

A DOCTRINA BUSH REVISTA: O SEGUNDO TEMPO DE UMA MESMA PARTIDA

Erica Simone A. Resende

Introdução

Dias após os atentados às Torres Gêmeas e ao Pentágono, o presidente George W. Bush anunciou o novo caminho a ser seguido pelos Estados Unidos: o país se encontrava diante de uma guerra sem fim contra o terror, na qual os inimigos eram difusos e os meios para combatê-los também o seriam. Quem não estivesse a favor estaria necessariamente contra os Estados Unidos na guerra contra o terror, afirmou o presidente. No ano seguinte, o discurso ganhou mais consistência sob a forma do documento enviado pelo presidente ao Congresso em 20 de setembro de 2002, sob o título oficial de “A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América”. Rapidamente batizada de “Doutrina de Prevenção”, a nova estratégia constitui um ponto de inflexão na tradição das relações internacionais norte-americanas, conforme pesquisas anteriores já demonstraram.

A palavra-chave para compreensão da proposta de W. Bush é “prevenção”. Em outras palavras, o documento introduz a tese de “guerra preventiva” – expressa na idéia de “*preemptive action*”, que constitui o núcleo da nova interpretação norte-americana do conceito de segurança nacional. A novidade surge nos capítulos terceiro e quinto do documento, que tratam, respectivamente, do fortalecimento de alianças para combater o terrorismo global e prevenir ataques contra os Estados Unidos, e da prevenção de ameaças contra os Estados Unidos e seus aliados por parte de inimigos portadores de armas de destruição em massa.

A lógica do “*first strike*” preventivo diante de percepções de ameaças externas, em aparente violação ao princípio consagrado de direito internacional de ataque apenas em legítima defesa, deixa claro que os Estados Unidos passam a se reservar o direito de agir preventivamente em quaisquer circunstâncias e contra quaisquer ameaças percebidas a sua segurança, especialmente o terrorismo, não hesitando em agir sozinhos, caso necessário. Além disso, ao reafirmarem a prioridade da manutenção da primazia militar norte-americana, deixam claro que o multilateralismo, a ordem liberal-institucional e a dissuasão cederão lugar ao unilateralismo, à coerção e à intimidação política, praticados dentro de uma lógica maniqueísta que divide o mundo entre “bons” e “maus”, “civilizados” e “bárbaros”.

Em março último, cerca de três anos e meio após a publicação do primeiro documento estratégico, a Administração W. Bush editou a revisão da estratégia de segurança nacional. Em termos gerais, o documento reafirma as principais orientações de 2002, em especial a tese de “guerra preventiva”, mas apresenta algumas inovações. Entre elas, citamos a introdução da noção de “diplomacia da transformação”, a

caracterização do momento de desordem como “oportunidade”, a refutação da causalidade entre terrorismo e pobreza e o desenvolvimento de um conceito essencialmente instrumental de democracia.

Em nosso artigo, pretendemos nos aprofundar na comparação entre o documento de 2002 e o de 2006, de forma a salientar possíveis semelhanças e diferenças. Para tanto, começaremos por apresentar as cinco idéias principais da argumentação do documento de 2002. Em seguida, buscaremos identificar se e de que forma elas reaparecem em 2006. Por fim, identificaremos e problematizaremos as poucas inovações introduzidas pelo documento de 2006, em especial a proposta de “diplomacia da transformação” em um momento de “oportunidade” para a promoção dos valores e interesses dos Estados Unidos no mundo, a causalidade entre terrorismo e Estados falidos e a instrumentalização de valores como democracia e liberdade para a promoção da mudança de regime e o incremento da segurança doméstica norte-americana.

Nossa hipótese é a de que a revisão da doutrina constitui a reafirmação – com alguns ajustes marginais – da mesma orientação estratégica que dominou o documento de 2002. Entendemos que a “Estratégia de Segurança Nacional”, nos termos de sua revisão de 2006, representaria mais continuidade do que rompimento em relação ao documento de 2002. Justamente devido a essa continuidade é que podemos dizer que o documento de 2006 representaria “o segundo tempo da mesma partida” de 2002; e não o início de uma nova partida, fazendo tábula rasa do que teria ocorrido anteriormente. Entendemos que tal continuidade, em grande parte, seria devida à predominância de um mecanismo de coordenação informal nos processos de tomada de decisão na política externa norte-americana.

A análise dos processos que decidiram as intervenções no Afeganistão e no Iraque nos levou à identificação do esvaziamento dos espaços e mecanismos tradicionais dos processos de tomada de decisão. A mudança reside na gradual construção e ampliação de um espaço de coordenação informal, ao qual teriam acesso somente aliados e simpatizantes da presidência atual. À cacofonia de vozes, à porosidade do processo, à estrutura das burocracias estatais, à participação dos *think tanks* e ao questionamento, sucedem-se a informalidade da coordenação, o esvaziamento do debate, a baixa *accountability*, a alienação dos tradicionais atores nos processos decisórios, a supervalorização da autoridade presidencial e a blindagem da presidência contra eventuais opiniões contrárias, propostas alternativas e dissidências.

I. A gênese de uma nova doutrina

A queda do Muro de Berlim em 1989 tem uma simbologia particular como marco do final da Guerra Fria. O muro representou, por décadas, um símbolo singularmente apropriado do sistema bipolar e fortemente antagônico da Guerra Fria. A materialização da linha de separação erguida no centro da Europa entre as superpotências rivais assinalava o principal foco nervoso de tensões do sistema internacional. Simultaneamente, representava também a incompatibilidade mútua dos regimes político-econômicos presentes na Europa e a dimensão coercitiva da divisão da Alemanha. A desintegração da União Soviética em 1991 fez que o conjunto da geometria

do espaço global da Guerra Fria fosse radicalmente alterado. Com o fim da Guerra Fria, não apenas as fronteiras ideológicas e geopolíticas desenhadas em Yalta e Postdam perderam significado, mas também acabou legando-se aos Estados Unidos a condição de única superpotência, que reunia força militar hegemônica em escala global.

Considerados a potência sobrevivente¹ da Guerra Fria, os Estados Unidos deparavam mais uma vez com a necessidade de construir uma nova ordem internacional. O ano de 1989 teria introduzido uma mudança sistêmica que não levou, necessariamente, ao restabelecimento da situação anterior à Segunda Guerra Mundial. Por essa razão, de nada valiam as estruturas e arcabouços teóricos do conflito anterior, sendo necessário apresentar novas propostas de ordenamento das relações internacionais. Conforme argumentou Nye (1990), para um novo tempo, eram necessárias novas escolhas estratégicas e, para tanto, os Estados Unidos precisavam estar adequadamente equipados para enfrentar os desafios que o novo contexto internacional começava a lhes impor. O fato é que o fim da Guerra Fria privou os Estados Unidos de sua missão.

Com a implosão da ameaça soviética, a necessidade da contenção acabava. No entanto, a lógica do “*American way of life*” ainda exigia a expansão da ordem liberal, e o fim da Guerra Fria evidenciava que tal expansão seria difícil se colocada exclusivamente em termos econômicos. A política externa norte-americana funciona com maior eficiência na esfera doméstica quando atrelada a algum tipo de valor moral explícito e, em 1990, não havia bárbaros prestes a invadir os portões da civilização. A administração norte-americana carecia de uma visão e de um projeto estratégico amplo e coerente. A década de 90 inaugura um período de formulação de propostas de estratégias ancoradas em novas visões do sistema internacional, de possíveis conflitos, de novas ameaças e de inimigos novos ou ressurgidos.

Desde o início da década de 90, Washington oscilou entre quatro estratégias distintas – neo-isolacionismo, primazia, segurança cooperativa e engajamento seletivo –, as quais seriam objeto de intenso debate teórico e político.² No entanto, segundo Ross e Posen (2001: 3-51), a política externa norte-americana da década de 90 combinou elementos das quatro estratégias, com um pouco mais de ênfase na primazia. Uma década após o fim da Guerra Fria, o balanço da política externa norte-americana chega a uma decepcionante conclusão: nenhuma das propostas apresentadas se revelou capaz de substituir a Doutrina de Contenção como nova estratégia para a política externa norte-americana no pós-Guerra Fria.

Nesse sentido, Khalilzad (1995: vii) confirma a impressão de carência de paradigma estratégico e de um acentuado empirismo na formulação de política externa norte-americana da década de 90: “Durante a Guerra Fria, os Estados Unidos estavam relativamente certos de seus objetivos. Hoje isso não ocorre. Apesar dos esforços da Secretaria de Defesa de Cheney durante a Administração Bush e de momentos análogos durante a Administração Clinton, nenhuma grande estratégia de ação chegou a ser formulada. Na verdade, os Estados Unidos operam sem uma grande estratégia desde o fim da Guerra Fria”.

O Onze de Setembro teria como efeito imediato a criação de condições políticas – internas e externas – para a retomada do projeto de reafirmação hegemônica iniciado em 1992. Se, na época, houve uma reação negativa à estratégia da primazia – que acabou

esvaziada pela derrota de George H. W. Bush para Clinton, a vitória de W. Bush possibilitou a recondução das mesmas pessoas que articularam a proposta inicial. Dez anos depois, a primazia é reapresentada com novo nome e promovida ao *status* de doutrina oficial de Estado. Desta vez, no entanto, ela encontra um ambiente mais receptivo a sua legitimação e implementação. A estratégia da primazia, tão mal recebida e tão criticada no início da década de 90, encontraria solo fértil a partir de 2001.

A partir da análise da nova estratégia, identificamos cinco idéias essenciais que sustentam a fundamentação da nova ação estratégica norte-americana, as quais analisaremos em seguida: a redefinição da geografia da segurança nacional; o estabelecimento de uma relação entre poder e princípios; a reavaliação das necessidades de segurança interna e internacional; a definição de um conceito americano de multilateralismo e, finalmente, a mudança de percepção temporal quanto às ameaças, assim justificando a ação preventiva.

A primeira inovação da estratégia é o reconhecimento da transnacionalidade na nova geografia da segurança nacional. No passado, a relação espacial era definida por fronteiras interestatais, uma vez que os inimigos eram Estados. O caráter transnacional das novas ameaças significa que elas não param nas fronteiras: suas fontes podem residir até dentro das sociedades, mas elas se articulam sobre e através das fronteiras que separam os Estados. Ao eleger o terrorismo como principal inimigo a ser combatido, a estratégia reconhece o caráter transnacional das novas ameaças. No entanto, pensar em termos de Estados párias e seus “clientes terroristas” implicaria, necessariamente, o retorno à antiga idéia de “terrorismo de Estado”, em outras palavras, um Estado que emprega métodos terroristas em sua expressão política. Assim, a Doutrina de Prevenção dá uma volta de 360° e retorna à caracterização estatal das ameaças.

O segundo elemento inovador seria a centralidade dos valores morais na fundamentação e motivação da Doutrina de Prevenção. A formulação da política externa norte-americana sempre refletiu uma dicotomia entre realistas e idealistas. No entanto, o conceito de uma “balança de poder favorável à liberdade”, conforme expressão empregada no documento, revela que a Administração W. Bush enfatiza tanto poder como valores, se afirmando capaz e disposta a diferenciar “bem” do “mal”, “certo” do “errado”.

A reafirmação dos valores morais pode ser identificada a partir da relação estabelecida entre Estado e indivíduos – um indicativo da tradição liberal-civilizatória da concepção idealista e universalista da estratégia em relação à promoção dos valores da liberdade. No entanto, a crítica à centralidade dos valores morais não advém da relação estabelecida entre segurança e proteção a liberdades individuais; mas sim do caráter de verdadeira obrigação moral conferido a sua promoção, como revela a forte retórica missionária presente no texto. Apesar de evitar a escolha de uma forma ideal de governo para realizar esses valores e princípios, menções expressas ao modelo e à história americana remetem diretamente ao mito do excepcionalismo americano³ e da “cidade na colina”.

A terceira inovação da estratégia se refere à reavaliação das necessidades da segurança interna e internacional, sobretudo em relação à transformação das forças armadas e das instituições domésticas de defesa e inteligência. Nesse aspecto, a influência da estratégia da primazia se torna clara com as seguintes passagens do documento de 2002 (NSS-NSC/2002: 29):

É hora de reafirmar o papel essencial do poderio militar americano. Devemos construir e manter defesas que estejam além da capacidade dos que tentam desafiá-las. A grande prioridade de nossos militares é defender os Estados Unidos. Para fazê-lo de forma eficaz, eles devem: reassegurar nossos aliados e amigos; dissuadir competições militares futuras; conter as ameaças contra os interesses dos EUA, os de nossos aliados e de nossos amigos; e derrotar de forma decisiva qualquer adversário, caso a contenção venha a falhar. [...]

Uma força militar estruturada para conter o poder maciço dos inimigos de uma era de Guerra Fria deve ser transformada para se concentrar mais no modo pelo qual o adversário poderá vir a atacar do que em onde e quando a guerra pode ocorrer. [...]

Nossas forças serão suficientemente poderosas para dissuadir adversários potenciais de buscar uma escalada de desenvolvimento militar, na tentativa de superar ou de se igualar ao poderio dos Estados Unidos. [...]

Assim como na estratégia da primazia, a proposta de manutenção de uma presença militar global com superioridade total em relação às demais potências acaba se transformando em um fim em si mesmo. Nesse sentido, a estratégia de segurança nacional se torna cada vez menos “nacional” e crescentemente “internacional”. O objetivo seria, portanto, menos a defesa nacional, e mais o exercício do poderio norte-americano no mundo.

Como quarta inovação, identificamos um conceito essencialmente americano de multilateralismo, segundo o qual os Estados Unidos praticariam uma forma especial de diplomacia multilateral, porém mais justa e democrática, porque relaciona autoridade soberana, *accountability* e poder político com uma dose de pragmatismo. Não se trataria, argumentam seus defensores, de um debate caricaturado entre um unilateralismo à americana e um multilateralismo à européia, e sim de uma forma diferente de conceber e operacionalizar uma ação multilateral mais eficiente.

Nesse sentido, o mais correto seria falar de uma preferência institucional norte-americana que privilegia métodos e soluções diplomáticas oriundas de diferentes fontes, porém adaptadas a condições específicas – visto que o recurso a princípios abstratos produz soluções e instrumentos universalistas que tenderiam a fracassar; que recorre a instituições internacionais que priorizam resultados e eficiência, enfatizando *accountability* em vez de falsa neutralidade, consenso e decisões meramente simbólicas; que dá preferência a estratégias multilaterais que preservem a soberania dos Estados em vez de limitá-las; e que adota uma concepção de direito internacional que vincule soberania às fontes nacionais da autoridade política.

Por essa lógica de um multilateralismo instrumental, a Doutrina de Prevenção adota uma posição de ambigüidade em relação a alianças e instituições internacionais. Se, por um lado, ressalta a importância delas para o sucesso na guerra ao terror, por outro, deixa claro que os Estados Unidos não hesitarão em agir sozinhos em caso de divergência, pois que a fonte de sua força reside em seu território e em sua soberania.

O quinto aspecto inovador da nova doutrina é a redefinição da segurança nacional como uma função temporal, o que fundamentaria o recurso à figura da “guerra preventiva”. Se, no passado, as ameaças demoravam a se manifestar – tomava tempo

para a mobilização e deslocamento de exércitos – na atualidade, elas se formam mais rápido, sem aviso ou identificação prévia possível. Além disso, devido a sua natureza não-estatal, difusa e transnacional, as novas ameaças não obedecem aos tradicionais paradigmas de agressão estatal, o que fundamentaria, segundo a estratégia, a ação preventiva.⁴

A proposta de uma guerra como “ação preventiva” suscita uma série de preocupações. O que a Doutrina de Prevenção advoga é que situações potencialmente ameaçadoras da paz e da segurança, segundo a ótica de apenas um Estado, sejam enfrentadas com ações militares preventivas. O problema, portanto, relaciona-se com a autoridade que detêm os Estados Unidos de avaliar a existência de tais situações e sua caracterização como justificativa para o uso da força. No entanto, qualquer avaliação nesse sentido, para se revestir de legitimidade, somente pode caber às Nações Unidas. Qualquer tentativa de alargar o campo de interpretação do direito de legítima defesa, sobretudo quando motivado pela avaliação unilateral de uma situação de perigo que seja executada pelo próprio Estado, resulta no alijamento do sistema normativo multilateral.

Na verdade, ao colocar em um mesmo contexto valores humanistas, ação preventiva, combate ao terrorismo, imperativos morais universalistas e novas ameaças, a doutrina não apenas, nas palavras de Celso Amorim (2002/2003: 61), “põe em xeque noções fundamentais sobre soberania, integridade territorial e autoridade do Conselho de Segurança, como também, de forma perigosa, turva a clareza de limites, existente na Carta, entre *enforcement* e legítima defesa.”

Conforme lembra Ikenberry (2004: 13-14), a preocupação com legitimidade não significa que os Estados Unidos estariam cedendo poder às Nações Unidas ou permitindo a nações estrangeiras vetar o direito do uso da força. De fato, prossegue ele, bons líderes são capazes de definir objetivos nacionais e exercer poder de forma a atrair o apoio dos demais Estados, pois reconhecem que legitimação internacional significa transformar coerção e dominação em autoridade e consenso. Lembrando as palavras sábias de Rousseau – “o mais forte nunca é forte o bastante para ser sempre o mestre, a menos que transforme força em direito, e obediência em dever”, Ikenberry prossegue com sua crítica ao projeto neoconservador de ação preventiva: “Os defensores do poder fundamentalista da América unipolar pós-Onze de Setembro acreditam que são sábios praticantes de *Realpolitik*. No entanto, eles confundem facilmente força com poder e poder com autoridade”.

A Doutrina de Prevenção se revela, nesse sentido, produto de uma visão de mundo neoconservadora que advoga uma nova era de domínio global a ser promovido pelo exercício unilateral do poder militar, do gradual desengajamento das instituições multilaterais, e uma agressiva cruzada pela democracia e pela liberdade. Ela peca, portanto, ao definir como princípio organizador da estratégia de segurança nacional a luta contra o terror, reduzindo a si própria à máxima primitiva de “matá-los antes que nos matem”. Trata-se de uma estratégia global baseada em ameaças e medo, sem oferecer uma visão inspiradora ou unificadora a partir da qual seja possível atrair a cooperação dos demais Estados para legitimá-la.

O fato é que a atual administração norte-americana se apropriou indevidamente do mote “como reinar” e a deturpa, enxergando como única resposta a força material.

No entanto, o verdadeiro problema é “como convencer e liderar”. Se os neoconservadores celebram a supremacia americana a partir do entendimento de que os Estados Unidos gozam atualmente de força militar sem paralelo, incorrem em erro grave. Os Estados Unidos não possuem autoridade direta sobre os demais Estados – não são e nunca foram um império. Podem ter papel central na política internacional atual, mas não são onipresentes.

2. Velhas idéias, novos nomes, poucas inovações

Em março de 2006, cerca de três anos e meio após a publicação do primeiro documento, a Estratégia de Segurança Nacional recebeu uma revisão que, apesar de suavizar a relação *vis-à-vis* instituições internacionais e aliados, reafirma a tese de “guerra preventiva”. Em termos gerais, a revisão reafirma as principais orientações de 2002, em especial a tese de “guerra preventiva”, mas apresenta algumas inovações. Entre elas, a introdução da noção de “diplomacia da transformação”, a caracterização do momento de desordem como “oportunidade”, a refutação da causalidade entre terrorismo e pobreza e o desenvolvimento de um conceito essencialmente instrumental de democracia.

O texto de introdução ao novo documento é aberto com uma declaração curta, enfática e clara: “A América está em guerra”. Uma análise rápida identifica imediatamente o tom duro e beligerante da terminologia escolhida pelos formuladores. Palavras fortes (*warfare, grave challenge, aggressive ideology of hatred and murder*, etc.), caracterizações em tom celebratório (*military without peer, vibrant democracy, economic prosperity, our history, we have won, we have led, we have extended*, etc.) e declarações de futuras ações (*we seek to shape the world, we will choose, we will lead*) deixam claro ao leitor que o novo documento reapresenta velhas idéias com novos nomes. Quais são elas?

Primeiro, identificamos a interpretação neoconservadora da configuração do sistema internacional: a noção de um sistema unipolar, em que os Estados Unidos ocupam posição hegemônica, aparentemente hiperpotente, inconteste, onipresente e insuperável, cujos principais pilares de sustentação residem no “poderio militar sem paralelo”, na “prosperidade econômica”, em sua “democracia vibrante” e em “sólidas alianças e amizades”. Nesse sentido, não há variação entre a descrição apresentada em 2002 e a de 2006.

Como corolário da interpretação neoconservadora do sistema internacional, conjugada com a caracterização do momento atual como “oportunidade sem precedentes para a construção das fundações para a paz futura”, surge talvez a principal novidade do documento de 2006: o comprometimento com uma política de mudança de regime em Estados percebidos como hostis aos interesses e valores norte-americanos. Segundo essa percepção, a atual supremacia norte-americana deve ser dirigida não mais à estabilização e conservação do *status quo*, mas à sua revisão. Daí a noção de “diplomacia de transformação”, um nome novo para uma velha idéia: a revisão do *status quo* internacional. A contradição, no entanto, reside no fato de que, pela primeira vez na história, a potência hegemônica assume um perfil revisionista em relação a um *status*

quo que já lhe é favorável. Não é mais suficiente estabilizar o sistema, torna-se necessário e desejável transformá-lo neste momento de oportunidade.

A lógica se anuncia logo no primeiro capítulo do documento (NSS-NSC/2006: 1):⁵

Constitui a política dos Estados Unidos a busca e promoção de movimentos e instituições democráticas em todas as nações e culturas, com o objetivo último de acabar com a tirania em nosso mundo. No mundo atual, o caráter fundamental dos regimes se apresenta tão importante quanto a distribuição do poder. O objetivo de nossa prática política é ajudar a criar um mundo formado por estados democráticos e bem governados que sejam capazes de atender às necessidades de suas populações e de se comportar de forma responsável no sistema internacional. Essa é a melhor forma de prover segurança duradoura ao povo americano.

Assim, entendemos que a equação adotada pelo documento de 2006, que busca estabelecer uma relação entre uma concepção universalista de liberdade, democracia efetiva, terrorismo e missão moral, constitua a segunda maior inovação da revisão da estratégia. A seguir, tentaremos, a fim de evidenciar as contradições inerentes a tal proposta, refazer a argumentação desenvolvida pelo documento:

Governos livres são responsáveis por sua população, governam seus territórios de forma eficaz e promovem políticas públicas e econômicas em benefício de seus cidadãos. Governos livres não oprimem sua população ou atacam outras nações livres. A paz e a estabilidade internacional são mais confiáveis quando construídas a partir da liberdade.

[...]

Os Estados Unidos defenderão a liberdade e justiça, porque esses princípios são certos e verdadeiros para todos os povos. Essas demandas não-negociáveis da dignidade humana se encontram mais bem protegidas em democracias [...] (NSS-NSC/2006: ii e 2).

Os Estados Unidos sempre defenderam a liberdade, porque isso reflete nossos valores e promovem nossos interesses. Reflete nossos valores, porque acreditamos que o desejo pela liberdade se encontra vivo no coração de cada ser humano e que o imperativo da dignidade humana transcende todas as nações e culturas.

Defender a liberdade promove nossos interesses, porque a sobrevivência da liberdade internamente depende cada vez mais do sucesso da liberdade no exterior. Governos que honram a dignidade de seus cidadãos e o desejo por liberdade tendem a adotar uma conduta responsável em relação às outras nações, enquanto os governos que brutalizam sua população também ameaçam a paz e a estabilidade das demais nações. Porque democracias são os membros mais responsáveis do sistema internacional, a promoção da democracia constitui a medida de longo prazo de maior eficácia para a consolidação da estabilidade internacional, a redução dos conflitos regionais, o combate ao terrorismo e o extremismo que o protege e a promoção da paz e prosperidade (NSS-NSC/2006: 3). [...]

À medida que as tiranias desaparecem, devemos ajudar as nações recém-liberadas a construir democracias eficazes: Estados que respeitem a dignidade humana, que prestem contas a seus cidadãos e que ajam com responsabilidade em relação a seus vizinhos.

Democracias eficazes: honram e defendem direitos humanos fundamentais [...]; são responsáveis por seus cidadãos, submetendo-se à vontade popular, sobretudo em caso de eleições com mudança de governo; exercitam soberania efetiva e mantêm a ordem dentro de suas fronteiras [...]; limitam a esfera estatal, protegendo as instituições da sociedade civil [...] (NSS-NSC/2006: 4).

Após declarar como objetivo primordial a promoção da democracia e liberdade – apresentado como imperativo categórico decorrente da universalidade de tais valores – e definir o que deve ser entendido por “liberdade” e “democracia eficaz”, o documento de 2006 fecha a equação ao propor uma relação causal entre terrorismo e ausência de democracia e liberdade nos seguintes termos:

Desde o início, a Guerra ao Terror tem sido tanto uma luta de armas quanto de idéias – uma luta contra os terroristas e contra sua ideologia assassina. [...]

Apesar de a Guerra ao Terror ser uma luta de idéias, ela não é uma luta de religiões. [...]

Para vencer essa luta de idéias de forma eficaz, devemos entender claramente o que provoca e o que não provoca o terrorismo. O terrorismo não é simplesmente produto inevitável da pobreza. [...] O terrorismo não é simplesmente produto da hostilidade à política norte-americana no Iraque. [...] O terrorismo não é simplesmente produto do conflito Israel-Palestina. [...] Terrorismo não é simplesmente produto da reação a nossos esforços para prevenir ataques terroristas. [...]

O terrorismo que enfrentamos hoje advém de: alienação política. [...] ressentimentos imputáveis a outrem. [...] subculturas de conspiração e desinformação. [...] uma ideologia que justifique assassinatos [...].

No longo prazo, derrotar o terrorismo exige que todos esses fatores sejam solucionados. A genialidade da democracia é que ela fornece um remédio a cada um deles. [...]

Democracia é o oposto da tirania terrorista, razão pela qual ela é denunciada pelos terroristas, que estão dispostos a matar inocentes para freá-la. [...]

O avanço da liberdade e da dignidade humana pela democracia é a solução de longo prazo para o terrorismo transnacional atual (NSS-NSC/2006: 9-10).

Fica evidente, portanto, o caráter quase automático da orientação estratégica do documento de 2006: a insegurança do povo americano é fruto do terrorismo transnacional, que, por sua vez, decorre da falta de liberdade em determinadas sociedades, de regimes não-democráticos, de Estados falidos com democracias ineficazes. Por essa razão, e simultaneamente obedecendo à tradição americana de defesa de valores universais de liberdade e dignidade humana, estariam os Estados Unidos quase que “moralmente impelidos” a promover a democracia no exterior. Curioso observar como tal argumentação acaba esvaziando o significado normativo de determinados valores (liberdade, dignidade humana, democracia) e os transformando em meros instrumentos para a preservação da segurança doméstica.

Assim como no documento de 2002, a estratégia revista sustenta o pressuposto – ideológico, em sua essência – de que as democracias seriam atores políticos mais “responsáveis” e “comportados” e, portanto, eficazes e merecedores de fazerem parte do sistema internacional, o que, por sua vez, promoveria a segurança da população norte-americana. Além disso, ratifica a relação, já apresentada em 2002, entre exercício do poder hegemônico, valores morais universalistas e segurança nacional. Desta vez, porém, tenta estabelecer de forma direta a causalidade entre regimes autoritários e terrorismo, refutando teses divergentes que possam indicar relações entre terrorismo e pobreza, conflito civilizatório, nacionalismos étnicos e/ou religiosos, ausência de políticas sociais eficazes, concentração de riqueza, corrupção, etc.

Como explicar, portanto, a continuidade da orientação estratégica e, sobretudo, a insistência em uma relação de causa e efeito altamente questionada por aliados e parceiros? Como explicar o tom comemorativo e celebratório presente na linguagem do texto do documento de 2006? O que leva a atual administração insistir em classificar as intervenções no Afeganistão e no Iraque como vitórias no combate ao terrorismo?

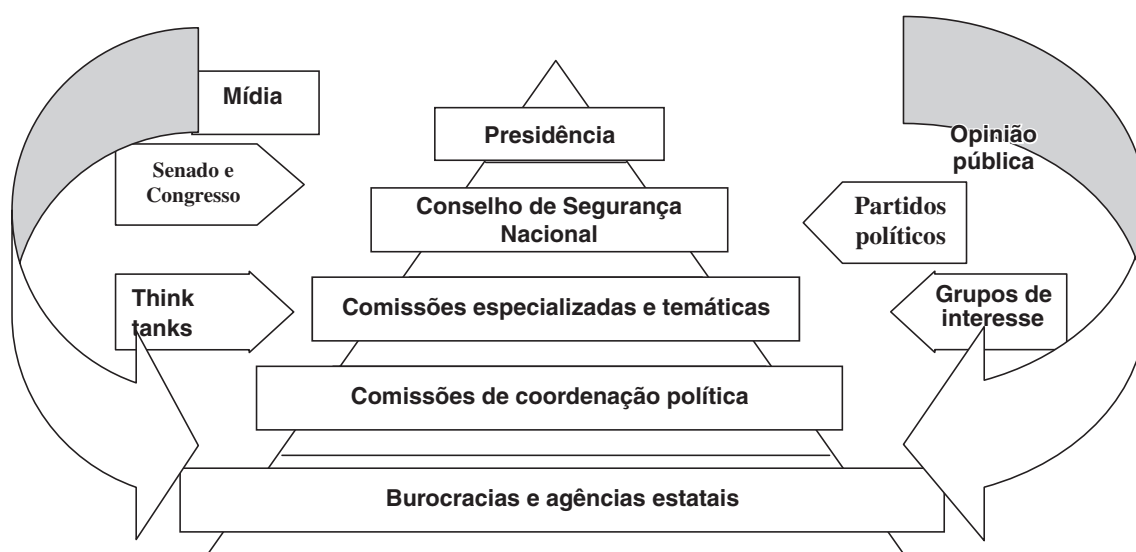
Entendemos que houve uma mudança visível no processo de tomada de decisão no âmbito da política externa. A mudança reside na gradual construção e ampliação de um espaço de coordenação informal, ao qual teriam acesso somente aliados e simpatizantes da presidência atual. À cacofonia de vozes, à porosidade do processo, à estrutura das burocracias estatais, à participação dos *think tanks* e ao questionamento, se sucedeu a informalidade da coordenação, o esvaziamento do debate, a baixa *accountability*, a alienação dos tradicionais atores nos processos decisórios, a supervalorização da autoridade presidencial e a blindagem da presidência contra eventuais opiniões contrárias, propostas alternativas e dissidências.

Veremos a seguir os efeitos que essa mudança produz na formulação decisória e as conseqüências teórico-analíticas para o estudo da formulação de política externa.

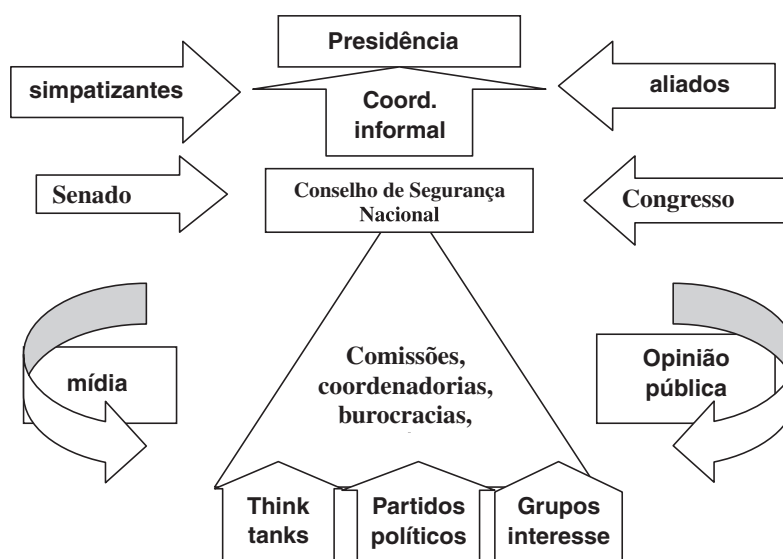
3. A coordenação informal como novo modelo de tomada de decisão

A maioria dos modelos explicativos sobre formulação de política externa norte-americana⁶ converge ao reconhecer que o processo de tomada de decisão tem como principal característica a disputa entre interesses e visões concorrentes acerca de propostas e medidas de ação a serem seguidas. A pluralidade de vozes que participam desse processo é especialmente grande nos Estados Unidos, em parte devido à pluralidade de atores políticos e interesses em jogo, ao grande peso das burocracias estatais e ao próprio desenho institucional norte-americano, de caráter aberto, descentralizado, flexível e poroso, sobretudo à penetração de idéias e projetos não necessariamente convergentes aos da presidência.

De forma esquemática, que não deve ser interpretada como uma representação final e conclusiva do processo de tomada de decisão em política externa norte-americana, mas sim uma síntese que incorpora e expressa as principais teorias e explicações sobre o processo, apresentamos o esquema a seguir:



No entanto, uma reflexão mais cuidadosa acerca dos processos de tomada de decisão mais recentes em matéria político-estratégicas – em especial a decisão pelas intervenções no Afeganistão e no Iraque – nos leva à reformulação e readaptação do modelo acima nos seguintes termos⁷:



A mudança de modelo traz importantes consequências para o processo de formulação de política externa. Primeiro, tradicionais atores políticos não-estatais – *think tanks*, lobbies, organizações não-governamentais, mídia, opinião pública e demais grupos de pressão – foram isolados de qualquer tipo de contato direto ou indireto com a presidência, que somente mantém contato com um grupo restrito de simpatizantes e aliados. Segundo, a informalidade prejudica o debate necessário à tomada de decisão. Mecanismos usuais de avaliação de prós e contras, riscos e benefícios, etc., acabam bloqueados no nível das burocracias, comissões de coordenação política, vice-gabinetes e comissões de segundo escalão, incapazes de perfurar a dura

couraça da coordenação informal. Assim, as agências técnicas são as que mais sofrem, uma vez que relatórios e recomendações técnicas, inclusive informes de inteligência,⁸⁸ perdem seus principais interlocutores junto à presidência.

Outro efeito importante da coordenação informal é que a participação desses novos atores não é institucionalizada, o que favorece a perda de *accountability* do processo. Os aliados e simpatizantes que participam da coordenação informal não possuem, necessariamente, uma função ou cargo específico no governo. Podem variar de assessores pessoais, conselheiros, mentores, amigos a membros da família. Em comum, no entanto, está a virtual impossibilidade de responsabilização no nível político.

Além disso, a informalidade da coordenação impede que informações, avaliações, relatórios e recomendações produzidos pelas burocracias cheguem desembaraçadamente ao gabinete presidencial. Tal prática impede a reflexão crítica, o questionamento de posições, opiniões e pressupostos de ação que são levados diretamente à presidência sem o necessário processo de consulta e debate prévio. Qualquer tipo de recomendação, opinião ou informação é suscetível de filtragem e seleção pela coordenação informal prévia. Em última análise, a presidência se torna virtualmente blindada com relação a dissidências e discordâncias.

Finalmente, quanto ao peso da própria presidência nesse modelo, fica evidenciada a forma com que a coordenação pressupõe que a presidência tenha conhecimento total e profundo sobre a vasta gama de assuntos e temas, uma vez que o nível de consulta à burocracia é extremamente baixo. Nesse sentido, se torna possível falar de uma figura presidencial que já conheça previamente a solução para qualquer tipo de problema que seja levado a sua apreciação. O presidente, presume-se, já conhece todas as alternativas possíveis, bastando consultá-lo para que ele escolha a melhor ou para que somente determine seu respectivo cronograma de implementação.

Por essas razões, o processo de tomada de decisão atualmente em vigor na política externa norte-americana evidencia, além da existência de uma verdadeira blindagem ao presidente em relação ao atual ambiente polarizado e fragmentado da política interna, que idéias e visões de mundo possuem, de fato, um relevante papel na construção de preferências políticas. A limitação do debate político a um grupo pequeno e restrito de aliados, simpatizantes e colaboradores que compartilham a mesma visão de mundo – tributária do projeto neoconservador – não permite que alternativas políticas sejam sequer cogitadas. De fato, as únicas opções estratégicas possíveis são justamente aquelas que sejam coerentes com a visão de mundo neoconservadora. Nada existe além da visão de mundo por eles compartilhada.

Conclusões

Os Estados Unidos têm sido, ao longo de mais de meio século, o ponto central não somente da política externa brasileira, como também da política internacional. Se o fim da Segunda Guerra Mundial viu surgir duas superpotências não européias que se auto-identificavam enquanto rivais globais, o fim da Guerra Fria acabou legando aos Estados Unidos a condição de única superpotência que reunia, simultaneamente, hegemonia militar, projeção estratégica global e enorme fôlego econômico. Nenhum

outro Estado, região ou bloco dispõe de tamanho peso e protagonismo na dinâmica das relações internacionais atuais.

O reconhecimento da multidimensionalidade do poder norte-americano nos leva, necessariamente, a conceder aos Estados Unidos o *status* de uma espécie de subsistema à parte no sistema internacional. Tal assertiva significa que o cálculo de qualquer tipo de iniciativa de política externa por parte de qualquer Estado – em qualquer campo, cenário, fórum ou lugar – deverá, necessariamente, levar em conta os efeitos dessa iniciativa nas relações bilaterais com os Estados Unidos. Nesse sentido, identificar e entender as variantes da formulação da política externa norte-americana significa entender grande parte dos constrangimentos estruturais da política internacional.

Os eventos de Onze de Setembro somente vieram a confirmar a forma com que o sistema internacional pode se tornar altamente sensível a decisões e estratégias de ação promovidas pelos Estados Unidos. A razão dessa percepção é o fato de que, por se tratar de um ator com tamanho poder, influência e onipresença, a política externa norte-americana – sobretudo as estratégias de segurança nacional – passa a assumir um caráter de projeto de governança mundial, preconizando como os Estados Unidos devem usar seu poder para organizar a ordem no sistema internacional.

Assim como em 1945, os Estados Unidos apresentam um novo projeto global para a promoção da ordem internacional, no qual efetua uma radical alteração em seu padrão de política externa. Interpretada por Kirshner (2003) como “manifesto do império americano”, a nova estratégia celebra a visão neoconservadora de uma total supremacia dos Estados Unidos nas relações internacionais. Passível de ser sintetizada no lema “Supremacia. Ambição. Prevenção”, a nova estratégia introduz elementos inéditos nas relações internacionais, como a total centralidade de valores na definição da ação estratégica, a instrumentalização de aliados e instituições internacionais, a redefinição da segurança nacional em termos temporais e a formulação da tese de “guerra preventiva”.

Em março de 2006, a Estratégia de Segurança Nacional recebeu uma revisão que reafirma velhas idéias, emprega novos nomes e traz algumas poucas inovações. Trata-se, como afirmamos, apenas do segundo tempo de uma mesma partida, já iniciada em 2002. Especialmente preocupante é a noção de “diplomacia de transformação”, que transmite a idéia de que a atual supremacia norte-americana deve ser dirigida não mais à estabilização e conservação do *status quo*, mas à revisão do próprio sistema internacional. Mediante uma questionável associação entre terrorismo e Estados falidos, a estratégia busca instrumentalizar valores como dignidade humana e democracia com o objetivo de promover um ambiente doméstico mais estável e seguro e, simultaneamente, subordinar o sistema internacional aos seus interesses e valores nacionais. Pela primeira vez na história, a potência hegemônica assume um perfil revisionista de um *status quo* que lhe é favorável.

Entendemos que a informalidade predominante no atual modelo de tomada de decisão em política externa norte-americana, que tende a privilegiar um pequeno e seleto grupo de simpatizantes e aliados que compartilham a mesma visão de mundo e que aspiram à promoção do mesmo projeto político, nos permite afirmar a continuidade entre os documentos de 2002 e 2006. Ademais, a manutenção do atual modelo produz

consequências importantes para a formulação de política externa, sobretudo devido ao crescente esvaziamento do debate político sobre planos e opções estratégicas.

A atual administração, ao limitar a tomada de decisões a um grupo seleto de indivíduos com trajetórias e visões políticas semelhantes, acaba construindo uma verdadeira torre de marfim expugnável à crítica e ao questionamento. Por compartilharem da mesma visão de mundo, esses indivíduos tendem a possuir crenças, idéias, visões e preferências semelhantes, o que virtualmente elimina a possibilidade de dissenso interno ao grupo, além de formar uma verdadeira blindagem a opiniões contrárias. Tal consideração nos leva a enfatizar o papel das idéias, crenças e valores na construção de preferências estratégicas, refutando, em parte, o modelo da escolha racional tradicionalmente aplicado em estudos de formulação de política externa norte-americana.

Notas

- ¹ Nossa preferência é pela qualificação “sobrevivente”, e não “vencedora”, por entendermos que não houve uma efetiva guerra de forma a gerar um vencedor e um derrotado.
- ² Para uma série abrangente de artigos ilustrativos desse debate, ver M. Brown; S. Lynn-Jones e S. Miller (1995), Allison e Trevorton (1992), Brown e Coté Jr; Lynn-Jones e Miller (2001); Ikenberry (2001).
- ³ Sobre a tese do excepcionalismo, ver Tocqueville (1987); Sombart (1976); Lipset (1963, 1996). Sobre o impacto do mito do excepcionalismo na política externa norte-americana, ver McDougall (1997) e Mead (2001).
- ⁴ Aqui se faz necessário pensar o sentido e a conotação da expressão “ação preventiva”, que não constitui, a nosso ver, uma caracterização adequada, uma vez que esta implica a existência de uma situação real e objetiva de ataque iminente. Um exemplo clássico de ação preventiva em legítima defesa seria a ação militar empreendida por Israel contra Egito, Síria e Jordânia na Guerra dos Seis Dias de 1967. Ver Oren (2002). O que a nova estratégia endossa é guerra preventiva: o ataque a uma possível ameaça antes mesmo que ela se torne real ou iminente. Tal lógica de antecipação constitui, na verdade, uma prescrição para um estado permanente de guerra, uma vez que, de acordo com os termos estabelecidos pela doutrina, a simples existência de condições a partir das quais uma ameaça possa eventualmente se desenvolver constitui-se iam razões suficientes para uma guerra preventiva.
- ⁵ Esta e todas as traduções subsequentes são responsabilidade da autora.
- ⁶ Sobre o processo de formulação de política externa norte-americana, ver Jentlesen (2000); Peterson (1994); Allison e Zelikow (1999).
- ⁷ O modelo aqui apresentado é fruto de reflexão da autora após sua visita de 10 dias a Washington, em fevereiro de 2006, quando teve a oportunidade de entrevistar funcionários de segundo e terceiro escalão das principais burocracias governamentais, das comissões de relações exteriores no Senado e no Congresso, além de *think tanks*, empresas de lobby e representantes de grupos de interesse.
- ⁸ Em *Uncovered: the War On Iraq*, documentário de Robert Greenwald, lançado em 2004, analistas e membros da comunidade de inteligência norte-americana contam, em tom de verdadeiro desabafo, a forma pela qual seus relatórios passaram a ser questionados ou simplesmente ignorados desde 2001. O sentimento de frustração pela alienação no processo de tomada de decisões é compartilhado pela grande maioria dos entrevistados.

Referências bibliográficas

ALLISON, G. e TREVERTON, G. F. (ed.) (1992), *Rethinking America's Security. Beyond Cold War to a New World Order*. New York, WW Norton.

- ALLISON, G. T. e ZELIKOW, P. (1999), *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York, Longman, 1999.
- ALMEIDA RESENDE, E. S. (2005). *Da Contenção à Prevenção: reflexões sobre a legitimidade da estratégia de segurança nacional norte-americana do pós-Guerra Fria*. Dissertação de mestrado. Departamento de Ciência Política. Universidade de São Paulo.
- AMORIM, C. (2002/2003), “Multilateralismo acessório”, *Política Externa*, vol. 11, nº 3 dez/jan/fev, pp. 55-61.
- BROWN, M. E.; COTÉ JR., O. R.; LYNN-JONES, S. e MILLER, S. (ed.) (2001), *America's Strategic Choices*. Cambridge, MIT Press.
- _____. (1995), *The Perils of Anarchy: Contemporary Realism and International Security*. Cambridge, MIT Press.
- COX, M. (2002), “September 11th and US Hegemony – or Will the 21st Century be American Too?”, *International Studies Perspectives*, vol. 3, nº 1.
- GUIMARÃES, C. (2002), “A Política Externa Americana: da primazia ao extremismo”, *Revista de Estudos Avançados USP*, nº 46.
- HOFFMANN, S. (2003), “A América dá Marcha a Ré”, *Política Externa*, vol. 12, nº 2, set/out/nov, pp. 33-44.
- IKENBERRY, G. J. (ed.) (2001), *American Foreign Policy: Theoretical Essays* (4^a ed.). New York, Longman.
- JENTLESEN, B. W. (2000), *American Foreign Policy: The Dynamics of Choice in the 21st Century*. New York, Norton.
- KHALILZAD, Z. M. (1995), *From Cointainment to Global Leadership? America and the World After the Cold War*. Santa Monica, RAND.
- KIRSHNER, J. (2003), “Preventive Defense: Why the Bush Doctrine Will Hurt U.S. Interests”, *Iraq and Beyond: The New U.S. National Security Strategy*. Peace Studies Program, Cornell University, Occasional Papers nº 27, January, pp. 1-10.
- LINS da SILVA, C. E. (2002), “Puritanismo, Individualismo e Pragmatismo na Resposta Americana ao Terror”, *Política Externa*, vol. 10, nº 3.
- LINS da SILVA, C.E. (2002/2003), “Doutrina Bush foi Gerada Há Dez Anos”, *Política Externa*, vol. 11, nº 3, dez/jan/fev, pp. 50-54.
- LIPSET, S. M. (1963), *The First New Nation: the United States in Historical and Comparative Perspective*. New York, Basic.
- _____. (1996), *American Exceptionalism: a Double-Edged Sword*. New York, Norton.
- McDOUGALL, W. (1997), *Promised Land, Crusader State: the American Encounter with the World since 1776*. New York, Houghton Mifflin.
- MEAD, W. R. (2001), *Special Providence: American Foreign Policy and How it Changed the World*. New York, Knopf.
- OREN, M. B. (2002), *Six Days of War: June 1967 and the Making of the Modern Middle East*. New York, Ballantine.
- PENÁ, C. V. (2003), “Bush's National Security Strategy is a Misnomer”, *Political Analysis*, nº 496, October 30th.
- PETERSON (ed.) (1994), *The President, the Congress and the Making of Foreign Policy*. Norman, Oklahoma University Press.
- POSEN, B. R. e ROSS, A. L. (2001), “Competing Visions for U.S. Grand Strategy”, in, M. E. Brown; O. R. Coté Jr.; S. Lynn-Jones e S. Miller, S. (ed.) (2002), *America's Strategic Choices*. Cambridge, MIT Press, pp. 3-51.
- SILVA SOARES, G. F. (2003), “Legitimidade de uma Guerra Preventiva, em Pleno 2003?”, *Política Externa*, vol. 12, nº 1, jun./jul./ago., pp. 10.

- SOMBART, W. (1976), *Why is there no Socialism in the United States?* White Plaines, Sharpe.
- TALBOTT, S. e CHANDA, N. (org.) (2002), *A Era do Terror. O Mundo depois de 11 de Setembro: Reflexões e Alertas para o Futuro*. Rio de Janeiro, Campus.
- THE NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES OF AMERICA (2002), Washington, The White House, Document NSS-NSC/2002, September. Versão em português publicada pela *Política Externa*, v. 11, n° 3, dez/jan/fev, 2002/2003, pp.78-113.
- THE NATIONAL SECURITY STRATEGY OF THE UNITED STATES OF AMERICA (2006), Washington, The White House, Document NSS-NSC/2006, March.
- TOCQUEVILLE, A. (1987), *Democracia na América*. São Paulo, EDUSP.
- ZELIKOW, P. (2003), "The Transformation of National Security: Five Redefinitions", *The National Interest*, n° 71, Spring, pp. 17-28.

Resumo

A revisão de 2006 da "Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos da América" traz poucas inovações em relação ao documento de 2002: a introdução da noção da "diplomacia da transformação", a caracterização do atual momento como "oportunidade" para a promoção dos interesses e valores norte-americanos, a definição essencialmente instrumental do conceito de democracia com vistas a uma política de mudança de regime e a indicação da causalidade entre terrorismo e Estados falidos. A revisão da estratégia acaba sendo somente o segundo tempo da mesma partida iniciada em 2002. A continuidade da política de segurança pode ser creditada ao crescente peso da coordenação informal – com participação restrita e exclusiva de aliados e simpatizantes do atual gabinete – no processo de formulação de política externa. A cacofonia de vozes, a porosidade do processo, a participação propositiva das burocracias e dos *think tanks* tradicionais, o debate formal e o questionamento foram substituídos pela informalidade e esvaziamento do debate, baixa *accountability*, alienação de atores políticos tradicionais, supervalorização da autoridade presidencial, desconsideração de informações técnicas e blindagem da presidência contra eventuais opiniões contrárias, propostas alternativas e dissidências.

Abstract

The March 2006 edition of the National Security Strategy of the United States of America presents few changes in relation to the 2002 document: the notion of "transformation diplomacy", the interpretation of the current times as an "opportunity" for the promotion of U.S. interests and values, the definition of a clearly instrumental notion of democracy in order to put forth a regime change policy, and the pointing out of the causality between terrorism and failed states. The revised strategy is thus just the second-half of the same 2002 game. The reasons for this continuity may be accredited to the growing role of informal coordination in foreign policy making, due to a restricted and exclusive participation of allies and sympathizers of the current Bush Administration. The traditional cacophony of voices and the substantive participation of bureaucracies and think tanks in formal debates and questioning have been replaced by informality in decision making, a decrease in debating and exchange of ideas, low accountability, the alienation of political actors which had been traditionally involved in foreign policy making, the overvalue of presidential authority, and the dismissal of technical information and reports. The result is the virtual galvanization of the presidency against any contrary opinions, alternatives, proposals, or form of dissidence in terms of strategies and policies for U.S. foreign policy.

Palavras-chave: Estados Unidos. Política Externa. Estratégia de Segurança Nacional. Pós-Guerra Fria. Onze de Setembro.

Keywords: United States. Foreign Policy. National Security Strategy. Post-Cold War. 9/11.