Para a resolução de questões internacionais, faz-se necessária a coalizão entre os Estados de maior relevância (Huntington, 2000, p. 136)

condições de ditar a agenda global unilateralmente”⁵⁴. Visão também corroborada por Layne quando afirma que:

[...] a decadência do poder soviético, o único capaz de desafiar os Estados Unidos, ofereceu a oportunidade de usar toda sua capacidade de exercer controle sobre todo o mundo e modelar o sistema político internacional com o objetivo de ampliar seu poder. [...] quando tais riscos parecem baixos e as potenciais recompensas altas, Estados com grande quantidade de poder geralmente sucumbem pela tentação de usá-lo. Desde os anos da Guerra Fria os Estados Unidos têm estendido tanto sua estratégia, pois têm os motivos, meios e oportunidade de fazê-lo (2006, p. 02).

Mas o objetivo de solidificar a hegemonia mundial parecia estar muito bem traçado na condução da política externa do país. Ao longo da década de 1990 a estratégia de liderança internacional fundamentada no liberal internacionalismo continuara em vigor. A administração de George Bush, assim como posteriormente a de Bill Clinton, foi marcada pela tentativa de articulação de uma ordem mundial que oferecesse uma visão positiva de alianças e parcerias internacionais construídas em torno de valores comuns e interesses compartilhados, que prolongariam ainda a responsabilidade norte-americana sobre a garantia da estabilidade da ordem internacional⁵⁵ (Ikenberry, 2002). O resultado da Guerra Fria era visto como uma oportunidade histórica para que os Estados Unidos pudessem direcionar e pressionar outros países em direção à democracia e ao livre-comércio.

Because almost all countries pay lip service to democratic values, U.S. leaders can readily believe that now is the best time for the United States to remake the system in its own image. The key is to lead other states and societies to become liberal democracies and respect individual rights, the law, and their neighbors. All instruments are to be deployed to this end: military power, covert action, nongovernmental organizations, and diplomacy, which is to be reorganized to support a “transformational” program (Jervis, 2006, p. 12).

⁵⁴ Para autores dessa corrente, quando as grandes potências adotam grandes estratégias de maximização de poder elas se tornam menos e não mais seguras. Primeiro, devido aos custos dessa opção, ampliados pela super-extensão imperial; e segundo, devido ao equilíbrio que tentará ser alcançado a partir de alianças pelas outras potências (Waltz, 1979). A melhor saída para o exercício do poder norte-americano nesta nova ordem que se constituía se daria a partir do equilíbrio externo, ou *Offshore ballancing*. Para Layne (1997, p. 116) “como um grande poder insular em um mundo multipolar, os Estados Unidos teriam estrategicamente uma mão livre, pois embora tivessem que entrar em coalizões temporárias, iriam se desengajar dos relacionamentos permanentes”.

⁵⁵ Cada vez mais, a ideia de uma sociedade internacional com valores, normas e instituições compartilhadas (Bull, 1977) parece ser a tônica do discurso norte-americano para a conformação da ordem internacional. “Tonight, as I see the drama of democracy unfolding around the globe, perhaps we are closer to that new world than ever before. The future is ours to influence, to shape, to mold. While we must not gamble that future, neither can we forfeit the historic opportunity now before us. [...]” (Bush, 1991b). “We still have responsibilities around the world. We are the world’s only superpower. This is still a dangerous and uncertain time [...]” (Clinton, 1993).

Para Diamond (1992), a possibilidade de construção de um mundo, de fato, à sua imagem e semelhança, era o objetivo que pretendiam os norte-americanos desde o fim da Segunda Guerra:

Not since the end of the World War II has the Western democracies had such an opportunity to shape the political nature of the world. By promoting democracy abroad, the United States can help bring into being for the first time in history a world composed mainly of stable democracies (p. 27).

Tudo isso seria possível, uma vez que, além da indiscutível superioridade em termos de capacidade militar e estratégica obtida pelos Estados Unidos, o final da Guerra Fria também coincidia com a difusão do seu idioma, sua cultura e seus produtos pelo mundo inteiro⁵⁶.

O dólar americano tornou-se o padrão das finanças internacionais; a língua norte-americana, a língua franca dos negócios internacionais; e a cultura e os produtos de consumo norte-americanos dominaram a mídia e os mercados mundiais. Os Estados Unidos não são apenas a única grande potência: seus valores constituem um consenso global, e o país domina, em grau sem precedentes, a formação da primeira civilização verdadeiramente global que nosso planeta já conheceu (Mead, 2001, p. 32).

Valores expressos na cultura, na política e economia doméstica e no comportamento internacional passaram a figurar como modelo de reorganização dos países mundo afora. A expansão do liberalismo, representado pelo capitalismo de livre-mercado e pela democracia, se torna o mote da atuação dos Estados Unidos no exterior (Berger, 1999). Ferramentas indispensáveis para solidificar sua condição de líder da sociedade internacional, mas, sobretudo, para conduzir seu processo de recuperação econômica. E essa recuperação, que se inicia com as novas características da ordem internacional, aberta à economia e gerando um mercado global foi acelerada a partir da redefinição das estratégias de atuação dos Estados Unidos, que consolidou sua ordem hegemônica com o respaldo do discurso de apoio ao livre-mercado, à democracia e aos direitos humanos.

2.2.1 – Redefinindo as Estratégias da Hegemonia

Ao final da Guerra Fria, a formulação da política externa norte-americana ficaria condicionada pela combinação de valores *hamiltonianos* e *wilsonianos*. A

⁵⁶ The United States has shaped the way people have worked, fought, prayed, and played in many places far from its shores. Because the American era coincided with (and indeed helped cause) the technological and economic revolutions of the twentieth century, the impact of the United States has spread faster and deeper than did the impact of its predecessors (Mead, 2009).

derrota do principal rival do capitalismo, a disseminação global da lógica do mercado e a maior preponderância de instituições econômicas multilaterais forjaram a construção de um sistema de comércio mundial que se beneficiava da difusão da democracia liberal. Estes passaram a ser os principais temas da diplomacia estadunidense. Em certa medida, como observa Pecequillo (2005), mantinham-se as inspirações tradicionais do interesse norte-americano, sem uma quebra ou ruptura total com o padrão anterior.

Ainda que o fim da Guerra Fria tenha representado o esgotamento da estratégia de contenção, os interesses norte-americanos em relação à estabilidade da ordem internacional permaneceriam vinculados à estabilidade do ambiente internacional. Sua segurança e prosperidade permaneciam como os principais condicionantes da política externa dos Estados Unidos. A expansão e a maximização dos interesses políticos, econômicos e de segurança são traçadas a partir da disseminação da democracia e da promoção dos valores e princípios de uma ordem econômica internacional aberta. A manutenção de sua liderança é concentrada no fortalecimento e aprofundamento dos arcahouços institucionais que a reproduzem em escala mundial. A doutrina de engajamento e expansão acaba por substituir a contenção (Pecequillo, 2005).

Todavia, por mais que os interesses permanecessem essencialmente os mesmos, a nova realidade demandaria uma nova estratégia. Sobretudo, por se tratar de uma realidade na qual se perde a referência de um inimigo claro à estabilidade da ordem internacional, restringindo a possibilidade de ação unilateral norte-americana. Frente a esse quadro, o estabelecimento de códigos morais e de conduta, ancorados em organizações e regimes internacionais, e referentes a questões de dimensão universal, como meio ambiente, desenvolvimento sustentável, democracia, direitos humanos, narcotráfico e terrorismo internacional passam a figurar como novos temas de engajamento do país⁵⁷. É uma forma de exercício e reafirmação de sua liderança de forma menos onerosa (Vizentini, 2004).

⁵⁷ Na primeira década do pós-Guerra Fria as Nações Unidas organizaram uma série de conferências internacionais que enfatizavam a nova dimensão adquirida pelos temas sociais na agenda global, estando entre as principais a CNUMA/Eco-92, no Rio de Janeiro, a II Conferência Mundial para os Direitos Humanos de 1993, em Viena, a Conferência sobre População de 1994, no Cairo, a Conferência sobre Desenvolvimento de 1995, em Copenhague, entre outras (Alves, 2001). Estes temas de engajamento internacional foram sistematizados pelo Departamento de Estado no *United States Strategic Plan for International Affairs* (U.S.D.S., 1999), mas já faziam parte da redefinição da estratégia de segurança nacional e de auxílio externo do país desde o início dos anos 1990.

A difusão de valores conjugada à expansão de interesses norte-americanos mundo afora tinha por objetivo tornar compatíveis interesses nacionais dos Estados Unidos a interesses da sociedade internacional. Desse modo, a ação norte-americana redefiniu o ambiente internacional e direcionou, ao projetar sua influência nos regimes e mecanismos de governança global, as interações políticas e econômicas à comunidade internacional a partir da aceitação e reprodução de seus anseios políticos e econômicos. Nesse sentido Ramalho afirma que:

[...] o desafio, mundo afora, já não consiste em conquistar territórios e subjugar povos; menos ainda em recolher espólios de guerra ou extorquir antigos adversários. Trata-se, pelo contrário, de celebrar contratos em função de normas aceitas por todos e percebidas como universais; normas construídas, contudo, sobre valores mercantis. Assim, consolida-se uma estrutura normativa de alcance global, a que voluntariamente aderem governos e outros agentes na esfera internacional, quase todos sem ao menos questionar os valores embutidos nas normas desenhadas para uma sociedade atomizada, em que apenas a expectativa de cumprimento dos contratos fornece perspectiva de auto-contenção do uso da força, que passa a funcionar como principal instrumento de regulação eficaz dos níveis de violência. (Ramalho, 2006, p. 82)

Deve-se ressaltar que, mesmo à medida que estes regimes e mecanismos de governança global adquiriam certo grau de autonomia no gerenciamento de suas funções, muitas vezes divergindo ou se distanciando da influência/pressão exercida pelos Estados Unidos, os interesses nacionais norte-americanos sempre estiveram explícitos e defendidos em seus documentos e estratégias de segurança e política externa. As precauções necessárias para a manutenção da hegemonia norte-americana estavam presentes em documentos oficiais preparados pelo Departamento de Estado, pelo Departamento de Defesa e pela Casa Branca desde 1989, tendo como eixos centrais:

- Manter a liderança internacional para a preservação de um ambiente internacional estável no qual passam a ser garantidas a inviolabilidade do território americano e a expansão de seus valores e interesses no sistema;
- Evitar o surgimento de potências regionais hegemônicas na Eurásia e a emergência de conflitos internos nesta área que possam desestabilizar o equilíbrio de poder mundial e, conseqüentemente, a posição americana;
- Combater as ameaças de segurança, assegurando o bem-estar da sociedade norte-americana, com especial destaque às realidades do pós-Guerra Fria e aos perigos transnacionais como a proliferação das armas de destruição em massa, os riscos ambientais, o terrorismo internacional, o narcotráfico e a imigração ilegal;
- Disseminar a democracia e o livre mercado; (NSC, 1991)

De acordo com Gaddis (1990), pela primeira vez no último meio século nenhuma potência ou coalizão de potências representam uma ameaça a segurança dos Estados Unidos. Contudo, a ausência de um perigo claro e presente não significa garantia de que ameaças não existam. Para orientar o reconhecimento de potenciais ameaças, os *policy makers* norte-americanos colocaram em prática uma nova forma de classificação de prioridades nacionais na área de segurança: **nível A**: graves ameaças à sobrevivência: proliferação nuclear, armas de destruição em massa, terrorismo, Rússia e China; **nível B**: ameaças iminentes aos *nossos* interesses, mas não à *nossa* sobrevivência: situação de conflito na península coreana e no golfo pérsico; **nível C**: importantes contingências que afetam indiretamente a segurança dos EUA, mas não ameaçam diretamente os interesses americanos, como: Bósnia, Somália, Ruanda, Kosovo, Haiti.

Os aspectos que caracterizam a nova ordem internacional, sobretudo os referentes à unipolaridade e à superioridade militar incontestada alcançada pela aliança liderada pelos Estados Unidos, a OTAN, também colocam na ordem do dia o debate acerca de qual modelo seria mais apropriado para garantir a preponderância da liderança dos Estados Unidos no novo contexto internacional. Segurança cooperativa, engajamento seletivo ou primazia. Na prática, todos os modelos possuirão a mesma orientação estratégica, definida por Brzezinski (1997) como: impedir a coalizão entre as potências mais poderosas nas questões de segurança e preservar sua dependência; manter a submissão e obediência das chamadas nações tributárias e prevenir a unificação das ameaças.

A segurança cooperativa, historicamente, já não faz parte dos planos de adoção de estratégia para a política externa do país, uma vez que alianças políticas tendem a limitar o escopo e a liberdade de ação, impondo custos e freios aos interesses especificamente nacionais (Wohlforth, 1999). Ademais, o engajamento seletivo e a primazia, ao contrário da segurança cooperativa que reflete uma ordem multipolar, são mais característicos à unipolaridade⁵⁸ do pós-Guerra Fria. Trata-se da oposição de dois modelos que visam manter a estabilidade da ordem internacional, sobretudo valorizando

⁵⁸ Como observa Wohlforth, a unipolaridade se trata de uma condição objetiva, não de uma opção estratégica: Unipolarity can be made to seem expensive and dangerous if it is equated with a global empire demanding U.S. involvement in all issues everywhere. In reality, unipolarity is a distribution of capabilities among the world's great powers. It does not solve all the world's problems. [...] Maintaining unipolarity does not require limitless commitments (Wohlforth, 1999, p. 40).

os interesses norte-americanos, e desencorajando outras potências a acreditarem e investirem na própria capacidade de proteção de seus interesses (Ruggie, 1994). Representa, na prática, a escolha entre o papel dos Estados Unidos como gestores hegemônicos ou como um comando imperial (Tavares, 1997).

2.2.2 – *Projetando a Dominação Imperial*

A possibilidade de orquestrar a ordem internacional em dimensão global pela primeira vez na história do país colocou os Estados Unidos frente a uma realidade distinta daquela emergente no pós Guerra: gerar legitimidade para suas ações sem se contrapor a um inimigo ou ameaça. Para reorientar seu papel internacional, tanto no campo econômico como no político-militar, os Estados Unidos tiveram que redesenhar sua estratégia internacional e adotar uma nova forma de atuação, carregada de justificativas ideológicas e morais. Ambas seriam fundamentais para o exercício de coordenação da liderança do país através do modelo econômico-financeiro que Peter Gowan chama de Regime Dólar-Wall Street:

[...] o projeto global americano no pós-Guerra Fria envolvia duas novas formas de reunir os países sob a liderança americana e de firmar a ascendência econômica dos Estados Unidos: transformação do ambiente interno dos países a partir do neoliberalismo; transformação do ambiente externo pela globalização (Gowan, 1999).

Essas justificativas visavam proporcionar uma ordem internacional aberta e integrada, baseada nos princípios do capitalismo e da democracia que na prática contemplariam os interesses norte-americanos. Dois modelos distintos de atuação externa, como definido por Tavares (1997), portanto, se apresentaram: a gestão hegemônica, apoiada pelos liberais internacionalistas; e o comando imperial, sustentado pelos neoconservadores. A seu modo, ambos tinham o mesmo objetivo de reorganizar as linhas da hegemonia frente à realidade que se configurava como unipolar. Ou, como nas palavras de Ignatieff (2003), pretendiam carregar o “fardo do império” que se constituía⁵⁹.

Apesar da acirrada disputa entre os modelos de orientação da política externa norte-americana, tanto na academia quanto nas disputas político-eleitorais, a opção dos

⁵⁹ Como observa Ignatieff (2003), “que palavra a não ser império descreve melhor a coisa importante em que a América do Norte está se convertendo? Ser um poder imperial significa fortalecer esta ordem mundial e fazê-lo em função do interesse norte-americano”.

liberais internacionalistas por uma gestão hegemônica, que já era sinalizada pelos discursos de George Bush, predominou com a vitória dos democratas e a ascensão de Bill Clinton à presidência nos primeiros anos da década de 1990.

Influenciados pelo grupo de analistas que critica a ação unilateral – ou em forma de coalizões *ad hoc* – em assuntos internacionais, os democratas impulsionaram a reformulação da política externa dos Estados Unidos em direção a uma grande cooperação global, entendendo que a cooperação poderia garantir a longevidade da primazia norte-americana: “a partir da criação de regimes internacionais e organizações, Washington pode embutir seus valores e interesses em instituições que irão modelar e constranger os países por décadas, independentemente das vicissitudes do poder americano” (Wittkopff; McCormick, 2004).

Nesse sentido, o comportamento político, econômico, cultural e diplomático do país deveria ser condizente com os regimes de governança global multilaterais. Por outro lado, tais regimes representariam uma extensão dos interesses norte-americanos, como pontuado por Anthony Lake, assessor presidencial para assuntos de segurança nacional: “nós devemos promover a democracia e a economia liberais para que elas protejam nossos interesses e nossa segurança” (Lake, apud Decornoy, 1993).

Essa posição seria capaz de gerar a homogeneização de comportamentos, procedimentos, normas, regras e instituições (Krasner, 1983) contribuindo na medida necessária para consolidar estruturas produtivas e comerciais, opções de parceria política em aspectos econômicos e militares, e demais situações que abrangem costumes, e modos de operacionalização na sociedade internacional. Um importante instrumento para a consolidação da nova ordem mundial global, sob a gestão hegemônica norte-americana estaria se cristalizando em definitivo.

O multilateralismo seria, não obstante, um instrumento coerente para a concretização de um objetivo geopolítico bem definido: reorganizar a ordem internacional de acordo com os imperativos institucionais e legais tal qual a sociedade americana em seu âmbito doméstico. Justificado pelos liberais internacionalistas,

[...] not just because we are the first global power in history that is not an imperial power. It's because for 50 years, we have consciously tried to define and pursue our interests in a way that is consistent with the common good – rising prosperity, expanding freedom, collective security. [...] Some people

say that's forcing our values on the world. But when we promote democracy, we are promoting a system of government that allows the people of other nations to choose their own destiny according to their own values and aspirations (Berger, 1999).

Essa perspectiva se reflete no governo democrata de Clinton a partir de uma agenda política organizada em torno do resgate e do fortalecimento das organizações internacionais, do comércio global e da construção de uma comunidade democrática mundial (Ikenberry, 1999). Além de configurarem fins em si mesmo, tais objetivos, fortalecidos pelo apoio e incentivo à democratização, respeito às regras do direito e proteção dos direitos humanos, visam angariar aliados e expandir o acesso a mercados e negócios, ampliando, além de tudo, a esfera de liderança e segurança norte-americana.

[...] Desde que tomei posse, tenho enfatizado minha convicção de que os Estados Unidos têm uma oportunidade histórica de ajudar a aproximar o mundo em seu conjunto dos princípios básicos da democracia, mercados abertos, lei e compromisso com a paz. Se nós aproveitarmos essa oportunidade, poderemos garantir que nossa economia possa continuar crescendo, nossos trabalhadores terão acesso a empregos melhores e nossa liderança será sentida em qualquer lugar em que os interesses dos Estados Unidos estiverem envolvidos (Albright, 1997).

Para isso, se tornou fundamental a estratégia de engajamento e expansão proposta pela doutrina de segurança nacional da administração Clinton. Como observam Posen e Ross (1996), seus “defensores propõem agir coletivamente, por meio de instituições internacionais o quanto for possível. Eles presumem que as democracias acharão mais fácil trabalhar juntas em regimes de cooperação do que fariam estados com políticas domésticas menos avançadas”. Através dela ganhavam vigor a expansão da ordem e a reprodução do experimento norte-americano. Desse modo, seria possível a construção de um sistema multilateral em que a hegemonia se reafirmava a baixo custo político doméstico e internacional. Possibilitando que fossem atingidos os objetivos nacionais do país em seus três eixos principais: segurança, prosperidade (livre-comércio) e democracia (NSC, 1995).

Para garantir respaldo a esta receita de conjugação entre a expansão dos valores democráticos e o multilateralismo com a concretização dos interesses nacionais, o Departamento de Estado definiu algumas diretrizes para o engajamento global do país: suporte aos processos de transição política democrática; reconhecimento e aceitação da democracia como direito humano universal; promoção do respeito aos direitos humanos; promoção do respeito e vigência dos direitos trabalhistas, e apoio e

assistência preferencial aos países com sistemas políticos democráticos (U.S.D.S., 1999).

O envolvimento global norte-americano estaria refletindo o pensamento dos liberais globalistas, considerados por alguns (Johnson, 2004) como defensores de um “imperialismo com fins humanitários”, que se caracteriza por buscar uma ordem internacional segura, financiada pela expansão dos regimes democráticos. De acordo com essa estratégia, “comparadas às ditaduras, as nações democráticas têm mais probabilidade de serem estáveis, são mais capazes de lidar com o estresse financeiro; são sócios comerciais mais confiáveis e com menor probabilidade de gerar refugiados ou contribuir para outros problemas globais” (U.S.D.S., 1999). Todavia, este “imperialismo com fins humanitários” não se trata de envolvimento humanitário em toda e qualquer situação compatível com tal, reflete a relevância do caso para o interesse norte-americano:

[...] (1) Se cresce o provável ou efetivo custo humano de permanecer indiferente ou de limitar a resposta norte-americana a outros instrumentos políticos, especialmente quando se aproxima do genocídio; (2) se uma missão pode ser projetada para salvar vidas sem provocar baixas americanas significativas; (3) se é possível contar com outros países ou organizações para ajudar financeiramente e militarmente; e (4) se outros interesses nacionais mais importantes não seriam danificados pela intervenção ou pela não intervenção (Haass, 1997, p. 168).

Ou seja, mesmo privilegiando uma postura internacional baseada em um código de conduta liberal, centrado no multilateralismo das instituições e na potencialidade dos valores alcançado pelo seu *soft power*⁶⁰, a postura de gerência da hegemonia proposta pelos liberais não rompe com o tradicional aspecto de privilégio dos interesses norte-americanos frente à realidade global. Ainda que dêem o suporte necessário às organizações internacionais para não assumirem o papel de polícia do mundo, os liberais internacionalistas se valem dos instrumentos necessários e disponíveis para exercer liderança, compartilhar responsabilidades e sustentar a posição hegemônica norte-americana.

⁶⁰ Cabe a distinção feita pelos liberais entre poder e autoridade para o exercício da hegemonia. We must remember that there is a difference between power and authority. Power is the ability to compel by force and sanctions; there are times we must do so, but as a final, not a first, resort. Authority is the ability to lead, and we depend on it for virtually everything we try to achieve. Our authority is built on very different qualities than our power: on the attractiveness of our values, on the force of our example, on the credibility of our commitments and on our willingness to work with and stand by others (Berger, 1999).

Do outro lado do debate figurava o projeto dos triunfalistas, os neoconservadores, que enxergavam no comando imperial a melhor possibilidade de realização das aspirações norte-americanas na ordem que se constituía. Ao privilegiar as estratégias de consolidação de instituições de governança global e orientar sua política externa para os temas sociais e de engajamento multilateral, a administração Clinton passou a receber severas críticas do “grupo duro” dos neoconservadores, os quais aliados a algumas figuras do partido republicano, cada vez mais davam mostras de que sua atuação internacional seria diametralmente oposta à liberal internacionalista dos democratas (ao menos no que se refere a táticas e discursos de plano de ação).

Temas com comércio e estabilização financeira global, desenvolvimento social, desigualdade global, narcotráfico e meio ambiente não pareciam estar nos planos daqueles que tem uma visão mais estreita de segurança internacional (Chollet; Goldgeier, 2008). Para eles, como destaca Pecequillo (2005) a estratégia de hegemonia deve ter por objetivo não somente preservar a estabilidade global, como também garantir a sua posição de supremacia, com presença abrangente no sistema atuando em todos os níveis e acontecimentos. Segundo alguns dos principais mentores da estratégia dos neoconservadores:

The first objective of U.S. foreign policy should be to preserve and enhance that predominance by strengthening America's security, supporting its friends, advancing its interests, and standing up for its principles around the world (Kristol; Kagan, 1996).

Diante disso, os americanos devem preencher o vácuo de segurança deixado pelo fim da Guerra Fria, e que segundo os neoconservadores, a administração Clinton não soube ocupar e permitiu que se ampliasse, representando uma faceta frágil do poderio estadunidense. Os neoconservadores, portanto, defendem um domínio irrestrito e unilateral do mundo pelos americanos, uma vez que vivem o chamado momento (nesta altura, já considerado por eles como “era”) unipolar. Segundo Krauthammer (2002), os Estados Unidos ocupa posição de reformar normas, alterar expectativas e criar uma nova realidade.

Optando pela supremacia, capaz de garantir o “comando imperial”, Russell e Tokatlian (2008) observam que a estratégia norte-americana passaria a contemplar o fundamento básico de que: “só a liderança norte-americana é capaz de assegurar a ordem e a paz internacionais”. Nesse sentido, não deveria tolerar nenhum *peer*

competitor, tampouco se submeter a alguma regra ou instância multilateral ou de governança global, capaz de limitar seus movimentos. Somente a capacidade de ação unilateral dos Estados Unidos pode assegurar sua proteção eficaz. Conseqüentemente, ainda como analisaram Russell e Tokatlian:

[...] a diplomacia coercitiva transforma-se no mecanismo, por excelência, de vinculação com terceiros países, mesmo os mais próximos. A coerção prima sobre a lógica persuasiva ou de cooptação, que é reservada exclusivamente para os países que aceitarem as opções estratégicas e táticas da superpotência nos âmbitos político, econômico e militar, tanto no nível global quanto regional. (2008, p. 60).

A unipolaridade da ordem internacional se refletiria em todos os componentes possíveis (Wohlforth, 1999), garantindo a preponderância econômica, militar, geopolítica e tecnológica dos Estados Unidos. O objetivo dos unilateralistas é, portanto, transformar, de fato, o momento unipolar em uma era unipolar. Uma vez que no ambiente anárquico do sistema internacional as leis e as diretrizes internacionais não são dignas de confiança, a verdadeira segurança, a defesa e a promoção da ordem liberal ainda dependem da posse e do uso do poderio militar, que não deveria encontrar hesitação em ser utilizado pela principal potência do sistema (Kagan, 2003).

Além de assuntos de segurança nacional relacionados à defesa do território, uma série de ameaças – proliferação de armas, terrorismo, conflito étnico e religioso, crime organizado, tráfico de drogas e degradação ambiental – desafia interesses dos Estados Unidos e embaça as linhas divisórias tradicionais entre assuntos domésticos e externos. Seria este o contexto ideal para a aplicação da ação de força do país, demonstrando que a garantia da ordem e estabilidade global depende de sua regulação.

Os eventos que se iniciaram com a queda do muro de Berlim em 9 de novembro de 1989 (9/11) representaram uma era da incerteza e oportunidade (Chollet; Goldgeier, 2008) para a reformulação de uma estratégia de atuação hegemônica norte-americana. A partir dali se constituiria uma nova forma de império, um império que já não requer definição territorial, visto que a autoridade é exercida diretamente sobre o povo, não sobre o território (Strange, 1986; Negri; Hardt, 2001).

Refere-se a um período em que os debates se deram em torno da promoção afirmativa de princípios básicos à sociedade norte-americana. Fossem eles propostos ao modo do internacionalismo dos liberais ou da afirmação da primazia como para os

neoconservadores, a tônica dessa perspectiva tem sido evitar, cada qual a seu modo, o declínio da hegemonia e do império americano. Mas essa realidade se transforma, violentamente, com os eventos de 11 de setembro de 2001.

3. A ADMINISTRAÇÃO GEORGE W. BUSH E O PAPEL DA GUERRA CONTRA O TERROR NA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS

Como fora observado ao longo do capítulo anterior, uma política externa centrada na promoção afirmativa de princípios básicos da sociedade norte-americana, e por ela considerados universais, foi colocada em prática pelos governos dos Estados Unidos a partir do pós-Guerra, fossem eles liberais ou conservadores, representados pelos democratas ou pelos republicanos. O objetivo de seus formuladores sempre foi o de preservar ao máximo a condição alcançada pelos Estados Unidos ao final da Segunda Guerra Mundial.

Diante desse quadro, tornou-se fundamental aos norte-americanos evitar todas as formas de declínio da hegemonia e do império que se erguia, sobretudo a partir de ações que visam combater os sintomas, porém não as causas da desordem mundial (Ayerbe, 2005; Todd, 2003; Harvey, 2004; Mann, 2006). Buscaram fazer isso ao longo de toda a segunda metade do século XX projetando seus valores a partir da ampliação de seus poderes nacionais:

- Poder militar: proposição de sua aliança militar (via OTAN) como preferível ao isolamento ou às alianças propostas por outros países;
- Poder político: criação de um consenso entre os países desenvolvidos em relação à superioridade de seu regime liberal-capitalista;
- Poder ideológico: defesa da “liberdade” contra a “tirania” através do fortalecimento dos regimes democráticos e combate ao comunismo;
- Poder cultural: atração pela sociedade de consumo e pelo *american way of life*;
- Poder econômico: domínio das escalas produtivas e do mercado financeiro, e prioridades aos investimentos externos diretos;

Desse modo é que os Estados Unidos conseguiram sustentar sua proeminência no cenário internacional ao longo de toda a segunda metade do século XX. Mais que isso, prepararam o terreno para consolidar esse papel ao final da Guerra Fria, quando o declínio da União Soviética, supostamente único rival à altura (nos campos militar e ideológico), proporcionou ao país a possibilidade de implementar em escala global todas as suas ambições e objetivos de política externa.

Todavia, nunca é desnecessário lembrar que a política externa dos Estados Unidos desde o pós-Guerra é marcada por um internacionalismo liberal, fundamentado no institucionalismo. Ainda que devam ser consideradas as ressalvas levantadas por

Robert Cox (1986; 1994) acerca do papel das instituições internacionais para a manutenção de interesses domésticos (que quase sempre trabalham de maneira vinculada, em função destes), não se deve esquecer que a hegemonia norte-americana se construiu baseada em um consenso que incluía, no mínimo, as elites de todos os países que compunham o mundo ocidental, em um primeiro momento, e a comunidade internacional como um todo – salvo algumas poucas exceções – com a derrocada do bloco soviético.

Nesse sentido, a despeito de algumas nuances impositivas durante os anos 1980, nos governos de Ronald Reagan, pode-se afirmar que no período 1945-2000 os interesses nacionais norte-americanos foram alcançados através de uma política externa que buscou, e quase sempre conseguiu, conduzir os interesses da comunidade internacional a uma conciliação com seus objetivos particulares⁶¹. Portanto, a questão a ser trabalhada ao se pensar a ordem internacional contemporânea diz respeito à ruptura dessa tradição. Ou seja, determinar o momento em que há uma alteração desse *modus operandi*, mudança que passa a colocar em xeque a posição dos Estados Unidos, de defensor dos interesses da sociedade global, e o identifica como uma nação imperial, que se aproveita de sua condição de superpotência para determinar os rumos da política internacional de acordo com seus interesses particulares, não mais identificados como universais pelo restante da comunidade internacional.

Usualmente, é caracterizada como marco dessa ruptura a ascensão de George W. Bush à presidência, em 2001. Sobretudo, pelo perfil unilateral de seus discursos e ações já no início de seu mandato. Porém, faz-se necessário compreender as condições políticas, ideológicas e materiais que levam a George W. Bush e sua equipe de governo a romperem com uma tradição que havia se consolidado ao longo de meio século. Para isso, a compreensão da composição política e da fundamentação ideológica da equipe de governo republicana, tal qual uma rápida análise dos antecedentes à ascensão de W. Bush à presidência, é fundamental.

Os anos 1990 são considerados como o momento de afirmação dos Estados Unidos como potência global no mundo unipolar. Não obstante, o exercício de seu

⁶¹ Deve-se notar, como sugerem Russell e Tokatlian (2008) que apesar do recurso retórico constante, “o multilateralismo jamais foi um substituto da própria política dos Estados Unidos em sua frente externa. No máximo foi um complemento parcial ou circunstancial de acordo com certas áreas temáticas e determinadas conjunturas” (p. 61).

poder nesse mundo unipolar era consubstanciado através de sua atuação em instituições multilaterais ou sua participação em regimes internacionais. Esse período representou o ápice do projeto do internacionalismo liberal: crescimento econômico sustentado; expansão do núcleo de alianças institucionais desenvolvidas durante a Guerra Fria; impulso à liberalização dos mercados e das economias fechadas a partir da OMC; desenvolvimento de acordos e tratados bilaterais de livre-comércio; intervenções humanitárias sob chancela de instituições internacionais; (Walt, 2002). Nesse contexto, o projeto do Estado, que englobava os ideais de segurança nacional, prosperidade econômica, fluxos de cidadãos de negócios americanos mundo afora, defesa do império da lei, expansão dos valores da democracia e da segurança humanitária global (U.S.D.S., 1999) estavam todos sendo contemplados, fazendo com que os Estados Unidos usufríssem da condição de “liderança moral”, de “hegemonia benevolente”. Situação que fortalecia interna e externamente a figura do presidente Bill Clinton e do partido Democrata.

Em contrapartida, o partido republicano buscava se reerguer após a tentativa frustrada de reeleição de George H. Bush, em 1992. Para isso, reforçou as bases de sua aliança com um grupo político numericamente pequeno, porém extremamente bem articulado e tecnicamente competente, os neoconservadores. Estes traziam consigo, desde meados dos anos 1980, uma plataforma eleitoral que não se sentia contemplada com as políticas domésticas, sobretudo as sociais de cunho liberal, implantadas por Clinton e os democratas: a direita religiosa conservadora. Somava-se a eles ainda, um grupo que se sentia alijado pela condução da política externa norte-americana naquele momento, os representantes do Complexo Industrial Militar. Desse modo, o grupo político que se organiza em torno do partido Republicano, e que sustenta George W. Bush na disputa pela presidência, era altamente heterogêneo. Composto por republicanos moderados, conservadores religiosos, neoconservadores e *lobbistas* da indústria militar e energética, este grupo tinha em comum o desejo de alterar as políticas do país, seja em âmbito doméstico, seja em âmbito internacional.

Dessa maneira, é possível perceber que, em um primeiro momento, a composição da equipe de governo de George W. Bush é consequência desse grande arranjo político de oposição aos democratas e aos liberais internacionalistas. A indicação de Dick Cheney para a vice-presidência, Collin Powell para o departamento

de Estado e Donald Rumsfeld para o departamento de Defesa reflete essa acomodação de distintos interesses.

Contudo, no que tange aos objetivos de política externa de W. Bush fica evidente que se concentravam na garantia da confiança junto aos militares e na maior possibilidade de redução da vulnerabilidade a ameaças externas. Evidente no sentido dos recursos retórico e prático ao unilateralismo. W. Bush estava preocupado em guiar sua política externa de acordo com o interesse nacional norte-americano a qualquer custo. Como afirmam Chollet e Goldgeier (2008), o pensamento dos conselheiros de W. Bush era de que a emergência de novas potências mundiais deveria ser contida, se não fosse pelos controles diplomáticos ou comerciais, pelo incremento das capacidades militares. Posição que no plano externo está em consonância com os anseios dos neoconservadores: “o novo unilateralismo visa fortalecer o poder americano e reafirmar a liberdade de ação dos Estados Unidos”, cravava Charles Krauthammer (2003).

Essa perspectiva se materializava no posicionamento norte-americano frente a vários organismos e acordos internacionais. Seu padrão de conduta em relação ao Tribunal Penal Internacional, à Rodada Doha, ao Protocolo de Kyoto e aos acordos multilaterais nas conferências sobre mudanças climáticas ou protocolos de desarmamento, destaca a opção do governo de W. Bush por evitar qualquer constrangimento multilateral à prevalência do estrito interesse nacional de seu país.

Já em meio a esse processo transitório do internacional liberalismo institucional ao unilateralismo, os atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001 se caracterizam como o evento que garante respaldo ideológico – e em alguns pontos até mesmo material – para essa mudança de posicionamento dos Estados Unidos no cenário internacional. O 11 de setembro acentuou a possibilidade de reprodução dos valores e instituições norte-americanas, reafirmando a unipolaridade e a proeminência dos Estados Unidos no cenário mundial. Os discursos subsequentes e as manobras políticas adotadas após os atentados inflaram o sentimento nacional e patriota da sociedade e opinião pública norte-americanas, garantindo coesão interna e possibilitando transferência de poder quase ilimitado para o Executivo⁶². Simultaneamente,

⁶² Em novembro de 2001, na esteira dos atentados de 11/09, a administração W. Bush edita a Ordem Militar (**Military Order**), documento que declara que a possibilidade de novos atentados terroristas em solo norte-americano é uma ameaça existencial à nação. Invocando seu poder como comandante-em-

produziram um sentimento de solidariedade internacional, legitimando as ações dos Estados Unidos no sistema internacional.

Como destaca Pecequillo (2005, p. 372), todos assistiram “à queda de um mito, o da inviolabilidade do território continental norte-americano”. O impacto psicológico e sócio-político desse fato pareceu oferecer aos Estados Unidos um propósito muito mais claro de limites de sua ação internacional, devido a níveis muito maiores de apoio político doméstico a uma política externa ativa e engajada. Os eventos que se seguiram ao 11/09, nesse sentido, exacerbaram a aplicação da doutrina de defesa de posições norte-americanas de acordo com as propostas defendidas por alguns de seus mais proeminentes formuladores de política externa (Haas, 1997; Zoellick, 2000; Rice, 2000, 2008). Washington ganharia muito mais liberdade para determinar, com episódica deliberação, objetivo, missão e a coalizão que julgasse pertinentes, “procurando salvaguardar primeiro seus próprios interesses e, eventualmente, os interesses daqueles que se reúnam sob sua liderança” (Russell e Tokatlian, 2008, p. 61).

Diante desse quadro, o equilíbrio institucional se inclinou a favor da “nova direita”, representada, sobretudo, pelos neoconservadores, justificando seus projetos de militarização e prevenção de ameaças e conferindo legitimidade a sua agenda de política externa. Temas centrais do interesse nacional e estratégico norte-americanos como políticas de salvaguarda a fontes de bens públicos internacionais e outros itens de segurança global, comprometimento com tarefas de intervenção e *state-building*, e expansão do liberalismo global são incorporados à linguagem da guerra contra o terror. Medidas de fortalecimento da segurança doméstica, um quadro de liberdades constitucionais cerceadas, e a emergência de uma política externa mais unilateral e nacionalista por parte dos Estados Unidos reforçavam ainda mais o retorno à linguagem de império frente à nova doutrina que se constituía, de combate ao terrorismo. Essa

chefe das forças armadas e sob tutela da AUMF (**Authorization for Use of Military Force**) dada pelo Congresso, Bush ordenou a busca e detenção, sob o controle do Secretário de Defesa, dos membros da organização Al Qaeda de Osama bin Laden, considerada pelo governo como a responsável pelos atentados de 11 de setembro. Segundo a Ordem – que deveria atingir exclusivamente indivíduos não americanos – o presidente poderia criar Comissões Militares para processar, julgar e condenar os detentos pelos crimes cometidos, ressaltando que tais Comissões não estariam submetidas a quaisquer cortes judiciais dos Estados Unidos, dotando o poder executivo de prerrogativas que extrapolam suas atribuições. Isso eximia as cortes ordinárias do país de qualquer responsabilidade ou controle em relação às prisões.

realidade sugeriu à administração um eixo definido para sua política externa, ainda que com certa resistência mundial.

Daalder e Lindsay (2003) assinalam que os atentados reforçaram o sentido messiânico da política externa. W. Bush declarou guerra ao terror na medida em que tentou demonstrar que a “tolerância” dos governos anteriores, de dispensar o uso do poder militar e de não perseguir uma política externa ativa na promoção da democracia, estimulou terroristas a desafiar a América. A partir de então, os Estados Unidos buscam fazer valer sua superioridade militar e seu poder e prestígio econômico e cultural para reivindicar o direito de agir no plano internacional unilateralmente, e de acordo com seus interesses, ainda que se utilize do discurso de garantia da paz a todo o sistema de Estados.

O 11/09 serviu como mote para a consolidação do discurso e da prática neoconservadora. Este grupo, que antes era um componente, passa então a assumir posição de formulador do projeto político republicano. A ameaça terrorista é alçada ao *status* de ameaça internacional, possibilitando aos Estados Unidos ampliarem seu papel de polícia global. Nesse sentido é possível observarmos a instrumentalização do terror para apresentar e aplicar o unilateralismo norte-americano.

Frente a isso, ao longo deste capítulo tentaremos demonstrar que a Guerra Contra o Terrorismo possui um fundamento material: a ameaça concreta que o terrorismo internacional pode representar aos Estados Unidos; mas, sobretudo, compreender quais as apropriações desta ameaça foram feitas pelo governo republicano e pelos ideólogos neoconservadores. Ademais, nos concentraremos nos desdobramentos políticos dessa ação: a Estratégia de Segurança Nacional, convencionalmente chamada de Doutrina Bush, ou doutrina de ação preventiva, e as intervenções estratégicas, representadas pela opção junto ao Realismo Democrático. O objetivo desse capítulo é, portanto, analisar quais os reflexos desses acontecimentos para a política externa norte-americana e quais as contingências destas políticas para a hegemonia norte-americana no plano internacional.

3.1 – O Terrorismo Internacional e a Construção do Inimigo

Da mesma maneira que a maioria dos Estados, os Estados Unidos se utilizam da opinião pública para construir sua auto-imagem perante sua sociedade e a

comunidade internacional. No seu caso específico, como salientamos no capítulo 2, essa imagem é fundamentada na noção de símbolo da defesa das liberdades pessoais, entendidas a partir da garantia aos direitos civis e políticos (Forsythe, 1995). Todavia, os atentados terroristas de setembro de 2001 são utilizados para que uma nova imagem do país seja formatada. No intuito de renovar sua liderança e, conseqüentemente, garantir a manutenção de sua hegemonia. Não se fazia suficiente apenas sustentar a imagem de defensor das liberdades individuais e direitos civis em seu território, mas era necessária a conformação de uma nova imagem, a de combatente de todas as formas de repressão aos direitos garantidos pela democracia, onde quer que seja, internamente ou mundo afora.

A despeito de todo o debate entre, de um lado, os analistas que interpretam os atentados como ponto de inflexão profunda na ordem ou no sistema internacional, e, de outro, aqueles que enxergam que somente houve uma alteração nas prioridades da agenda internacional, o 11/09, oferece a oportunidade para que o governo W. Bush possa colocar em marcha todos os projetos que membros do partido republicano, sobretudo os neoconservadores, alimentaram durante as décadas de 1980 e 1990. Para isso, bastava apenas fazer do combate ao terrorismo sua linguagem cotidiana de segurança nacional, integrando ações em todo o mundo.

Após 11 de Setembro, o governo norte-americano buscou associar, de imediato, os ataques terroristas ao Estado afegão e, de forma mais geral, os fenômenos de terrorismo ao fracasso estatal, uma vez que os chamados Estados Falidos estariam servindo como “santuários” de proteção e organização de grupos terroristas. A despeito da politização da questão da definição de Estados Falidos, se torna evidente nesse contexto à toda comunidade internacional que certos Estados, apesar de possuírem reconhecimento jurídico e político, não possuem as condições empíricas que os caracterizariam como um Estado de fato, devido a suas condições de fraqueza e vulnerabilidade estatal. Nestas se pode vislumbrar uma preocupação particular com outras questões além da segurança nacional, como a democracia e a legitimidade do governo, o desenvolvimento econômico ou a provisão de serviços públicos básicos. Nesse momento, o escopo político das ações de intervenção humanitária e promoção dos direitos humanos têm seu foco alterado de Estados tirânicos para os Estados em colapso ou fracassados. Ademais, a idéia de boa governança passa de um simples apoio

logístico ou burocrático, através de projetos de cooperação técnica em áreas específicas para o desenvolvimento de verdadeiras arquiteturas político-institucionais para os países alvo, os processos chamados de *state building* ou construção de Estados, que passam, entre outras questões, pela relativização de suas prerrogativas de soberania e pelo impulso à mudança de regime⁶³.

Contudo, esse projeto é empregado de forma inadequada, com fortes conotações políticas, sendo, diversas vezes, objeto de manipulação para justificar uma nova agenda internacional de interesses mais amplos que somente os de segurança nacional (Vizentini, 2004). Duas características foram essenciais para que este movimento encontrasse algum tipo de respaldo social e institucional: a característica transnacional das redes terroristas islâmicas e a manipulação política da necessidade de combate ao terrorismo. Estas características devem ser analisadas para que se possa compreender o impacto alcançado pelos atentados de 11/09 na realocação das prioridades da agenda de política externa norte-americana e na construção da defesa de seus interesses nacionais.

3.1.1 – A Ameaça Real do Terrorismo Transnacional

As transformações da sociedade internacional na passagem do século XX para o século XXI proporcionaram mudanças significativas no *modus operandi* da atividade política internacional, conseqüentemente, refletindo também nas questões de segurança internacional⁶⁴. Apesar de o terrorismo ter sido utilizado como instrumento de contestação da ordem durante importante período da segunda metade do século XX, sobretudo com a articulação de movimentos em redes internacionais a partir da Europa Ocidental nas décadas de 1960 e 1970 (Sterling, 1982), é no período pós-Guerra Fria que a atividade terrorista adquire características transnacionais. É preciso compreender como o tema do terrorismo adquire significado novo, transitando as preocupações de segurança internacional da esfera das ameaças estatais tradicionais e, até certo ponto

⁶³ Uma das principais referências sobre o fracasso estatal utilizadas, o “Failed States Index” (Fund For Peace, 2010), é publicado anualmente pela revista *Foreign Affairs* e se utiliza amplamente das concepções de “segurança humana” na sua definição de fracasso estatal.

⁶⁴ Mary Kaldor, em um importante estudo sobre os conflitos do mundo contemporâneo, os classifica da seguinte maneira: “[...] uma multiplicidade de formas de unidades de luta, ao mesmo tempo públicas e privadas, estatais e não-estatais, ou com alguma outra configuração mista [...] : forças armadas regulares ou seus remanescentes; grupos pára-militares; unidades de auto-defesa; mercenários estrangeiros; e tropas estrangeiras regulares, geralmente sob patrocínio internacional” (Kaldor, 1998, p. 92).

previsíveis, para a esfera de ameaças difusas, de configuração transnacional fragmentada e possibilidade de antecipação reduzida.

Ao instrumentalizar a permeabilidade das fronteiras nacionais as organizações terroristas adquiriram capacidade de se articular de modo descentralizado, visando atingir efeitos globais e em larga escala. Sua nova dimensão, de organização e impacto transnacional, se torna emblemática a partir das chamadas *netwars* (Arquilla; Ronfeldt, 2001), que transformam a questão do terrorismo em um problema de segurança coletiva, uma vez que seus protagonistas atuam através de organizações dispersas em células, formadas por pequenos grupos ou mesmo indivíduos, que se comunicam, coordenam e conduzem suas campanhas através da Internet, freqüentemente sem um comando central preciso.

Essa adaptação do terrorismo à modernidade da era da informática permite ágil fragmentação das cadeias de poder, revelando o amorfismo das redes terroristas contemporâneas. Assim, o terrorismo transnacional não é caracterizado pelo referencial político e geográfico que era oferecido pelos principais grupos que atuaram ao longo do século XX, sobretudo pela ausência de um poder centralizado e localizado, com militância e objetivos políticos bem delineados e explícitos em cada ação.

Ademais, em busca de apoio financeiro e operacional, as redes terroristas transnacionais se beneficiam, em sua atuação, mas principalmente em sua articulação, da porosa proximidade com outras redes que também operam na sombra, como a do crime organizado, do comércio de armas e drogas, e da lavagem de dinheiro. Processo esse classificado por Keohane como “globalização da violência informal” (2002). Ou seja, a partir de redes informais os atores não-estatais podem iniciar e controlar ações intercontinentais de diferentes pontos do globo, atuando secretamente e de surpresa, mesmo que dispondo de baixas capacidades materiais. Trazendo, segundo ele, profundas implicações nas concepções tradicionais de política externa (Keohane, 2002, p. 31).

Até mesmo por isso, a definição da ameaça terrorista se torna altamente elástica e dinâmica, visto que assume diversas formas, ações e propostas (Gompert, 2005). A expressão *terrorismo internacional* – e todas suas incongruências – passou a ser empregada para caracterizar qualquer inimigo do sistema, quaisquer que fossem seus

meios ou propósitos. Desse modo, o combate ao terrorismo internacional pode ser transformado em uma ferramenta utilizada para a manutenção de uma dominação hegemônica no sistema internacional, como observa Fred Halliday, alertando para o perigo que isto vem a representar:

[...] o terrorismo é instrumentalizado por meio da manipulação do discurso político, ampliando e mistificando a figura do inimigo, em especial as chamadas novas redes internacionais, que cresce nas crises, gerando um clima de pânico e instabilidade que permite a aplicação de medidas coercitivas e o controle social rígido (Halliday, 2002).

Logo, sob o impacto da chamada guerra contra o terror, a imposição geral dos interesses políticos, econômicos e militares dos Estados Unidos faz com que a postura do governo norte-americano seja a de se apropriar do discurso de combate ao terrorismo para alcançar objetivos que dizem respeito à sua própria política de interesse nacional. Através dessa instrumentalização, os Estados Unidos buscam reordenar todo o sistema internacional com o objetivo de garantir sua superioridade política, econômica e ideológica.

É fundamental ressaltar que o novo terrorismo internacional no pós 11/09 se mostrou ser uma ameaça difusa e com alcance transnacional, gerando instabilidade e identificado como perigo à segurança coletiva. Diante desta realidade, em que as ameaças tradicionais e as guerras clássicas são substituídas por novas fontes de conflito e novas técnicas de combate, os modelos de ação/reação passam, também, por um processo de reformulação e adaptação. Todavia, suas ramificações e sua atuação dispersa e descentralizada tornam pouco eficientes a utilização de forças e táticas militares convencionais, aplicadas contra inimigos ou forças militares convencionais.

Como observa Gompert, o combate ao terrorismo deveria ser orientado por outras ações que não as tradicionalmente executadas pelas forças militares:

The first point we can make in considering what role for military forces is that it should be selective, even exceptional. [...] Without denying that US military forces might be useful in finding and shooting radical Islamist terrorists, it is not clear that they should have the main role or that this mission should define the capabilities they require. Nor, as noted, is it necessary to rely on GWOT to make a case to transform US forces (Gompert, 2005, p. 37).

A estratégia de combate a esse perigo deveria ser coordenada a partir de serviços de inteligência interligados também transnacionalmente, com suporte de

políticas públicas e sociais de todos os Estados comprometidos com o fim da ameaça terrorista⁶⁵ (Crenshaw, 2005; Jenkins, 2005; Kaldor, 2005).

A insistência dos Estados Unidos, frente a sua incapacidade de estabelecer mecanismos eficientes – situação compartilhada por qualquer outro ator do sistema internacional ao optar por tomar medidas isoladas e unilaterais – em combater o terrorismo internacional dentro dos parâmetros clássicos de combate militar leva a interpretações mais profundas sobre a natureza de suas ações, questionando-se os reais interesses dessa política. Principalmente no que tange a definição sobre grupos que atuam como terroristas.

A política externa norte-americana passou por uma reorientação estratégica que se focou em preocupações frente à sustentação ao terrorismo internacional e à proliferação de armas de destruição em massa. Deixando claro na estratégia de segurança nacional norte-americana que o combate aos grupos terroristas terá como foco central a coerção de países que fornecem respaldo político, estrutura, ou abrigo a estes grupos, os chamados santuários terroristas. Notadamente, Estados que possuem um histórico de desacertos e, muitas vezes, confronto com os Estados Unidos, ainda que no plano tradicional da política internacional, no plano estatal. Desse modo, a estratégia de segurança dos Estados Unidos não se desatrela dos tradicionais interesses nacionais em termos de geopolítica e poder relativo entre as unidades políticas, tradicional modelo de análise das relações internacionais, para conduzir sua política de combate ao terrorismo.

O combate ao terrorismo passa, portanto, para o centro da agenda internacional, não somente com o objetivo de garantia da segurança coletiva, mas, principalmente, para ser utilizado como agente catalizador na distinção entre “amigos e inimigos” da ordem, e legitimar os desdobramentos políticos desta distinção. E essa discussão acerca da distinção entre “amigos e inimigos” da ordem está intimamente ligada às variantes formas de participação e aceitação do exercício hegemônico dos Estados Unidos no cenário internacional.

⁶⁵ Essa perspectiva se consolidou a partir dos resultados da Conferência de Especialistas organizada pelo Club de Madrid em março de 2005 para discutir os caminhos da democracia e da segurança internacional relacionados no combate ao terrorismo (Club de Madrid, 2005).

3.1.2 – A Manipulação do Combate ao Terrorismo Transnacional

A existência de um inimigo externo é um dos fatores que garantem a coesão e proporcionam o fortalecimento dos povos. A história das grandes nações e dos grandes impérios nos oferece essa interpretação. Com os Estados Unidos não haveria de ser diferente. Ao alcançar a condição de potência mundial, o elemento que garantiu a adesão de isolacionistas e realistas conservadores ao projeto internacionalista dos líderes norte-americanos do pós-Guerra para a consolidação do projeto hegemônico foi a ameaça representada pelo comunismo soviético. Diante desse inimigo, os Estados Unidos não poderiam recusar a missão e a responsabilidade de liderança mundial que lhe estava apresentada (Hobsbawm, 1995).

Ao final da Guerra Fria, com o desaparecimento da ameaça que o comunismo internacional representava na figura da União Soviética, o combate aos Estados desestabilizadores da ordem internacional é o novo referencial que orienta a política externa norte-americana. O inimigo externo não seria identificado como um ator a priori, mas como qualquer ator que assumisse as características consideradas impróprias para a estabilidade da ordem construída pelos norte-americanos e consolidadas com a derrota dos soviéticos. Esse novo modelo de reconhecimento do inimigo externo traz aos Estados Unidos a necessidade de ação global e permanente, visando identificar todo e qualquer desvio de conduta aos requisitos considerados pelos norte-americanos como compatíveis com a ordem internacional, confrontando aqueles países que não se incluem nas normas e padrões da comunidade internacional, sendo percebidos como possíveis focos de desequilíbrio e ameaça à ordem mundial (Pecequillo, 2005).

Nessa direção, a opção adotada pelos Estados Unidos é a de classificar os Estados categorizando-os a partir de modelos. Opção formalizada durante o governo Clinton a partir da classificação apresentada pela Secretária de Estado Madeleine Albright (Derghoukassian, 2002). Haveria, portanto, quatro classes de países no cenário internacional: os que participam plenamente da ordem do sistema internacional, os aliados; os que estão em fase de transição buscando participar plenamente desta ordem, os emergentes; os que por questão de impossibilidade de participar plenamente deste sistema (por catástrofes, conflitos ou subdesenvolvimento) não podem desfrutar dos benefícios e assumir as responsabilidades do sistema, os falidos; e os que rejeitam as

regras sobre as quais o sistema está baseado, os *rogue states*, ou Estados pária⁶⁶. Os requisitos destas formas de classificação seriam a aceitação das regras de democracia política, liberdade econômica e respeito aos direitos humanos.

No caso dos Estados falidos, a incapacidade de muitos Estados de garantir serviços básicos aos seus cidadãos como atendimento público de saúde e educação, saneamento básico, segurança alimentar, instituições judiciais e estabilidade econômica, somada à fragilidade da manutenção do monopólio do uso da força, os transformam em focos de abrigo, organização e ação de redes ilícitas. Em meio a essa incapacidade administrativa e, principalmente, coercitiva, guerras civis e crises humanitárias se desenvolvem no vácuo de poder deixado pelo Estado, fazendo com que este, muitas vezes, não exerça inclusive o controle sobre suas próprias fronteiras (Piazza, 2008).

Na concepção de segurança nacional norte-americana, o Estado falido representa uma ameaça no momento em que, ao não apresentar condições de exercer controle sobre seu território, abre espaço para o florescimento de grupos não-estatais, que se organizam e empregam ações que visam desestabilizar a ordem internacional. No momento em que esses grupos assumem o poder local e se legitimam, constituindo um regime hostil aos interesses e valores norte-americanos, o Estado falido passa a ser considerado um Estado pária, que deve ser combatido devido à sua capacidade desintegradora no cenário internacional.

De fato, esta polarização entre os Estados defensores ou aspirantes da ordem e os Estados contestadores ou desestabilizadores desta é consolidada no governo W. Bush e aprofundada a partir da guerra contra o terrorismo. Adotado no discurso oficial para designar tanto uma ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos, como um fator desestabilizador da ordem mundial, o uso do conceito de Estado pária é peça-chave na justificativa da estratégia política neoconservadora de ações intervencionistas mundo afora, fundamental para consolidar o projeto imperial norte americano. Estado pária seria, portanto, aquele que desafia o *status quo*, as regras da sociedade internacional.

⁶⁶ Documentos oficiais do Departamento de Defesa dos Estados Unidos são explícitos ao definir os Estados pária: “Rogue States are politically organized States governed by an authoritarian regime that seeks to develop WMD programs, projects of regional enlargement and that support radical groups. Also, they do not abide by international rules [...] function as a haven for radical actions. Nowadays, North Korea, Syria and Iran can be identified as Rogue and, as failed, Haiti, Sierra Leone, Sudan among others” (Armitage et al., 1997).

Sobretudo, ao se tornarem “santuários” para o estabelecimento e financiamento do terrorismo internacional, fornecendo meios e condições para seu desenvolvimento e ação, bem como ao buscarem o desenvolvimento e aquisição de armas de destruição em massa (Derghoukassian, 2002).

Não obstante, a estratégia norte-americana de confronto aos Estados pária se configurou como algo bastante seletiva. Agrupando Estados que serviam como espaço de organização de grupos extremistas, como o Afeganistão, sob o regime dos Talibãs que, inclusive, abrigava células da Al Qaeda⁶⁷ e supostamente patrocinava o terrorismo internacional, a Estados cujo regime político é crítico à hegemonia norte-americana, mas que não necessariamente funcionam como ambiente fomentador do terrorismo ou de grupos que visem desestabilizar a ordem internacional, como Cuba ou Coréia do Norte, além de Estados que vêm se posicionando com uma postura de enfrentamento (retórico ou efetivo) aos interesses norte-americanos em suas regiões, como Iraque, Irã, Líbia e Síria. Desse modo, tentando construir uma ligação entre estes a partir da figura do “eixo do mal”, caracterizando a todos como Estados fora-da-lei.

Além de operarem fora da ordem apoiada pelos Estados Unidos, não se adequando às suas normas e boicotando o sistema, pouco há em comum entre esses países, não havendo praticamente nenhuma ligação direta entre eles. Como observa Donnelly:

De fato, não há conexões efetivas entre os três países que, razoavelmente, permitam fazer deles um eixo. Muito pelo contrário, Irã e Iraque têm sido inimigos mordazes, enquanto a Coréia do Norte não está estreitamente vinculada a nenhum desses dois regimes. Esse novo inimigo foi construído a partir da balbúrdia em torno de preocupações bastante diferentes (e não relacionadas entre si) – em especial, o terrorismo, a proliferação nuclear, a segurança regional e o antiamericanismo em geral (2003, p. 349)

⁶⁷ Ao longo dos anos 1990 as agências governamentais trabalharam em torno da Al Qaeda como a imagem mais bem acabada da nova e potencial grande ameaça à segurança norte-americana, o terrorismo islâmico internacional. Como observa Bergen: “Al Qaeda’s political ideology can be summarized as a plan to rid the Muslim world, especially the Middle East, of Western influence in order to institute Taliban-style theocracies across the region. This ideology combines elements of anti-colonialism married to the dream of the return of the Caliphate. Al Qaeda first registered as a threat with the U.S. government in 1996, when the bin Laden unit was established at the CIA. In 1997, bin Laden gave his first television interview and declared war on the West. Within four years, al Qaeda had carried out the bombings of the two U.S. Embassies in Africa, the attack on the USS Cole, and the 9/11 attacks, inflicting more direct damage on the U.S. than the Soviet Union did in the five decades of the Cold War. To a large degree, the threat from al Qaeda materialized quickly and somewhat unpredictably compared to the more conventional threats that the United States has faced, including those from Nazi Germany and the Soviet Union” (Bergen, 2005, p. 04).

Percebe-se, portanto, o esforço político na exploração da imagem de uma ameaça externa concreta aos interesses norte-americanos. Como observa Mueller (2005), se trata de um processo de ampliação do espectro das ameaças, uma vez que estes países precisam ser elevados a tal categoria para que sua ameaça seja percebida com a importância que possuía a ameaça anterior, a do comunismo soviético.

No centro dessa estratégia estava a necessidade que os neoconservadores identificaram de convencimento de grupos domésticos e de parcela da comunidade internacional de que a política externa norte-americana deveria ganhar novos contornos de atuação. Não mais a partir de uma postura reflexiva, de respostas a estímulos ou ações quando fosse solicitada, mas de postura ofensiva, proativa, como é possível identificar no discurso de sua secretária de Estado, Condoleezza Rice:

[...] es esencial para nuestra seguridad nacional que los Estados estén dispuestos y sean capaces de cumplir con todas sus responsabilidades soberanas, tanto dentro como fuera de sus fronteras. Esta nueva realidad nos ha obligado a hacer importantes cambios en nuestra política. Reconocemos que la construcción de Estados democráticos es ahora un componente apremiante de nuestro interés nacional. A pesar de que la capacidad de Estados Unidos para influir sobre Estados fuertes es limitada, nuestra habilidad para mejorar el desarrollo político y económico pacífico de los Estados débiles y mal gobernados puede ser considerable. Debemos estar dispuestos a usar nuestro poder para este propósito, no sólo porque es necesario, sino también porque es lo correcto (Rice, 2008, p. 135).

Todavia, republicanos e neoconservadores rechaçavam a retórica democrata do governo Clinton, e o pensamento idealista wilsoniano, os quais sustentavam intervenções humanitárias para reconstruir Estados falidos com vistas a ampliar a comunidade de membros da sociedade internacional. A proposta neoconservadora é fundamentada em um projeto que ressalta o estrito interesse nacional norte-americano, enxergado por este grupo como atuar de modo a evitar qualquer ameaça à segurança nacional. Logo, o combate ao terrorismo se enquadra exatamente no aspecto defendido pelos neoconservadores e pelos republicanos desde o início dos anos 1990, que é o de evitar o surgimento de um competidor global ao predomínio do poder norte-americano.

Nesse sentido que a guerra contra o terrorismo internacional é alçada ao centro da estratégia de segurança nacional e de política externa dos Estados Unidos. Ainda que o tema represente um perigo concreto e mereça estudos e políticas específicas para o seu combate, é evidente que a construção ideológica em torno da ameaça terrorista visa ampliar seu espectro e dotá-la de uma dimensão de risco à estabilidade doméstica e

internacional semelhante às atribuídas ao comunismo soviético durante a Guerra Fria. Assim, toda a responsabilidade atribuída a si pelos Estados Unidos naquele período, sobretudo aquela concentrada durante os anos do governo de Ronald Reagan, voltaria a ser suportada pelo medo instaurado em toda a sociedade após o 11/09, justificando o endurecimento de sua política externa, e principalmente, o recurso à ação preventiva e ao unilateralismo em nome da segurança nacional e coletiva. Donnelly (2003) destaca ainda que a guerra contra o terrorismo conduziu os Estados Unidos a adotar uma visão de segurança significativamente mais ideológica.

A partir desse traço ideológico, a guerra contra o terrorismo traria a legitimidade que os neoconservadores necessitavam para colocar em funcionamento seu projeto de retomada do protagonismo norte-americano no cenário internacional, como sugerido ao final da Guerra Fria. Ao exercer o papel de líder de uma sociedade ameaçada os Estados Unidos buscam angariar o apoio internacional necessário para a manutenção da ordem global favorável aos seus interesses particulares.

O perfil unilateral de condução das relações internacionais pelos Estados Unidos sob o governo George W. Bush pretendeu somente reafirmar a crença de “superpotência solitária” dos Estados Unidos, concepção enraizada nos princípios dos círculos de intelectuais neoconservadores, garantindo as condições para a expansão de seus interesses econômicos e de segurança. Portanto, a resposta aos ataques terroristas de 11/09 serviu para legitimar essa pretensão.

Trata-se de uma instrumentalização do combate ao terrorismo a partir do sentimento gerado de insegurança nas populações de todo o mundo ocidental. Aproveitando a tensão global que se instaurou com o clima de medo inflado pela mídia internacional, a perseguição de opositores, simplesmente rotulados terroristas, a supressão de direitos civis e o desencadeamento de guerras passam a ser utilizados de acordo com propósitos políticos que extrapolam o combate ao terrorismo. O intuito de evitar o declínio norte-americano e o surgimento de uma potência rivalizante, e a necessidade de reafirmar a hegemonia se refletem nas medidas tomadas na guerra contra o terrorismo e na elaboração da estratégia de segurança nacional, a chamada Doutrina Bush.

De acordo com Chollet e Goldgeier (2008), até 11/09 o terrorismo não era um tema central nos assuntos de segurança da equipe de W. Bush, pois os republicanos ainda operavam dentro da lógica das ameaças tradicionais: Estados-nação e disputa por regiões-chave estrategicamente. Os eventos que se seguiram ao 11/09 pareceram oferecer aos Estados Unidos um propósito muito mais claro, bem como níveis mais amplos de apoio político doméstico, a uma política externa ativa e engajada. O governo norte-americano tentou criar legitimidade internacional para combater o terrorismo, que seria a principal fonte de instabilidade e ameaça à sociedade internacional. Surgiram novas funções centrais para a política externa dos Estados Unidos, como por exemplo:

- políticas de salvaguarda de interesses nacionais norte-americanos;
- fonte de segurança global e de outros bens públicos internacionais;
- comprometimento com tarefas de intervenção, *state-building*, e *peace keeping*;
- expansão dos valores do liberalismo, como democracia e proteção dos direitos humanos;

Contudo, para Layne (2006) o 11/09 não trouxe grandes mudanças (no sentido de rupturas) na grande estratégia norte-americana, pois tanto antes como depois dos ataques a Nova York e Washington os objetivos e a ambição dos Estados Unidos têm sido os mesmos, o domínio geopolítico. O 11/09 trouxe à administração W. Bush e seus assessores um evento conveniente e providencial para exercerem suas práticas e implementar suas aspirações políticas de projeção do poder. Na visão de Hurrell (2005), a emergência dessa política externa por parte dos Estados Unidos reforçou ainda mais o retorno à linguagem de império. Como observa Crenshaw (2006),

[...] la estrategia de la lucha contra el terrorismo debe encajar también en un marco general de política exterior que integre distintos objetivos en función de los intereses nacionales. Por primera vez, el terrorismo se convirtió en la amenaza con características mayúsculas para la seguridad nacional.

O discurso acerca da necessidade de combate e derrota total dessa nova ameaça, o novo inimigo constituído, passou a ecoar em todos os cantos da administração W. Bush. Caracterizado, principalmente no apoio à cruzada norte-americana contra o terrorismo internacional, como ficou claro diversas vezes em seus discursos: “Toda nação, em toda região, tem agora uma decisão a fazer. Ou está conosco, ou está com os terroristas” (Bush, 2002).

Porém, esse discurso era ressonante de um conjunto de idéias mais amplo, que ganhara corpo nas duas últimas décadas no interior dos grupos de intelectuais e ativistas

políticos neoconservadores, e que se fortalecera com a vitória de George W. Bush e a indicação de alguns desses nomes para sua equipe de política externa. Dessa forma, os neoconservadores puderam articular seus projetos com a agenda política governamental, e demonstraram toda a capacidade que um grupo organizado possui de aparelhar, influenciar e orientar a política externa de uma nação.

3.2 – O Pensamento Neoconservador Norte-Americano

Os atentados terroristas de 11 de Setembro causaram, naturalmente, grande impacto na estratégia de segurança dos Estados Unidos, influenciando diretamente sua doutrina de ação. Antes dos ataques era inconcebível aos membros responsáveis pela segurança nacional fazer do combate ao terrorismo o eixo de sua estratégia global. A prioridade da administração republicana era garantir a defesa do interesse nacional norte-americano através de uma estratégia agressiva, porém centrada nos desafios e ameaças tradicionais que se apresentavam com o final da Guerra Fria.

The most crucial new element in the post-Cold War world [is] the emergence of a new strategic environment marked by the proliferation of weapons of mass destruction. [...] The proliferation of weapons of mass destruction and their means of delivery will constitute the greatest single threat to world security for the rest of our lives. [...] A final element must be the development of antiballistic missile and air defense systems to defend against those weapons that do escape Western control or preemption (Krauthammer, 1990).

Desde o início de seu governo, George W. Bush e sua equipe buscavam reafirmar o poder americano. Recusando a participação no Tribunal Penal Internacional, rejeitando o Protocolo de Kyoto, defendendo a proposta de revisão do Tratado Anti-mísseis Balísticos com a pretensão de construir seu escudo anti-mísseis e retomar o projeto “guerra nas estrelas”, ou distanciando-se das negociações comerciais multilaterais, os republicanos redefinem a posição dos Estados Unidos em diversos temas que formavam a plataforma do governo Clinton. Ou seja, como bem ressalta Hirsh (2002), muitas das instituições que compunham a base de sustentação do *soft power* estadunidense durante os anos 1990 eram consideradas supérfluas pelos republicanos.

Esse novo posicionamento frente a temas internacionais que representassem interferência direta nos interesses norte-americanos já estava explícito durante a campanha eleitoral de 2000, mais de um ano antes dos ataques ao território americano:

With no Soviet threat, America has found it exceedingly difficult to define its “national interest”. Foreign policy in a Republican administration should refocus the country on key priorities: building a military ready to ensure American power. [...] The “national interest” [was] replaced with “humanitarian interests” or the interests of “the international community”. The belief that the United States is exercising power legitimately only when it is doing so on behalf of someone or something else was deeply rooted in Wilsonian thought, and there are strong echoes of it in the Clinton administration. To be sure, there is nothing wrong with doing something that benefits all humanity, but that is, in a sense, a second-order effect. [...] This does not mean that the United States must ignore humanitarian and civil conflicts around the world. But the military cannot be involved everywhere. [...] We should accelerate efforts to defend against these weapons (WMD). This is the most important reason to deploy national and theater missile defenses as soon as possible, to focus attention on U.S. homeland defenses against chemical and biological agents, and to expand intelligence capabilities against terrorism of all kinds. [...] Foreign policy in a Republican administration will most certainly be internationalist; but it will also proceed from the firm ground of the national interest, not from the interests of an illusory international community (Rice 2000).

A despeito da menor ênfase a negociações no âmbito das instituições internacionais e dos foros multilaterais em detrimento de relações bilaterais – nas quais os norte-americanos tendem a levar vantagens – e da fixação na retomada do projeto de escudo anti-mísseis, alguns analistas, como por exemplo Walt (2002), observam que não houve mudanças substanciais na agenda da política externa norte-americana com a chegada dos republicanos ao poder:

[...] the foreign policy priorities of George W. Bush and his administration were not radically different from those of their predecessors. Bush had already endorsed continued NATO expansion, reluctantly agreed to keep U.S. troops in the Balkans, reaffirmed the existing policy of wary engagement with Russia and China, and called for further efforts to liberalize global markets. The administration’s early attention focused primarily on domestic issues, and new international initiatives were notably absent (Walt, 2002).

Não obstante, a partir do 11/09 e com a proposta de responder ao fundamentalismo e extremismo islâmico de forma radicalmente oposta aos governos anteriores, a campanha contra o terrorismo global ganha contornos de ruptura com o passado e propõe alterações na agenda externa do país (Chollet; Goldgeier, 2008). Alterações que se iniciam com uma nova correlação de forças dentro das estruturas do próprio governo a partir do momento em que os republicanos moderados passam a perder espaço e influência junto aos *decision makers*, sendo esse papel, de formuladores da política externa, assumido pelos neconservadores.

Para dar início à campanha de caça e extermínio de organizações terroristas responsáveis por conduzir, financiar ou dar suporte aos atentados de 11/09 os

neoconservadores passaram a encabeçar órgãos institucionais não somente responsáveis pela política externa do país como o Departamento de Estado, Departamento de Defesa e Conselho de Segurança Nacional⁶⁸, mas também os diversos órgãos de inteligência como a CIA e o FBI, e os recém-criados Departamento de Segurança Nacional e Centro Nacional de Contraterrorismo. Além disso, deve-se ter claro que a política de segurança e defesa dos Estados Unidos é complementada por outros vínculos que o país estabelece: político-diplomáticos, econômicos e comerciais. E políticos neoconservadores também passaram a influenciar os trabalhos e decisões nessas instâncias

Ademais, a formulação da doutrina de segurança nacional formulada tem como ideologia central o pensamento do grupo neoconservador. Cada vez mais próximos ao poder, bem financiados e organizados em inúmeros *Think Tanks*, os neoconservadores conseguiram transformar seu programa político em programa de governo (Harvey, 2004). As idéias deste grupo já se encontravam presentes durante a preparação do candidato republicano George W. Bush para as eleições presidenciais:

[...] In a world that depends on America to reconcile old rivals and balance ancient ambitions, this is the shortcut to chaos. It is an approach that abandons our allies, and our ideals. The vacuum left by America's retreat would invite challenges to our power. And the result, in the long run, would be a stagnant America and a savage world (Bush, 1999).

Cristalizava-se, aqui, um projeto em gestação há décadas. Sistematizado por Irving Kristol (1995), considerado o padrinho deste movimento político e ideológico, o neoconservadorismo se consolida como uma força na política mundial a partir da divulgação da Estratégia de Segurança Nacional norte-americana de 2002.

Corrente intelectual com um programa muito bem definido, os neoconservadores acusam o liberalismo de através de seus excessos corromper os valores da cultura norte-americana assim como também limitar seus interesses no plano internacional. O grupo utiliza como principais veículos de difusão de suas idéias e atração de novos adeptos o recurso a jornais (*The New Republic*, *The Weekly Standard*), revistas (*Public Interest*, *Commentary*), conferências e seminários (*The Project for the*

⁶⁸ O Conselho de Segurança Nacional foi criado como fórum neutro para intermediar a relação entre as diversas agências do executivo, coordenando políticas e gerenciando crises. Fazem parte do conselho o Vice-presidente da nação, o Secretário de Estado, o Secretário de Tesouro, o Secretário de Defesa, o Assistente do presidente para assuntos de segurança nacional, o Chefe do Estado-maior conjunto das forças armadas e o Diretor da Agência Central de Inteligência.

New American Century) e Think Tanks (*American Enterprise Institute, Hudson Institute, The Heritage Foundation*) para trazer suas idéias ao debate público.

A raiz acadêmica dos neoconservadores está em Nova York, na *New School for Social Research*, sobretudo a partir do pensamento do filósofo político alemão, naturalizado norte-americano, Leo Strauss. Posteriormente, o movimento neoconservador se desenvolve na Universidade de Chicago formando seus maiores círculos de intelectuais, artistas e escritores (Stelzer, 2004). Seus membros foram vorazes na crítica aos movimentos da contra-cultura: disseminação do consumo de drogas, incentivo à liberdade sexual, e à ascensão de religiões orientais no país, interpretadas como prejudiciais aos valores tradicionais da sociedade. Nesse momento se consolidara a vertente que oferece suporte às questões moral e cultural do discurso neoconservador. Ao se utilizar de um discurso extremamente moralista fortalece o perfil que aproxima a direita fundamentalista cristã do movimento.

Constitui assim um movimento intelectual que tem por objetivo fortalecer uma concepção de mundo que combate o relativismo cultural, valorizando ideais, costumes, e crenças tradicionais norte-americanos. Na esfera cultural passa a ganhar destaque a crítica ao liberalismo individualista e ao multiculturalismo, considerados como responsáveis por solapar as bases e valores tradicionais da família e da comunidade (Kristol, 1995). No plano da política internacional se traduz na contraposição às concepções conservadoras isolacionistas, realistas conservadoras, institucionalistas e liberais da interdependência, ressaltando a necessidade de exportação dos valores norte-americanos de liberdade e democracia mundo afora⁶⁹. Passam, portanto, a exercer papel de intelectuais orgânicos de um movimento “conservador internacionalista”, que acabara por ocupar, a partir dos anos 70, o espaço político da esquerda, bem como por roubar dela suas bandeiras de intervenções no exterior não apenas por interesses concretos, mas também por idéias e ideais (Finguerut, 2008).

⁶⁹ Situar os neoconservadores no campo das teorias de relações internacionais é tarefa bastante complexa. Utilizamos a alegoria de Muravchik (2007) para tentar ilustrar o posicionamento dessa corrente nos principais temas da política internacional: “Well, imagine a triangle. At its three points are traditional conservatives, traditional liberals, and neoconservatives. The dividing line between neoconservatism and traditional conservatism is Wilsonianism. ‘Wilsonian’ is a term usually taken to mean ‘utopian’ or ‘fuzzy-headed’ and I would certainly grant that some of President Wilson’s ideas were misconceived – in particular the League of Nations. But I think a deeper insight, and the real essence of Wilsonianism, was that America could not separate its destiny from the rest of the world. [...] What distinguishes neoconservatives from traditional liberals is that we’re more ready to resort to the use of hard power and we are less trusting in the UN. So on the question of ends you might say we are more at one with the traditional liberals, but on the means we are more at one with the traditional conservatives”.

These attitudes can be summarized in the following “theses” (as a Marxist would say): First, patriotism is a natural and healthy sentiment and should be encouraged by both private and public institutions. Precisely because we are a nation of immigrants, this is a powerful American sentiment. Second, world government is a terrible idea since it can lead to world tyranny. International institutions that point to an ultimate world government should be regarded with the deepest suspicion. Third, statesmen should, above all, have the ability to distinguish friends from enemies. This is not as easy as it sounds, as the history of the Cold War revealed. The number of intelligent men who could not count the Soviet Union as an enemy, even though this was its own self-definition, was absolutely astonishing (Kristol, 2003).

O movimento ganha papel de destaque no cenário político norte-americano a partir da aproximação com o Partido Republicano, fundamentalmente com a estreita relação que passou a ser estabelecida durante o governo de Ronald Reagan, nos anos 80. Necessitando de apoio político e intelectual para sua candidatura Reagan incorpora o discurso neoconservador em sua campanha, atraindo para seu campo os setores da direita religiosa e os críticos e combatentes do comunismo e da política externa dos Estados Unidos para a União Soviética. Ao longo de sua passagem pela Casa Branca Reagan passa a aparelhar boa parte do *establishment* norte-americano com quadros neoconservadores, garantindo grande importância a esse grupo na formulação de políticas e tomada de decisões.

Severos críticos das administrações dos presidentes Nixon, Ford e Carter, os neoconservadores exerceram forte influência sobre a política externa de Reagan⁷⁰. Defenderam particularmente uma política agressiva, com forte componente ideológico contra a União Soviética, sobretudo na formulação da idéia de “império do mal”. Desde então, na condução da política externa a perspectiva neoconservadora é, tradicionalmente, cada vez mais enfática na defesa dos interesses nacionais, e a tendência de recurso ao ataque preventivo é tomada como sua principal estratégia. Tais fundamentos se valem da visão única que tem os neoconservadores sobre os Estados Unidos e acerca de seu papel no sistema internacional. Visão reforçada após a queda da União Soviética, visto que o país deveria formular uma política externa adequada aos desafios do novo contexto, uma vez que agora era a única superpotência global, com

⁷⁰ Foi durante a administração Reagan (1981-1989) que a chamada *détente* chegou ao fim, retornando, de forma mais agressiva, a política de combate à União Soviética. É neste período também que se fortalece o projeto de criação do escudo antimísseis, e se torna clara a atuação internacionalista unilateral dos Estados Unidos junto aos países que contestavam sua visão de mundo. Vide os exemplos de intervenções nos Estados da América Central e Caribe que possuíam movimentos considerados hostis aos interesses norte-americanos (Schilling, 1984; Ayerbe, 2003; Chomsky, 2004).

poder inigualável (Krauthammer, 2002). Para os neoconservadores, com o fim da União Soviética a grande ameaça aos Estados Unidos seria derivada de sua própria fraqueza:

[...] the main threat the United States faces now and in the future is its own weakness. American hegemony is the only reliable defense against a breakdown of peace and international order. The appropriate goal of American foreign policy, therefore, is to preserve that hegemony as far into the future as possible. To achieve this goal, the United States needs a neo-Reaganite foreign policy of military supremacy and moral confidence (Kristol; Kagan, 1996).

Os neoconservadores acumularam experiência de governo e conhecimento das estruturas de poder do *establishment* durante a atuação junto ao governo de Reagan na década de 1980. Essa bagagem, como analisou Finguerut (2008), permitiu a construção de redes no interior das instituições governamentais, com acesso a relatórios e a informações privilegiadas, garantindo posição estratégica na tomada de decisão dos círculos mais poderosos da política. Dessa forma, após os atentados de 11/09 rapidamente passaram a exercer uma influência muito significativa sobre toda administração de George W. Bush⁷¹.

Assim, a propósito do projeto neoconservador, a política externa norte-americana deve preservar sua posição como potência global e lutar pela manutenção da atual ordem internacional. Para tanto passa a buscar a promoção e a defesa dos interesses nacionais agindo sozinhos quando necessário, com justificativa baseada no alto potencial de risco das novas ameaças. Quatro temas constituem o fundamento do pensamento neoconservador em política externa: o unilateralismo, o internacionalismo não-institucional, a promoção da democracia e o uso do poder militar (Teixeira, 2010). São temas fundamentais para a identificação e a compreensão dos aspectos que envolvem a ideologia neoconservadora, pois possuem continuidade e norteiam os objetivos gerais da grande estratégia do grupo.

Os atentados terroristas contra as torres gêmeas do *World Trade Center* e o *Pentágono* ofereceram a George W. Bush a “razão propagandística” para declarar a

⁷¹ Há contradições entre os diversos grupos que compõem a equipe política de W. Bush, desde representantes da direita cristã como John Ashcroft, intelectuais de origem judaica, caso de Paul Wolfowitz, conservadores que foram influenciados por Leo Strauss e Albert Wohlstetter: Condoleeza Rice, Richard Perle, William Kristol, Robert Kaplan, e nacionalistas como Donald Rumsfeld e Dick Cheney. Eles divergem profundamente entre si em vários assuntos. Ainda assim, estão reunidos em torno de alguns pontos comuns como, por exemplo: o desejo de manter o poder americano predominante em todo o mundo, a tradição unilateralista, o uso irrestrito do poder militar, o desrespeito pelos direitos civis nos próprios Estados Unidos e o recurso ao uso da força.

guerra permanente contra o terror, e impor a todos os países a adoção do que chamou “*free and open societies*”. Essa versão mais agressiva da política externa estadunidense, empregada pelos neoconservadores, dependeria de um período de adaptação a esta reestruturação de projeto, discurso e prática, não estivesse todo o arcabouço necessário para sua implementação sendo elaborado, fomentado e suportado por diversos centros e institutos de estudos e pesquisas, os *Think Tanks*. Ferramenta indispensável na consolidação da proposta neconservadora de reorientação da posição e atuação dos Estados Unidos.

3.2.1 – Os *Think Tanks* e a Influência do Pensamento Neoconservador

Do ponto de vista tradicional das Relações Internacionais a condução da política externa aparece como algo instrumental, que através do uso de meios visa atingir os objetivos do chamado interesse nacional (Aron, 1962). Todavia, qualquer decisão política a ser tomada em defesa do interesse nacional é feita a partir de uma lógica racional e conflituosa entre os atores que compõem o corpo social e político do Estado. Desse modo, as decisões de política internacional, ou seja, os rumos da política externa de um Estado, estão sujeitos ao resultado do jogo de barganha que envolve a tradição histórico-diplomática deste país, as burocracias diplomáticas e estatais, os atores estatais subnacionais, os grupos de interesse e o *lobby* político, cultural ou econômico nacionais, internacionais e transnacionais, a classe política em geral, a opinião pública, a sociedade civil, etc⁷².

Portanto, a política externa é determinada a partir de uma correlação de forças domésticas que por meio de uma disputa política para determinar a agenda e influenciar a tomada de decisões sinaliza os rumos a serem tomados e os objetivos a serem perseguidos no cenário internacional. Como observa Milner (1997), através de um forte trabalho de pressão, alguns grupos se tornam poderosos a ponto de conduzir a política externa de acordo com seus interesses, mesmo quando os próprios líderes políticos do Estado não sejam diretamente favoráveis a eles. O governo deve, portanto, possuir a capacidade de absorver essa pressão e reproduzi-la em sua ação externa sem que isso

⁷²⁷² Como observa Marcel Merle (1981), o estudo dos grupos de pressão e dos *lobbies* é uma variável de extrema importância para a compreensão das relações internacionais: “el estudio de los grupos de presión quedaría inconcluso si no se buscaran las posibles repercusiones de su acción en el plano internacional, y por otra parte, el estudio de las relaciones internacionales pudiera ser peligrosamente falseado si se hiciera abstracción de la intervención de los intereses particulares”.

lhe cause grandes constrangimentos ou prejuízos ao confrontar-se com interesses diversos no plano internacional:

[...] At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of the two games can be ignored by central decision-makers, so long as their countries remain interdependent, yet sovereign [...] (Putnam, 1993, p. 436).

Assim, grupos sociais como associações de interesses econômicos (câmaras de comércio, federações industriais, *tradings* financeiros), de caráter cultural-religioso (igrejas, assembléias, seitas), intelectual (associações científicas, centros de pesquisas), movimentos sociais (corporações setoriais, sindicatos, associações classistas), etc., operam estabelecendo contatos além das fronteiras nacionais em consonância ou oposição aos Estados, estabelecendo esta disputa pelo maior poder de influência nos movimentos e decisões da política externa.

[...] su presencia activa influye sobre el comportamiento de los Estados en mayor o menor medida y contribuye de esta suerte indirectamente a configurar la política internacional, más aún, la fisonomía de la vida internacional [...] en general, estos grupos tratan de ejercer su acción en la esfera internacional de dos maneras: ya valiéndose del Estado y de su posición internacional privilegiada para sus fines; ya tratando por el contrario de que el Estado no interfiera en sus actividades. Y pueden llegar a pesar mucho, en uno u otro sentido (Truyol y Serra, 1974, p. 128-129).

No caso norte-americano, aparecem como aglutinadores dos interesses e ações de muitos desses grupos de pressão os *Think Tanks*. “Reservatórios de idéias”, em uma tradução literal, são núcleos formados por intelectuais e pesquisadores de diferentes áreas, que tem por objetivo elaborar projetos de políticas públicas (ou para o poder público) traduzindo o conhecimento acadêmico de seus estudos para uma linguagem mais compatível e acessível a seu público-alvo⁷³. Ganham projeção no sistema político norte-americano ao funcionar como uma espécie de aparato ideológico das

⁷³ De acordo com McGann e Weaver (2000), a expressão “*Think Tanks*” passou a ser utilizada durante a Segunda Guerra Mundial para caracterizar o ambiente “seguro” no qual especialistas, civis e militares, se reuniam e desenvolviam planos de invasão e outras estratégias militares. Após a guerra, a expressão foi adotada para centros de pesquisa e avaliação de programas militares como a *Rand Corporation*. Já durante os anos 1960 outros institutos que tinham por objetivo a formulação de programas e pesquisas sobre relações internacionais e questões estratégicas passaram a receber a mesma denominação. A partir dos anos 1970 a denominação “*Think Tanks*” passa, então, a ser aplicada para instituições voltadas não somente aos estudos de política externa, defesa e estratégia, mas também àquelas especializadas em assuntos políticos, econômicos e sociais domésticos (McGann; Weaver, 2000, p. 02).

diferentes correntes políticas do país. Cada vez mais ocupam espaço privilegiado entre os atores que influenciam os órgãos de decisão política dos governos. A partir da divulgação de relatórios e da formulação de programas de ação política são capazes de angariar inserção midiática e mobilização social a determinados temas de interesse particular de seus financiadores e ideólogos.

[...] As civil society organization Think Tanks play a number of critical roles, including: (1) playing a mediating function between the government and the public; (2) identifying, articulating, and evaluating current or emerging issues, problems or proposals; (3) transforming ideas and problems into policy issues; (4) serving as an informed and independent voice in policy debates; and (5) providing a constructive forum for the exchange of ideas and information between key stakeholders in the policy formulation process (McGann; Weaver, 2000, p. 03).

Por contar com especialistas renomados em suas equipes, muitos *Think Tanks* acabam por transitar entre diferentes grupos de interesses, concentrando importante força política. Possuem projeção, principalmente, devido à capacitação de funcionários do governo e do poder legislativo, e muitas vezes passam a compor os quadros de suporte técnico dos principais nomes da administração. Essa simbiose entre os *Think Tanks* e a administração pública garante uma complexa relação entre a execução e a formulação da política externa dentro desses grupos, dotando-os de diferentes níveis de poder e influência, variando de acordo com o tamanho dos institutos e de seus orçamentos, a orientação ideológica, os laços com o alto escalão do governo e com empresas e fundações doadoras, entre outros fatores (Teixeira, 2007).

A *Carnegie Endowment for International Peace*⁷⁴ (criada em 1910), o *Council on Foreign Relations*⁷⁵ (1921) e a *Brookings Institution*⁷⁶ (1927) estão entre os mais tradicionais *Think Tanks* norte-americanos. E têm desenvolvido estudos e pesquisas domésticas e internacionais, com grande repercussão e reconhecimento interno e externo. Além destes, possuem grande destaque no cenário norte-americano, sobretudo pela diversificação de temas e pela amplitude política de seus estudos o *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*⁷⁷, o *Cato Institute*⁷⁸, o *American Enterprise*

⁷⁴ <http://carnegieendowment.org/>

⁷⁵ <http://www.cfr.org/>

⁷⁶ <http://www.brookings.edu/>

⁷⁷ <http://csis.org/>

*Institute (AEI)*⁷⁹, e a *Heritage Foundation*⁸⁰. Sendo estes dois últimos muito vinculados ao governo de George W. Bush devido à influência exercida pelos neoconservadores em seus projetos⁸¹.

A capacidade desses centros de pesquisa produzir e articular debates e visões dentro e fora do governo alçou grupos de intelectuais ao primeiro escalão da vida pública norte-americana. Se utilizando dos *Think Tanks* como veículos de expressão de suas crenças e ideologias políticas, são capazes de formular políticas que refletem algumas das principais medidas tomadas pelo executivo.

Inseridos nesses grupos, os neoconservadores elaboram programas baseados nos preceitos mais conservadores e valores mais tradicionais da sociedade norte-americana. Buscam, além disso, consolidar seu projeto de política externa, fundamentado na manutenção da supremacia dos Estados Unidos e na propagação de seus valores junto à sociedade internacional. O eixo de sustentação desse programa neonservador se encontra em um *Think Tank* constituído no ano de 1997, intitulado *Project For The New American Century (PNAC)*⁸². Concentrando alguns dos principais nomes do pensamento neconservador se propôs a articular um conjunto de idéias e detalhar um plano de ação que fosse capaz de demonstrar que:

[...] 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).

E assim o fez. Através de publicações, conferências, seminários, entrevistas e debates sobre o papel que os neoconservadores acreditam que os Estados Unidos devam exercer no mundo, refinaram suas percepções e elaboraram um documento que seria a síntese desse projeto: o *Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces And Resources For A New Century* (PNAC, 2000). Considerado o modelo mais acabado de

⁷⁸ <http://www.cato.org/>

⁷⁹ <http://www.aei.org/home>

⁸⁰ <http://www.heritage.org/>

⁸¹ Também são classificados como *Think Tanks* ligados ao governo W. Bush por seus laços com o neoconservadorismo o *Hudson Institute* (<http://www.hudson.org/>) e o *Center for Security Policy* (<http://www.centerforsecuritypolicy.org/index.xml>).

⁸² <http://www.newamericancentury.org/>

inflexão dos *Think Tanks* neoconservadores na elaboração da política externa norte-americana.

3.2.2 – O Projeto para o Novo Século Americano

É necessário ressaltar que ainda que atuando de forma descentralizada nos diversos *Think Tanks* e demais círculos políticos, de modo geral os neoconservadores comungam de uma visão comum sobre a supremacia dos valores norte-americanos de liberdade e democracia, bem como sobre o papel dos Estados Unidos como propulsor desses valores mundo afora. Torna-se, assim, fundamental a ampliação do poder do país no cenário internacional, sobretudo através da manutenção da força e de uma postura ativa e engajada. Como sintetizam Kristol e Kagan (2000): “what is needed today is not better management of the *status quo*, but a fundamental change in the way our leaders and the public think about america’s role in the world.”

Para atingir este objetivo, os neoconservadores afirmam que deve ser evitado qualquer movimento que proporcione um vácuo de poder no sistema internacional, uma vez que isso levaria a que outros Estados buscassem moldar a ordem global, certamente de maneira contrária aos interesses norte-americanos. Portanto, os Estados Unidos devem “seduzir” potenciais aliados ou “abortar” eventuais contestadores visando à preservação de uma ordem internacional que privilegie através de sua liderança os interesses norte-americanos. Algumas medidas são essenciais para possibilitar que os Estados Unidos consigam moldar o cenário internacional de acordo com seus interesses:

- aumentar gastos com defesa para assumirem com capacidade de realização os compromissos globais e dissuadir rivais;
- ser promovida a manutenção da paz internacional aumentando laços com países democráticos e confrontar regimes hostis aos valores e interesses norte-americanos;
- promover a causa de liberdade política e econômica;
- aceitar a responsabilidade de preservar e estender uma ordem internacional de acordo com os princípios do país e favorável a sua segurança e prosperidade;

A promoção dessas medidas vem acompanhada de uma estratégia que visa ressaltar a supremacia norte-americana por meio da expansão da democracia e do recurso ao uso da força, quando conveniente e necessário.

Esse conjunto de idéias toma forma após exercer forte influência durante o governo Reagan nos anos 80. Responsáveis por endurecer a política norte-americana contra o comunismo soviético, os neoconservadores identificavam no governo Republicano de George H. Bush e no discurso sobre a “nova ordem internacional” a possibilidade de colocar em prática seu movimento conservador internacionalista. Isso se traduziu na proposta preliminar do *Defense Planning Guidance*, de 1992, sob a coordenação do sub-Secretário de Defesa à época, Paul Wolfowitz:

[...] Because either bipolarity or multipolarity would recapitulate the history of world politics and threaten U.S. interests by producing great conflict if not major wars, the draft argued that the United States should ensure that no peer competitor would arise. Accordingly, Washington had to maintain a military force so modern and potent that no one could consider challenging it (Jervis, 2006, p. 09).

No entanto, o documento oficial de 1992 (U.S.D.D., 1992) adotou o tom mais moderado da Estratégia de Segurança Nacional de 1991 (NSC, 1991), que admitia que a despeito de “fontes autônomas de turbulência no mundo” novas maneiras de pensar a segurança internacional deveriam ser adotadas. Sem emplacar seu projeto no *Defense Planning Guidance*, os neoconservadores viram seu espaço de atuação, que fora amplo durante o governo Reagan, principalmente na frente de combate ao comunismo soviético, cada vez mais estreito durante a administração de George H. Bush, e mais escasso ainda com a ascensão de Bill Clinton e dos Democratas, em 1993.

Todavia, a agenda neoconservadora se matinha em seus principais círculos políticos, que resolveram se reunir, a partir de 1997, em torno de um “projeto para o novo século americano”. Articulado a partir de um poder militar forte e pronto para enfrentar os perigos presentes e futuros, o PNAC, como ficou conhecido esse *Think Tank*, defendia uma política externa arrojada e proativa, capaz de promover os princípios e interesses norte-americanos no exterior e sustentar uma liderança nacional condizente com as “responsabilidades globais” dos Estados Unidos:

[...] 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 [...] American leadership is good both for America and for the world (PNAC, 1997).

Dedicado a ressaltar a liderança global norte-americana, o PNAC enfatizava que essa liderança requer força militar, energia diplomática e compromisso com princípios morais, buscando obter apoio para uma política vigorosa e bem fundamentada de envolvimento internacional norte-americano. Composto por alguns dos principais representantes do neoconservadorismo⁸³, o PNAC buscava resgatar elementos considerados essenciais para o “sucesso” da Administração Republicana de Reagan nos anos 80:

[...] 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 (PNAC, 1997).

Portanto, o Projeto Para o Novo Século Americano visava resgatar os princípios e as políticas de “fortalecimento militar e pureza moral” que construíram uma estratégia de sucesso para os Estados Unidos neste século, e seriam responsáveis por manter a segurança e a “grandeza” da nação no século XXI.

- 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; (PNAC, 1997).

Imbuídos desses princípios, os neoconservadores buscavam ampliar o papel dos Estados Unidos no cenário internacional combatendo suas fraquezas, identificadas nos valores do internacionalismo liberal, que submetia o poder norte-americano – segundo a concepção neoconservadora – às instituições multilaterais. Sendo assim, a ordem internacional deveria ser moldada não mais segundo as instituições e os regimes internacionais, limitadores do interesse nacional dos Estados Unidos, mas sim de acordo com os interesses e visão de mundo da nação mais poderosa, que possuía capacidades materiais e valores morais para definir os rumos da sociedade internacional.

⁸³ Assinaram a “carta de princípios” do PNAC: 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.

É assim, que o *Rebuilding America's Defenses* proposto pelos neoconservadores no âmbito do PNAC estabelece os parâmetros de ação internacional dos Estados Unidos condizentes com o papel que eles deveriam exercer nas esferas da segurança internacional, do comércio global e da ideologia. Desse modo, a renovação do poder norte-americano deveria consolidar a defesa contra qualquer inimigo externo ou forma de instabilidade sistêmica; o controle da produção e da circulação de bens no mercado global; e a superioridade dos valores ideológicos e a crença no papel especial da nação norte-americana junto à sociedade internacional. Os neoconservadores propunham, portanto, uma reorientação no exercício da hegemonia dos Estados Unidos no cenário internacional, que substituiria o internacionalismo dos regimes e das organizações multilaterais pelo unilateralismo dos interesses, valores e princípios norte-americanos.

Essa reorientação do exercício hegemônico norte-americano proposto pelo *Rebuilding America's Defenses* era condizente com a nova realidade das relações internacionais contemporâneas. A alteração do cenário internacional durante os anos 1990 indicaram que os Estados Unidos deveriam se adaptar à ausência de um inimigo direto e identificar todas as possibilidades e os desafios para se manter como a nação hegemônica.

Essa adaptação ao mundo pós-soviético, proposta pelo PNAC, passaria a influenciar largamente a formulação da política externa norte-americana no governo republicano de George W. Bush. Como observa Jervis (2006), “the *Project for the New American Century* (PNAC) were the fundamental pillar of Republican’s agenda, defending US unipolarity and expansion and a more assertive stance for leadership”.

Influenciado pelo projeto neoconservador, o governo Republicano de W. Bush coloca em prática uma política externa caracterizada pelo “Differentiated Internationalism” e pelo “Compassionate Conservative” (Pecequillo, 2009). Três elementos passam a ser centrais na nova estratégia de política externa dos Estados Unidos (Jervis, 2006, p. 09):

- First, current doctrine emphasizes that peace and cooperation can exist only when all important states are democratic. Because a country’s foreign policy reflects the nature of its domestic regime, states that rule by law and express the interests of their people will conduct

benign foreign policies, and tyrannies will inflict misery abroad as well as at home.

- Second, a vital instrument to preserve world order is what the administration calls preemption but is actually prevention, including preventive war. It was better for the United States to act rather than wait for this to occur.
- Finally, preventive actions, however, even if effective in the short run, will only be a stopgap if international politics were to proceed on its normal trajectory. To bring lasting peace, stability, and prosperity, the system must not simply be preserved, as the Defense Guidance advocated; it must be transformed.

Desse modo o Projeto para o Novo Século Americano passa a exercer de fato influência na política externa dos Estados Unidos. Ao procurar exercer a política externa de acordo com seus interesses, e não mais subjugados a instituições supranacionais, os norte-americanos afirmam promover os interesses da humanidade (Kagan, 2003), o que acreditam garantir legitimidade às suas ações.

Essa crença na legitimidade do papel de liderança norte-americano junto à sociedade internacional e a afirmação dos rumos de sua política externa adquirem força com o 11/09, evento que catalisa concepções teóricas e políticas do pensamento neoconservador e materializa a aplicação prática dos elementos de seu projeto de política externa. A estratégia de segurança nacional desencadeada a partir dessa concepção corrobora com o papel vislumbrado pelos neoconservadores aos Estados Unidos, de consolidação de uma ordem unipolar capaz de refletir valores e fundamental para garantir o interesse nacional norte-americano (Rice, 2008).

Nesse contexto, a Estratégia de Segurança Nacional do governo George W. Bush, a chamada Doutrina Bush, fundamentada na guerra contra o terrorismo internacional, se apresenta como resultado praticamente direto do Projeto Para o Novo Século Americano, com a confirmação da ascensão dos neoconservadores ao poder. Portanto, com o 11 de Setembro o círculo neoconservador, principalmente sob a liderança de Dick Cheney, Donald Rumsfeld e Paul Wolfowitz, passa a orientar a política externa de W. Bush, como observa Boot:

[...] Actually that's an understatement. Neocons are closer to the mainstream of the Republican Party today than any competing faction. [...] The National Security Strategy that he (Bush) released in September – which calls for ‘encouraging free and open societies on every continent’ – sounds as if it could have come straight from the pages of *Commentary* magazine, the *neocon bible* (Boot, 2004).

A perspectiva de que não havia nenhum país que pudesse de fato rivalizar com os Estados Unidos, prolongando o momento unipolar de Krauthammer (1990), era reforçada pela intenção de evitar quaisquer possibilidades de alteração desta situação em direção à multipolaridade. O objetivo, portanto, dos neoconservadores de combater todas as fontes de ameaça à preponderância norte-americana, aliado à nova realidade de enfrentamento do terrorismo internacional e demais forças extremistas engajadas na desestabilização da ordem internacional, dotam o Projeto para o Novo Século Americano de contornos de um projeto para a salvação da humanidade, nos moldes mais afeitos à sociedade norte-americana. Assim, o PNAC busca exercer um papel de fomentador da política externa norte-americana em sentido mais amplo, visando influenciar o executivo, o legislativo e a opinião pública dos Estados Unidos⁸⁴.

Desse modo, o PNAC consegue efetivar o projeto dos grupos neoconservadores de impulsionar um projeto político e ideológico e influenciar a política externa da maior potência do mundo a partir de interesses de um pequeno e bem articulado grupo. O desdobramento dessa influência caracteriza a política externa norte-americana e a estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos durante os 8 anos da administração republicana de George W. Bush. E marca um importante período de reorientação dos rumos da hegemonia norte-americana no cenário internacional, sendo fundamental a compreensão de suas articulações, concepções e táticas para o desdobramento de um dos mais controversos e importantes momentos da história da política externa da maior potência do sistema internacional.

⁸⁴ Em março de 2003 (PNAC, 2003a) enviou duas cartas ao congresso norte-americano apoiando e justificando a ocupação do Iraque pelas tropas da coalizão. A primeira carta, redigida no dia 19 de março, afirmava que todos os signatários apoiavam uma intervenção militar no Iraque, pois se fazia necessário respeitar a *Resolução 1441* do Conselho de Segurança, que deu ao Iraque a última chance para cumprir com as resoluções da ONU. Era justificável, dessa forma, tanto a remoção de Saddam Hussein do poder quanto de seu regime autoritário. A outra carta foi redigida e enviada no dia 28 de março de 2003 (PNAC, 2003b), após a guerra ser iniciada. No seu conteúdo ficava patente o esforço de se restabelecer as parcerias e a cooperação entre os Estados Unidos e os países europeus, fortemente abaladas em função da intervenção militar no Iraque. Para tanto, a carta reconhecia o papel importante levado a cabo pelo primeiro-ministro inglês Tony Blair, que vinha se esforçando para que os Estados Unidos e Europa voltassem a trabalhar novamente como parceiros e não rivais. Segundo sugerem as cartas, a mudança de regime no Iraque seria vital para que se alcançassem três objetivos: desarmar o país dos estoques de armas de destruição em massa; estabelecer um pacífico, estável e democrático governo no Iraque; e contribuir para o desenvolvimento da democracia em outros países do Oriente Médio.

3.3 – A Política Externa de George W. Bush e a Reorientação Estratégica Norte-Americana

De modo geral, a política externa traçada por George W. Bush não rompe com os objetivos estabelecidos ao longo do governo Clinton. Em linhas gerais, a atuação do Presidente W. Bush se concentra em três principais objetivos: garantir a segurança nacional através do combate a grupos terroristas e líderes políticos tiranos; preservar a paz pela construção de boas relações entre as grandes potências; encorajar sociedades livres e abertas em todos os continentes (Rice, 2000; Zoellick, 2000; Bush, 2001a; NSC, 2002).

Ademais, no campo das idéias a política externa do novo governo é consoante à grande estratégia norte-americana. George W. Bush e sua equipe buscam colocar em prática de maneira afirmativa a promoção dos princípios de economia de mercado e democracia liberal, expandindo a chamada “zona de paz democrática”. Mas, mais do que isso, garantindo a ampliação da esfera de influência e o escopo de atuação de sua sociedade e de seus cidadãos.

Todavia, no plano estratégico se encontra uma importante alteração. A contenção e a dissuasão, elementos tradicionais na política de segurança dos Estados Unidos ao longo do século XX, perdem centralidade para a política de ação preventiva. Baseada no recurso ao unilateralismo, no direito de preempção e na afirmação da preponderância do poder norte-americano (Gaddis, 2005), a ação preventiva representaria uma “profunda inovação estratégica” (Daalder; Lindsay, 2003) devido às alterações correspondentes a seu comprometimento com aliados e instituições internacionais no que tange à sua liberdade de ação.

Esse “desvio” em relação à tradição da política externa dos Estados Unidos adquire maior ênfase a partir da identificação por parte do governo norte-americano de “uma ameaça terrorista de âmbito e alcance global”, percepção desencadeada após os atentados terroristas de setembro de 2001. É moldado nesse momento um ambiente internacional propício ao unilateralismo, à mudança de regime, à prevenção; elementos que auxiliam a afirmação da “excepcionalidade virtuosa” dos Estados Unidos, enxergados pela administração republicana (Fukuyama, 2006).

A resposta a essa ameaça terrorista passaria a afetar a economia e a política interna, externa e de defesa dos Estados Unidos. Seriam estabelecidas novas prioridades pelo governo norte-americano no campo da segurança, bem como novas formas de relacionamento do país com os demais atores do sistema internacional. A legitimidade às ações preventivas unilaterais seria buscada a partir da construção de um discurso de uma longa campanha de combate ao inimigo global:

[...] Our response involves far more than instant retaliation and isolated strikes. Americans should not expect one battle, but a lengthy campaign, unlike any other we have ever seen. It may include dramatic strikes, visible on TV, and covert operations, secret even in success. We will starve terrorists of funding, turn them one against another, drive them from place to place, until there is no refuge or no rest. And we will pursue nations that provide aid or safe haven to terrorism. Every nation, in every region, now has a decision to make. Either you are with us, or you are with the terrorists. From this day forward, any nation that continues to harbor or support terrorism will be regarded by the United States as a hostile regime (Bush, 2001b).

A adoção desse novo perfil acompanhou a renovação do pensamento neoconservador ao longo dos anos 1990, que atuou visando identificar as atuais oportunidades de ação diante do cenário internacional do pós-Guerra Fria. Desse modo, a Estratégia de Segurança Nacional confirma essa alteração no campo internacional:

That great struggle is over. The militant visions of class, nation, and race which promised utopia and delivered misery have been defeated and discredited. America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones. We are menaced less by fleets and armies than by catastrophic technologies in the hands of the embittered few. We must defeat these threats to our Nation, allies, and friends (NSC, 2002, p. 01).

Portanto, a configuração que a administração W. Bush deu ao mundo pós-11/09 é que este seria marcado por uma ameaça global, que exigiria uma reação igualmente global, e o governo norte-americano afirmava que os Estados Unidos estariam dispostos a enfrentar sob todas as circunstâncias esta ameaça e “aceitariam o papel de liderar a sociedade internacional nessa missão” (NSC, 2002).

Diversos analistas (Johnson, 2000, 2004, 2006; Mann, 2006; Harvey, 2004; Jarecki, 2008) afirmam que desde os anos do Vietnã a sociedade norte-americana não esteve mais disposta a arcar com custos e sacrifícios políticos e financeiros de qualquer imposição hegemônica unilateral norte-americana. Todavia, a idéia de responsabilidade pela segurança global embutida na guerra contra o terrorismo internacional proporcionou ao governo W. Bush a oportunidade de se apropriar de um momento de

solidariedade social e de patriotismo nacionalista norte-americano oferecido pelo 11/09. Desse modo a Estratégia de Segurança Nacional do governo Bush foi capaz de apresentar uma forma diferente de empreendimento internacional, mas, sobretudo, inédita de controle interno.

Ao iniciar sua “guerra contra o terror”, logo após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, George W. Bush contava com o irrestrito apoio da sociedade americana. A intervenção no Afeganistão – que derrubou o regime Taleban, acusado de fornecer apoio à rede de terroristas da Al Qaeda, de Osama Bin Laden – obteve aval da comunidade internacional, elevando os índices de aprovação do governo Bush a seu patamar mais significativo. Nesse contexto, é encaminhada a maior reforma administrativa dos Estados Unidos desde a II Guerra Mundial, principalmente com a aprovação do *Patriot Act* e a criação do *Department of Homeland Security*⁸⁵.

Essas reformas acabam por se tornar sintomas emblemáticos dos impactos causados pela alteração da política externa norte-americana, visto que o endurecimento e a adoção de medidas preventivas no campo externo deveriam ser acompanhadas por uma maior vigilância e controle no campo doméstico. Processo todo esses que desencadearia na *Military Order*⁸⁶.

Esta significativa alteração na política externa americana, a despeito de ainda buscar a promoção dos tradicionais ideais da República e corroborar com a grande estratégia do país, agora o faz por meios militares e unilaterais. E o presidente W. Bush declararia de forma clara suas intenções: “no mundo em que vivemos, o único caminho para a segurança é o da ação. E esta nação agirá” (Bush, 2003).

⁸⁵ Além do *USA Patriot Act of 2001*, e do *Homeland Security Act of 2002*, outras medidas administrativas foram conduzidas nesse sentido, alterando os costumes e práticas domésticas e principalmente referentes à imigração nos Estados Unidos, como por exemplo: *Aviation and Transportation Security Act of 2001*, *Public Health Security and Bioterrorism Preparedness and Response Act of 2002*, *Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002*, e *Maritime Transportation Security Act of 2002*.

⁸⁶ Tanto o *Patriot Act*, quanto a *Military Order*, sofrem intensos processos de críticas domésticas e internacionais, sobretudo pelas prerrogativas que acompanhavam cada um desses instrumentos: o *Patriot Act* autoriza prisões imediatas, rejeita o compartilhamento de processos investigativos e permite o livre acesso a informações particulares e confidenciais; a *Military Order* previa a detenção, tratamento e julgamento de suspeitos e acusados de envolvimento na guerra contra o terrorismo. Ambas são alvo de severas críticas, pois suas medidas desrespeitam direitos civis básicos a partir da ampliação dos poderes policiais, estabelecimento de escutas telefônicas e captação de comunicações feitas via internet, instauração de tribunais *ad hoc* e tribunais militares, detenção e acusação com base em provas sigilosas, atuação das agências de segurança em ações de espionagem interna sobre organizações políticas e religiosas estabelecidas no território dos Estados Unidos, etc.

Com seus direcionamentos brevemente apresentados a partir do pronunciamento aos formandos da Academia Militar de *West Point* (Bush, 2002b), e sistematicamente consolidada com a divulgação oficial de sua Estratégia de Segurança Nacional (NSC, 2002), a nova doutrina de ação dos Estados Unidos passaria a se sustentar sobre o direito unilateral de derrubar qualquer governo do mundo que se opusesse a seus interesses, ou que julgassem ser uma ameaça à sua segurança:

[...] To defeat this threat (the terrorism) we must make use of every tool in our arsenal [...] the only path to peace and security is the path of action (NSC, 2002, p. 01-02)

Dessa maneira, os *policy makers* norte-americanos passariam a operar o conceito de guerra preventiva como um instrumento legal e moralmente justo de sua política externa. Estava comprovado, a partir de então, que os Estados Unidos empregariam toda sua força e influência hegemônicas para a construção de uma ordem internacional favorável a seus ideais. A segurança nacional, a liberdade de mercado e os interesses dos norte-americanos no exterior seriam defendidos a qualquer custo político, econômico e militar, internos ou externos. A síntese dessa opção seria a Guerra contra o Terror, iniciativa de alcance global e duração incerta, na qual os Estados Unidos se imbuíram da missão de se engajar para defender seus valores fundamentais e se livrar de ameaças reais ou potenciais. As justificativas morais e valorativas formuladas pelos neoconservadores, acompanhadas dos interesses nacionais estritos, se tornaram elemento fundamental da política externa norte-americana no governo W. Bush.

3.3.1 – O Recurso ao Unilateralismo

No início do século XXI pareciam se confirmar todas as previsões feitas pelos *renovacionistas* no que diz respeito a contornar o espectro *declinista* dos anos 80 e consolidar o “momento unipolar” norte-americano prospectado nos anos 1990. Os Estados Unidos representavam aproximadamente 30% do produto mundial (soma superior aos quatro seguintes: Japão, Alemanha, Inglaterra e França juntos); possuíam os maiores índices de importação e exportação de bens e serviços do planeta (17% das importações de bens e 8% de serviços; 13% das exportações de bens e 18% de serviços); eram, ainda, os maiores provedores e receptores de investimentos diretos; além de serem os principais produtores e exportadores de cultura pop, via cinema e programas televisivos. Ademais, não obstante sua evidente superioridade tecnológico-

militar, seu orçamento de defesa supera a soma dos quinze seguintes maiores orçamentos (Mead, 2009; Brooks; Wohlforth, 2009; Zakaria, 2008; Mann, 2006; Johnson, 2000, 2004, 2006).

Tendo isto em vista, a construção de uma estratégia baseada no unilateralismo encontrou um cenário “confortável” para seu desenvolvimento. À medida que os números indicavam essa tendência à unipolaridade, o *establishment* norte-americano enxergava maiores possibilidades de implantação de seu projeto político. Como observam Brooks e Wohlforth (2002), “the United States has no rival in any critical dimension of power. There has never been a system of sovereign states that contained one state with this degree of dominance”. Portanto, o grande objetivo que passa a guiar a política externa de George W. Bush é garantir a manutenção dessa condição privilegiada.

De fato uma condição privilegiada que deve conduzir à ação, pois como ressalta Krauthammer (2003, p. 13): “In an international system with no sovereign, no police, no protection — where power is the ultimate arbiter and history has bequeathed us unprecedented power — we should be vigilant in preserving that power. **And our freedom of action to use it**”. Observação respaldada pela nova Estratégia de Segurança Nacional norte-americana, que afirma que os Estados Unidos atravessam o momento de maior poder de sua história e devem estar preparados para exercê-lo de forma construtiva e que preserve adequadamente os seus interesses nacionais e de segurança à luz das novas ameaças nascentes no sistema internacional:

No doctrine can anticipate every circumstance in which U.S. action — direct or indirect — is warranted. We have finite political, economic, and military resources to meet our global priorities. The United States will approach each case with these strategic principles in mind (NSC, 2002, p. 08).

Sob esses preceitos é que se constrói o unilateralismo da política externa de George W. Bush. Ainda assim, princípios caros à tradição norte-americana como a democracia e o liberalismo – presentes tanto no expansionismo de ampliação territorial do século XIX, quanto no expansionismo de propagação de idéias e valores do século XX (Kagan, 2006) – compõem a política neoconservadora de W. Bush. Devido a isso, por mais que reconheçamos a existência de um mundo *hobbesiano* anárquico, onde as leis e as diretrizes internacionais não são garantia de confiabilidade, e a defesa e a promoção da ordem liberal ainda dependam da posse e do uso do poderio militar (Kagan, 2003) o unilateralismo neoconservador dos republicanos não deve ser

confundido com mero exercício do poder, ou como política imperialista, uma vez que há elementos valorativos que concebem a política externa do país com uma “missão” que deve expressar valores de sua sociedade:

That's because we are not an imperial power. We are a commercial republic. We don't take food; we trade for it. Which makes us something unique in history, an anomaly, a hybrid: a commercial republic with overwhelming global power. A commercial republic that, by pure accident of history, has been designated custodian of the international system. (Krauthammer, 2003, p. 03)

Nas palavras do presidente George W. Bush (2002a) “America has no territorial ambitions. We don't seek an empire. Our nation is committed to freedom for ourselves and for others”. Portanto, essa missão deve garantir promoção da liberdade mundo afora, e garantir a paz que a construção dessa liberdade virá a promover, “We seek the advance of freedom and the peace that freedom brings”. É nesse sentido que o unilateralismo virá acompanhado da justificativa pelo direito de preempção e consolidação da primazia norte-americana.

Com o unilateralismo os Estados Unidos não pretendem somente evitar alianças automáticas e permanentes nos moldes clássicos europeus, ou seja, compromissos de ação em concerto com outras grandes potências em virtude de possíveis contingências futuras (Gaddis, 2004). Mas procura lhe garantir a liberdade de definir a missão, uma vez que de acordo com a nova doutrina de segurança, esta será a responsável por definir o perfil dos aliados norte-americanos (Rice, 2000). Além do mais, o unilateralismo desarticula qualquer constrangimento que venha a limitar suas ações de preempção. Visando evitar a concretização de ameaças futuras, o unilateralismo dota a política externa norte-americana de maior mobilidade. Ademais, o unilateralismo reforça a idéia de preponderância de poder dos Estados Unidos, buscando negar qualquer possibilidade de equilíbrio entre as potências, fator que viria a limitar as ações estratégicas norte-americanas.

Para esse modelo unilateral, que é baseado na formulação dos neoconservadores, tratados internacionais e instituições multilaterais não devem restringir as ações dos Estados Unidos na defesa de seus interesses, haja vista que seus interesses são representação dos interesses globais:

The new unilateralism defines American interests far beyond narrow self-defense. In particular, it identifies two other major interests, both global: extending the peace by advancing democracy and preserving the peace by acting as balancer of last resort. The promotion of democracy multiplies the number of nations likely to be friendly to the United States, and regional

equilibrium produce stability that benefits a commercial republic like the United States. America's (intended) exertions on behalf of pre-emptive non-proliferation, too, are clearly in the interest of both the United States and the international system as a whole (Krauthammer, 2003)

Uma vez que o país se destaca por ser uma potência especial, pois não possui interesses imperiais, seu poder deve e será usado para a promoção de uma ordem internacional que beneficie a todos, promovendo a liberdade econômica e política. Por isso, sua liderança não só é benéfica, mas necessária, não sendo condizente sua limitação por tratados ou instituições.

A representação de um ambiente internacional caracterizado pela onipresença do terrorismo possibilita o acirramento desse unilateralismo. Tornando possível que seus *policy makers* afirmassem a necessidade de ampliação do engajamento no combate ao terrorismo em todo o globo, visto que “milhares de terroristas permanecem livres em células na América do Norte, América do Sul, Europa, África, no Oriente Médio e pela da Ásia” (U.S.D.S., 2004).

Por outro lado, o unilateralismo preventivo do governo W. Bush tornou mais difícil a gestão da primazia norte-americana, pois como afirma Maier (2006), “gerou a criação de uma rede cada vez maior de elites aliadas no exterior, que aceitam a subordinação em questões internacionais em troca de segurança em sua unidade administrativa”. O que acaba levando o governo dos Estados Unidos ao adotar estas políticas a assumir excessivos compromissos externos, configurando uma ordem mais instável e perigosa. Ademais, a rejeição a instituições e concertos por ele mesmo organizado, acaba por corroer as bases do poder que os Estados Unidos fomentaram e foram fundamentais para a consolidação da “era unipolar”.

Não obstante este unilateralismo e suas contingências, os norte-americanos se mantiveram envolvidos nas redes de comércio internacional, estimularam, de forma direcionada, um fluxo constante de imigração, e investiram em melhorias nos transportes e nas comunicações. Sobretudo baseados na idéia de que os interesses dos cidadãos norte-americanos deveriam ser promovidos juntamente com as mudanças políticas no cenário internacional:

This view requires faith in the power of markets and economic freedom to drive political change, but it is a faith confirmed by experiences around the globe. America is blessed with an extraordinary opportunity. It has had no territorial ambitions for nearly a century. Its national interest has been defined instead by a desire to foster the spread of freedom, prosperity, and peace (Rice, 2000).

Desse modo, se construía a grande estratégia norte-americana no mundo unipolar republicano, com o grande desafio da conversão dos indiscutíveis recursos de poder em influência efetiva (Nye Jr., 2002). Essa mesma estratégia de reestruturação da ordem internacional, como a proposta pelos neoconservadores, com base no unilateralismo e na prevenção de ameaças livre de constrangimentos institucionais, gerou a imagem de uma versão “neoimperial” da política externa norte-americana.

Ikenberry (2002, p. 49), destaca que essa versão imperial da estratégia americana é sustentada por sete elementos:

1) It begins with a fundamental commitment to maintaining a unipolar world in which the United States has no peer competitor; 2) The second element is a dramatic new analysis of global threats and how they must be attacked. 3) The third element of the new strategy maintains that the Cold War concept of deterrence is outdated. 4) the fourth element of this emerging grand strategy involves a recasting of the terms of sovereignty. 5) depreciation of international rules, treaties, and security partnerships. 6) Sixth, the new grand strategy argues that the United States will need to play a direct and unconstrained role in responding to threats. 7) Finally, the new grand strategy attaches little value to international stability. There is an unsentimental view in the unilateralist camp that the traditions of the past must be shed.

Esses elementos estariam moldando a doutrina de segurança norte-americana e guiando todas as ações desenvolvidas na guerra contra o terror e, de modo mais amplo, o projeto norte-americano de reorganização da ordem internacional. Ou seja, em torno destes elementos se consolidaria o paradigma da política externa do governo W. Bush, menos propenso a atuar junto a parceiros, instituições e regras globais, e afeito ao recurso da antecipação para combater ameaças que desafiem seus interesses.

Todavia, o papel protagonizado pelos Estados Unidos no cenário internacional requer que sua retórica incorpore elementos da atual ordem em seu plano de ação. O que envolve a constituição de alianças, o trâmite institucional via organizações multilaterais, e o respeito às normas do sistema internacional. Frente a esta realidade, o *establishment* norte-americano ofereceu ao mundo sua versão de multilateralismo:

[...] the Bush Administration is forging a hard-headed multilateralism suited to the demands of this global era, one that will both promote our values and interests now and help structure an international environment to sustain them well into the future (Haass, 2001).

A própria Estratégia de Segurança Nacional do governo W. Bush (NSC, 2002) registra a intenção do governo de respeitar as convenções, normas e regras do sistema internacional ao destacar a convicção de que “nenhuma nação consegue criar um mundo

melhor e mais seguro sozinha”. Confirma o papel de alianças e instituições multilaterais como agentes multiplicadores da força “das nações amantes da liberdade”, principalmente ao ressaltar que “os Estados Unidos estão comprometidos com instituições duradouras”. Não obstante, deixa bastante evidente que o recurso ao unilateralismo faz parte da estratégia norte-americana ao afirmar que “embora os Estados Unidos sempre lutarão para angariar o apoio da comunidade internacional, não hesitaremos em agir sozinhos”.

[...] While the United States will constantly strive to enlist the support of the international community, we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self-defense by acting preemptively (NSC, 2002, p. 06).
[...] We must be prepared to stop rogue states and their terrorists clients before they are able to threaten or use weapons of mass destruction against the United States and our allies and friends (NSC, 2002, p. 14).

Desse modo, a Estratégia de Segurança Nacional reforça o objetivo primordial da política externa do governo W. Bush e do pensamento neoconservador, a manutenção da superioridade norte-americana por meio do enfrentamento de ameaças e da dissuasão ao surgimento de potências concorrentes com a primazia dos Estados Unidos:

[...] It is time to reaffirm the essential role of American military strength. We must build and maintain our defenses beyond challenge. Our military's highest priority is to defend the United States (NSC, 2002, p.29).

Delineadas essas premissas, a Estratégia de Segurança Nacional indicou as fundamentações teóricas que direcionariam a formulação da doutrina de ação da política externa norte-americana durante o governo W. Bush. A opção foi pela ação preventiva, sobretudo respaldada pelo engajamento na guerra contra o terrorismo internacional e no combate aos chamados “Estados fora-da-lei”.

3.3.2 – A Doutrina Bush e a Estratégia de Ação Preventiva

A Estratégia de Segurança Nacional divulgada pela administração W. Bush em setembro de 2002 sintetizou as diretrizes gerais da política externa conduzida pelos republicanos e pelos neoconservadores no início de seu mandato. Sobretudo, estabeleceu as bases de atuação dos Estados Unidos na guerra contra o terror, e ditou as

linhas gerais do que viria a ser conhecida como a “Doutrina Bush”, a chamada “doutrina de ação preventiva”⁸⁷.

O ponto central da nova estratégia dizia respeito à alteração do padrão de atividades frente aquele que foi reconhecido como a grande ameaça à segurança dos Estados Unidos e à paz mundial, o terrorismo internacional. A partir da Estratégia de Segurança Nacional de 2002, ficava oficialmente caracterizada a transição da estratégia de contenção para a estratégia de prevenção na condução da política externa norte-americana. Frente ao reconhecimento de um ambiente internacional marcado pela presença de um novo inimigo à estabilidade global, as estratégias baseadas na ameaça de retaliação ao adversário, como a política de contenção da Guerra Fria, teriam sua eficácia reduzida. Sobretudo ao se defrontarem com o desafio de combater “fanáticos religiosos” e “déspotas tiranos” nos chamados Estados fora-da-lei.

Defending our Nation against its enemies is the first and fundamental commitment of the Federal Government. [...] Due to the new characteristics of the emerging threats, previous foreign policy orientations are regarded as obsolete. Ideas such as balance of power or deterrence are useless against an enemy that is not a state, is not territorially located, and does not follow the norms of the international order. [...] Today, that task has changed dramatically. Enemies in the past needed great armies and great industrial capabilities to endanger America. Now, shadowy networks of individuals can bring great chaos and suffering to our shores for less than it costs to purchase a single tank. Terrorists are organized to penetrate open societies and to turn the power of modern technologies against us [...] our immediate focus will be those terrorist organizations of global reach and any terrorist or state sponsor of terrorism which attempts to gain or use weapons of mass destruction or their precursors (NSC, 2002, p. 06).

Portanto, a nova estratégia estabelece a necessidade de agir preventivamente para tornar efetivo o combate ao terrorismo internacional. Nesse sentido se usaria o recurso à ação preventiva, visando antecipar-se à emergência de potenciais ameaças de Estados ou atores não-estatais⁸⁸. Baseado nessa nova realidade, Jervis (2005, p. 79) registra que a Doutrina Bush é composta por quatro componentes:

⁸⁷ Outros documentos viriam a complementar e reformular a Estratégia de Segurança Nacional e sustentar as ações da Doutrina Bush durante seu governo, como por exemplo: a National Strategy for Combating Terrorism (U.S.D.S., 2003b), o Strategic Plan (U.S.D.S., 2003a), o Quadrennial Defense Review Report (U.S.D.D., 2006), National Strategy for Homeland Security (U.S.D.D., 2007), a National Defense Strategy (U.S.D.D., 2008).

⁸⁸ Segundo Freddman (2003, p. 113-114): The national security strategy suggests that preemption can be considered not only in terms of military strikes but also in the softer fields of sharper intelligence work; diplomatic attention; and judicious applications of economic assistance, technical advice, and military/police support. As a prudent and effective approach to the war on terror, this makes sense, as it provides sound guidance for dealing with the security problems within and arising from weak states. But

- 1) Uma forte crença na importância de um regime doméstico favorável para definir como será a política externa e o relacionado julgamento de que este é um tempo de grande oportunidade para transformar a política internacional;
- 2) A percepção de grandes ameaças que podem ser derrotadas somente por uma nova e vigorosa política (mais notadamente a guerra preventiva);
- 3) Uma disposição para atuar unilateralmente quando necessário;
- 4) Um senso de que a paz e a estabilidade requerem que os Estados Unidos afirmem sua primazia na política mundial;

Esses componentes interconectados direcionam a Doutrina Bush ao alinhamento à grande estratégia norte-americana, mesmo quando ofuscada pela grande ênfase que a administração republicana dispensa à guerra contra o terrorismo.

[...] America's pursuit of the national interest will create conditions that promote freedom, markets, and peace. Its pursuit of national interests after World War II led to a more prosperous and democratic world. This can happen again (Rice, 2000).

É importante ressaltar que a guerra contra o terrorismo é uma aplicação dessa estratégia, um método de colocar em prática a visão neonconservadora, como pode ser confirmada na retórica e prática de política externa do governo norte-americano:

We understand history has called us into action, and we are not going to miss that opportunity to make the world more peaceful and more free [...] history has given us a unique opportunity to defend freedom. And we're going to seize the moment and do it [...] America has, and intends to keep, military strengths beyond challenge, thereby making the destabilizing arms races of other eras pointless (Bush, 2002b).

Ao buscar eliminar sua vulnerabilidade frente aos adversários através de sua postura de ataque preventivo, os Estados Unidos recorrem ao direito de ação preemptiva para legitimar sua política de resposta antecipada às ameaças existentes. Sob a justificativa de que as ameaças atribuídas ao terrorismo e aos Estados fora-da-lei não podem ser contidas pelos meios tradicionais de contenção e distensão, a guerra preventiva deveria ser usada contra as ameaças antes que elas estejam totalmente formadas, sendo este o único método capaz de assegurar a paz e a segurança.

In a world of terrorists, terrorist states and weapons of mass destruction, the option of preemption is especially necessary. In the bipolar world of the Cold War, with a stable nonsuicidal adversary, deterrence could work. Deterrence does not work against people who ache for heaven. It does not work against *undeterrables*. And it does not work against undetectables: nonsuicidal enemy regimes that might attack through clandestine means — a suitcase nuke or anonymously delivered anthrax. Against both *undeterrables* and undetectables, preemption is the only possible strategy (Krauthammer, 2004a, p. 12).

again, prevention is the more applicable term in this context rather than preemption — acting early rather than late, while a problem gestates but before it erupts, using all available means.

A ação frente à grande ameaça afastaria o que era considerado pelos neoconservadores como o grande risco, a inação. Por isso, o modelo de atuação com base na promoção e defesa da justiça e da liberdade é justificável dentro dos parâmetros da Doutrina Bush como único modelo viável e sustentável:

The United States possesses unprecedented – and unequalled – strength and influence in the world. Sustained by faith in the principles of liberty, and the value of a free society, this position comes with unparalleled responsibilities, obligations, and opportunity. The great strength of this nation must be used to promote a balance of power that favors freedom. (NSC, 2002 p. 01)

A difusão dos princípios e valores de liberdade, democracia, e livre-iniciativa, viriam, portanto, a acompanhar o movimento de ação preventiva. Fortaleceriam o discurso legitimador das ações militares ao incorporar elementos sociais e políticos à estratégia de segurança. Conseqüentemente, a Doutrina Bush, ou a doutrina de ação preventiva, passa a ser baseada em um internacionalismo que reflete a união de valores e interesses nacionais norte-americanos.

The U.S. national security strategy will be based on a distinctly American internationalism that reflects the union of our values and our national interests (NSC, 2002, p. 01).

Assim, os elementos-chave da grande estratégia norte-americana e os princípios fundamentais do neoconservadorismo acabam se tornando prioridade de uma doutrina que, paradoxalmente, rompia com a tradição norte-americana para consolidar os elementos que fazem parte dessa tradição.

A doutrina de ação preventiva, por sua vez, esbarrava em duas questões sensíveis às regras do direito internacional. Porém, para além disso, são duas regras do direito internacional que correspondem a normas convencionais do sistema de Estados: o direito à ação preemptiva e o respeito à soberania nacional. A então conselheira de segurança nacional, e posteriormente secretária de Estado, Condoleezza Rice, rechaçava as críticas à nova Doutrina de Segurança norte-americana com base no princípio do auto-defesa, ressaltando que a o recurso à ação preventiva pela preempção e pela intervenção não representariam a totalidade das ações norte-americanas:

But let me be clear. We are not going to militarily preempt every time we see a threat. There are other options. But when it gets to the place where a lot has been tried, and it looks dangerous, then you have to act. (Rice, 2002).

De todo modo, a ação preventiva se tornou o ponto de maior polêmica dentro da nova estratégia de segurança por não encontrar respaldo no direito internacional, e

nem mesmo nas convenções estatais do sistema internacional, que justificassem seu encaminhamento. A despeito da defesa de seu uso no combate a grupos terroristas ou países que patrocinam ou direta/indiretamente apóiam o terrorismo, como instrumento que evite o surgimento e a materialização de novas ameaças, a amplitude de escopo garantida pela estratégia preventiva norte-americana fragilizava qualquer possibilidade de justificativa com base nas alegações de guerra justa⁸⁹. Segundo a Estratégia de Segurança Nacional norte-americana:

For centuries, international law recognized that nations need not suffer an attack before they can lawfully take action to defend themselves against forces that present an imminent danger of attack. Legal scholars and international jurists often conditioned the legitimacy of preemption on the existence of an imminent threat (NSC, 2002, p. 15).

Todavia, tentativa de inclusão da ação preventiva da doutrina Bush na categoria do direito preemptivo não encontra respaldo jurídico-institucional ou político junto à comunidade internacional. Primeiramente, por se antecipar a um evento, no caso da nova estratégia de segurança norte-americana o combate ao terrorismo, antes que estejam reunidas evidências ou indícios de que um ataque ou ameaça sejam realmente concretos. Assim, ao contrário do que requer o ataque preemptivo, “an attack initiated on the basis of incontrovertible evidence that a enemy attack is imminent [...] act of attacking a potential enemy before he attacks your own forces or territory” (U.S.D.D., 2009), a ação preventiva representa “a war initiated in the belief that military conflict, while not imminent, is inevitable, and that to delay would involve greater risk [...] to stop something happening or to stop someone doing something” (U.S.D.D., 2009). Como observam Daalder e Lindsay (2003), a ação preventiva foi fonte de fortes críticas por grande parte da comunidade internacional uma vez que não se justificava com base na retaliação preemptiva:

[...] Preemptive wars are initiated when another country is clearly about to attack. Preventive wars are launched by states against others before the state being attacked poses a real or imminent threat. [...] while preemptive wars have had a long recognized standing in international law as a legitimate form of self-defense, preventive wars did not.

⁸⁹ O conceito de Guerra justa foi formulado a partir da concepção de Hugo Grotius (1625) em seu clássico *De iure belli ac pacis*, e dizia respeito à legitimidade de responder pela força a um ataque. De acordo com a visão de Grotius, o homem necessita do estabelecimento de regras mínimas para o convívio em sociedade. A violação dessas regras mínimas autoriza uma guerra justa, que seria, portanto, uma guerra para obtenção de um direito. Nesse sentido é formulado o direito à auto-defesa antecipada que emana do Artigo 51 da Carta das Nações Unidas.

Portanto, um ataque preventivo teria sua ação respaldada pelo direito de preempção desde que existissem evidências inequívocas da necessidade desse ataque para a garantia da segurança nacional ou da estabilidade global.

A preemptive war takes place at some point between the moment when an enemy decides to attack — or, more precisely, is perceived to be about to attack — and when the attack is actually launched. This is where there might be a legal justification for anticipatory self-defense (Freedman, 2003, p. 107).

Ademais, a ausência de respaldo no direito de preempção ocorre pelo fato da posição unilateral não articular politicamente a nova estratégia junto aos demais atores da comunidade internacional. Isso se deve ao resguardo requerido pela estratégia norte-americana de garantir aos interesses nacionais a subjetividade de escolha dos alvos da ação, ou como afirma seu *establishment*, a prioridade da missão frente às alianças, e não o contrário. Contudo, como observa Brzezinski (2004), a ação preventiva deveria ser precedida por uma mobilização política em busca de apoio internacional, a fim de evitar que a indiscutível credibilidade militar global norte-americana não fosse contrastada a uma baixa credibilidade política global.

Como desdobramento da ação preventiva se encontra o segundo ponto de controvérsia da Estratégia de Segurança norte-americana, o que diz respeito à soberania nacional. Ao passo que no governo Clinton os conceitos de soberania e não-intervenção nos assuntos domésticos passaram a ser relativizados pela doutrina de intervenção humanitária, a estratégia do governo W. Bush se concentra em atuar em Estados identificados como patrocinadores do terrorismo internacional.

What you are seeing in this administration is the emergence of a new principle or body of ideas [...] about what you might call the limits of sovereignty. Sovereignty entails obligations. One is not to massacre your own people. Another is not to support terrorism in any way. If a government fails to meet these obligations, then it forfeits some of the normal advantages of sovereignty, including the right to be left alone inside your own territory. Other governments, including the United States, gain the right to intervene. In the case of terrorism, this can even lead to a right of preventive [...] self-defense. You essentially can act in anticipation if you have grounds to think it's a question of when, and not if, you're going to be attacked (Haass, 2001).

A partir de uma iniciativa de alcance global e de duração incerta, visando promover os valores e estender os “benefícios da liberdade por todo o mundo”, a guerra contra o terrorismo se enquadra na grande estratégia norte-americana e no projeto neoconservador para a política externa dos Estados Unidos como disseminadora do modelo ideal de sociedade. Articulada em consonância com os principais componentes

da Doutrina Bush, o forte poderio militar norte-americano; uma política exterior congruente com os princípios do país; e uma liderança nacional ciente das responsabilidades globais dos Estados Unidos; a guerra contra o terrorismo deveria estar acompanhada de uma ação estratégica capaz de tornar seu projeto efetivo. E isso é conseguido a partir da ação chamada de “mudança de regime”.

Baseada na premissa liberal-Kantiana de que a razão leva à paz universal, e a razão na política será representada pelo regime democrático, o pensamento neoconservador se apropria do projeto de expansão da “zona democrática de paz” como forma de desarticular regimes políticos “hostis” no cenário internacional⁹⁰. Dessa forma, aqueles países que resistirem ao apelo universalizante de democratização rumo à paz universal devem ser convertidos para que tais valores sejam assimilados. Através da Doutrina de ação preventiva, a guerra contra o terrorismo articula, portanto, o último ponto da grande estratégia norte-americana, a promoção dos valores liberais sob perspectiva universal, por meio do globalismo democrático.

3.3.3 – Globalismo democrático, realismo democrático e mudança de regime

Além de expandir o uso da força de forma preventiva contra as ameaças terroristas e os Estados fora-da-lei, a Doutrina Bush é responsável por efetivar os princípios estabelecidos pela agenda republicana neoconservadora durante a campanha de George W. Bush:

[...] to project power, and fight in defense of its interests if deterrence fails; to promote economic growth and political openness by extending free trade and a stable international monetary system; to renew strong and intimate relationships with allies who share American values and can thus share the burden of promoting peace, prosperity, and freedom; to focus U.S. energies on comprehensive relationships with the big powers, particularly Russia and China, that can and will mold the character of the international political system; to deal decisively with the threat of rogue regimes and hostile powers, which is increasingly taking the forms of the potential for terrorism and the development of weapons of mass destruction (Rice, 2000).

Em todos os documentos, memorando, discursos, entrevistas, artigos acadêmicos, etc, fica claro que estes princípios garantem o legítimo exercício do poder

⁹⁰ Em um artigo que muitos enxergam como uma tentativa de aproximação entre neoconservadores e liberais-institucionalistas, Robert Kagan e Ivo Daalder (Kagan; Daalder, 2007) justificam a importância dos regimes políticos democráticos para o estabelecimento de uma zona de paz, de acordo com a matriz Kantiana referida: “Because they share a common view of what constitutes a just order within states, they tend to agree on when the international community has an obligation to intervene. Shared principles provide the foundation for legitimacy”.

norte-americano, pois compatibilizam interesses e valores. Em contrapartida, é a ação preventiva que irá garantir a aplicação desses princípios. E mais ainda, é através da mudança de regime que eles serão assimilados pelos governos e regimes hostis aos interesses e valores liberais norte-americanos. Portanto, para que a estratégia e a doutrina de segurança pudessem de fato, como sugere Layne (2006), modelar o ambiente internacional de forma segura e conveniente aos Estados Unidos, como preconizava a administração W. Bush, um guia de ação deveria ser estipulado. E isso se deu a partir do Globalismo Democrático.

O globalismo democrático é originado a partir de uma escola que define a política externa em termos de valores. Valores identificados no sucesso das liberdades. Entende que a expansão da democracia, o advento de eleições, a consolidação de governos limitados por instituições, a proteção de minorias, dos direitos individuais, a abertura de mercados, entre outros, funcionam como valores morais e mecanismos geopolíticos, pois o império das leis e a expansão da democracia garantem maior estabilidade internacional. Seria natural, portanto, que os Estados Unidos assumissem a missão civilizadora que lhes cabe nesse mundo (Kristol, 1995; Kristol; Kagan, 2000; Kagan; Kristol, 2002; Krauthammer, 2004a, 2004b;). Idéias devidamente incorporadas ao discurso do *establishment* norte-americano desde a campanha republicana:

[...] the America's special role as the world's leader offer strategic opportunities can affect the shape of the world to come (Rice, 2000).

Todavia, a perseguição de um modelo que prime pela promoção dos princípios de liberdade e democracia não é exclusividade de neoconservadores e dos falcões republicanos. Trata-se de um compromisso de administrações de diversas matizes, sendo encontrado nos discursos de Wilson, Truman, Kennedy, Clinton e muitos outros. Sobretudo por se basearem na noção de um internacionalismo liberal guiado pelos valores norte-americanos:

We led the struggle for democracy because the larger the pool of democracies, the greater our own security and prosperity. Democracies, we know, are less likely to make war on us or on other nations. They tend not to abuse the rights of their people. They make for more reliable trading partners. And each new democracy is a potential ally in the struggle against the challenges of our time-containing ethnic and religious conflict; reducing the nuclear threat; combating terrorism and organized crime; overcoming environmental degradation (Lake, 1996)

Todavia, ao contrário do internacional liberalismo preconizado por estes governos, o globalismo democrático não compartilha do idealismo wilsoniano ou dos arranjos e regimes dos institucionalistas.

[...] Liberal internationalism is the foreign policy of the Democratic Party and the religion of the foreign policy elite. It has a peculiar history. It traces its pedigree to Woodrow Wilson's utopianism, Harry Truman's anticommunism, and John Kennedy's militant universalism (Krauthammer 2004a, p. 04).

Mas confia na construção de um mundo livre, guiado pelos valores morais norte-americanos a partir da transformação de países não-democráticos em democracias liberais por meio da mudança de regimes. Devendo, assim, os Estados Unidos pressionar tais países com todos os meios, expandindo a idéia de defesa e segurança a partir da zona democrática de paz (Krauthammer, 2004a). Segundo os neoconservadores, os Estados Unidos atingiram tal posição no cenário mundial praticando uma política externa de promoção ativa dos princípios de governança americanos: democracia, livre mercado e respeito pela liberdade.

E isso significa compromisso não apenas em apoiar os aliados, mas principalmente em pressionar os inimigos, se necessário forçando o chamado *regime change*. A estratégia mais eficiente nesse processo seria, portanto, a transformação e não a coexistência. E de acordo com essa visão, a ação preventiva da guerra contra o terror é elemento essencial para uma expansão global da democracia.

Prevention exploits existing strategic advantages by depriving another state of the capability to pose a threat and/or eliminating the state's motivation to pose a threat through regime change. Thus, prevention provides a means of confronting factors that are likely to contribute to the development of a threat before it has had the chance to become imminent. (Freedman, 2003, p. 107).

Segundo essa visão, para promover sua própria defesa e garantir paz ao resto do mundo os objetivos da política externa norte-americana deveriam se concentrar na redução da vulnerabilidade a ameaças externas por meio da conversão de regimes hostis e não-democráticos. Desse modo, se consolidava a convicção de que a ausência de instituições democráticas e a falta de liberdades individuais, sobretudo no mundo árabe-muçulmano, seriam fontes do terrorismo internacional, e os Estados Unidos deveriam trabalhar ativamente para levar “esperança, democracia e desenvolvimento a essas regiões”:

[...] This is accomplished by concentrating on enduring national interests. And these are my priorities. An American president should work with our strong democratic allies in Europe and Asia to extend the peace. He should promote a fully democratic Western Hemisphere, bound together by free trade. He should defend America's interests in the Persian Gulf and advance peace in the Middle East, based upon a secure Israel. He must check the contagious spread of weapons of mass destruction, and the means to deliver them. He must lead toward a world that trades in freedom. And he must pursue all these goals with focus, patience and strength (Bush, 1999).

Impulsionados por essa orientação, e estimulados pela nova realidade estratégica que evidencia que a grande ameaça do mundo contemporâneo reside na ação de pequenos grupos e países isolados que venham a apresentar resistência às liberdades democráticas, o *establishment* norte-americano passa a direcionar suas ações aos Estados considerados como elementos de desestabilização da ordem internacional. Após a investida junto ao Afeganistão⁹¹, o relatório anual de controle sobre o terrorismo internacional (U.S.D.S., 2002) enquadra Cuba, Irã, Iraque, Líbia, Coreia do Norte, Síria, e Sudão na categoria de patrocinadores do terrorismo, e os coloca na mira do programa de *regime change*⁹². No contexto de guerra contra o terrorismo, a difusão e promoção da democracia passaram a direcionar a agenda global dos Estados Unidos.

Como observa Boot (2004), de acordo com o *establishment* norte-americano, apesar de poder ser vista como uma política radical, a mudança de regime é o caminho mais apropriado para prevenir ameaças e crises internacionais, que poderiam inclusive culminar em guerras mundiais, sendo necessária apoiar a idéia de transformação de pessoas, sociedades, e até mesmo da política mundial:

[...] Bush's predisposition here converges with strands of neoconservative thinking that see the need for the United States to undertake ambitious foreign policy missions to maintain its domestic political and moral health, as well as the related belief in the possibility of international progress through converting people to correct ideas and ideals. (Jervis, 2003, p. 15)

Portanto, a crença neoconservadora no *regime change* se baseia na perspectiva da estabilidade duradoura entre regimes democráticos, assim o apoio ao

⁹¹ Iniciada no dia 7 de outubro, menos de um mês após os atentados a Nova York e Washington, a investida junto ao Afeganistão, denominada Operação Liberdade Duradoura, apresentava três objetivos principais: derrotar a Al Qaeda e o Talibã; reconstruir política e economicamente o Afeganistão; eliminar em escala mundial o terrorismo internacional.

⁹² Para esses e para futuros freqüentadores da lista, em um primeiro momento de ação política as modalidades de retaliação incluem, entre as principais, a proibição de exportações e vendas relacionadas com armas, controle de exportações de bens e serviços que possam fortalecer sua capacidade militar, proibição de assistência econômica e imposição de restrições a empréstimos junto aos organismos financeiros internacionais (U.S.D.S., 2002).

desenvolvimento e modernização é benéfico para estabilidade e segurança internacionais.

A invasão do Iraque se caracterizou como a mais enfática manifestação dessa perspectiva. Levando em conta os preceitos da Doutrina Bush acerca da necessidade dos norte-americanos manterem uma força militar capaz de lidar com os desafios presentes e futuros do cenário internacional, a guerra com o propósito de instaurar um regime democrático no país do Oriente Médio se atrelava à idéia de que os Estados Unidos devam exercer uma liderança que aceite as responsabilidades globais do país.

[...] President Bush grasped that our response to the attacks must go beyond simply destroying some terrorist groups, important as that is. He also understood the underlying truth that there's no substitute for American leadership - a leadership that is willing not just to use our military strength, but also to defend and advance liberal democratic principles. George W. Bush is now a man with a mission. As it happens, it is America's historic mission (Kagan; Kristol, 2002).

Ao dar início à ocupação ao território iraquiano⁹³, os Estados Unidos davam novos contornos à guerra contra o terrorismo. Não buscavam a eliminação de grupos extremistas fundamentalistas que se escondiam no território iraquiano, como no caso afegão, mas visavam a derrubada de um governo hostil aos interesses e valores liberais norte-americanos. Acusando o regime de Saddam Hussein de fonte de instabilidade à ordem internacional por supostamente ser um país detentor de armas de destruição em massa, viam na mudança de regime no Iraque a possibilidade de desencadear um movimento de democratização junto a outros países no Oriente Médio.

Iraq represents the first in a series of struggles to contain the proliferation of weapons of mass destruction, the first attempt to shut off the potential supply of lethal technologies to a global terrorist network (Ignatieff, 2003, p. 03).

A partir dali, ficava evidente ao mundo que a administração norte-americana colocaria em prática os fundamentos da Doutrina Bush com o intuito de modelar o ambiente internacional de acordo com seus interesses, projetando seu poder para garantir segurança e os demais objetivos estratégicos. Mas a política de *regime change* não deveria ser mobilizada por um globalismo democrático que beirasse o idealismo

⁹³ O conflito no Iraque tem início em 19 de Março de 2003, com a deflagração da chamada operação *Iraqi Freedom*. Dentro das ações da guerra contra o terror, tinha por objetivo principal a deposição do líder iraquiano Saddam Hussein e a instauração de um regime democrático pró-americano no país.

wilsoniano. Ou seja, ela deveria conter elementos de uma estratégia geopolítica que fosse responsável por direcionar a promoção dos valores e ideais norte-americanos.

Influenciados pela estratégia do engajamento seletivo⁹⁴ do governo Clinton, que enfatizava o envolvimento dos Estados Unidos no exterior somente em lugares onde seus interesses possam estar comprometidos (Posen; Ross, 1996), os neoconservadores também se esquivavam da utopia de ação global irrestrita norte-americana. Não obstante, ao passo que os defensores do engajamento seletivo advogavam a manutenção das alianças e a ação multilateral, os defensores da estratégia da ação preventiva direcionavam suas opções de acordo com as orientações que mantivessem a primazia norte-americana no sistema internacional⁹⁵.

Portanto, a nova estratégia norte-americana define o interesse nacional dos Estados Unidos em termos de poder, abertura econômica e promoção de seus ideais, uma espécie de “realismo liberal”. Ou como definida por seu principal formulador, um realismo democrático (Krauthammer, 2004a; 2004b).

[...] It has rallied the American people to a struggle over values. It seeks to vindicate the American idea by making the spread of democracy, the success of liberty, the ends and means of American foreign policy. I support that. I applaud that. But I believe it must be tempered in its universalistic aspirations and rhetoric from a democratic globalism to a democratic realism. It must be targeted, focused and limited (2004a, p.18).

Desse modo, o interesse estratégico acaba por falar mais alto. O realismo democrático é um guia de “onde intervir”, “onde construir a democracia” e “onde construir uma nova nação”. Com critérios bem claros, quais sejam, “intervir onde faz a diferença”.

⁹⁴ De acordo com Robert Art (1998): “Selective engagement seeks both realist and liberal goals and can therefore be termed as a ‘realpolitik plus’ strategy. It aims to keep the United States secure and prosperous, but goes beyond those classical realist goals to attain liberal goals as well: to nudge the world toward the values the nations hold dear – democracy, free markets, human rights, and international openness. Selective engagement aims to do well not only for the United States, but for others too, in the belief that if others benefit in the ways just described, so too does the United States”.

⁹⁵ Nos documentos oficiais fica evidente que os objetivos das estratégias de engajamento seletivo e de ação preventiva não se distinguem, sendo somente o modo de execução objeto de incompatibilidade: “Embora nossa economia seja forte e nossas forças armadas incomparáveis, permanecem sérios perigos para os nossos interesses. Esses perigos incluem terroristas, possíveis conflitos em regiões chave, o risco de outra crise financeira, tráfico de drogas, e a expansão de armas nucleares, químicas e biológicas. Além das ameaças, há oportunidades favoráveis para os interesses norte-americanos, no sentido de reunir as nações em torno dos princípios básicos da democracia, mercados abertos, o império da lei e o compromisso para a paz” (U.S.D.S., 1999).

Where to intervene? Where to bring democracy? Where to nation-build? I propose a single criterion: where it counts. Call it democratic realism. And this is its axiom: We will support democracy everywhere, but we will commit blood and treasure only in places where there is a strategic necessity — meaning, places central to the larger war against the existential enemy, the enemy that poses a global mortal threat to freedom (Krauthammer, 2004a, p. 16).

Representaria um avanço em relação ao realismo porque compreende a utilidade da democracia como um meio de alcançar a segurança global. Nesta lógica, definida como realismo democrático, a democracia deve ser levada somente a regiões prioritárias ao interesse norte-americano, e não necessariamente a todas. Os Estados Unidos, portanto, colocaram em uso sua doutrina preventiva intervindo em pontos realmente vitais para os interesses norte-americanos.

O desafio do *regime change* passa ser enfrentado somente em lugares onde tal estratégia é necessária, ou seja, vital para expandir os limites da guerra contra o inimigo existente, aquele que ameaça as liberdades, aquele das ideologias radicais. O discurso neoconservador, predominante na doutrina de segurança dos governos W. Bush ressalta essa perspectiva. Com critérios bem claros, o realismo democrático é emblemático dessa situação ao demonstrar que aliada à lógica de promoção dos direitos humanos está a lógica de “intervir onde faz a diferença”.

[...] That intervenes not everywhere that freedom is threatened but only where it counts – in those regions where the defense or advancement of freedom is critical to success (Krauthammer, 2004b).

Procurando se inserir em um contexto geopolítico regional em que eram relativamente ausentes, sob o mando do realismo democrático os Estados Unidos tentaram manter ou estabelecer alianças com países cuja posição geográfica fosse particularmente útil no emprego de seus meios de força. Buscaram aliados que lhe facilitasse a presença global pela disponibilização de bases, instalações, utilização de espaço aéreo ou território, pré-posicionamento de equipamentos, munições e suprimentos etc., e ainda por cima oferecessem algum elemento de contenção a possíveis pretensões de disputa pela sucessão hegemônica.

Além do mais, se tomarmos como base o discurso norte-americano de defesa dos direitos humanos e expansão da democracia pode-se compreender a aplicação dessa doutrina. As ações unilaterais norte-americanas geram um descrédito à sua política, principalmente ao passo que esta tenta utilizar o direito internacional e os valores

humanísticos como instrumento de seus interesses nacionais. Na prática, a ênfase no processo de revitalização e incremento das forças armadas, e a “reconstrução do poder nacional” proposta pelos neoconservadores, deslocam para segundo plano as questões humanitárias, sócio-econômicas, e a importância dos regimes e organizações internacionais. De acordo com essa visão, a partir do unilateralismo, a promoção dos valores e ideais norte-americanos deveria ser responsável por preservar a condição de potência hegemônica e maximizar a influência e o poder americano no sistema, mesmo que com isso gerassem um clima global de insegurança coletiva.

Envoltos por uma estratégia que incluía motivações de ordem geo-estratégica e política, e motivações de ordem valorativa, os falcões neoconservadores de George W. Bush foram responsáveis por estimular uma nova fase de debates sobre o papel da hegemonia norte-americana nas relações internacionais. Sobretudo ao passo que suas opções políticas pareciam cada vez mais ignorar as tentativas de articulação de consenso em torno das posições dos Estados Unidos que foram consubstanciadas ao menos nas últimas cinco décadas.

Este amálgama de internacionalismo, unilateralismo, militarismo e primazia, que direcionou a política norte-americana durante os dois mandatos republicanos é o legado que a Doutrina Bush deixará para a história da política externa dos Estados Unidos. Legado este, a despeito das limitações e inconsistências encontradas em sua aplicação, condizente com a formulação teórica do grande projeto dos neoconservadores, que não esconderam desde o princípio os meios que se utilizariam para alcançar seus fins, e demonstraram a possibilidade que tem um grupo pequeno, porém bem articulado, de dirigir de acordo com seus interesses e crenças a maior potência do sistema internacional moderno.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A multidimensionalidade do poder dos Estados Unidos, e a sensação subjetiva de que vivemos em um mundo unipolar, trouxe à ordem do dia o debate sobre a possibilidade de constituição de um império, o império norte-americano. Suas posturas unilaterais e a centralização de muitas das principais questões de poder global tem levado muitos a ver os Estados Unidos como um verdadeiro poder imperial, sobretudo frente à possibilidade de gerar ordem mediante hierarquia.

Análises mais pontuais e conjunturais poderiam indicar, devido à inflexão ao unilateralismo, uma ruptura na tradição da política externa norte-americana durante os dois mandatos de George W. Bush (2001-2008), principalmente no que tange à sua estratégia de segurança nacional. Contudo, avaliando a política externa dos Estados Unidos historicamente torna-se perceptível seu longo traço de continuidade. Os meios de formulação das questões-chave da política externa norte-americana têm sido estáveis há pelo menos um século. Período em que os Estados Unidos se articularam em torno de uma estratégia focada em adquirir e manter clientes bem como julgar e ameaçar seus inimigos (Sylvan; Majeski, 2009).

Ademais, os desafios norte-americanos de combater forças extremistas determinadas a espalhar terror, responder ao violento colapso de Estados e conter a proliferação de armas de destruição de massa, também não correspondem a preocupações do pós 11/09, mas sim a desafios que se potencializaram no imediato período pós-Guerra Fria, uma década antes. Quando o *American dream* dos liberais, que acreditavam que o fardo da política externa norte-americana havia sido superado com o fim da Guerra Fria e que restava aos membros da nova sociedade internacional partilhar os “dividendos da paz”, e logo sofreu um choque de realidade. Assim, a “nova ordem” cooperativa, estável e pacífica em pouco tempo se mostrava cada vez mais distante.

Com efeito, a despeito da menor ênfase em negociações no âmbito das instituições internacionais e dos foros multilaterais em detrimento de relações bilaterais – nas quais os norte-americanos tendem a levar vantagens –, da opção por posições unilaterais em temas de segurança e da fixação na retomada de projetos de defesa como o escudo anti-mísseis, alguns analistas observam que não houve mudanças substanciais na agenda da política externa norte-americana com a chegada dos republicanos ao poder

em relação aos antecedentes anos Clinton. Tanto a partir do engajamento político junto a China e Rússia, como na expansão da OTAN, tal qual no esforço pela liberalização dos mercados mundiais, a administração W. Bush reafirma em diversos aspectos elementos de continuidade dos projetos iniciados por seu predecessor.

Contudo, é o impacto gerado pelos atentados terroristas em Nova York e Washington, responsável por trazer à tona novamente o papel dos neoconservadores na formulação das estratégias de engajamento internacional, que oferece um elemento em certa medida diferenciado nas análises da política externa dos Estados Unidos. Formuladores de estratégias de segurança e políticas de defesa que há anos preparavam projetos e missões dentro e fora dos quadros da Casa Branca, os neoconservadores assumem a dianteira da política externa norte-americana em busca de uma dura e indiscutível defesa de seus interesses nacionais, rompendo com o discurso que havia sido construído ao longo das últimas décadas.

Respaldados principalmente pelos atentados, que possibilitaram uma exploração política, ideológica, e, sobretudo psicológica de tais eventos para o desenvolvimento de novas estratégias de ordenamento internacional, novos arranjos se tornaram possíveis no jogo político mundial, e o governo norte-americano se preparou para uma adaptação a essa nova ordem política. Os fundamentos da política externa intervencionista dos Estados Unidos deixaram de se expressar numa retórica humanitária e passaram a defender a expansão democrática, que justifica o poder imperialista americano em termos de exportação de valores (Johnson, 2004).

Impulsionados por um amálgama complexo entre um imperialismo idealista e um imperialismo militarista, os neoconservadores promoveram um processo de reorientação na política e na estratégia do país, renovando uma estratégia já utilizada em outros períodos da sua história recente. Essa influência é percebida pelos efeitos da ampliação dos gastos com o orçamento militar, seja em efetivos ou em desenvolvimento de pesquisas em ciência e tecnologia. Além da exacerbação, por parte do governo norte-americano, do senso de responsabilidade de ação como polícia global, uma vez que os gastos militares do país representam 40% de todo o gasto militar global, sendo superior à soma dos próximos 15 países em ordem de investimento em inovação e insumos às suas forças armadas (Mann, 2006).

Nesse ponto, de acordo, com as estatísticas oferecidas pelo Departamento de Defesa, o país possui cerca de 725 bases militares em aproximadamente 40 países, concentradas sobretudo em zonas estratégicas internacionais, como Oriente Médio, Europa e Extremo Oriente (Moniz Bandeira, 2008). Ademais, a parcela do orçamento direcionado para a atividade militar é equivalente a 4,3% do PIB do país (Achcar, 2004), e foi ampliado ano a ano desde o início da guerra contra o terrorismo a taxas superiores a 10% ao ano, além das suplementações de dotação orçamentária solicitadas ao Congresso para os custos específicos relativos às intervenções no Afeganistão e no Iraque. Processo impulsionado, principalmente, por pressão dos *Think Tanks* e ideólogos do neoconservadorismo norte-americano.

De forma bem articulada e exercendo influência direta sobre os principais órgãos decisórios norte-americanos, os neoconservadores tiveram uma atuação política condizente com seus valores, dura e ativa. Dirigidos por Dick Cheney, Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz e Richard Perle, além do suporte de Condoleezza Rice e Robert Zoellick, o grupo foi conduzido ao centro nervoso do poder político nacional e moldou de forma categórica a política externa do país de acordo com suas visões.

Mas aquilo que de fato substancialmente se altera durante a administração de George W. Bush é a postura de um Estado que se caracterizou historicamente pela sustentação das instituições multilaterais para projetar sua hegemonia e acabara por deslegitimá-las para alcançar o mesmo fim. O próprio *hegemon* acaba desrespeitando as regras e instituições das estruturas hegemônicas que estabeleceu para poder seguir acumulando seu próprio poder. De forma inconsistente com as formulações teóricas, e inéditas do ponto de vista histórico, não são os *free riders* ou os desafiantes os responsáveis pela instabilidade sistêmica, mas sim as inconsistências e os conflitos internos, desencadeando ações que geram insatisfação ou reações adversas por parte dos demais membros do sistema. Passando assim, os Estados Unidos a se constituírem como um “líder sem seguidores” (Buzan, 2007).

O globalismo unilateral do pós Segunda Guerra, em que arranjos institucionais foram induzidos pela potência hegemônica, foi substituído por um unilateralismo global, que através de medidas ostensivas tentam reorganizar o sistema de Estados de acordo com seus interesses, buscando montar e sustentar um sistema imperial a seu serviço. Torna-se evidente, por exemplo, que a presença militar norte-americana em

regiões mais diversas do mundo, bem como seus compromissos de segurança nacional, fornecem um valioso aparelho de proteção para os investimentos feitos em mercados estrangeiros. Perspectiva e cálculos que acompanham as políticas de promoção dos valores norte-americanos.

Ainda que pautada pelo unilateralismo em virtude da simbiose com os interesses nacionais, uma estratégia global de combate ao terrorismo – como a proposta pela doutrina de segurança dos Estados Unidos – exige a cooperação, no mínimo, de parceiros que pensem da mesma maneira, ou seja, compartilhem desses valores. Mas a despeito de alguns poucos aliados “incondicionais”, que tem entre suas prioridades de interesse nacional esse vínculo à estratégia norte-americana, grande parte da comunidade internacional se manteve à margem das ações dos Estados Unidos por conta de sua postura unilateral quase imperial, por sua opção tática preventiva, ou ainda pelos custos políticos e econômicos de uma estratégia desta dimensão.

Dessa maneira, pouco a pouco essa estratégia de combate ao terrorismo global foi se apresentando cada vez menos factível e as ações norte-americanas mais ineficazes. A caracterização dos grupos e países considerados patrocinadores do terrorismo, suficientemente ambígua para justificar a inclusão ou exclusão de organizações ou movimentos de acordo com os interesses conjunturais do país, e a campanha ideológica profundamente enraizada na demonização dos inimigos (Donnelly, 2003), com uma postura quase igualmente fundamentalista, mergulharam a guerra contra o terror em um mar de falta de credibilidade internacional. Tendo as causas mais profundas, materiais, econômicas, sociais e políticas do fenômeno do terrorismo sido pouco ou nada discutidas.

Situação que se aprofunda, sobretudo, pela opção dos Estados Unidos de estender sua atuação ao Iraque. Momento em que George W. Bush acabou por perder suporte considerável de importantes atores da opinião pública internacional, e principalmente de setores de sua sociedade. Culminando inclusive na derrota parcial dos republicanos nas eleições legislativas, que teria como desdobramento a derrota completa ao perderem, posteriormente, também as eleições do executivo na sucessão presidencial. Ponto que representa o desgaste sofrido pelo governo republicano demonstrado pela desaprovação de grande parte da população ao projeto dos neoconservadores.

Desde sua ascensão à condição de líder do sistema no pós Segunda Guerra, os Estados Unidos tem sua política externa orientada pelo seu liberal *commitment*, e pelo seu objetivo de construir e sustentar uma ordem internacional baseada em um conjunto de regimes e instituições regionais e globais. Essa estrutura é consagrada pela aceitação coletiva de seus membros, tanto no campo da segurança e do desarmamento, como no do comércio e dos investimentos sustentando a hegemonia norte-americana.

A condição para a reprodução do consentimento, e conseqüentemente a manutenção da hegemonia, é a satisfação de no mínimo alguns dos interesses daqueles grupos que ajudam a constituir determinada estrutura histórica, legitimando as idéias e instituições da potência hegemônica. Essa situação de hegemonia só pode ser mantida com o consentimento dos participantes, ainda que tenham muitas de suas prerrogativas e interesses subjugados. A montagem e sustentação desse sistema hegemônico se dariam, como apresentado na visão de Cox (1986), não apenas pelas capacidades materiais, mas também a partir das instituições e das idéias comprometidas com a organização da produção e das forças sociais. Elementos perdidos durante a concepção e aplicação da estratégia de segurança nacional que dá origem à chamada doutrina Bush.

Desse modo, a guerra contra o terror rompeu o consenso existente em relação a essa ordem internacional, pois os Estados Unidos deixaram de prestigiar os mecanismos internacionais que garantiam participação de outros membros da comunidade internacional, ainda que isso não impusesse ao país a perda do controle ou influência sobre os chamados “aparelhos ideológicos” produtores de valores e normas. Ou seja, a hegemonia dos Estados Unidos consistia na capacidade em convencer os demais países à adesão efetiva às suas normas e instituições, vetores de sua primazia e de seus interesses nos campos econômico, estratégico, político-diplomático e militar. Buzan (2007) afirma que já algumas vezes ao longo dos anos 1990, mas principalmente desde 2003, os Estados Unidos tem se tornado o inimigo do seu próprio projeto do século XX. Eles têm, segundo o autor, rejeitado, gradativamente, o comprometimento com o multilateralismo, perdendo seu espaço de líder, o que tem destruído a confiança de décadas anteriores e corroído a lealdade de muitos de seus seguidores e demais mantenedores do projeto hegemônico de ordem internacional norte-americano.

Portanto, tais elementos para surtir os efeitos desejados e se mostrarem eficazes, mesmo que impostos pela superpotência, devem ser adotados por um conjunto

maior de países e ser legitimados multilateralmente. E este não foi o procedimento tomado pela administração W. Bush, sobretudo ao se invocar como o depositário exclusivo das leis no sistema internacional e criar, por exemplo, novas regras para operações preventivas militares de acordo com seus interesses. Além da guerra preventiva sem ameaça de ataque iminente, essa estratégia implica, entre outros traços distintivos, a legitimação de crescentes espaços de exceção com a ascensão do “inimigo absoluto” representado na figura desterritorializada do terrorismo e na suspensão de atividades, liberdades e direitos civis pela ação das autoridades governamentais domésticas, como ocorre com o Ato Patriota e com a Ordem Militar.

O endurecimento das posições de política externa por parte dos Estados Unidos reforçou ainda mais o retorno à linguagem de império que caracterizava as críticas frente à nova doutrina que se constituía no combate ao terrorismo. Conforme observa Hobsbawm (2007), a política dos Estados Unidos a partir do 11/09, considerada pelo autor como megalomaníaca, destruiu quase por completo as bases políticas e ideológicas de sua influência hegemônica, deixando o país com poucos elementos que pudessem reforçar a herança da era da Guerra Fria além de seu poder militar. O Equilíbrio ténue que fora estabelecido entre a Hegemonia e a Dominação começara a se inclinar em direção ao segundo, e uma dominação sem hegemonia não é capaz de se sustentar ou sustentar uma ordem vigente (Arrighi, 2008).

Essa nova dimensão das relações de poder no cenário internacional acaba oferecendo a possibilidade de outros arranjos políticos e projetos contra-hegemônicos emergirem como novos pólos de poder. Identifica-se a partir da consolidação do projeto neoconservador e da projeção do poder imperial norte-americano, portanto, tentativas de construção de um novo equilíbrio de poder capaz de reconfigurar a ordem internacional.

Ao passo que os pilares da hegemonia se desgastavam devido aos rumos tomados pela estratégia neoconservadora ocorre então um processo de ascensão de países que não podem mais ser classificados de acordo com o antigo arranjo da Guerra Fria. Na avaliação de estudiosos de diversas correntes e origens como Ikenberry (2008), Wright (2008), Zakaria (2008), Khanna (2008), Pecequillo (2008), Vinentini (2006), Buzan (2004), os pólos emergentes nessa nova ordem internacional tendem a construir equilíbrios de poder de geometria variável, estabelecendo uma nova correlação de

forças, refletindo reformas no sistema internacional, sobretudo em regimes e organizações multilaterais.

Fora das instituições, que limitam a atuação dos Estados aliados, mas também restringe o poder do Estado hegemônico (Ikenberry, 2001), a única possibilidade dos Estados contrabalancearem o poderio norte-americano ocorre por meio de coalizões em temas concentrados e com objetivos específicos. Essas coalizões visam agregar poder e compartilhar benefícios e vantagens comparativas que estes Estados possuam, atuando em conjunto com o intuito de representar projetos alternativos. E tal movimento tem se consolidado a partir do fortalecimento das chamadas potências emergentes, que têm capitaneado esse processo.

É nesse sentido que tem atuado nos últimos anos tanto os países da Europa Ocidental por meio da consolidação da União Européia, como os países do Sul fortalecendo coalizões como o IBAS ou o G-20, ou mesmo mais pontualmente as potências de segunda ordem como China e Rússia, aliadas a Índia e Brasil nos BRICs ou a partir do estabelecimento de novas relações através de acordos bilaterais de cooperação e desenvolvimento. Portanto é possível identificar, a ascensão de “ensaio de coalizão anti-hegemônica”. Além do declínio econômico proporcionado pelo aumento do número de competidores, da perda da credibilidade associada à aplicação de uma doutrina preventiva e unilateral, e do não funcionamento regular das instituições criadas no pós-1945, pode-se observar a emergência de alianças que pretendem contrabalancear o poder hegemônico dos Estados Unidos. Essas alianças confirmam a dinâmica do cenário político mundial contemporâneo: a geração de novos equilíbrios de poder globais e regionais. Movimentos estimulados, sobretudo, pela insatisfação causada pelo descaso norte-americano com os regimes e instituições que consolidaram durante a construção de seu projeto de ordem global.

Dessa forma, novas alternativas passam a se constituir no ambiente da ordem hegemônica norte-americana. Todos esses novos arranjos se enquadram em uma esfera de disputa por posições e articulações na política internacional, caracterizados como movimentos de realocação e redimensionamento de poder, e de ampliação da capacidade de influência e representatividade de cada um desses atores no cenário global.

Logo, as transformações domésticas e internacionais conduzidas pela revolução estratégica adotada pelos neoconservadores acabaram impondo-lhes constrangimentos estruturais. Além de aprofundar um processo de desconstrução hegemônica esperado por muitos atores e grupos políticos mundo afora, gerou desconfiança em relação à capacidade norte-americana de sustentação da ordem internacional, proporcionando a configuração de novas dinâmicas de equilíbrio regional e global. As teses declinistas e de ascensão de novos pólos de poder ganham fôlego renovado, e uma nova agenda é sugerida no plano da política internacional.

A crença dos neoconservadores na efetividade da grande estratégia hegemônica, de que para ser seguro os Estados Unidos devem exercer seu poder em sua totalidade, longe de estar oferecendo segurança tem-lhe rendido menos segurança e novos desafios. Pois ao encontrar conveniência na justificativa de necessidade de repressão, recorre à associação de qualquer movimento de oposição e/ou questionamento político ou ideológico como potencial inimigo e prontamente pode associá-lo a movimentos ligados ao terrorismo. E isso gera um efeito em escala global, apresentando novas fontes de instabilidade, ao invés de uma ordem mais segura e estável⁹⁶.

O unilateralismo, portanto, pode produzir resultados favoráveis e esperados no curto prazo, todavia reduz a possibilidade de organização da ordem internacional através da ação hegemônica. Já que a competição econômica global, o desgaste das instituições multilaterais e a formação de distintas alianças acabam por enfraquecer a possibilidade de projeção da hegemonia norte-americana. Assim, a possibilidade de conduzir a ordem internacional encontrada pelos norte-americanos cada vez mais se distancia da ação hegemônica e se aproxima da política imperial.

Concomitante à existência desse desgaste na hegemonia americana, provocada pela própria estratégia unilateral do governo W. Bush, o movimento das relações internacionais nos últimos vinte anos, que a despeito do aprofundamento do distanciamento entre os Estados Unidos e as demais potências internacionais no campo

⁹⁶ Por exemplo, a China passou a classificar como “terroristas” os rebeldes do Tibete e do Turquestão, que não praticam o terror ou sequer a resistência armada. Israel dedicou-se a identificar o jovem palestino que lança pedras, contra as tropas de ocupação na Cisjordânia ou Gaza, com os homens-bomba do terror suicida. Sem falar nas classificações de grupos “terroristas” apresentadas pelos serviços de inteligência norte-americanos, que acusam dezenas de grupos espalhados por todo o mundo pelo fato de discordar da política aplicada pelos Estados Unidos. Temos como exemplo, o polêmico conceito de “Narcoterrorismo” aplicado na região andina, caso que inclui as FARC, na Colômbia.

militar, tem oferecido outras possibilidades de desenvolvimento relativo a estas nações. Ao passo que não há que se discutir que o fim da Guerra Fria coloca os Estados Unidos em uma condição diferenciada de única superpotência mundial, o novo quadro das relações internacionais dá início a um processo de reorganização do cenário internacional em que muitos outros países buscam um novo espaço na política mundial em um contexto livre das limitações e imposições do conflito bipolar.

Os rumos tomados pela política externa norte-americana sob a orientação do pensamento neoconservador acabaram por ser contraproducentes à grande estratégia do país de manutenção de sua condição hegemônica. Em primeiro lugar, porque o desgaste da imagem dos Estados Unidos junto à comunidade internacional minou as bases de seu *soft power*, considerado o sustentáculo dos princípios que garantem a ordem norte-americana e sustentam sua hegemonia. Mas, principalmente, porque o exercício de poder de forma não concertada para modelar o ambiente externo de acordo com seus anseios tem levado a respostas automáticas ao superpoder norte-americano. Indicando, como ressalta Layne (1997; 2002) que toda essa ação leva a uma reação igual e oposta, baseada nos mecanismos de balanceamento de poder.

É importante ressaltar que de maneira geral e mais ampla não existe uma diferença abrupta na condução da ordem internacional pelos Estados Unidos, uma vez que mesmo através do internacionalismo liberal o projeto de realização do interesse nacional nunca esteve em segundo plano. Como é possível observar, seus objetivos básicos não foram afetados: os Estados Unidos continuam a desestimular a busca por autonomia de Japão e Europa Ocidental nas áreas de defesa e segurança, permanecem focados na prevenção de emergência de potências hostis, promovem abertura econômica e do mercado global, combatem a disseminação das tecnologias nucleares militares e tentam inibir o acesso às armas de destruição em massa, além de buscar a expansão da democracia e a consolidação das liberdades civis e políticas sob o discurso dos direitos humanos. (Walt, 2002).

Medidas ativas da tradição liberal para abrir o mundo política, cultural e, sobretudo, economicamente, pautada sobre os valores democráticos de igualdade, liberdade, responsabilidade social e bem-estar geral, somada aos valores capitalistas de santidade da propriedade privada, maximização do lucro, culto ao livre mercado, e sobrevivência do mais apto fazem parte da grande estratégia norte-americana a despeito

da bandeira do partido ou grupo político que a direcione. Contudo, a imposição deste interesse se dava de forma velada, ou encapsulada em outros objetivos, em geral de cunho multilateral e advogado como universal. As políticas de expansão dos valores de democracia liberal e livre-comércio eram promovidas de maneira sutil e inclusiva.

No entanto, a alteração na condução da política de uma nação que durante décadas tem dirigido muitas de suas ações para a criação e consolidação de uma ordem multilateral e para o envolvimento em um número cada vez maior de instituições internacionais, para a convicção na necessidade do unilateralismo e da preponderância nacional gera uma crise no projeto hegemônico. Isso ocorre pela incoerência entre os fundamentos do projeto e as políticas para a consolidação deste, o que estaria comprometendo cada vez mais a credibilidade internacional do país, erodindo todas as bases da ordem construída para sua concretização.

Dessa maneira, parecem se confirmar as expectativas daqueles que acreditam que a crise da hegemonia se encontra no momento em que se busca afirmar a preponderância da potência hegemônica. A partir de então, pelo não reconhecimento dos demais membros desta “sociedade constituída” como partícipes do projeto, a ordem se encontra em disputa e a hegemonia se encontra em ruínas. Parecer haver sido esse o caminho tomado pela hegemonia norte-americana, a busca da dominação sem o respaldo da hegemonia, a readequação de seus interesses sem a necessária adaptação aos novos interesses dos demais membros da sociedade internacional.

A ânsia dos neoconservadores em consolidar a preponderância e afirmar a primazia do poder, mas, sobretudo dos valores norte-americanos, deu subsídio ao início de uma nova disputa pela organização da ordem internacional. Os impactos desse processo para o sistema internacional poderão ser indicados somente pelas estratégias norte-americanas de reorganização do consenso, e das potências emergentes para a articulação de um novo arranjo hegemônico.

REFERÊNCIAS

LIVROS E CAPÍTULOS DE LIVROS

- ALVES, J. A. Lindgren. **Relações internacionais e temas sociais:** a década das conferências. Brasília: IBRI, 2001.
- ARENDT, Hannah. **As Origens do Totalitarismo:** imperialismo, a expansão do poder. Rio de Janeiro: Ed. Documentário, 1976.
- ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. (1. ed., 1962).
- ARQUILLA, John; RONFELDT, David. **Networks and Netwars:** the future of terror, crime and militancy. Santa Monica: Rand, 2001.
- ARRIGHI, Giovanni. **O Longo Século XX.** Dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.
- ARRIGHI, Giovanni. **Adam Smith em Pequim:** origens e fundamentos do século XXI. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.
- AYERBE, Luís Fernando. **O Ocidente e o “resto”:** a América Latina e o Caribe na cultura do Império. Buenos Aires: Centro Latino-americano de Ciências Sociais, 2003.
- BACEVICH, Andrew. **American Empire:** The Realities and Consequences of U. S. Diplomacy. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2002.
- BAUMAN, Renato; CANUTO, Otaviano; GONÇALVES, Reinaldo. **Economia Internacional. Teoria e experiência brasileira.** Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- BAYLIS, John. SMITH, Steve: **The Globalization of World Politics.** An introduction to International Relations. Oxford University Press, 2004.
- BERGEN, Peter. A Discussion of Some of the Underlying Causes of Al Qaeda Terrorism. In: IKENBERRY, John G. **Terrorism, Security and America's Purpose.** Working Group Papers Prepared for the National Policy Forum. Washington DC: The New American Foundation, 2005.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. **The Grand Chessboard:** American Primacy and Its Geostrategic Imperatives. New York: Basic Books, 1997.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. **The Choice:** Domination or Leadership. New York: Basic Books, 2004.
- BULL, Hedley, **A Sociedade Anárquica.** Um estudo da ordem na política mundial Brasília: Editora da UnB, 2002. (1. ed., 1977)

- BUZAN, Barry. **The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty-First Century**. Cambridge: Polity Press, 2004.
- CARR, Edward H. **Vinte anos de crise: 1919-1939**. Editora Universidade de Brasília e Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Brasília, 2001. (1ª. ed., 1939)
- CECEÑA, Ana E, **Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI**. Bueno Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciências, 2004.
- CHOLLET, Derek; GOLDGEIER, J. **America between the wars, 11/9 to 9/11: the misunderstood years between of the Berlin Wall and the start of the War on Terror**. New York: Public Affairs, 2008.
- CHOMSKY, Noam. **O império americano: hegemonia ou sobrevivência**. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2004.
- COX, Robert W. Social Forces, States and World Orders: beyond International Relations Theory. In: KEOHANE, Robert. O. (ed.). **Neorealism and its Critics**. New York: Columbia University Press, 1986.
- COX, Robert. Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method. In: GILL, Stephen (ed.) **Gramsci, historical materialism and international relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- DAALDER, Ivo H; LINDSAY, James M. **America unbound: the Bush revolution in foreign policy**. Washington: The Brookings Institution, 2003.
- FINGUERUT, Ariel. **A Influência do Pensamento Neoconservador na Política Externa de George W. Bush**. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, FCL-UNESP/Araraquara, 2008.
- FIORI, Jose Luis. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, Maria. C. e FIORI, José. L. (Orgs.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.
- FIORI, José L. **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações**. São Paulo: Vozes, 1999.
- GILL, Stephen. **American Hegemony and the Trilateral Commission**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- GILL, Stephen (ed.) **Gramsci, historical materialism and international relations**. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- GILPIN, Robert. **War and Change in World Politics**. Cambridge University Press, 1981.
- GILPIN, Robert. **Economia Política das Relações Internacionais**. Brasília: EdUnB, 2002. (1. ed., 1987).

- GOMPERT, David C. **G-WHAT?: A Review of Defense Department Spending on Counter-Terrorism.** In: IKENBERRY, John G. **Terrorism, Security and America's Purpose.** Working Group Papers Prepared for the National Policy Forum. Washington DC: The New American Foundation, 2005.
- GOWAN, Peter. **A Roleta Global.** Uma aposta faustiana de Washington para a dominação do mundo. Rio de Janeiro: Record, 2003. (1. ed., 1999).
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere** vols. 2, 3 e 4. In: COUTINHO, C. N. (Org.). Antonio Gramsci. **Cadernos do Cárcere.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. (1ª. ed., 1948).
- GROTIUS, Hugo. **O Direito da Guerra e da Paz.** Ijuí: Editora Unijui, 2004.
- GUIMARÃES, Samuel P. **500 anos de periferia:** uma contribuição ao estudo da política internacional. Porto Alegre: EdUFRGS, 1999.
- HALLIDAY, Fred. **Two hours that shook the world.** September 11, 2001: causes and consequences. London: Saqi Books, 2002.
- HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista.** Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (1ª. ed., 1787).
- HARVEY, David. **O Novo Imperialismo.** São Paulo: Loyola, 2004.
- HOBBS, Thomas. **Leviatã.** Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (1 ed., 1651).
- HOBBS, Eric J. **A Era dos Extremos:** O breve século XX. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- HOBBS, Eric J. **Globalização, Democracia e Terrorismo.** São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- HUNTINGTON, Samuel P. **O choque de civilizações e a reconstrução da ordem mundial.** São Paulo: Objetiva, 1997.
- IKENBERRY, John G. **After Victory:** Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- JARECKI, Eugene. **The American Way of War.** Guided Missiles, Misguided Men and a Republic in Peril. New York: Simon and Schuster, 2008.
- JERVIS, Robert. **American Foreign Policy in a New Era.** New York: Routledge, 2005.
- JOHNSON, Chalmers. **Blowback.** The Costs and Consequences of American Empire. Henry Holt, 2000.

- JOHNSON, Chalmers. **The Sorrows of Empire: Militarism, Secrecy, and the End of the Republic.** New York: Metropolitan/Owl Books, 2004.
- JOHNSON, Chalmers. **Nemesis.** The last days of the American republic. New York: Metropolitan Books, 2006.
- JUNQUEIRA, Mary A. **Estados Unidos: A Consolidação da Nação.** São Paulo: Editora Contexto, 2001.
- KAGAN, Robert. **Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order.** New York: Alfred A. Knopf, 2003.
- KAGAN, Robert. **Dangerous Nation: America's Place in the World, from it's Earliest Days to the Dawn of the 20th Century.** New York: Alfred A. Knopf, 2006
- KAGAN, Robert; DAALDER, Ivo. **America and the Use of Force: Sources of Legitimacy.** The Stanley Foundation, 2007.
- KALDOR, Mary. **New and Old Wars.** Organized Violence in a Global Era. Cambridge: Polity Press, 1998.
- KENNEDY, Paul. **Ascensão e Queda das Grandes Potências: Transformação Econômica e Conflito Militar de 1500 a 2000.** Rio de Janeiro: Campus, 1989
- KEOHANE, Robert O; NYE, Joseph. **Power and Interdependence.** Scott: Foresman and Company, 1977.
- KEOHANE, Robert O. **After Hegemony.** Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- KHANNA, Parag. **The Second World.** Londres: Penguin Books, 2008.
- KINDLEBERGER, Charles. **The World In Depression, 1929-1939,** Berkeley, CA: University of Califórnia, 1973.
- KISSINGER, Henry. **Diplomacy.** New York: Simon and Schuster, 1994.
- KOLKO, Gabriel. **Century of War.** Politics, Conflicts and Society Since 1914. New York: The New Press, 1994.
- KRASNER, Stephen D. "Regimes and the limits of realism: regimes as autonomous variables" in KRASNER, Stephen D. (ed.) **International Regimes.** Ithaca and London: Cornell University Press, 1983.
- KRISTOL, Irving. **Neoconservative: the autobiography of an idea.** New York: Free Press, 1995.
- LAYNE, Christopher. **The peace of illusions.** American grand strategy from 1940 to the present. New York: Cornell University Press, 2006.

- LOCKE, John. **Dois Tratados Sobre o Governo Civil**. São Paulo: Martins Fontes, 1998. (1ª. ed., 1690).
- MAGDOFF, Harry. **A Era do Imperialismo**: a economia da política externa dos Estados Unidos. Porto: Portucalense, 1972.
- MAIER, Charles. **Among Empires**. Cambridge: Harvard Press, 2006.
- MANN, Michael. **O Império da Incoerência**: a natureza do poder americano. Rio de Janeiro: Record, 2006.
- MARTINS, Luciano; VELLOSO, João P. R. **A Nova Ordem Mundial em questão**. J. Olympio, Rio de Janeiro, 1993.
- McGANN, James G.; WEAVER, Kent. (Ed) **Think Tanks and the Civil Societies**: Catalysts for Ideas and Actions. New Brunswick: Transaction Publisher, 2000.
- MERLE, Marcel. **Sociologia das Relações Internacionais**. Brasília, UNB, 1981.
- MEAD, Walter Russell. **Special Providence**: American foreign policy and how it changed the world. Knopf, New York, 2001.
- MEARSHEIMER, John J. **The Tragedy of Great Power Politics** New York: WW Norton, 2001.
- MILNER, Helen. **Interests, institutions and information**. Domestic politics and international relations. New Jersey: Princeton University Press, 1997.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Formação do Império Americano: Da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2008.
- MORGENTHAU, Hans J. **A política entre as nações**: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: Editora Universidade de Brasília/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo/Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais, 2003. (1ª. ed., 1948)
- MORGENTHAU, Hans J. **In Defense of the National Interest**. New York: Alfred Knopf Publications, 1951.
- NEGRI, Antonio; HARDT, Michael. **Império**. Rio de Janeiro: Record, 2001
- NYE Jr., Joseph S. **Bound to lead**. New York: Basic Books, 1990.
- NYE Jr., Joseph S. **O paradoxo do poder americano**: porque a única superpotência do mundo não pode seguir isolada. São Paulo: Editora UNESP, 2002.
- OLIVEIRA, Marcelo F. **Leviatã**, ensaios de teoria política. Londrina: Editora Práxis, 2001.
- PAINE, Thomas. **Senso Comum**. Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (1ª. ed., 1776)

- PANITCH, Leo. GINDIN, Sam. Capitalismo global e império norte-americano. In Panitch, Leo; Leys, Colin. **O Novo Desafio Imperial**. São Paulo, CLACSO, 2006.
- PECEQUILO, Cristina S. **A Política Externa dos Estados Unidos**: continuidade ou mudança? Porto Alegre: UFRGS, 2005.
- PECEQUILO, Cristina S. **Os EUA e o ciclo neoconservador: avaliações preliminares sobre a presidência George W. Bush**. In: Fundação Alexandre de Gusmão. (Org.). **O Brasil No Mundo Que Vem Aí - II Conferência Nacional de Política Externa**. Brasília: FUNAG, Vol. 1, 2008.
- PUTNAM, Robert. “Diplomacy and domestics politics – The logic of Two Level Games”. In: EVANS, P.; JACOBSON, H. K.; PUTNAM, R. **Double-Edged Diplomacy**. International Bargaining and Domestics Politics. Los Angeles: University of California Press, 1993.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (1ª ed., 1762).
- SARAIVA, J. Flávio S. **História das Relações Internacionais Contemporâneas**: da sociedade internacional do século XIX a era da globalização. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.
- SCHLESINGER Jr., Arthur M. **Os Ciclos da História Americana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.
- SCHILLING, Voltaire. **EUA X América Latina**: as etapas da dominação. São Paulo: Mercado Aberto, 1984.
- SMITH, Tony. **A Pact with the Devil**. Cambridge: Harvard Press, 2006.
- STELZER, Irwin. **The Neocon Reader**. New York, Grove-Press, 2004.
- STERLING, C. **A rede do terror**: a guerra secreta do terrorismo internacional. Rio de Janeiro: Nórdica, 1982.
- STRANGE, Susan. **Casino Capitalism**. Cambridge, Massachussetts: Basil Blackwell, 1986.
- SYLVAN, David; MAJESKI, Stephen. **US Foreign Politics in Perspective**: clients, enemies and empire. New York: Routledge, 2009.
- TAVARES, Maria da C. A Retomada da Hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria. C. e FIORI, José. L. (Orgs.). **Poder e dinheiro**: uma economia política da globalização. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.
- TEIXEIRA, Carlos G. P. **O Pensamento Neoconservador em Política Externa nos Estados Unidos**. São Paulo: Edunesp, 2010.

- TEIXEIRA, Tatiana. **Os *Think Tanks* e sua influência na política externa dos Estados Unidos**. A arte de pensar o impensável. Rio de Janeiro, Revan, 2007.
- TODD, Emmanuel. **Depois do Império: a decomposição do sistema americano**. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- TOCQUEVILLE, A. **A Democracia na América**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1985. (1ª. ed., 1835).
- TRUYOL y SERRA, Antonio. **La sociedad internacional**. Madrid: Alianza, 1974.
- VIZENTINI, Paulo G. F. **O descompasso entre as nações**. Rio de Janeiro: Record, 2004.
- VIZENTINI, Paulo F. O sistema mundial entre a uni e a multipolaridade. In: VIZENTINI, Paulo; WIESEBRON, Marianne (org.). **Neohegemonia Americana ou Multipolaridade?** Pólos de Poder e Sistema Internacional. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2006.
- VOLCKER, Paul ; GYOHTEN, Toyoo. **A nova ordem econômica**. Porto Alegre: Ortiz, 1993.
- WALLERSTEIN, Immanuel. **After Liberalism**. New York: New Press, 1995.
- WALTZ, Kenneth N. **Theory of International Politics**. New York: McGraw Hill, 1979.
- WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1994. (1ª. ed., 1910).
- WIGHT, Martin. **A política do poder**. Brasília: Editora da UnB, 2004. (1ª. ed., 1946)
- WITTKOPF, Eugene; McCORMICK, James. **The domestic sources of american foreign policy: insights and evidences**. Washington, Rowman & Littlefield Pub Inc, 2004.
- ZAHARAN, Geraldo N. **A Tradição Liberal dos Estados Unidos e sua Influência nas Reflexões sobre Política Externa**. Um Diálogo com as Interpretações Realistas e Idealistas. Dissertação de Mestrado IRI/PUC-RIO, 2008.

ARTIGOS EM PERIÓDICOS

- ACHCAR, Gilbert. US Imperial Strategy in the Middle East. **Monthly Review**, vol. 55 No. 2004, pp. 23-36.
- ART, Robert J. A Defensible Defense: America's Grand Strategy After the Cold War. **International Security**, Vol. 15, No. 4, p. 5-53, Winter, 1991.
- ART, Robert J. Geopolitics Updated: The Strategy of Selective Engagement. **International Security**, Vol. 23, No. 3, p. 79-113, Spring, 1998.

- AYERBE, Luis F. The American Empire in the New Century: Hegemony or Domination? **Journal of developing societies**: vol 21, 2005.
- BERGER, Samuel. **American Power**: Hegemony, Isolationism or Engagement. New York: Council on Foreign Relations, October, 1999.
- BOOT, Max. Think Again: Neocons. **Foreign policy**. Council on Foreign Relations, Jan/Feb, 2004.
- BROOKS, Stephen. WOHLFORTH, William. American Primacy in Perspective. **Foreign Affairs**, Vol. 81, No. 4, p. 20-33, July /August, 2002.
- BROOKS, Stephen. WOHLFORTH, William Reshaping the World Order. How Washington Should Reform International Institution. **Foreign Affairs**, Vol. 88, No. 2, p. 49-63, Mar/Apr 2009.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. Order, disorder and U.S. leadership. **The Washington Quarterly**, vol. 15, No. 2, p. 05-13, Spring, 1992.
- BUSH, George W. A estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos da América. **Política Externa**: Vol 11, No. 03, 2003.
- BUZAN, Barry. A Leader Without Followers? The United States in World Politics after Bush. **The Global Policy Institute**, Policy Paper, No. 2, 2007.
- CRENSHAW, Martha. **La guerra contra el terrorismo: estan ganando los EEUU?** Madrid: Real Instituto Elcano, 2006.
- DECORNOY, Jacques, La chevauchée américaine pour la direction du monde. **Le Monde Diplomatique**, pp. 08-09, Nov, 1993.
- DERGHOUKASSIAN, Khatchik. O Estado Cortesão nas Relações Internacionais: A Disputa por Poder e Lucro, In: **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, Vol.24, p. 267-328, 2002.
- DIAMOND, Larry. Promoting Democracy. **Foreign Affairs**, Vol. 87, p. 25-47 Summer, 1992.
- DONNELLY, Jack. Direitos Humanos Internacionais: as consequências não intencionais da guerra contra o terrorismo. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, Vol. 25 No. 2, 2003.
- DUNNE, Tim. Society and Hierarchy in International Relations, **International Relations**, Vol. 17, No. 3, 2003.
- FERGUSON, Nial. Hegemony or Empire? **Foreign Affairs**, Council of Foreign Relations. September/October, 2003.
- FONSECA, Carlos. “Deus Está do Nosso Lado”: Excepcionalismo e. Religião nos EUA. **Contexto Internacional**, Vol. 29, No. 1, p.149-185, jan/jun 2007.

- FORSYTHE, David P. **Human Rights and US Foreign Policy**: Congress Reconsidered. University Presses of Florida, 1989.
- FORSYTHE, David P. Human Rights and US Foreign Policy: Two Levels, Two Worlds. **Political Studies**, 1995, XLIII, 111-130.
- FREEDMAN, Lawrence. **Prevention, Not Preemption**. The Washington Quarterly. The Center for Strategic and International Studies and the Massachusetts Institute of Technology, Vol. 26 No. 2 p. 105–114, 2003.
- FUKUYAMA, Francis. The End of History? **The National Interest**. July, 1989.
- FUKUYAMA, Francis. **The neoconservative moment**. The national interest. 2006
- GADDIS, John L. Toward the Post-Cold War World. **Foreign Affairs**, Washington D.C. Council on Foreign Relations, Vol. 70 No. 2, 1990.
- GADDIS, John L. **Surprise, Security, and the American Experience**. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2004.
- GADDIS, John Lewis. Grand Strategy in the Second Term. **Foreign Affairs**, New York, Vol. 84, No. 1, Jan/Feb, 2005.
- HAASS, Richard. **The Reluctant Sheriff**. The United States After the Cold War. Council On Foreign Relations, 1997.
- HAASS, Richard. **After September 11**: American Foreign Policy and the Multilateral Agenda. Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2001.
- HIRSH, Michael. Bush and the world. **Foreign Affairs**, New York, Vol. 81, No. 5, p. 18-43, Sept/Oct, 2002.
- HUNTINGTON, Samuel. A mudança nos interesses estratégicos americanos. **Política Externa**, Vol. 1, No 1, p 16-30, 1992.
- HUNTINGTON, Samuel. Why international primacy matters. **International Security**, Cambridge: MIT Press Vol. 17 No. 4, 1993.
- HUNTINGTON, Samuel. A superpotência solitária. **Revista Política Externa**, Vol 8, No. 4, 2000.
- HURRELL, Andrew. Pax americana ou o império da insegurança? Brasília, **Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI**. Vol. 48 No. 2, 2005.
- IGNATIEFF, Michael. The Burden. **The New York Times Magazine**: January 5, 2003.
- IKENBERRY, John G. Why export democracy? The 'Hidden Grand Strategy' of American Foreign Policy. **The Wilson Quarterly** Vol. 23, No. 2, Spring, 1999.
- IKENBERRY, John G. America's Imperial Ambition. **Foreign Affairs**. New York, 2002.

- IKENBERRY, John G. Power and liberal order: America's postwar world order in transition. **International Relations of the Asia-Pacific**. Vol. 5, p. 133–152, 2005.
- IKENBERRY, John G.; WRIGHT, Thomas. **Rising Powers and Global Institutions**. The Century Foundation: New York, 2008.
- JERVIS, Robert. Understanding the Bush Doctrine. **Political Science Quarterly** Vol. 118 · No. 3 · Fall, 2003.
- JERVIS, Robert. The Remaking of a Unipolar World. **The Washington Quarterly**. Vol. 29 No. 3 p. 7–19, Summer, 2006.
- KAGAN, Robert; KRISTOL, William. The Bush Doctrine Unfolds. **The Weekly Standard**. Vol. 7, No. 24, March 4, 2002.
- KEOHANE, Robert O. The Globalization of Informal Violence, theories of world politics and the “liberalism of fear”, in **Dialog-International Organization**, Cambridge Journals on line, Vol. 1, p. 29-43, 2002.
- KRAUTHAMMER, Charles. The Unipolar Moment. **Foreign Affairs**, Vol. 70, No. 1, 1990/91.
- KRAUTHAMMER, Charles. The Unipolar Moment Revisited. **The National Interest**, New York: The Nixon Center, 2002.
- KRAUTHAMMER, Charles. A New Type of Realism. **The National Interest**, New York: The Nixon Center, 2003.
- KRAUTHAMMER, Charles. **Democratic Realism an American Power**. An American Foreign Policy for a Unipolar World. Washington, American Enterprise Institute AEI, 2004a.
- KRAUTHAMMER, Charles. In Defense of Democratic Realism. **The National Interest**. Vol. 77; Fall, 2004b.
- KRISTOL, Irving. The Neoconservative Persuasion. **The Weekly Standard**. Vol. 8, No. 47, August, 2003.
- KRISTOL, William. KAGAN, Robert. Toward a Neo-Reaganite Foreign Policy. Carnegie. **Foreign Affairs**, July/August 1996.
- KRISTOL, William. KAGAN, Robert. **Present Dangers**: crisis and opportunity in american foreign and defense policy. San Francisco: Encounter Books, 2000.
- KUPCHAN, Charles; TRUBOWITZ, Peter. Dead Center: the demise of liberal internationalism in the United States. **International Security**. MIT – Harvard: Vol 32. No. 2, 2007.
- LAKE, Anthony. On a Second 'American Century'. **The Washington Post**. March, 05, 1996.

- LAYNE, Christopher. From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy. **International Security**, Vol. 22, No. 1, Summer, 1997.
- LAYNE, Christopher. Offshore Balancing Revisited. **The Washington Quarterly**. Vol. 25, No.2, p. 233–248, 2002.
- MEAD, Walter Russell. A Hegemon's Coming of Age. **Foreign Affairs**, Vol. 88, Jul/Aug, 2009.
- MEARSHEIMER, John J. The False Promise of International Institutions. **International Security**, Vol. 19, No. 3. Winter 1994/1995, pp. 5-49.
- MURAVCHIK, Joshua. **The Neoconservative Persuasion and Foreign Policy**. Democratiya, Vol. 11, Winter, 2007.
- MUELLER, John. Simplicity and Spook: Terrorism and the Dynamics of Threat Exaggeration. **International Studies Perspectives**. No. 6, 2005.
- PECEQUILO, Cristina S. **The Other Lost Decade: The USA and the George W. Bush Era (2001/2008)**. Paper apresentado na Conferência Conjunta ABRI/ISA: Rio de Janeiro, 2009.
- PIAZZA, James A. Incubators of Terror: Do Failed and Failing States Promote Transnational Terrorism? **International Studies Quarterly**. No. 52, p. 469-488, 2008.
- POSEN, Barry R. Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony. **International Security**, Vol. 28, No. 1, p. 5-46, Summer, 2003.
- POSEN, Barry R.; ROSS, Andrew L. Competing visions for US Grand Strategy. **International Security**, Vol. 21, No. 3, 1996-97.
- RAMALHO da Rocha, Antonio Jorge. O Sistema Político dos EUA: Implicações para suas Políticas Externas e de Defesa. **Contexto Internacional**, Vol. 28, No. 1. IRI-PUC, Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro: Brasil. Janeiro-Junho. 2006.
- RICE, Condoleezza. Promoting the National Interest. **Foreign Affairs**, New York, Vol 79, No. 1, p. 45-62, Jan/Feb, 2000.
- RICE, Condoleezza. Anticipatory Defense in the War on Terror. **New Perspective Quartely**. Vol. 19, No. 4, Winter, 2002.
- RICE, Condoleezza. Rethinking the National Interest. American Realism for a New World. **Foreign Affairs**, Vol. 87, No. 4, 2008.
- RUGGIE, John Gerard. Third Try at World Order? America and Multilateralism After the Cold War. **Political Science Quarterly**, Vol. 109, No. 4, p. 553-570, 1994.

- RUSSEL, Roberto; TOKATLIAN, Juan G. A América Latina e suas opções estratégicas frente aos Estados Unidos. **Política Externa**, Vol. 16, No. 3, 2008.
- TOKATLIAN, Juan G. **América Latina, China e Estados Unidos**: um triângulo promissor. *Política Externa*, Vol 16, No. 1, 2007.
- VIGEVANI, Tullo e OLIVEIRA, Marcelo F., A política externa norte-americana em transição: de Clinton a George W. Bush, **Política Externa**, Vol. 10 No. 2, 2001.
- WALT, Stephen. Beyond Bin Laden: Reshaping U.S. **International Security**. Vol. 26 No. 3, p. 56-78, Winter, 2002.
- WALTZ, Kenneth N. Structural Realism after the Cold War. **International Security**. Vol. 25, No. 1, p. 5-41, Summer, 2000.
- WOHLFORTH, William C. The Stability of a Unipolar World. **International Security**. Vol. 24, No. 2, p 5-41, Summer 1999.
- ZAKARIA, Fareed. The Future of American Power. How America Can Survive the Rise of the Rest. **Foreign Affairs**: May/June, 2008.
- ZOELLICK, Robert. **Campaign 2000**: A Republican Foreign Policy, *Foreign Affairs* 79 n.1 Jan-Fev 2000.

DOCUMENTOS OFICIAIS

- ALBRIGHT, Madeleine. **Commencement Address**. Mount Holyoke College: May, 1997.
- ARMITAGE, Richard; et al. **Transforming Defense**: National Security in the 21st Century. Report of the National Defense Panel. Washington: Department of Defense, December 1997.
- BUSH, George H. **Speech to Congress**. March 6, 1991a.
- BUSH, George H. **Address to the Nation on Reducing United States and Soviet Nuclear Weapons**. The White House. United States Capitol, Washington, D.C. September 27, 1991b.
- BUSH, George H. **Address before a joint session of the Congress on the State of the Union**, January 28, 1992.
- BUSH, George W. **A Distinctly American Internationalism**. Speech to Ronald Reagan Presidential Library, Simi Valley, California, November 19, 1999.
- BUSH, George W. **Inaugural Address**, The White House. United States Capitol, Washington, D.C., January 20, 2001a.
- BUSH, George W. **Address to a Joint Session of Congress and the American People**. The White House. United States Capitol, Washington, D.C. September 20, 2001b.

- BUSH, George W. **Military Order**. White House: Federal Register, Presidential Documents, Vol. 66, No. 222, November 16, 2001.
- BUSH, George W. **President Delivers State of the Union Address**, The White House. United States Capitol, Washington, D.C. January, 29. 2002.
- BUSH, George W. **Delivers Graduation Speech at the United States Military Academy in West Point**. New York, 2002.
- CLINTON, William J. **Address before a joint session of the Congress on the State of the Union**. The White House. United States Capitol, Washington, D.C. February 17, 1993.
- CLUB DE MADRID. **Conclusiones de los Grupos de trabajo**. Madrid: Cumbre Internacional sobre democracia terrorismo y seguridad, Marzo, 2005.
- CRENSHAW, Martha; et al. Addressing the causes of terrorism. **Series on democracy and terrorism. Club de Madrid**, 2005 Disponible en: < <http://media.clubmadrid.org/docs/CdM-Series-on-Terrorism-Vol-1.pdf>>.
- EISENHOWER, Dwight. **Military-Industrial Complex Speech**. The White House. United States Capitol, Washington, D.C., 1961.
- FUND FOR PEACE. Failed States Index. Washington: **Foreign Policy**, January, 2010.
- JENKINS, Brian; et al. Confronting terrorism. **Series on democracy and terrorism. Club de Madrid**, 2005. Disponible en: < <http://media.clubmadrid.org/docs/CdM-Series-on-Terrorism-Vol-2.pdf>>.
- KALDOR, Mary; et al. Towards a democratic response. **Series on democracy and terrorism. Club de Madrid**, 2005 Disponible en: < <http://media.clubmadrid.org/docs/CdM-Series-on-Terrorism-Vol-3.pdf>>.
- NSC, National Security Council. **National Security Strategy of the United States**. White House: National Security Council, 1991.
- NSC, National Security Council. **A National Security Strategy** of Engagement and Enlargement The White House, 1995.
- NSC, National Security Council. **National Security Strategy For A New Century**. White House: National Security Council, 2002.
- PNAC. **Statements of Principles**. Project For The New American Century, 1997.
- PNAC. **Rebuilding America's Defenses**: strategy, forces and resources for a new century. Washington: Project for the New American Century, 2000.
- PNAC. **Statement on Post-War Iraq**. Project For The New American Century, March 19, 2003a. <http://www.newamericancentury.org/iraq-20030319.htm>

- PNAC. **Second Statement on Post-War Iraq**. Project For The New American Century, March 28, 2003b. <http://www.newamericancentury.org/iraq-20030328.htm>
- REAGAN, Ronald. **Evil Empire Speech**. Address to a meeting of the National Association of Evangelicals in Orlando, Florida On March 8, 1983.
- TRUMAN, Harry S. **The Truman Doctrine Speech to Congress**. Made on March 12th 1947.
- U.S. AVIATION AND TRANSPORTATION SECURITY ACT. Washington: **Public Law**, Nov. 19, p. 107-71, 2001.
- U.S. ENHANCED BORDER SECURITY AND VISA ENTRY REFORM ACT. Washington: **Public Law**, May. 14, p. 107-173, 2002.
- U.S. HOMELAND SECURITY ACT. Washington: **Public Law**, Nov. 25, p. 107-296, 2002.
- U.S. MARITIME AND TRANSPORTATION SECURITY ACT. Washington: **Public Law**, Dec. 12, p. 107-295, 2002.
- U.S. MILITARY ORDER DETENTION, TREATMENT, AND TRIAL OF CERTAIN NON-CITIZENS IN THE WAR AGAINST TERRORISM. Washington: **Public Law**, Nov. 13, p. 107-295, 2001.
- U.S. PATRIOT ACT. Uniting and Strengthening America by providing appropriate tools required to intercept and obstruct terrorism. Washington: **Public Law**, Oct. 26, p. 107-56, 2001.
- U.S. PUBLIC HEALTH SECURITY AND BIOTERRORISM PREPAREDNESS AND RESPONSE ACT. Washington: **Public Law**, Jun. 12, p. 107-188, 2002.
- U.S.D.D., **Defense Planning Guidance**. Washington: United States Department of Defense, Feb. 1992.
- U.S.D.D. **Quadrennial Defense Review Report**. Washington: Department of Defense, Feb, 2006.
- U.S.D.D. **National Strategy for Homeland Security**. Washington: White House, Oct, 2007.
- U.S.D.D. **National Defense Strategy**. Washington: Department of Defense, Jun, 2008.
- U.S.D.D. **Dictionary of Military and Associated Terms**. Washington, United States Department of Defense, Mar. 2009.
- U.S.D.S., **Strategic Plan for International Affairs**. Washington: United States Department of State. Agency for International Development, 1999.

U.S.D.S., **Strategic Plan for International Affairs**. Washington: United States Department of State. Agency for International Development, 2003a.

U.S.D.S. **National Strategy for Combating Terrorism**. Washington: White House, Feb, 2003b.

U.S.D.S., **Patterns of Global Terrorism Report**. Washington: United States Department of State. Office of the Coordinator for Counterterrorism, Apr, 2004.

WASHINGTON, George. Farewell Address. September, 19, 1796.