

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

FLÁVIO CONTRERA

**CONTINUIDADES E MUDANÇAS NA PROMOÇÃO DOS INTERESSES
NACIONAIS AMERICANOS NO PÓS-GUERRA FRIA.**

**SÃO CARLOS-SP
2013**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**CONTINUIDADES E MUDANÇAS NA PROMOÇÃO DOS INTERESSES NACIONAIS
AMERICANOS NO PÓS-GUERRA FRIA.**

FLÁVIO CONTRERA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Marco Antonio Villa

SÃO CARLOS-SP
2013

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

C764cm

Contrera, Flávio.

Continuidades e mudanças na promoção dos interesses nacionais americanos no pós-guerra fria / Flávio Contrera. -- São Carlos : UFSCar, 2013.

159 f.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São Carlos, 2013.

1. Relações internacionais. 2. Estados Unidos. 3. Segurança nacional. 4. Razão de Estado. 5. Pós-guerra fria. I. Título.

CDD: 327 (20^a)



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
BANCA EXAMINADORA DA DISSERTAÇÃO DE MESTRADO DE
Flávio Contrera

06/03/2013

Prof. Dr. Marco Antonio Villa
Orientador e Presidente
Universidade Federal de São Carlos/UFSCar

Prof. Dr. Luís Fernando Ayerbe
Universidade Estadual Paulista "Júlio Mesquita Filho" /UNESP

Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade
Universidade Federal de São Carlos

Submetida à defesa em sessão pública
Realizada às 10h30 no dia 06/03/2013.

Banca Examinadora:
Prof. Dr. Marco Antonio Villa
Prof. Dr. Luís Fernando Ayerbe
Prof. Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade

Homologado na CPG-PPGPOL na
21^a. Reunião no dia 06/03/2013

Profa. Dra. Vera Alves Cepêda
Vice-coordenadora do PPGPOL.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, gostaria de agradecer a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), cujos suportes financeiros foram essenciais para o desenvolvimento e conclusão desta pesquisa de mestrado.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Marco Antonio Villa, pelas inúmeras contribuições e sugestões ao longo do desenvolvimento deste trabalho.

Ao Professor Dr. Luís Fernando Ayerbe, por ter me iniciado na pesquisa científica durante o período em que cursei Graduação em Ciências Sociais na Unesp, sempre oferecendo bons conselhos e sugestões, e contribuindo decisivamente também para a elaboração deste atual projeto. Também gostaria de agradecê-lo por ter aceitado o convite para participar de minha banca de defesa de mestrado.

Ao Professor Dr. Thales Haddad Novaes de Andrade pelas contribuições valiosas a este trabalho em diferentes momentos do seu desenvolvimento, o que inclui a disciplina de Seminário de Dissertação, sua participação em minha banca de qualificação e também pelo aceite em participar de minha banca de defesa.

À Professora Dra. Maria do Socorro Sousa Braga pelas incontáveis sugestões durante a disciplina de Metodologia em Ciência Política e por todo o período em que cursei mestrado, que me possibilitaram delimitar e melhor organizar este projeto de pesquisa.

Aos demais Professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFSCar agradeço pelo conhecimento compartilhado.

Aos funcionários da Secretaria do PPG-Pol, em especial à Cláudia, pela atenção, paciência e disposição para auxiliar-me nas questões burocráticas.

À minha família, pela motivação e apoio constante.

À Luciléia Colombo pelas sugestões.

Aos meus amigos Paulo César Gregório, Natália Casagrande, Janaína de Oliveira, Renato Aldrighi, Fernanda Santos, Michelle Orlandi, Wagner Camargo Junior.

Às amigas construídas durante o mestrado, gostaria de agradecê-los um a um, a cada membro do “QG da Política – 011” pelo incrível ambiente acadêmico estabelecido e pelos inúmeros momentos de descontração e companheirismo: Leandro Leal, Carla Ayres, Larissa Arruda, Lucas Costa, Ludolf Waldmann Junior, Ivan Silva, Lucas Ambrózio, Felipe Brasil, Érica Julian, Ana Carolina Bichoffe, Cesar Carvalho, Iván Acuña, João Chiarelli, Elisângela Carrijo, Marco Aurélio Ribeiro, Josnei Di Carlo, Josué Vicente e Silvio Levcovitz.

RESUMO

Por mais de quarenta anos a luta contra a expansão do comunismo dominou a agenda de Política Externa dos Estados Unidos. Mas a partir do fim da Guerra Fria revelaram-se os limites da estratégia de contenção diante da emergência de novos e complexos desafios. Na ausência de uma ameaça considerada vital, os EUA tiveram grande dificuldade para identificar e promover seus interesses nacionais. Marcado pelo predomínio de ameaças de menor escala, quase sempre de origem transnacional, o período Pós-Guerra Fria caracterizou-se, de início, pela falta de clareza dos norte-americanos com relação aos seus objetivos internacionais. Ao final da década de 1990, alguns autores afirmaram que o governo estadunidense teria dado mais ênfase, nesse contexto, à promoção de interesses econômicos, étnicos e humanitários, em detrimento de interesses potencialmente mais vitais à sobrevivência do país. Estes trabalhos, contudo, não delimitaram o conceito de interesse nacional e nem identificaram este a partir da análise de um documento estratégico oficial. Tendo isto em vista, partimos da percepção de que os interesses nacionais são políticas definidas pelos *policymakers* em conjunto com o Presidente para atingir determinados objetivos no exterior. Como tais, compõem, conforme estabelecido em lei, a Estratégia de Segurança Nacional dos EUA. Assim, através da análise das edições anuais deste documento, publicadas entre 1987 e 2000, o objetivo principal de nosso trabalho consistiu-se em avaliar se a inexistência de uma ameaça vital à segurança dos Estados Unidos, no período Pós-Guerra Fria, teria levado a uma redefinição de sua agenda de “interesses nacionais”. Em conjunto, todos os dados demonstraram que no Governo Clinton os interesses de segurança estadunidenses tiveram sua ênfase reduzida. A ausência de uma ameaça vital e o predomínio de ameaças secundárias resultou em uma agenda de interesses nacionais mais focada em “bem-estar econômico e promoção de valores” e menos orientada à “defesa da nação e ordem mundial favorável”. Este declínio da segurança como tema prioritário foi acompanhado de uma tendência também decrescente dos gastos militares dos Estados Unidos e também de um aumento substancial nos gastos do país com programas de assistência econômica externa, o que sugere, de fato, uma redefinição das prioridades do país no contexto Pós-Guerra Fria.

Palavras-chave: Estados Unidos. Segurança Nacional. Interesses Nacionais. Pós-Guerra Fria.

ABSTRACT

For over forty years the struggle against the spread of communism dominated the U.S. foreign policy agenda. However the end of the Cold War proved the limits of the containment strategy front the emergence of new and complex challenges. Without a vital security threat, the U.S. had great difficulty to define and promote their national interests. The Post-Cold War era has been marked by a dominance of smaller-scale threats, often transnational in scope, and was characterized, from the beginning, by lack of clarity of Americans with respect to their international objectives. At the end of the 1990s, some authors stated that the U.S. government would have given more emphasis in this context to the promotion of economic, ethnic and humanitarian interests, rather than potentially more vital threats to the survival of the country. These works, however, not delimited the concept of national interest and not identified this from the analysis of an official policy document. Keeping this in mind, we start from the perception that national interests are policies defined by policymakers together with the President to pursue certain goals abroad. As such, those composing, as required by law, the U.S. National Security Strategy. Thus, by analyzing the annual editions of this document, published between 1987 and 2000, the main objective of our work consisted to evaluate whether in the absence of a vital threat to U.S. security in the post-Cold War, it would have taken a redefinition of American national interest's agenda. In short, data showed that during the Clinton administration security interests had reduced their emphasis. The absence of a vital threat and the predominance of secondary threats resulted in a national interest's agenda more focused on "economic well-being and promotion of values" and less oriented to "defense of the nation and favorable world order". This decline of security as a priority issue was also accompanied by a trend of decreasing in U.S. military spending and also a substantial increase in spending on U.S. foreign economic assistance programs, which suggests, in fact, a redefinition of the country's priorities in the Post-Cold War context.

Keywords: United States. National Security. National Interests. Post-Cold War.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Lei que regulamenta a Estratégia de Segurança Nacional Americana.....	57
Quadro 2: Critérios de classificação dos interesses nacionais em unidades de registro.....	62
Quadro 3: Critérios de classificação das ameaças em unidades de registro.....	63
Quadro 4: Frequência das U.R. de interesses nacionais nas NSS de 1987 e 1988.....	66
Quadro 5: A agenda de Interesses Nacionais e objetivos presente na NSS de 1987.....	70
Quadro 6: A agenda de Interesses Nacionais e objetivos presente na NSS de 1988.....	71
Quadro 7: Frequência das U.R. de interesses nacionais nas NSS de 1990 e 1991.....	74
Quadro 8: A agenda de Interesses Nacionais e objetivos presente na NSS de 1990.....	77
Quadro 9: A agenda de Interesses Nacionais e objetivos presente na NSS de 1991.....	78
Quadro 10: Frequência das U.R. de interesses nacionais nas NSS de 1993.....	81
Quadro 11: A agenda de Interesses Nacionais e objetivos presente na NSS de 1993.....	83
Quadro 12: A agenda de Interesses Nacionais e objetivos presente na NSS de 1994.....	88
Quadro 13: A agenda de Interesses Nacionais e objetivos presente na NSS de 1995.....	89
Quadro 14: A agenda de Interesses Nacionais e objetivos presente na NSS de 1996.....	90
Quadro 15: A agenda de Interesses Nacionais e objetivos presente na NSS de 1997.....	92
Quadro 16: A agenda de Interesses Nacionais e objetivos presente na NSS de 1998.....	95
Quadro 17: A agenda de Interesses Nacionais e objetivos presente na NSS de 1999.....	95
Quadro 18: Frequência das U.R. de interesses nacionais nas NSS de 1994 a 2000.....	97
Quadro 19: A agenda de Interesses Nacionais e objetivos presente na NSS de 2000.....	98
Quadro 20: Frequência das U.R. de interesses nacionais nas NSS de Reagan, Bush e Clinton.	104
Quadro 21 - Operações Militares dos Estados Unidos em situações de guerras civis, conflitos regionais e ataques terroristas.....	115
Quadro 22 - Operações militares dos Estados Unidos em situações de conflitos étnicos.....	116
Quadro 23: Gastos Militares dos EUA de 1946 a 2002 (em bilhões de dólares).....	120
Quadro 24: Percentual de Gastos Militares em relação ao PIB dos EUA (1988-2002).....	121

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1 - Caracterização do Interesse Nacional Americano até o fim da Guerra Fria.....	27
Figura 2 - Síntese das Perspectivas Teóricas apresentadas acerca do Interesse Nacional.	29
Figura 3 - Modelo de Formulação de Estratégia segundo a U.S. Army War College.	60
Gráfico 1: Frequência (em %) de aparição das categorias “defesa da nação e ordem mundial favorável” e “bem-estar econômico e promoção de valores” nas NSS (1987 e 2000).	105
Figura 4 - Presença e Ausência de ameaças vitais e secundárias.	119
Gráfico 2: Gastos Militares dos Estados Unidos de 1987 a 2000 (em bilhões de US\$).	120
Gráfico 3: Correlação entre Gastos Militares dos Estados Unidos x interesses nacionais “defesa da nação e ordem mundial favorável”, no período 1987-2000.....	121
Gráfico 4: Gastos dos EUA com Assistência Externa entre 1946 e 2000 (em milhões de US\$)	122
Figura 5 - Esquema Sintético do Estado da Arte do Interesse Nacional.	142

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CIA	Central Intelligence Agency
CDI	Center for Defense Information
EUA	Estados Unidos da América
NSC	National Security Council
NSS	National Security Strategy
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
RI	Relações Internacionais
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
START	Strategic Arms Reduction Treaty
UR	Unidade de Registro
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID	United States Agency for International Development

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	1
2. CAPÍTULO 1 - CONHECENDO O INTERESSE NACIONAL: DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO E TEÓRICO DO CONCEITO.....	5
2.1. DO <i>L'ETAT, C'EST MOI</i> AO INTERESSE NACIONAL.	5
2.2. O INTERESSE NACIONAL E AS TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS	9
2.2.1. O Realismo Clássico.....	9
2.2.2. O Liberalismo Clássico.	11
2.2.3. Dissidentes das teorias clássicas nos anos 1970 e 1980.	14
2.2.4. Identidades e Interesses no Construtivismo de Wendt.	18
2.2.5. Huntington e a erosão dos interesses nacionais americanos.....	23
2.2.6. Rigidez x Flexibilidade: o desenvolvimento teórico do interesse nacional.....	28
3. CAPÍTULO 2 - DEBATENDO O INTERESSE NACIONAL: CRÍTICAS, POSSÍVEIS UTILIZAÇÕES E DEFINIÇÕES.....	30
3.1. ENTRE A FERRAMENTA ANALÍTICA E A AÇÃO POLÍTICA: OS DIFERENTES USOS DO INTERESSE NACIONAL.	30
3.2. O CARÁTER AMBÍGUO DO INTERESSE NACIONAL.....	41
3.3. O QUE ENTENDEMOS POR INTERESSE NACIONAL?	46
4. CAPÍTULO 3 - PROMOVENDO O INTERESSE NACIONAL: DOS DISCURSOS HISTÓRICOS À ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL DOS ESTADOS UNIDOS.....	52
4.1. EXEMPLOS HISTÓRICOS DA UTILIZAÇÃO DO TERMO “INTERESSE” COMO GUIA DE AÇÃO.	52
4.2. A CRIAÇÃO DO DEPARTAMENTO DE DEFESA E A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL DOS ESTADOS UNIDOS NOS GOVERNOS DE REAGAN, BUSH E CLINTON.....	55
4.2.1. O Governo Reagan (1981-1989)	63
4.2.2. O Governo Bush (1989-1993)	72
4.2.3. O Governo Clinton (1993-2001)	84
4.2.4. Considerações sobre a Estratégia de Segurança americana.....	98

5. CAPÍTULO 4 - OS INTERESSES NACIONAIS DOS ESTADOS UNIDOS NO PÓS-GUERRA FRIA: CONTINUIDADES OU MUDANÇAS?	100
5.1. O CONTEXTO PÓS-GUERRA FRIA.	100
5.2. AS NOVAS AMEAÇAS AOS ESTADOS UNIDOS.....	109
5.3. INFERÊNCIAS POSSÍVEIS E CONFRONTAÇÃO DOS DADOS LEVANTADOS COM OUTRAS VARIÁVEIS.	119
6. CONCLUSÕES.....	124
REFERÊNCIAS	130
APÊNDICES	137
APÊNDICE A - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	137
APÊNDICE B - SÍNTESE DO ESTADO DA ARTE DO INTERESSE NACIONAL.....	142
ANEXOS	143
ANEXO A - DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS VINCULADOS AOS INTERESSES NACIONAIS PRESENTES NAS ESTRATÉGIAS DO GOVERNO CLINTON.....	143
ANEXO B - COMPONENTES DO MODELO DE FORMULAÇÃO DE ESTRATÉGIA.....	155

1. INTRODUÇÃO

Ao final dos anos 1990 um considerável número de autores¹ – a maior parte de origem estadunidense – apontava em seus trabalhos que o fim da Guerra Fria teria trazido sérias dificuldades para a definição do interesse nacional americano. O argumento principal destes estudiosos repousava na percepção de que a ausência de uma ameaça vital aos Estados Unidos, isto é, um ator que pudesse colocar em perigo a sobrevivência física do país, estaria levando o governo estadunidense a promover uma política externa cujos interesses nacionais seriam, ao mesmo tempo, menos engajados em temáticas de segurança e mais voltados a temas econômicos, étnicos e humanitários. Para Joseph Nye Jr (1999), essa política teria resultado em implicações negativas aos EUA, pois enquanto despendia atenção e recursos exagerados a questões menos importantes, como guerras civis e ajuda humanitária à Estados-falidos, negligenciava a possibilidade de outros atores, como Rússia e China ascenderem enquanto ameaças vitais. Preocupação semelhante também fora demonstrada por Huntington (1997b) e Rice (2000), os quais acreditavam que os interesses nacionais americanos teriam sido substituídos por interesses de grupos subnacionais e supranacionais, respectivamente, durante a administração democrata.

Contudo, essas análises não se basearam nem em uma definição clara sobre o que constitui o interesse nacional americano e nem identificaram este a partir da análise de um documento estratégico oficial. Tendo isto em vista, o objetivo principal de nosso trabalho consistiu-se, através da análise das Estratégias de Segurança Nacional americanas, em avaliar se a inexistência de uma ameaça vital à segurança dos Estados Unidos, no período Pós-Guerra Fria, teria levado a uma redefinição da agenda de “interesses nacionais” pelo governo estadunidense. Partimos da hipótese de que na Era Pós-Guerra Fria, novas ameaças², de intensidade mais baixa que a antiga União Soviética, teria condicionado a promoção de uma agenda de interesses nacionais mais diversificada. Outros três objetivos específicos acompanharam o objetivo principal: 1) identificar quais interesses nacionais foram formalizados em cada estratégia; 2) identificar quais objetivos estão vinculados a estes

¹ WENDT, 1996; HUNTINGTON, 1997b; NYE, 1999; RICE, 2000; NUECHTERLEIN, 2001.

² Diferentemente daquelas ameaças bem definidas e de origem extracontinental do período anterior ao fim da Guerra Fria, as “novas ameaças” presentes no contexto pós-bipolaridade assumem um caráter difuso e disseminado, o que dificulta a formulação de políticas organicamente estruturadas (SATO, 2000, p.167). Estas compreendem principalmente o terrorismo transnacional, o crime transnacional, o tráfico de drogas ilícitas, o tráfico de armas, o tráfico de pessoas, a imigração ilegal e a degradação ambiental, tornando insuficiente a estratégia da contenção utilizada no período da Guerra Fria.

interesses; 3) averiguar se estes interesses estão vinculados à existência de ameaças de baixa intensidade aos Estados Unidos.

Visando-se identificar quais temáticas de interesse nacional foram frequentemente mais promovidas nas Estratégias de Segurança Nacional, editadas antes e depois da Guerra Fria, procedemos a um estudo longitudinal do período 1987-2000, analisando os documentos das administrações Reagan, Bush e Clinton. Sendo assim, nossa análise se pautou exclusivamente nos dados coletados nestes documentos, sobretudo na seção dedicada à exposição dos interesses nacionais americanos. Ao fim, estes dados foram confrontados com outras fontes, que traziam informações a respeito dos gastos militares e gastos com ajuda externa dos Estados Unidos. Nesse sentido, foi consultado o relatório *Military Almanac*, do *Center for Defense Information*, de 2002, e a plataforma on-line do SIPRI – *Stockholm International Peace Research Institute*, para informações a respeito dos gastos militares americanos e a plataforma *U.S. Overseas Loans and Grants*, disponíveis no site da USAID – *United States Agency for International Development*, para informações sobre gastos com ajuda externa. Tratou-se, portanto, de uma análise exclusivamente documental apoiada nos pressupostos metodológicos da Análise Documental de Cellard (2008) e da Análise de Conteúdo de Bardin (2002)³.

Para evitarmos ambiguidades conceituais em relação ao entendimento de “interesse nacional”, precede à análise das Estratégias de Segurança americanas uma revisão bibliográfica a respeito deste conceito. Devemos salientar, contudo, que abordar o interesse nacional não é tarefa das mais fáceis. De livros inteiros à apenas capítulos, revistas a jornais, monografias a teses, no meio acadêmico e também entre *policymakers*, há nos Estados Unidos uma grande literatura a respeito do interesse nacional, sendo esta marcada por uma profunda heterogeneidade. Precisamente, a longa extensão desta bibliografia em muito dificultou a execução de nosso trabalho, embora não o tenha inviabilizado. De todo modo, gostaríamos de esclarecer que apresentamos apenas uma parte desta extensa literatura. Em razão disto, esperamos, ao menos, ter tomado o cuidado de garantir que nosso texto contasse com um leque plural de visões sobre o conceito de interesse nacional. A importância deste ensejo reside no fato de que este conceito não é unidimensional. Pelo contrário, quando analistas falam a respeito deste conceito nem sempre estão falando sobre a mesma coisa. O interesse nacional tem diferentes usos e dimensões. Tendo como base nossa revisão bibliográfica, agrupamos as distintas utilizações do interesse nacional por nós identificadas, em duas

³ A descrição detalhada dos métodos e técnicas empregados neste trabalho pode ser consultada em nosso apêndice metodológico.

grandes dimensões, as quais chamamos de teórica e empírica, respectivamente. Em relação à dimensão teórica podemos dizer que assim como soberania, hegemonia, balança de poder e sistema internacional, interesse nacional tem sido utilizado como um conceito-chave para a compreensão das teorias de relações internacionais. Para definir o interesse nacional, diferentes abordagens teóricas privilegiam uma determinada compreensão das relações de poder e das interações entre o cenário doméstico e o externo. Desse modo, realistas, liberais e construtivistas sustentam diferentes visões a respeito da sua constituição e relevância.

Além da dimensão teórica, há como afirmamos, uma dimensão empírica deste conceito, que contempla diferentes utilizações. De um lado, o interesse nacional é utilizado por atores políticos relevantes, como o Presidente da República ou o Secretário de Estado, no caso dos EUA, para promover, justificar e até mesmo denunciar, determinadas políticas perseguidas no exterior. Estas políticas podem fazer parte tanto de uma estratégia previamente definida em documento oficial – como, por exemplo, “disseminar os valores que regem o sistema econômico e as instituições políticas americanas no “mundo livre” contra a expansão soviética” (NATIONAL SECURITY COUNCIL, 1950) – como de uma incursão inesperada e talvez até mesmo oportunista em um dado país – caso das intervenções militares unilaterais. De outro lado, o conceito é utilizado como uma ferramenta analítica por *policymakers* ligados ao Executivo, que visam propor, descrever, explicar e avaliar o melhor curso de ação da política externa de uma nação. Estes formulam junto com o Presidente a agenda de interesses nacionais do país. Alguns estudiosos também utilizam o interesse nacional como ferramenta analítica e, assim como os *policymakers*, tentam descrever os interesses de um país tendo como base seu contexto interno e externo e as ações do Presidente. Estas tentativas têm sido alvo frequente dos críticos do interesse nacional. Mas embora tenha distintas utilizações, as dimensões do conceito se unificam em torno da ideia de que ele se refere a objetivos buscados por um determinado Estado no sistema internacional. Assim, partimos do entendimento de que os interesses nacionais são definidos pelas percepções que os *policymakers* em conjunto com o Presidente, têm das prioridades que deverão conduzir a política externa de seu país no exterior. Em outras palavras, o interesse nacional aqui não é entendido como um reflexo de todos os interesses difusos e contraditórios, defendidos por diferentes grupos e associações, que clamam por satisfação em uma dada da sociedade. No caso dos Estados Unidos, a agenda de interesses nacionais é definida em conjunto pelo Presidente e pelos formuladores de políticas do Departamento de Defesa e, posteriormente, é submetida ao Congresso para aprovação.

Frequentemente, o conceito de interesse nacional tem sido acusado de ser muito amplo e vago ou até mesmo ambíguo. Estas críticas encontram fundamento nas diferentes utilizações que a literatura faz do conceito, as quais pouco esclarecem sobre as distintas dimensões do termo. Porém, entendemos que elas podem ser minimizadas caso o analista que se proponha a discutir o interesse nacional descreva detalhadamente cada um de seus usos e dimensões, diferenciando-os e explicando o método de sua operacionalização. Neste trabalho, articulamos ambas as dimensões do conceito, teórica e empírica. Desse modo, em conjunto, trata-se de uma tentativa de explicar a ocorrência empírica do interesse nacional por meio de seus pressupostos teóricos. No entanto, no que diz respeito à dimensão empírica do termo, gostaríamos de enfatizar que compõe nosso objeto apenas os interesses nacionais reconhecidos como parte de uma estratégia oficial do governo americano, isto é, os interesses nacionais presentes nas Estratégias de Segurança Nacional dos EUA. Portanto, este trabalho não se propôs a identificar, através de discursos dos Presidentes americanos, políticas e ações defendidas e justificadas sob o rótulo do interesse nacional no Pós-Guerra Fria.

Com o cuidado de separar claramente o debate, optamos por dividir este trabalho em duas partes principais. A primeira delas tem como foco apresentar e elucidar o conceito de interesse nacional e compreende os capítulos 1 e 2. Já a segunda parte, congrega os capítulos 3 e 4 e trata da promoção dos interesses nacionais dos EUA no Pós-Guerra Fria. No Capítulo 1, apontamos a origem histórica e a dimensão teórica do interesse nacional, discutindo as diferentes ênfases e entendimentos do interesse nacional em face das teorias realista, liberal e construtivista das Relações Internacionais, bem como de suas atualizações. No Capítulo 2, apresentamos as discussões da literatura a respeito da dimensão empírica do conceito, apontando suas dificuldades, críticas, possíveis utilizações e definições. Já no Capítulo 3, tratamos da promoção dos interesses nacionais dos Estados Unidos, mostrando como esta conduta histórica foi formalizada em um documento estratégico. Em seguida, descreveremos as agendas de interesses nacionais e ameaças presentes nas Estratégias de Segurança Nacional formuladas nos governos de Reagan (1981-1989), Bush (1989-1993) e Clinton (1993-2001). Por sua vez, no Capítulo 4, discutimos os dados coletados no capítulo anterior com o intuito de avaliar se a inexistência de uma ameaça vital à segurança dos Estados Unidos no período Pós-Guerra Fria teria levado a uma redefinição da agenda de “interesses nacionais” pelo governo americano. Por fim, lançamos as conclusões sobre o objeto proposto, articulando os principais pontos de cada capítulo.

2. CAPÍTULO 1

CONHECENDO O INTERESSE NACIONAL: DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO E TEÓRICO DO CONCEITO.

“One thing we must learn is that the national interest is a variable and not a constant”

Kenneth Boulding

Neste primeiro capítulo reconstruímos as origens históricas do conceito de interesse nacional, demonstrando como o entendimento de que ele dizia respeito aos interesses do *Príncipe*, evoluiu, através dos séculos, para a compreensão de que ele abrange aspectos importantes das prioridades estatais no cenário interno e externo. Em seguida, partimos para a explicação da dimensão teórica deste conceito, ressaltando as diferentes perspectivas que ele assumiu, dependendo da teoria, para o entendimento das relações internacionais.

2.1. DO L'ETAT, C'EST MOI AO INTERESSE NACIONAL.

O conceito de “interesse nacional” tem sido amplamente utilizado ao longo da história em discursos e documentos oficiais, por governantes e estudiosos, quando se trata de ilustrar os grandes propósitos da Política Externa de um determinado Estado. Nos Estados Unidos isto não é diferente. Desde os primórdios da República, Presidentes e Secretários de Estado têm invocado o termo com a mesma finalidade (NUECHTERLEIN, 2001). É importante frisar que este conceito está associado com o surgimento do Estado-nação, embora sua origem remonte à antiguidade clássica. Segundo Clinton (1994, p.3), através dos discursos dos oradores que apareceram ao longo da história da Guerra do Peloponeso, Tucídides expressou muitas das ideias a respeito do interesse nacional que mais tarde seriam discutidas quando da emergência do Estado-nação:

A história grega definiu interesse em termos da posição de poder do Estado, que por sua vez dependia de sua riqueza e posses territoriais. Ele (Tucídides) assim distinguiu interesse como a vantagem exclusiva de uma comunidade particular, de acordo com qualquer padrão primordial, tal como justiça, como um guia para a ação do Estado (Tradução nossa).

Para Clinton (1994), a tarefa da diplomacia de então era a de reconhecer os interesses de alguns Estados e conduzir a política externa em direção ao interesse de outros. No entanto,

esta percepção teria ficado em segundo plano com a ascensão à supremacia política e intelectual da doutrina cristã, a qual postulava que a preocupação própria do homem não estava com as maquinações deste mundo, mas com a promessa do próximo e, nesse sentido, as ações dos Estados não deveriam ser conduzidas por seus interesses mundanos. Assim como as vidas dos indivíduos, as ações dos Estados deveriam ser regidas por uma lei universal natural superior.

Todavia, a partir da emergência dos Estados Nacionais nos séculos XVI e XVII, o termo interesse nacional passa a ser utilizado novamente como guia de ação política. A identificação da nação com a pessoa do soberano, “*L’etat, c’est moi*”, permitiu que o conceito fosse relativamente simples de determinar, e desse modo, considerado unitário. Isto porque, assumindo este sentido, os interesses do Estado são entendidos como os interesses do próprio soberano, sendo que as ações daquele são decorrentes da conduta deste. Clinton (1994) identifica em Maquiavel duas características importantes desta conduta: a inescrupulosidade e a prudência. Embora Maquiavel não empregue o termo interesse em seus escritos, sua relutância à tradição cristã e sua confiança nos elementos da tradição clássica marcariam a reabertura da história do interesse como um guia para a política externa. Clinton salienta que enquanto à primeira vista possa parecer desconfortável empregar simultaneamente aquelas duas características, para Maquiavel elas eram coerentes e complementares. Desse modo, em *O Príncipe*, Maquiavel (2001, p.73) identifica como uma das características de um grande governante ter disposição para fazer o mal:

Muitos imaginaram repúblicas e principados que jamais foram vistos e que nem se soube se existiram na verdade, porque há tamanha distância entre como se vive e como se deveria viver, que aquele que troca o que se faz por aquilo que se deveria fazer aprende antes sua ruína do que sua preservação; pois um homem que queira fazer em todas as coisas profissão de bondade deve arruinar-se entre tantos que não são bons. Daí ser necessário a um príncipe, se quiser manter-se, aprender a poder não ser bom e a se valer ou não disto segundo a necessidade.

Na visão de Clinton (1994) esta passagem mostra que Maquiavel não era um maquiaveliano como ele às vezes é retratado, uma vez que aconselha ao príncipe a fazer o mal apenas quando as circunstâncias o exigissem. No entanto, ao afirmar que às vezes o governante não só poderia como deveria abandonar a ética convencional na condução dos assuntos de Estado, Maquiavel estaria minando a autoridade da lei natural sobre as ações oficiais e abrindo o caminho para a lei natural como um guia de ação, a qual fora substituída pelo conceito mais moralmente neutro de interesse.

A segunda contribuição de Maquiavel diz respeito a sua identificação da prudência como um meio de controlar e limitar os atos de injustiça moralmente censuráveis, ocasionalmente necessários à ação do governante, tendo em vista este ser bem sucedido. Essas transgressões da lei moral deveriam ser atos instrumentais precisamente voltados para a consecução de determinados objetivos políticos limitados e confinadas a erros mínimos exigidos para o sucesso.

Na visão de Roskin (1994), o interesse nacional, enquanto reflexo do realismo pessimista de Maquiavel, representa um repúdio ao pensamento ocidental anterior fundado no idealismo helênico, na moralidade bíblica judaico-cristã e nos ensinamentos de clérigos medievais, como os de São Tomás de Aquino. Para Maquiavel, que vislumbrava a unificação italiana e sua libertação de ocupantes estrangeiros, nada poderia ser mais moral do que o interesse do Estado italiano, por isso, fins aparentemente imorais poderiam ser utilizados para a sua realização.

Aos poucos, em toda a Europa, o surgimento do Estado moderno e independente foi substituindo o antigo ideal universal da *res publica christiana*. Segundo Kissinger (1999), o conflito potencial entre o papa e o imperador do Sacro Império Romano criou as condições necessárias para a separação dos poderes e o constitucionalismo. Este conflito deu aos senhores feudais maior autonomia, conduzindo a uma Europa fragmentada, em que várias dinastias reivindicavam o cetro imperial. Neste contexto, a autoridade central quase sumiu. No entanto, no século XVI, o imperador Carlos V refez a autoridade imperial a ponto de surgir a possibilidade de um império europeu central, potencialmente tão forte que impediria o fenômeno do equilíbrio de poder europeu.

Nos Estados europeus protestantes, o imperador passou a ser visto como um déspota ligado a um papa decadente, distante de um agente de Deus. A reforma protestante, neste sentido, propiciou aos príncipes rebeldes maior liberdade de ação, religiosa e política, tendo a ruptura destes com Roma tolhido a universalidade religiosa. A luta com o imperador Habsburgo mostrou que os príncipes não mais consideravam a vassalagem uma obrigação religiosa. Assim, com o conceito de unidade em colapso, os novos Estados europeus buscavam algum princípio que lhes justificasse a heresia e regulasse as relações.

Sentindo a necessidade de observar com cuidado as ações de seus concorrentes, para Clinton (1994), esses Estados foram submetidos a esforços vigorosos para construir um sistema continental de missões diplomáticas permanentes. Ao mesmo tempo, Estados Monárquicos centralizados estavam buscando uma justificativa para o interesse geral, comum, nacional ou público em sua competição com os interesses locais ou particularistas do

feudalismo. Nesta conjuntura, esses Estados descobriram o equilíbrio de poder e a *raison d'état*⁴, sendo que um dependia do outro (KISSINGER, 1999). O segundo estabeleceu que o bem-estar do Estado justificaria os meios empregados para alcançá-los. Isto é, o interesse nacional suplantava a noção medieval de moralidade universal. Já o primeiro trocou a nostalgia de um monarca universal pela ideia consoladora de que cada Estado promover seus próprios interesses egoístas contribuiria de alguma forma para a segurança e o progresso de todos os demais.

Contudo, salientam George e Keohane (1980, p.220), que a partir da “democratização” do nacionalismo, o interesse nacional passou a refletir uma ponderação de vários interesses diversos dentro do Estado: “Em uma era de democracia liberal, a ideia do *“L’etat, c’est moi”* não era mais uma resposta aceitável para a questão da legitimidade soberana”. Junto com “honra nacional”, “interesse público” e “vontade geral”, o conceito de interesse nacional passou a refletir as novas lealdades nacionais em substituição às antigas reivindicações feitas em nome da “vontade do príncipe”, “interesses dinásticos” e da *“raison d’état”* (ROSENAU, 1968).

A transição do *laissez-faire* para o estado de bem estar social também influenciou sobre a ideia de interesse nacional. Mais grupos viram seus interesses afetados pela política externa, sobretudo com relação à economia. Assim, o escopo de interesse nacional foi ampliado sensivelmente. Ademais, aos poucos se erodiu a distinção entre o espaço doméstico e o externo: “Tornou-se lugar comum observar agora que os problemas mais importantes da política nacional, tais como aqueles relacionados com a energia, aos alimentos, à inflação e ao comércio, tem implicações tanto internas como externas” (GEORGE; KEOHANE, 1980, p.220).

Como resultado disso, para continuar sendo utilizado como um meio de guiar a política externa, o conceito de interesse nacional passou a abranger a interface interno-externo das políticas em questão. A discussão em torno de qual dimensão, interna ou externa, deveria se assentar os interesses nacionais foi alvo de controvérsia entre as principais correntes teóricas de relações internacionais, conforme veremos a seguir.

⁴ Segundo Kissinger (1999, p.60), Richelieu foi o pai do moderno sistema de Estados, tendo criado o conceito de *raison d'état* e o praticado inflexivelmente em favor do seu país: “Sob seu patrocínio, a *raison d'état* substituiu o conceito medieval de valores universais como princípio funcional da política francesa”.

2.2. O INTERESSE NACIONAL E AS TEORIAS DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Jackson e Sørensen (2003), em “Introdução às Relações Internacionais”, argumentam que como os fatos não falam por si só seria necessário familiarizarmo-nos com a teoria. Segundo os autores, sempre olhamos para o mundo, conscientemente ou não, por meio de um conjunto específico de lentes, as quais podem ser representadas como as muitas teorias existentes. Nenhuma abordagem teórica isolada foi vitoriosa nas RI e distintas teorias são difíceis de ser comparadas, isto porque abordagens diferentes, como o realismo e o liberalismo, constituem jogos diversos, nos quais participam pessoas diferentes. Nesse sentido, os autores entendem que não há um critério objetivo para definir qual teoria é melhor do que as demais. A escolha de uma abordagem teórica em muito depende das preferências pessoais do pesquisador.

De especial importância em qualquer discussão sobre política externa, o interesse nacional é um conceito-chave para compreender as teorias de relações internacionais e tem sido utilizado com este intuito a um longo tempo. No início dos anos 1950 um grande debate se intensificou no meio acadêmico entre a visão realista de interesse nacional, cujo maior expoente é Hans J. Morgenthau, e a visão idealista, frequentemente associada ao ex-presidente americano Woodrow Wilson. Estas definições são caracterizadas por uma grande rigidez, que dão ao conceito um caráter imutável. Ao assumirem que o interesse nacional é uma constante e não uma variável, as teorias clássicas de RI expõem diferentes compreensões do termo, concorrentes e incompletas. Contudo, tanto as atualizações dessas teorias como a abordagem construtivista deram ao conceito de interesse nacional maior flexibilidade. A seguir, passamos à exposição das principais correntes teóricas de RI, bem como de suas atualizações.

2.2.1. O Realismo Clássico.

Influenciados pelo pensamento de Tucídides, Maquiavel e Hobbes, os realistas deduzem a natureza do sistema internacional da natureza humana, enfatizando uma percepção negativa do ser humano. De Tucídides, os realistas retiveram a ideia de que o medo de não sobreviver levariam os Estados a iniciarem e a se engajarem em guerras, percepção que culminou no desenvolvimento de dois conceitos: aquilo que mais tarde se chamaria de anarquia internacional, devido à falta de uma autoridade legítima e soberana no nível internacional que garantisse o direito à sobrevivência de todos os atores; e o correlato

medo de não sobreviver. A esses conceitos somou-se o pouco apreço de Tucídides pelos valores morais e pela justiça nas relações entre os Estados. De Maquiavel, os realistas herdaram a ênfase na sobrevivência do Estado como ator, a partir da percepção de que o Príncipe, sem um Estado, perderia toda sua relevância. Já de Hobbes, os realistas destacaram o conceito de estado de natureza, os quais o compararam com o estado de anarquia no sistema internacional. Em suma, os teóricos desta corrente acreditam que a falta de um soberano que detenha o monopólio do uso legítimo da força nas relações internacionais seria comparável ao estado de natureza hobbesiano. Tucídides, Maquiavel e Hobbes são, desse modo, os precursores dos conceitos de sobrevivência, poder, medo e anarquia internacional, que representam as premissas centrais do realismo nas relações internacionais (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

A partir dessas premissas, os realistas consideraram que os Estados, enquanto atores unitários e racionais agiriam de maneira uniforme e homogênea no sistema internacional em prol do interesse nacional⁵, sendo isso decorrente, para eles, da conjugação de dois fatores oriundos da natureza humana, a saber: o medo e o prestígio. Assim, o medo de ser aniquilado devido à ação dos outros e o prestígio que o poder confere levariam os Estados a maximizar sua segurança no sistema internacional em nome do interesse nacional. Como apontamos, o maior expoente desta visão é Hans J. Morgenthau (1952, p.972):

Qualquer política externa que opera sob o padrão do interesse nacional deve, obviamente, ter alguma referência à entidade física, política e cultural que chamamos de nação. Em um mundo onde um número de nações soberanas compete e se opõe umas contra as outras pelo poder, as políticas externas de todas as nações devem necessariamente se referir à sua sobrevivência como seus requisitos mínimos. Assim, todas as nações fazem o que não podem deixar de fazer: proteger a sua identidade física, política e cultural contra invasões de outras nações (Tradução nossa).

Nogueira e Messari (2005) salientam que o realismo como abordagem teórica teria ganhado consistência a partir do livro *Política entre as nações*, do próprio Morgenthau, publicado pela primeira vez em 1948, no qual o autor sistematizou seis princípios básicos para analisar as relações internacionais: 1) para entender, analisar e lidar com a política é necessário referir-se a natureza humana, isto é, ao que há de mais profundo e mais imutável no ser humano; 2) os interesses do Estado são definidos em termos de poder; 3) o poder é um conceito universalmente definido, mas cuja expressão varia no tempo e no espaço; 4) os

⁵ Ao defender seu interesse nacional na esfera internacional, a racionalidade do Estado é expressa, procurando simultaneamente o menor custo e o maior benefício. Nesse sentido, o componente político das decisões é negado, enquanto destaca-se o consenso entre os atores internos em torno dos objetivos que o Estado deveria seguir (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p.25).

princípios morais são guias importantes da ação política, mas devem ser subordinados aos interesses da ação política; 5) os princípios morais não são universais, mas sim particulares; 6) a esfera política estuda fenômenos específicos que a torna legitimamente autônoma em relação às demais esferas sociais.

Destes princípios postulados por Morgenthau (2003), podemos destacar que a ênfase na segurança da visão realista de interesse nacional se deve principalmente ao fato dos interesses dos Estados serem definidos em termos de poder e estarem acima de princípios morais que possam colocar em risco a sobrevivência da nação. Isto porque a existência da anarquia internacional impõe ao estadista a adoção da ética de responsabilidade, de acordo com a qual o único interesse nacional relevante é a sobrevivência do Estado. De acordo com Morgenthau (2003, p.20):

Tanto o indivíduo como o Estado têm de julgar a ação política segundo princípios morais, tais como o da liberdade. Embora o indivíduo conte com o direito moral de sacrificar-se em defesa de tal princípio moral, o Estado não tem o direito de permitir que sua desaprovação moral da infringência da liberdade constitua um obstáculo à ação política vitoriosa, ela própria inspirada pelo princípio moral de sobrevivência nacional. Não pode haver moralidade política sem prudência, isto é, sem a devida consideração das consequências políticas da ação aparentemente moral.

Neste ponto, compreende-se que os princípios morais que regem a relação entre os Estados devem estar subordinados aos limites do que é considerado prudente, de modo a não colocar em risco a sobrevivência dos Estados. A sobrevivência é desse modo, para os realistas, o interesse supremo e fundamental que deve levar à mobilização de todas as capacidades nacionais e a qual todos os demais interesses devem se submeter (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). No entanto, os críticos do realismo consideram que a teoria realista tem sua capacidade explicativa reduzida ao não considerar os efeitos que as preferências internas de uma sociedade têm para a definição do interesse nacional, e também por definir como imutável a natureza conflituosa do sistema internacional.

2.2.2. O Liberalismo Clássico.

Na outra ponta do debate, os liberais, chamados pelos realistas de idealistas e utópicos, acreditam que a ética e a moral devem desempenhar um papel importante na definição do interesse nacional, e eles rejeitam a afirmação realista de que a busca do poder deve ser o objetivo primário de um Estado-nação (NUECHTERLEIN, 2001). De acordo com Haggins

(2008, p.6), o “liberalismo eleva o valor da vida humana, a promoção do bem-estar humano e o desenvolvimento da ética individual acima do poder do Estado”. Desse modo, o “liberalismo não se enraíza como uma teoria política ou doutrina, mas como uma atitude mental geral”.

A visão liberal de interesse nacional é notadamente associada ao ex-presidente americano Woodrow Wilson, que acreditava que as nações livres e democráticas teriam de submeter suas políticas externas ao aval da opinião pública que, necessariamente, rejeitaria a guerra. Para Kissinger (1999), ao rejeitar a política de poder, Wilson soube tocar o povo americano. Em sua visão, o que Wilson pregava não era a retirada dos Estados Unidos do mundo, mas sim a aplicação universal dos seus valores e, eventualmente, o esforço americano em propagá-los. Segundo Nogueira e Messari (2005), a perspectiva de Wilson para a ordem mundial era revolucionária para seu tempo. A Liga das nações proposta por ele teria como tarefa tornar transparentes as práticas diplomáticas e expor ao tribunal da opinião pública mundial os eventuais desígnios belicosos de países agressores:

(...) por este instrumento (The Covenant, o Pacto da Liga das Nações) passamos a nos apoiar primordialmente numa grande força, na força moral da opinião pública do mundo – nas purificadoras, esclarecedoras e compulsórias influências da publicidade (...) do mesmo modo como as coisas refratárias à luz são por ela destruídas, que o sejam pela luz devastadora da expressão universal da condenação do mundo (WILSON, 1919, p.175).

Dessa forma, o princípio de autodeterminação, defendido com veemência por Wilson, se tornaria fundamental na construção de uma sociedade internacional pacífica. Grande parte dos estudiosos de relações internacionais, em especial os realistas, considerou demasiadamente idealista e utópico o projeto de ordem mundial vislumbrado por Wilson.

Para entender porque ao contrário dos realistas os liberais não consideram a sobrevivência, traduzida em termos de busca pelo poder, o objetivo primário do Estado-nação, nos remetemos a Immanuel Kant e Jeremy Bentham. Kant afirmava ser a guerra o “esporte dos reis”, pois eles a praticavam quase como um passatempo inerente ao exercício de sua função, sem considerações maiores sobre suas consequências para os súditos. A partir disto, os liberais chegaram à constatação de que o estado de conflito potencial que caracteriza o sistema internacional é uma ameaça permanente à liberdade no interior dos Estados. Segundo Nogueira e Messari (2005), daí proveria a importância e a necessidade de fazer da promoção da paz mundial uma tarefa primordial da política externa de nações comprometidas com o bem-estar de seus cidadãos. De Kant, os liberais também destacaram a ideia de que Estados

democráticos tendem a manter relações pacíficas entre si e que, à medida que o número de países governados de forma democrática crescesse, uma espécie de zona estável de paz e prosperidade se formaria.

Já de Bentham, os liberais retiveram a premissa de que o indivíduo, em busca de sua realização pessoal, conduziria ao bem estar geral da sociedade, uma vez que haveria um interesse público do indivíduo, de componente altruísta, na felicidade da comunidade como um todo. Bentham e seus seguidores argumentavam que cada homem é o melhor juiz de suas virtudes e lucros, e, sendo assim, seria justificável que cada um vivesse de modo individualista, orientando-se em maximizar sua própria felicidade. Todavia, a benevolência e a boa vontade seriam os primeiros princípios do utilitarismo de Bentham, aliados à necessidade de estima dos outros e ao desejo de receber amor alheio. Posteriormente viriam os instintos de privilegio e poder. É a busca pela felicidade, tanto de modo individual quanto coletivo, que sustenta o princípio da utilidade e por isso são baseadas em um “cálculo hedonístico”, ou seja, “a felicidade geral, ou o interesse da comunidade em geral, deve ser entendida como o resultado de um cálculo hedonístico, isto é, a soma dos prazeres e dores dos indivíduos” (BENTHAM, 1979, p.9). A dor e o prazer seriam os determinantes da realidade humana. São estes os sentimentos que governariam o sujeito em todos os momentos, aliados às leis e à justiça. É por isso que o interesse próprio sempre tende a ser a maior causa das ações dos indivíduos, já que cada um tem perspectivas diferentes de prazer e dor:

A expectativa é a de que, pela opinião, favorável ou desfavorável, se produzirá a vontade correspondente e, com ela, a ação respectiva em forma de bons ou maus atos, e por esses bons ou maus atos por uma parte o prazer, e a dor, por outra (BENTHAM, 1978, p.5, tradução nossa).

Assim, para Bentham, o homem é guiado por interesses próprios, porém de modos distintos, posto que sempre fica entre o público e o privado, entre os seus interesses e o da sociedade. Seu interesse público está na sua participação perante a felicidade e o bem estar de sua comunidade como um todo; e seu interesse particular é restrito a um grupo menor ou mesmo somente pessoal. Esses interesses não são distintos, somente opostos, de modo que a escolha de um necessariamente sacrifica o outro. Esta é uma forma de ver, para Bentham, a coerência e constância no modo de agir e pensar entre os homens e a sociedade.

Contudo, Bentham alerta ser um grande problema o momento em que os interesses particulares tornam-se paixões egoístas e insociáveis, ou seja, se colocam como totalmente destoantes da sociedade e das suas necessidades. Em sua visão, este seria o grande desafio dos

governos, o de fazer com que a sociedade permaneça unida por sacrifícios que podem ser exigências feitas por alguns membros de certos grupos.

De acordo com Carr (1981), é dupla a importância da contribuição de Bentham. Primeiro porque ao identificar o bem com a felicidade, proporcionou uma confirmação plausível para a presunção “científica” de que o homem adaptar-se-ia, infalivelmente, à lei moral da natureza, tão logo seu conteúdo fosse racionalmente determinado. Em segundo, ao preservar os aspectos racionalista e individualista da doutrina, conseguiu colocá-la sobre uma base mais ampla.

Em suma, para os teóricos do liberalismo, a natureza conflituosa do sistema internacional seria passível de ser modificada através do progresso. Este seria levado a cabo pelo indivíduo, cuja busca da realização pessoal, mesmo sendo uma busca egoísta, conduziria ao bem-estar geral da sociedade. Indivíduos racionais agiriam pelo auto-interesse, buscando proteger sua vida, liberdade e bem-estar material, sendo a opinião pública a expressão do interesse coletivo, que para os liberais, nada mais é do que a satisfação e a felicidade dos indivíduos. Assim, este interesse seria, quase sempre, contrário à guerra, pois esta colocaria em risco tudo o que as pessoas mais prezam em suas vidas (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Ao conferir uma importância exagerada ao papel da cooperação e às preferências internas da sociedade, a teoria liberal, todavia, deixa de responder satisfatoriamente ao dilema da segurança no sistema internacional.

Resumindo as perspectivas teóricas realista e liberal, Nye Jr. (2002, p.59) salienta que seria importante saber quão perto uma situação se aproxima do conceito abstrato de anarquia para aplicar a teoria mais adequada:

Se uma situação internacional for totalmente anárquica, se houver a possibilidade de amanhã se ser morto pelo vizinho, existem então oportunidades para a democracia ou para as preferências comerciais influenciarem a política externa. A sobrevivência vem em primeiro lugar. Mas se o sistema apenas parcialmente se aproxima da anarquia, devido à existência de instituições e de expectativas estáveis de paz, então alguns destes outros fatores relacionados com a sociedade interna têm probabilidade de desempenhar um papel mais importante (Tradução nossa).

2.2.3. Dissidentes das teorias clássicas nos anos 1970 e 1980.

Como vimos, realistas e liberais clássicos, em suas considerações acerca do sistema internacional veem o interesse nacional como um conceito constante e imutável, privilegiando sempre uma dimensão em detrimento de outra. Todavia, a partir dos anos setenta, é possível

encontrar na literatura de relações internacionais concessões de realistas e liberais à teoria concorrente. O debate acerca do interesse nacional ganharia novos ânimos entre os realistas nos anos sessenta, questionando se há um interesse nacional imutável que os líderes da nação deveriam perseguir, ou se, na democracia americana, a definição de interesse nacional seria o produto final de um processo político e, portanto, estaria sujeito a alterações periódicas com base na experiência nacional. Segundo Nuechterlein (2001), dissidentes do realismo clássico sustentaram que as nações têm múltiplos interesses gerais e que, no contexto político norte-americano, são o resultado de um longo debate e negociações entre o presidente e o Congresso e entre os vários grupos políticos que defendem pontos de vista diferentes a respeito dos objetivos internacionais dos Estados Unidos. Em 1973, o próprio Douglas Nuechterlein em *United States National Interests in a Changing World* contribuiu para o desenvolvimento deste debate, argumentando que a intensidade de um interesse em qualquer disputa internacional, particularmente quando um interesse vital pode estar em jogo, é decidida através do debate dentro do sistema constitucional americano, sendo que o presidente tem o papel primário, mas não exclusivo, na definição do nível de interesse.

Nuechterlein (2001, p.15) afirma que o interesse nacional fundamental dos Estados Unidos seria “a defesa e o bem-estar dos seus cidadãos, do seu território, e do seu sistema constitucional”. Para ele, o interesse nacional se distinguiria do interesse público, porque este “lida principalmente com o bem-estar interno da sociedade” e “é protegido por um conjunto de leis que os oficiais eleitos se comprometeram a defender”, enquanto que aquele lida com o ambiente externo, sendo que a maioria dos Estados soberanos reserva para si a autoridade final para decidir como agir no sistema internacional⁶. Apesar de “defesa da nação” ser considerado o interesse fundamental dos EUA, o que coloca Nuechterlein como um herdeiro da tradição realista, o autor ainda considera que “ordem mundial favorável”, “bem-estar econômico” e “promoção de valores democráticos e do sistema de livre-mercado” seriam interesses nacionais imutáveis dos norte-americanos. A inclusão de bem-estar econômico e promoção de valores democráticos e do sistema de livre-mercado entre os interesses nacionais imutáveis dos EUA podem ser interpretados como uma concessão do teórico realista à concepção liberal de interesse nacional, focada tradicionalmente na promoção do bem-estar econômico.

⁶ Interesse Público e Interesse Nacional, não seriam, apesar das diferenças, mutuamente exclusivos: “O interesse público é fortemente influenciado pelo ambiente internacional em um determinado momento, especialmente durante as tensões internacionais; o interesse nacional é influenciado pelo grau de estabilidade social e pela unidade política prevalecente no país, como demonstra o clima político pós-Vietnam nos Estados Unidos” (NUECHTERLEIN, 2001, p.15).

Ainda no início da década de 1970 surge o programa neoliberal institucionalista de Keohane e Nye, que segundo Chiappin (1994) se propunha a desafiar e competir com o programa realista, a partir da tese de que os processos transnacionais estavam moldando o caráter do sistema internacional com o surgimento de novos atores capazes de agir sobre os acontecimentos globais:

O que a abordagem da interdependência buscava realizar era demonstrar como a cooperação internacional podia ser explicada com base em uma análise que considerava as condições concretas da política mundial contemporânea, inclusive os problemas decorrentes das assimetrias de poder, sem precisar, como outros liberais antes deles, tomar como ponto de partida o desejo imperativo de alcançar a paz e a prosperidade (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p.88).

Keohane e Nye, em *Power and Interdependence*, se propõem a mostrar como a interdependência, ao contrário de ser um fenômeno neutro ou benigno, pode ser uma fonte de conflito e um recurso de poder. Segundo Nogueira e Messari (2005), trata-se da primeira tentativa importante de conciliar uma perspectiva liberal com o realismo. Embora a crescente internacionalização da economia com a criação de um mercado financeiro global pudessem sugerir que os conflitos globais seriam fundamentalmente de natureza econômica, o modelo da interdependência complexa de Keohane e Nye perde espaço para o neo-realismo de Kenneth Waltz⁷, a partir do recrudescimento da Guerra Fria, no início dos anos oitenta. Para Nogueira e Messari, as concessões dos teóricos da interdependência aos seus rivais neo-realistas significaram um afastamento das análises de relações transnacionais, em particular daquelas protagonizadas por atores não-estatais: “o foco agora recairia sobre o Estado, concebido como um ator racional interessado em maximizar seu bem-estar”. Assim, os temas econômicos continuavam subordinados hierarquicamente aos imperativos da segurança (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p.89).

Em *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, George e Keohane (1980) identificam a existência de três interesses nacionais comuns a todos os Estados. Seriam eles a sobrevivência física, a autonomia e o bem-estar econômico, que informalmente são descritos como “vida, liberdade e propriedade”, em referência aos direitos inalienáveis do homem, consagrados no liberalismo clássico de John Locke (2006, p.69):

⁷ Em *Theory of International Politics*, de 1979, Kenneth Waltz procurou resgatar a teoria realista diante das críticas que proliferavam, argumentando que o realismo era válido como teoria, embora devesse ser estabelecido em bases mais sólidas e científicas. Desse modo, Waltz estabeleceu sua teoria neo-realista, que consistia em tornar o realismo mais vigoroso, mais eficiente e mais elegante, sem rejeitar suas raízes, premissas e influências (NOGUEIRA; MESSARI, 2005, p.42).

(...) o homem nasce com direito a plena liberdade e gozo ilimitado de todos os direitos e privilégios da lei da natureza, tanto quanto qualquer outro homem ou grupo de homens, e tem, nessa natureza, o direito não só de preservar a sua propriedade – isto é, a vida, a liberdade e as posses – contra os danos e ataques de outros homens, mas também de julgar e punir as infrações dessa lei pelos outros (...).

Segundo George e Keohane (1980) a *sobrevivência física* se refere à sobrevivência dos cidadãos do país, mas não necessariamente a preservação da integridade territorial e a independência soberana do Estado. Já a *autonomia* se refere à capacidade dos habitantes de um país para escolher sua própria forma de governo e de exercer um conjunto de direitos individuais definidos por lei e protegidos pelo Estado. Para os Estados Unidos, a autonomia pode ser considerada referindo-se a preservação do "modo de vida democrático". Autonomia, ao contrário de sobrevivência física, é uma questão de grau. Por fim, em relação ao interesse de *bem-estar econômico*, os autores afirmam que os governos sempre consideraram como importância vital, preservar a capacidade de seu povo em se alimentar, se abrigar e vestir-se.

Como discutimos anteriormente, George e Keonane (1980) afirmaram que há um consenso entre os formuladores de política externa em torno de que nenhum destes três interesses pode ser subordinado aos demais ou sacrificado, tendo em vista assegurar os outros dois. No entanto, os autores salientam que em situações que envolvem *trade-off*⁸, prevaleceria como critério determinante para escolha da política a ser adotada o componente do “equilíbrio de poder”. A nosso ver, tanto a inclusão do critério do “equilíbrio de poder” como fator de escolha entre interesses irredutíveis, quanto à inclusão de “sobrevivência física” como um dos interesses nacionais irredutíveis, afastam George e Keohane das concepções liberais mais clássicas de interesse nacional, o que pode ser interpretado como uma concessão aos realistas.

Mais recentemente Joseph Nye Jr (2002) afirmou que o fato de os Estados atuarem de acordo com seus interesses nacionais não nos diz muito a não ser que saibamos como os Estados definem seu interesse nacional. Segundo Nye (1999, p. 22), numa democracia, “o interesse nacional seria o conjunto de prioridades comuns no que concerne às relações com o resto do mundo, podendo incluir valores como direitos humanos e democracia se a opinião pública sente que esses valores são importantes para sua identidade a ponto de estar disposta a pagar o preço de promovê-los”.

⁸ *Trade-off* é uma expressão que define uma situação em que há conflito de escolha. Ele se caracteriza em uma ação que visa à resolução de problema, mas acarreta outro, obrigando uma escolha. Ocorre quando se abre mão de algum bem ou serviço distinto para se obter outro bem ou serviço distinto.

Nesta definição, Nye (1999) enfoca o papel da opinião pública na promoção de um determinado interesse, recuperando assim, o argumento liberal de que a opinião pública seria a expressão do interesse coletivo. Ademais, Nye vincula o conjunto de prioridades e valores referentes ao interesse nacional à identidade dos Estados. Como veremos a seguir, Alexander Wendt e Samuel Huntington foram, durante os anos noventa, os principais expoentes da explicação de que os interesses dos Estados tinham como base a identidade nacional.

2.2.4. Identidades e Interesses no Construtivismo de Wendt.

No final da década de oitenta ocorrera um grande debate nas Ciências Sociais em geral e nas Relações Internacionais em particular sobre o lugar das ideias e dos valores na análise dos eventos sociais, culminando no desenvolvimento da abordagem construtivista. Durante os anos noventa, o construtivismo de Alexander Wendt trouxe uma grande contribuição ao debate das Relações Internacionais e explorou a fundo o vínculo entre interesses e identidades. O autor situa sua contribuição no seio do debate das relações internacionais ao questionar a posição até então dominante de Waltz, que privilegiava o nível da estrutura em detrimento do nível dos agentes. Para Wendt, não há antecedência ontológica entre agentes e estrutura, mas sim co-constituição. Em sua visão, a anarquia não possui apenas uma lógica única de conflito e competição, pelo contrário, ela poderia reverter tanto lógicas de conflito quanto de cooperação, dependendo do que os Estados fazem dela.

Wendt criticou as teorias dominantes das Relações Internacionais por considerarem as identidades como predeterminadas e apresentou uma proposta para explicar, de maneira endógena, o processo de construção de identidades coletivas. Para o autor, Estados são atores cujos comportamentos são motivados por uma variedade de interesses enraizados em identidades. Em um sentido filosófico, Wendt explica que “identidade é aquilo que faz uma coisa ser o que é”. Como esta definição é muito ampla ele restringe seu entendimento a uma “propriedade dos atores internacionais que gera disposições motivacionais e comportamentais” (WENDT, 1999). Três anos mais cedo, em trabalho com Jepperson e Katzenstein, Wendt (1996) já delineava a origem do conceito de identidade:

O conceito de "identidade", assim, funciona como um elo crucial entre estruturas ambientais e interesses. O termo vem da psicologia social, onde se refere às imagens de individualidade e singularidade ("individualidade") realizadas e projetadas por um ator e formadas (e modificadas ao longo do tempo) por meio de relações significativas com "outros". Assim, as

referências ao termo são (por convenção) mutuamente construídas e evoluem imagens do eu e do outro.

Em outras palavras, para Wendt, esta característica relacional do “eu” com o “outro” faz da identidade a base de uma qualidade subjetiva ou uma qualidade ao nível da unidade enraizada em um ator auto-compreendido. No entanto, o significado desses auto-entendimentos, muitas vezes, depende de outros atores representarem um ator da mesma forma que ele se representa, para que o grau de identidade também tenha uma qualidade intersubjetiva ou sistêmica:

John pode pensar que ele é um professor, mas se essa crença não é compartilhada por seus alunos, em seguida, sua identidade não irá funcionar em sua interação. Dois tipos de ideias podem entrar em identidade, em outras palavras, aquelas detidas pelo “Eu” e aquelas mantidas pelo “Outro”. Identidades são constituídas por ambas as estruturas, interna e externa (WENDT, 1999, p.224, tradução nossa).

Wendt explica que o caráter da relação interno-externo varia, sugerindo que ao invés de ser um fenômeno unitário suscetível à definição geral, existem efetivamente vários tipos de identidade. Assim, com base em várias tipologias existentes e não inteiramente compatíveis, ele discute quatro tipos de identidade: 1) pessoal ou corporativa, 2) tipo, 3) função e 4) coletiva.

A identidade “pessoal”, ou no caso das organizações, identidades “corporativas” seriam constituídas pela auto-organização, estruturas homeostáticas que tornam atores entidades distintas. O argumento de Wendt de que os Estados são atores com certas propriedades essenciais diz respeito a este tipo de identidade. Um ator sempre tem uma base material - o corpo, no caso de pessoas; muitos corpos e território, no caso dos Estados. Mas o que realmente distingue a identidade pessoal ou corporativa de atores intencionais em relação a objetos inanimados é uma consciência e memória de si mesmo como um lócus separado de pensamento e atividade. De acordo com Wendt (1999, p.225), “as pessoas são entidades distintas em virtude da biologia, mas sem consciência e memória – (sem) um sentido de ‘Eu’ – eles não são agentes, talvez nem mesmo ‘humanos’”. Em relação aos Estados, sustenta o autor que isto é ainda mais verdadeiro, visto que estes nem sequer têm corpos caso seus membros não tenham narrativa conjunta de si mesmo como um ator corporativo, e, nessa medida, identidade corporativa pressupõe indivíduos com uma identidade coletiva. Retomando o argumento dos pós-modernistas, o autor enfatiza que constituir um ator como um ser fisicamente distinto depende da criação e manutenção de limites entre o eu e o outro,

e, nessa medida, até mesmo identidades pessoais e corporativas pressupõem “diferença” (WENDT, 1999).

Identidades também variam segundo “tipo”. De acordo com Wendt esta dimensão, emprestada de Jim Fearon, se refere a uma categoria social ou rótulo aplicado às pessoas que compartilham alguma característica ou características, aparência, características comportamentais, atitudes, valores, habilidades (por exemplo, linguagem), conhecimento, opiniões, experiências, pontos históricos em comum (como região ou local de nascimento), e assim por diante. Além de orador de uma determinada língua ou nativo de um determinado lugar, Fearon lista adolescente, filiação partidária, e orientação sexual como exemplos. Um ator pode ter identidades de vários tipos ao mesmo tempo. Simultaneamente podem ser vistas no sistema de Estados, auto-organização e qualidade social, onde as identidades de “tipo” correspondem a “tipos de regime” ou “formas de Estado”, como Estados capitalistas, Estados fascistas, Estados monárquicos, e assim por diante. Por um lado, formas de Estado são constituídas por princípios internos de legitimidade política que organizam as relações Estado-sociedade no que diz respeito à propriedade e controle dos meios de produção e destruição. Por outro, nem todas as características comuns tornam-se identidades de “tipo”.

Considerando que as características que dão origem a identidades são do tipo pré-social, as identidades de “função” não são baseadas em propriedades intrínsecas e, como tal, só existem em relação aos outros. Não há nenhuma propriedade pré-existente em virtude da qual um estudante se torna um estudante ou um mestre um mestre; alguém pode ter essa identidade só por ocupar uma posição na estrutura social e seguindo as normas de comportamento para com os outros que possuem relevantes contra identidades. Não se podem decretar identidades funcionais por si mesmo. O conceito de identidade funcional tem sido aplicado aos Estados por teóricos funcionais da política externa. Estes teóricos tendem a assumir que a estrutura social da política internacional é muito mal definida, flexível ou fraca para gerar expectativas de funções significativas, e então, a função da política externa dos Estados é inteiramente uma função de crenças dos decisores políticos e das políticas nacionais ao invés de suas relações com os outros.

Por fim, a identidade “coletiva” leva a relação Eu/Outro à sua conclusão lógica de identificação. A identificação é um processo cognitivo em que a distinção Eu/Outro fica embaçada, no limite, transcendida. Esta identificação normalmente ocorre em relação a questões específicas, e raramente no total, mas sempre envolvem o alargamento dos limites do “Eu” para incluir o “Outro”. Este processo faz uso e vai além das identidades de “tipo” e “função”. Baseia-se na identidade de funções na medida em que também conta com o

mecanismo de incorporação do “Outro” dentro do “Eu” na forma de um, socialmente constituído, “mim”. Mas, enquanto identidades funcionais fazem isso a fim de que o “Eu” e o “Outro” possam desempenhar diferentes papéis, identidades coletivas fazem isso a fim de fundi-los em uma única identidade. Identidade coletiva, em suma, é uma combinação distinta de identidades de funções e tipo, com o poder causal para induzir os atores a definir o bem-estar do Outro como parte do bem-estar do Eu.

Segundo Wendt todas, exceto a primeira dimensão de identidade – pessoal ou corporativa – podem tomar formas múltiplas simultaneamente dentro do mesmo ator. Todos os quatro tipos de identidade implicam, mas não são redutíveis a interesses. Isto porque, para o autor, identidades referem-se a quem ou o que os atores são, enquanto interesses se referem ao que os atores querem. Interesses designam as motivações que ajudam a explicar o comportamento. Desse modo, interesses pressupõem identidades, “porque um ator não pode saber o que quer, até saber quem é”. Assim, conclui Wendt que “sem interesses identidades não tem força motivacional, sem identidades interesses não tem direção” (WENDT, 1999, p.231).

De acordo com Wendt, a literatura da teoria social distingue dois tipos de interesses: interesses objetivos e interesses subjetivos. Interesses objetivos são entendidos como necessidades ou imperativos funcionais que devem ser cumpridos se uma identidade está a ser reproduzida. Todos os quatro tipos de identidades têm dispositivos de reprodução: 1) corporativa – os EUA não podem ser um Estado sem o seu monopólio da violência organizada; 2) tipo – um Estado não pode ser capitalista sem respeitar os direitos de propriedade privada; 3) função – uma hegemonia não pode ser tal sem seus clientes; 4) coletiva – um Estado não pode ser membro do Ocidente sem sua solidariedade com os outros países ocidentais. Argumenta então Wendt que estes interesses são objetivos no sentido de que eles existem mesmo que o governo dos EUA não tenha conhecimento da existência deles e, caso não sejam atendidos, as identidades que os suportam não vão sobreviver. Já os interesses subjetivos referem-se às crenças que os atores verdadeiramente têm sobre como satisfazer as suas necessidades de identidade, e essas que são a motivação imediata para o comportamento. Isto é equivalente ao que os racionalistas querem dizer com "preferências" ou "gostos", e filósofos por “desejo”.

Partindo da ideia de que aqueles quatro tipos de identidade variam culturalmente e historicamente, Wendt (1999) argumenta que seria impossível dizer muito sobre o conteúdo dos interesses dos Estados em abstrato. No entanto, sustenta que os Estados compartilham propriedades essenciais sob as quais é possível gerar interesses nacionais universais. Estas

propriedades essenciais dizem respeito aos três interesses nacionais irreduzíveis postulados por George e Keohane (1980) – sobrevivência física, liberdade e bem-estar econômico –, aos quais Wendt acrescenta um quarto: autoestima coletiva, que se refere à necessidade de um grupo de se sentir bem consigo mesmo, por respeito ou status. O autor argumenta que a autoestima é uma necessidade humana básica dos indivíduos, e uma das coisas que as pessoas buscam na associação de grupo. Como expressões desse desejo, grupos adquirem esta necessidade também. Como outros interesses nacionais, este pode ser expresso de diferentes maneiras. Segundo Wendt, a forma que esses quatro interesses nacionais tomam varia de acordo com as identidades de outros Estados, mas as necessidades básicas são comuns a todos os Estados e, de algum modo, devem ser tratadas se os Estados estão a reproduzir-se.

Estes quatro interesses são necessidades que devem ser cumpridas caso o complexo Estado-Sociedade necessite de segurança. Eles podem, ocasionalmente, ter implicações contraditórias que exigem priorização, mas em longo prazo, todos os quatro interesses devem ser satisfeitos. Estados que não o fazem tenderão a desaparecer na visão de Wendt. Enquanto, a este respeito, os interesses nacionais são um mecanismo de seleção, o seu significado real reside no fato de que eles alienam Estados para tentar compreendê-los, e assim, interpretam as respectivas implicações, definindo quais são os interesses de segurança subjetivos. Para Wendt, as interpretações dos Estados acerca dessas necessidades são tendenciosas em direção ao auto-interesse, mas em qualquer definição não trivial o auto-interesse não pode ser essencial para o Estado: “Interesses são uma variável porque os limites do Self são uma variável” (WENDT, 1999, p.243). Assim, variações na identidade dos Estados ou mudanças na identidade do Estado afetam os interesses de segurança nacional e até mesmo as políticas públicas dos Estados, uma vez que identidades geram e moldam os interesses:

Alguns interesses, como mera sobrevivência e mínimo bem-estar físico, existem fora de identidades sociais específicas, pois eles são relativamente genéricos. Porém, muitos interesses de segurança nacional dependem de uma construção particular de auto-identidade em relação à identidade concebida dos outros. Isto foi certamente verdade durante a Guerra Fria. Atores muitas vezes não podem decidir quais são seus interesses até eles saberem o que estão representando – “quem eles são” – o que por sua vez depende das suas relações sociais. Um caso ilustrativo é a atual ambiguidade em torno dos interesses nacionais dos EUA após a Guerra Fria. O colapso do império soviético como um dominante “outro” gerou instabilidade na auto-concepção dos EUA e, portanto, ambiguidade nos interesses dos EUA (JEPPEPERSON; KATZENSTEIN; WENDT, 1996, tradução nossa).

Em síntese, a abordagem construtivista de Alexander Wendt apresenta uma nova contribuição ao vincular os interesses nacionais à constituição de identidades formadas em processos relacionais com a diferença, os quais estão sujeitos à mudança. Isto implica dizer que antes do Estado defender o interesse nacional como algo predeterminado é preciso definir esse interesse em consonância com as identidades que estão em sua origem (JEPPERSON; KATZENSTEIN; WENDT, 1996).

A nosso ver, as teorias realista e liberal em sua forma clássica, por tratarem o interesse nacional como algo imutável, valorizaram sobremaneira as realidades externa e interna do Estado, respectivamente, o que as fizeram perder de vista a outra dimensão. Por outro lado, a abordagem construtivista se mostra mais flexível que essas teorias, porque contempla e engloba ambas as dimensões, uma vez que a identidade nacional é constituída internamente (revelando através de seus valores o tipo de sociedade e as preferências internas do Estado que podem influenciar o interesse nacional) e ao mesmo tempo com base em processos relacionais com a diferença, cuja expressão se dá no âmbito externo, na figura do “outro”, da ameaça, do inimigo (o que também permite a definição do interesse nacional em termos de equilíbrio de poder). Wendt assim reconhece que, apesar dos Estados possuírem propriedades essenciais que precisam ser cumpridas, o interesse nacional é uma variável e não uma constante, podendo tomar formas diferentes de Estado para Estado e mudar sempre que a identidade do Estado sofrer alterações.

2.2.5. Huntington e a erosão dos interesses nacionais americanos.

Uma abordagem teórica muito próxima a esta desenvolvida por Wendt é a discussão de Samuel Huntington sobre a erosão dos interesses nacionais americanos no Pós-Guerra Fria, inserida dentro do que Huntington denominou como Paradigma das Civilizações. No campo teórico, durante toda a Guerra Fria, o paradigma realista restou predominante sobre as demais teorias, sendo responsável pela formulação de importantes quadros de análise e explicações dos eventos internacionais (CHIAPPIN, 1994). O principal diferencial do realismo era sua capacidade preditiva diante dos acontecimentos. No entanto, o realismo não conseguiu prever, tampouco explicar satisfatoriamente a queda da União Soviética, mostrando-se insuficiente para lidar com as questões do mundo Pós-Guerra Fria. Antes disso, já na década de setenta, o realismo fora desafiado pelo programa neoliberal institucionalista proposto por Keohane e Nye, que reconhecia a importância de novos atores transnacionais como agentes dos acontecimentos globais, e destacava a centralidade dos conflitos de natureza econômica.

É neste contexto, que no início dos anos noventa, tanto o realismo como o programa de Keohane e Nye foram desafiados por uma nova proposta formulada por Huntington, o chamado paradigma do “Choque de Civilizações”⁹, cuja pressuposição mais básica sustentava que os conflitos globais não seriam mais fundamentalmente de natureza ideológica/militar ou econômica, mas viriam das linhas que separam as diversas culturas e civilizações: ocidental, confuciana, japonesa, islâmica, hindu, eslava ortodoxa, latino-americana e – possivelmente – africana. Dentro desta perspectiva, os Estados-nação continuariam a serem os atores mais poderosos nas questões mundiais, mas os principais conflitos da política global ocorreriam entre nações e grupos de diferentes civilizações.

Huntington (1993) esclarece que a civilização é o mais elevado agrupamento cultural de pessoas e o nível mais amplo de identidade cultural que possuem e que distingue os humanos das outras espécies. As civilizações definem-se, em sua visão, quer por elementos objetivos comuns, como a língua, a história, a religião, os costumes e as instituições, quer pela auto-identificação subjetiva das pessoas. A civilização a que pertence é o nível mais amplo de identificação a que se sente ligado. Assim, as pessoas podem redefinir as suas identidades e, conseqüentemente, mudar a composição e as fronteiras das civilizações. As civilizações variam de dimensão segundo o número de pessoas e Estados que a compõem, elas misturam-se e sobrepõem-se, podem conter subdivisões, são dinâmicas, progredem e tombam, dividem-se e fundem-se.

Com base nessas características, Huntington (1993) sustenta que a identidade civilizacional seria cada vez mais importante e os principais conflitos do futuro ocorreriam ao longo das linhas que separam estas civilizações umas das outras. Várias seriam as fontes de conflito entre as civilizações. Primeiro, porque, ao longo dos séculos, as diferenças entre as civilizações – principalmente as religiosas – teriam gerado os conflitos mais violentos e prolongados. Segundo, porque as interações entre povos de civilizações diferentes fazem aumentar a consciência civilizacional das pessoas e, por outro lado, acentuam as diferenças e as animosidades que estão radicadas. Terceiro, porque os processos de modernização econômica e de mudança social através do mundo estão afastando as pessoas das ancestrais identidades locais e enfraquecendo o Estado-nação como fonte de identidade. Quarto, porque um Ocidente no auge do seu poder confronta-se com um poder não ocidental que,

⁹ Chiappin (1994) analisa o “Paradigma das Civilizações” de Huntington em face da teoria realista para demonstrar que o primeiro não rompe com o segundo como pretendia, mas sim se enquadra como um subparadigma do próprio realismo, tendo como inovação o deslocamento analítico das dimensões relevantes de poder. Estas, que antes eram predominantemente de natureza ideológico-militar, na teoria de Huntington seriam culturais.

crescentemente, tem desejo, vontade e recursos para moldar o mundo em modos não ocidentais. Quinto, porque as características e as diferenças culturais são menos mutáveis e, conseqüentemente, menos facilmente comprometidas e transformadas do que as políticas e econômicas. Sexto, porque com o aumento do regionalismo econômico, por um lado ele reforçaria a consciência civilizacional e, por outro, só poderia ter sucesso quando estivesse radicado numa civilização comum.

A partir destes desdobramentos, o mais importante eixo da política mundial, segundo Huntington (1993), será o das relações entre “o Ocidente e o resto”, cujo foco central de conflito envolveria, no futuro, o Ocidente e vários Estados islâmico-confucionistas. O choque das civilizações ocorreria, assim, em dois níveis: ao nível micro, grupos adjacentes que vivem ao longo das linhas divisórias das civilizações lutariam entre si, frequentemente com violência, pelo controle do território; ao nível macro, os Estados de civilizações diferentes entrariam em competição pelo poder militar e econômico, lutando pelo controle de instituições internacionais e de terceiras partes e, em concorrência, promoveriam os seus valores políticos e religiosos específicos.

Em meio à possibilidade de conflitos entre Estados de diferentes civilizações, a afirmação da identidade nacional ganha especial relevância no paradigma de Huntington. Isto porque, para o autor, da identidade nacional decorre o interesse nacional dos Estados. Segundo Huntington (1997a, p.35), o interesse nacional é um bem público que diz respeito a todos ou à maioria dos cidadãos. No caso dos Estados Unidos, “um interesse nacional vital seria aquele que os americanos estão dispostos a defender mobilizando recursos materiais e humanos”. Estes recursos usualmente combinariam preocupações materiais e de segurança, de um lado e, preocupações morais e éticas, de outro.

Discutindo a respeito da erosão dos interesses nacionais dos Estados Unidos no Pós-Guerra Fria, Huntington (1997a, p.28) explica que por conta do vínculo entre identidades e interesses, antes de sabermos quais são os “nossos interesses nacionais”, precisaríamos saber “quem somos”. Mas adverte que só conseguimos descobrir “quem somos” quando sabemos “quem não somos” e muitas vezes, “contra quem estamos” (HUNTINGTON, 1997b, p.20).

De acordo com Huntington (1997a), a identidade nacional norte-americana seria composta pela cultura e pelo credo. Do universo da cultura faria parte o conjunto de valores e instituições dos imigrantes puritanos fundadores, como a língua inglesa, as tradições relativas às relações entre Igreja e Estado e o lugar do indivíduo na sociedade. O credo, por seu turno, seria composto das ideias universais e princípios articulados nos documentos originários da nação, como a liberdade, igualdade, democracia, constitucionalismo, governo limitado e

iniciativa privada. Estas fontes de identidade sempre estiveram intimamente relacionadas, sendo o credo um produto da cultura.

Contudo, ao longo dos tempos essas duas fontes de identidades têm sido desafiadas: a cultura, por conta da imigração maciça de outros grupos que não compartilham os mesmos valores que os norte-americanos, como os latino-americanos e asiáticos; e o credo, por sempre ter se constituído em contraste com um indesejável “outro”, isto é, um ator extra-hemisférico, cujos valores diferem e às vezes se opõem aos valores americanos.

Desde o início, os americanos construíram a sua identidade confessional, em contraste com um indesejável "outro". Adversários da América sempre são definidos como adversários da liberdade. Na época da independência, os americanos não podiam distinguir-se culturalmente da Grã-Bretanha, daí eles tiveram que fazê-lo politicamente. A Grã-Bretanha encarnava a tirania, aristocracia, opressão; a América representava democracia, igualdade, republicanismo. Até o final do século XIX, os Estados Unidos se definiram em oposição à Europa. A Europa era o passado: retrógrada, sem liberdade, desigual, caracterizada pelo feudalismo, monarquia e imperialismo. Os Estados Unidos, em contraste, eram o futuro: progressivo, livre, igual, republicano. No século XX, os Estados Unidos emergiram no cenário mundial e cada vez mais se viu não como a antítese da Europa, mas sim como o líder da civilização europeia-americana contra os adversários arrogantes da civilização, os imperialistas e depois a Alemanha nazista. Após a Segunda Guerra Mundial os Estados Unidos definiu-se como o líder do mundo livre e democrático contra a União Soviética e o comunismo mundial (HUNTINGTON, 1997a, p.30, tradução nossa).

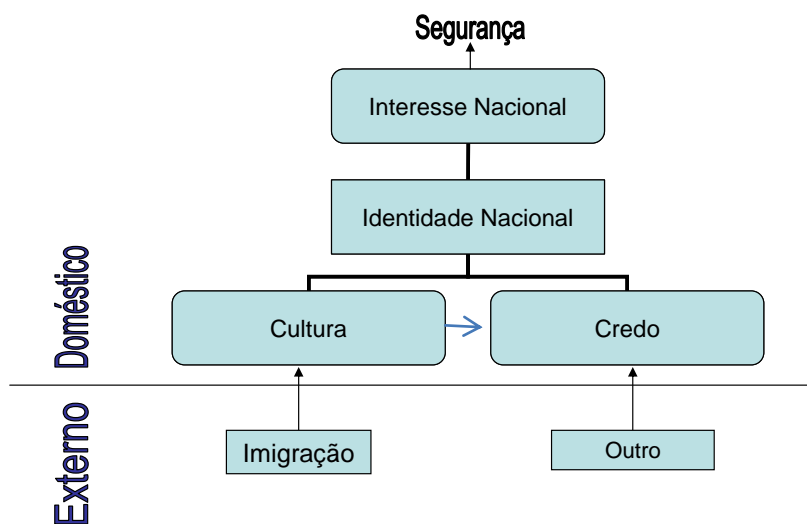
Mas a identidade nacional estadunidense não padeceu diante destes desafios, pelo contrário. Apoiando-se na pesquisa de Peter Salins¹⁰, Huntington afirma que os imigrantes eram aceitos como cidadãos americanos na medida em que incorporavam o Inglês como o idioma nacional e se comprometiam com os princípios do credo americano e da ética protestante do trabalho. Assim, a assimilação teria preservado a cultura americana (HUNTINGTON, 1997a, p.33). Do mesmo modo, a contraposição a um “outro” reforçava os princípios do credo¹¹, na medida em que possibilitava a afirmação da identidade nacional americana, de modo a torná-la um todo coeso. Esta coesão identitária, no paradigma de Huntington, tornava o Estado um ator unitário, fazendo do interesse nacional uma expressão homogênea da identidade nacional. Ademais, no momento em que o “outro” passava a constituir uma ameaça real em termos de equilíbrio de poder, os EUA começavam a agir em

¹⁰ Ver SALINS, P. D. *Assimilation, American Style*. New York: Basic Books, 1996.

¹¹ Huntington sustenta este argumento, afirmando que “Georg Simmel, Lewis A. Coser e outros estudiosos têm mostrado que em alguns aspectos e circunstâncias, a existência de um inimigo pode ter consequências positivas para a coesão grupal, moral, e empreendimento” (HUNTINGTON, 1997a, p.32).

nome do seu interesse nacional, estando este orientado à garantia da sua segurança, situação que para Huntington não se modificou até o fim da Guerra Fria.

Figura 1 - Caracterização do Interesse Nacional Americano até o fim da Guerra Fria.



Fonte: figura elaborada por nós com base na argumentação de Huntington (1997a).

Mas a derrocada da União Soviética no final da década de oitenta determinou o fim do conflito bipolar e a ascensão dos Estados Unidos ao *status* de única superpotência. A inexistência de uma ameaça vital para sua segurança nacional na chamada era Pós-Guerra Fria teria resultado em uma maior dificuldade para os Estados Unidos definirem o seu interesse nacional. Como resultado, interesses comerciais e étnicos estariam prevalecendo sobre outros interesses potencialmente mais vitais (HUNTINGTON, 1997a).

Na visão de Huntington, isto ocorreria justamente porque o interesse nacional deriva da identidade nacional, cuja validade e relevância teria sido colocada em causa a partir das mudanças de ordem social, intelectual e demográfica ocasionadas pelo fim do conflito bipolar. As principais causas para a perda do senso de identidade seriam, então, a perda do “outro”, expressa na desintegração da União Soviética, e o culto ao multiculturalismo e à diversidade, que no governo Clinton teria ganhado tom com as identidades étnicas crescendo em relevância se comparadas à identidade nacional. Desse modo, com o fim da Guerra Fria o aspecto confessional da identidade nacional estadunidense teria ficado sem o “outro” contra quem se contrapunha e conferia coesão, trazendo sérias implicações para a definição do seu interesse nacional.

2.2.6. Rigidez x Flexibilidade: o desenvolvimento teórico do interesse nacional.

Como vimos ao longo deste capítulo, as teorias tradicionais de relações internacionais, realismo e liberalismo, quando discutem o que constitui um interesse nacional valorizam uma determinada dimensão da realidade em detrimento de outra. Assim, realistas clássicos privilegiam em suas análises o ambiente externo e, definindo o interesse nacional em termos de poder, dão ênfase a sobrevivência da nação como interesse nacional primordial. Por outro lado, a visão mais clássica de liberalismo, associada a Woodrow Wilson, privilegia em suas análises o ambiente doméstico e, definindo o interesse nacional como reflexo das preferências da sociedade, enfatizam temas como paz e prosperidade. Estas definições mais clássicas são marcadas por uma profunda rigidez e dão ao conceito um caráter imutável, gerando muitas críticas a este respeito.

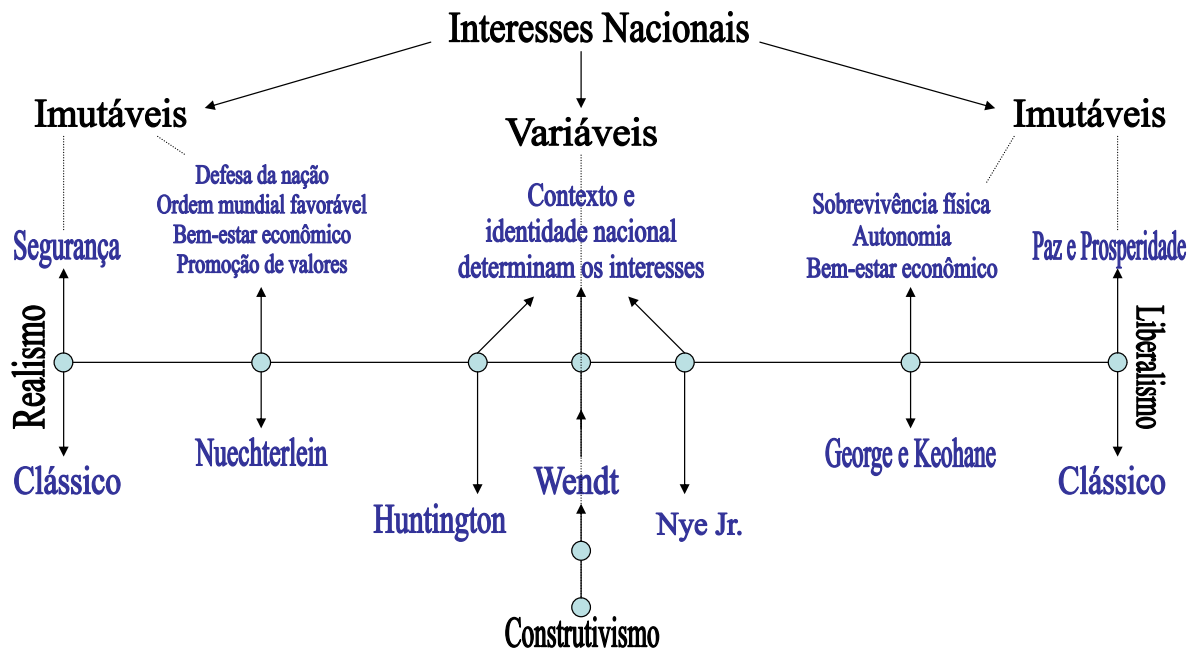
A partir dos anos setenta, atualizando as teorias clássicas, pensadores vinculados a ambas correntes fizeram concessões ao paradigma concorrente. Representante do realismo, Nuechterlein, desse modo, destaca “bem-estar econômico” e “promoção de valores” como interesses nacionais imutáveis ao passo que George e Keohane, mais próximos da corrente liberal, colocam entre os interesses nacionais irredutíveis dos Estados, a “sobrevivência física”. Nos anos noventa, Joseph Nye Jr, Alexander Wendt e Samuel Huntington, vincularam os interesses dos Estados à identidade nacional.

A este respeito, o construtivismo de Wendt estabeleceu uma via média entre o realismo e o liberalismo e, apesar de postular a existência de interesses nacionais primordiais, enfatizou o aspecto variável do interesse nacional, que muda sempre que a identidade do Estado sofre alterações. Huntington sustenta uma visão bem próxima a de Wendt, enfatizando que tanto as variações na identidade como o contexto externo influenciam a alteração da agenda de interesses nacionais. Assim como a abordagem construtivista de Wendt, a explicação de Huntington tem a vantagem de ser mais flexível que as teorias tradicionais de relações internacionais em sua forma clássica.

O interesse nacional, para Huntington, seria definido simultaneamente por processos internos e externos, de modo que o grau de coesão da identidade nacional determinaria os interesses nacionais a serem promovidos. Desse modo, quanto mais heterogêneas fossem as identidades cultuadas no interior do Estado, mais pulverizados e paroquiais seriam os interesses nacionais (como ocorre no Pós-Guerra Fria), e quanto mais unitária fosse essa identidade, mais bem definidos e representativos seriam os interesses nacionais (como ocorreu durante a Guerra Fria).

Sendo um dos principais conceitos para a compreensão das teorias de relações internacionais, aos poucos, erodiu-se entre os analistas a percepção de que o interesse nacional dizia respeito só ao contexto externo ou interno. O caráter rígido do conceito, próprio das teorias clássicas foi tornando-se cada vez mais flexível, à medida que aquelas se atualizavam e, por fim, o entendimento de que o interesse nacional era uma constante foi paulatinamente substituído pela compreensão de que ele é uma variável.

Figura 2 - Síntese das Perspectivas Teóricas apresentadas acerca do Interesse Nacional.



Fonte: figura desenvolvida por nós tendo como base a bibliografia supracitada.

3. CAPÍTULO 2

DEBATENDO O INTERESSE NACIONAL: CRÍTICAS, POSSÍVEIS UTILIZAÇÕES E DEFINIÇÕES.

“Foreign policies are not built upon abstractions. They are result of practical conceptions of national interest arising from some immediate exigency or standing out vividly in historical perspectives”

Charles Evan Hughes

Exploraremos, neste capítulo, a dimensão empírica do interesse nacional, apresentando as principais discussões feitas a respeito das diferentes utilizações deste conceito, suas críticas e possíveis operacionalizações. Discutiremos também o caráter ambíguo deste conceito, bem como o modo que esta ambiguidade pode ser reduzida. Tendo como embasamento todas essas discussões, por fim, descreveremos o processo pelo qual os interesses nacionais são definidos e tornam-se parte da Estratégia de Segurança Nacional americana.

3.1. ENTRE A FERRAMENTA ANALÍTICA E A AÇÃO POLÍTICA: OS DIFERENTES USOS DO INTERESSE NACIONAL.

Há, segundo a literatura, uma grande dificuldade para se trabalhar com este conceito. De acordo com a Comissão para o Interesse Nacional¹² reunida em 1996, apesar de ser o bloco fundamental em qualquer discussão sobre política externa, o “conceito é muitas vezes invocado como se estivesse fora do alcance conceitual dos americanos comuns” (THE COMMISSION ON AMERICA’S NATIONAL INTERESTS, 1996, p.13). Para Joseph Nye (1999), interesse nacional é um conceito escorregadio, exatamente porque pode ser usado tanto para descrever como para prescrever política externa. Nye (2002, p.206) entende que “quando as palavras são ao mesmo tempo descritivas e prescritivas, tornam-se termos políticos usados em lutas pelo poder”.

Dito isto, inicialmente cabe-nos esclarecer que o conceito de interesse nacional, segundo a bibliografia, tem sido utilizado de dois modos distintos, isto é, como ferramenta analítica e como instrumento de ação política. No primeiro caso, o conceito seria utilizado por

¹² Trata-se de uma Comissão bipartidária formada em 1996 para discutir e delimitar os interesses nacionais dos Estados Unidos no contexto atual.

policymakers e acadêmicos para descrever, explicar e avaliar o melhor curso de ação ou a pertinência da política externa de uma nação. No segundo caso, o conceito seria utilizado por atores políticos como um meio de justificar decisões tomadas, denunciar ou propor políticas (ROSENAU, 1968; GEORGE; KEOHANE, 1980). Os dois usos do conceito de interesse nacional são passíveis de investigação pelo analista de relações internacionais.

Entretanto, há na literatura de Relações Internacionais críticas acerca das duas utilizações do conceito. Enquanto instrumento de ação política, Rosenau (1968) considera que o conceito “não teria estrutura e conteúdo, embora atendesse bem os objetivos dos atores políticos”. Em *Two faces of National Interest*, William David Clinton também discorre sobre estas críticas. Segundo Clinton (1994), o interesse nacional é visto por muitos autores como um guia indesejável e até mesmo perigoso para pensar e agir, porque ele não refletiria com precisão as vozes destoantes de uma sociedade pluralista e porque ele incentivaria uma atitude de nacionalismo interdependente, além de ser moralmente insustentável para padrões mais amplos de ética.

Por outro lado, George e Keohane (1980) não veem razões para os analistas ficarem inquietos e insatisfeitos em relação à utilização do conceito com guia de ação política, baseados na alegação de que a tarefa de justificar decisões teria se tornado cada vez mais importante devido às mudanças nas tecnologias das comunicações e ao crescimento da opinião pública. A demanda da opinião pública para saber o que está em jogo no exato momento em que a notícia chega e saber por que uma decisão em particular foi tomada em vez de outra criaria, na visão dos autores, uma pressão incomum sobre os líderes para explicar e justificar todas as suas importantes ações e decisões. Desse modo, não deveríamos estranhar o fato de o interesse nacional ter se tornado uma parte desgastada da retórica política de cada administração.

Contudo, a maior parte dos problemas apontados se refere à utilização do interesse nacional enquanto ferramenta analítica. Para James Rosenau (1968), neste quesito, o conceito seria bem mais preciso e elaborado, mas, no entanto, confundiria os esforços dos analistas políticos. Em sua visão as tentativas de utilizar o conceito enquanto ferramenta analítica se mostraram infrutíferas. As principais razões para o fracasso dos analistas que se empreenderam a isto foram: 1) o caráter ambíguo do conceito de nação, bem como a dificuldade de especificar quais interesses esta abrange; 2) a indefinição de critérios para determinar a existência de interesses e para rastrear a presença destes em políticas reais; 3) a ausência de procedimentos para agregar diferentes interesses, uma vez que estes foram identificados.

O interesse nacional teria chamado a atenção dos estudiosos como ferramenta de análise a partir da conflagração das duas Guerras Mundiais na primeira metade do século XX. Impressionados com o pensamento de que o segundo conflito mundial poderia ter sido evitado caso as políticas pré-guerra de Inglaterra, França e EUA fossem mais bem aconselhadas, uma série de analistas viu o interesse nacional como uma maneira de determinar a adequação e eficácia do passado às políticas de presente ou futuro. Rosenau (1968) identificou esses analistas como objetivistas, uma vez que, para estes, parecia óbvio que o melhor interesse de uma nação era uma questão de realidade objetiva e que, ao descrever esta realidade o analista seria capaz de utilizar o conceito de interesse nacional como base para avaliar a pertinência das políticas que uma nação persegue. Rosenau critica os objetivistas por não terem uma lógica explícita e elaborada para sua abordagem do interesse nacional:

Interessados principalmente em analisar o conteúdo da política externa, os objetivistas não estão particularmente preocupados com os fundamentos metodológicos e filosóficos de suas investigações. Eles não fazem nenhum esforço especial para explicar como e por que suas descrições do interesse nacional estão de acordo com a realidade, pois, para eles, a correspondência entre as descrições deles e a situação objetiva é auto-evidente. Objetivistas, assim, deixam para os seus leitores a tarefa de inferir a sua conceituação do interesse nacional a partir de observações substantivas que são tão variáveis quanto às situações que eles descrevem (Tradução nossa).

Porém, Rosenau (1968) entende que Morgenthau (2003), em *Uma teoria realista da política internacional*, comprometeu-se a desenvolver um quadro explícito para explicar por que suas interpretações substantivas do interesse nacional refletem a realidade objetiva. Na visão de Morgenthau o tipo de interesse que determina a ação política em um período particular da história depende do contexto político e cultural dentro do qual a política externa é formulada, sendo os interesses definidos em termos de poder. Para Morgenthau o poder de comando de uma nação em relação às demais representa, em qualquer momento no tempo, uma realidade objetiva para a nação e, portanto, serve para determinar qual o seu verdadeiro interesse é e deve ser. Segundo Rosenau a dificuldade explicativa do quadro de Morgenthau residiria justamente neste ponto, uma vez que faltaria um método para determinar o que é o poder relativo de uma nação.

Na tentativa de tornar o interesse nacional um conceito analítico, surge um outro grupo de analistas, denominados por Rosenau (1968) como subjetivistas. Estes estariam menos preocupados com a avaliação do mérito da política externa e mais empenhados em explicar por que as nações fazem o que fazem quando elas se envolvem em ações internacionais. O

argumento dos subjetivistas é o de que as nações agem no sentido de satisfazer seus interesses e que, ao descrever essas necessidades e desejos o analista estaria em condições de utilizar o conceito de interesse nacional como um instrumento de explicação. Desse modo, os subjetivistas negam a existência de uma realidade objetiva que seria detectável através da investigação sistemática. Para eles, o interesse nacional não é uma verdade objetiva singular que prevalece se é ou não é percebida pelos membros de uma nação, mas é, sim, um conjunto plural de preferências subjetivas que mudam sempre que as exigências e as aspirações dos membros da nação mudam.

Rosenau (1968) continua sua crítica explicando que, em convergência com a explicação subjetivista, estudiosos de tomada de decisão, como Furniss e Snyder, argumentaram que o interesse nacional, sendo composto de valores, não seria suscetível de medida objetiva mesmo se fosse definido em termos de poder e que, portanto, a única maneira de descobrir o que as pessoas precisam e querem é assumir que as suas necessidades e aspirações são refletidas nas ações dos formuladores de políticas nacionais. Desse modo, o “interesse nacional é o que a nação, ou seja, o tomador de decisão, decide que é” (FURNISS; SNYDER, 1955, p.17).

Embora objetivistas e subjetivistas difiram profundamente em suas premissas e conclusões, ambos passaram a aceitar a pertinência da análise de política externa e política internacional em termos de interesse nacional. Para ser mais claro, Rosenau (1968) argumenta que os dois grupos focaram em fenômenos diferentes quando investigaram o interesse nacional, mas ambos enfatizaram que a sua relevância para as ações externas das nações foi considerável.

Á guisa de conclusão, Rosenau (1968) aposta no abandono do conceito no futuro. Para ele, a interdependência cada vez maior das nações e o surgimento de um número crescente de atores supranacionais obrigariam os analistas a diminuir sua dependência sobre o conceito. No entanto, pondera que o interesse nacional não pode ser inteiramente abandonado: “Mesmo que a nação esteja em declínio na sua importância como uma unidade política, o processo de declínio é de décadas, talvez até de muitos séculos longe de um fim” (tradução nossa).

Ademais, em sua visão, os atores políticos, indubitavelmente continuariam a fazer uso extensivo do interesse nacional em seu pensamento sobre objetivos de política externa e em seus esforços para mobilizar o apoio para eles. E, na medida em que eles o fizessem, observadores políticos deveriam tomar conhecimento do interesse nacional. Em outras palavras, enquanto o “interesse nacional tem pouco futuro como um conceito analítico, a sua utilização na política por muito tempo continua a ser o ponto de partida exigido para análise”.

Esta diferença surge, para Rosenau (1968), do fato de que o interesse nacional está enraizado em valores, isto é, no que é considerado melhor para a sociedade nacional:

Enquanto os analistas descobriram que o caráter valorativo do conceito torna difícil empregá-lo como ferramenta de investigação rigorosa, os atores descobriram que essa mesma característica torna o conceito útil tanto como uma maneira de pensar sobre seus objetivos e como um meio de mobilizar o apoio para eles (Tradução nossa).

Nesse sentido, Rosenau (1968) afirma que os atores políticos estão inclinados à alegação de que seus objetivos são o próprio interesse nacional, uma afirmação que muitas vezes despertaria o apoio necessário para avançar rumo à realização dos mesmos. Mas Rosenau não é o único crítico à utilização do interesse nacional como ferramenta analítica. Preocupado em explicar como a ordem se mantém na sociedade internacional, Hedley Bull (2002, p.79), em *A Sociedade Anárquica*, faz uma crítica contundente ao conceito enquanto ferramenta de análise.

Dizer que x é do interesse de alguém é dizer simplesmente que x serve como meio para alcançar-se um certo objetivo. Se isto realmente acontece ou não, é um fato concreto. Mas se x é ou não de seu interesse, dependerá não só disso mas das metas que estão sendo realmente visadas. Em consequência, a noção de interesse é uma diretriz vazia, tanto com respeito ao que a pessoa faz como com relação ao que deveria fazer. Para termos essa diretriz precisamos saber quais os fins que estão ou deveriam estar sendo perseguidos, e em si mesmo a noção de interesse nada nos diz sobre os dois pontos. Portanto, em si mesmo o critério do "interesse nacional" ou do "interesse do Estado" não nos proporciona uma orientação específica para interpretar a conduta dos Estados ou para prescrever essa conduta, a não ser que saibamos que metas ou objetivos concretos os Estados perseguem, ou deveriam visar: segurança, prosperidade, metas ideológicas; menos ainda indica um critério que seja objetivo, independente do modo como os alvos da conduta do Estado são percebidos pelos responsáveis por tais decisões. Não oferece nem mesmo uma base para distinguir considerações morais e ideológicas, na política externa de um país, dos fatores de outra natureza, não moral ou ideológica.

Para Hedley Bull (2002), a manutenção da ordem na sociedade internacional tem como ponto de partida o desenvolvimento, entre os Estados, de um sentido dos interesses comuns como meta elementar da vida social. Assim, por mais diferentes e conflitantes que sejam esses interesses, os Estados têm em comum a visão dessas metas como instrumentais. Em sua visão, a percepção dos interesses comuns para o Estado pode derivar do temor da violência irrestrita, da instabilidade dos acordos ou da insegurança da sua independência ou soberania. Pode ter origem em um cálculo racional do desejo dos Estados de aceitar restrições recíprocas à sua liberdade de ação, como pode basear-se também no tratamento dessas metas

como valiosas em si mesmas e não apenas como um meio para alcançar determinado fim; pode expressar um sentido de comunidade de valores, assim como de interesses comuns.

Como podemos observar, apesar de criticar duramente a utilização do interesse nacional como um meio para interpretar a conduta dos Estados no exterior, Bull (2002, p.80) entende que a concepção de interesse nacional “tem um certo sentido na situação em que os objetivos nacionais ou do Estado são definidos e aceitos, e o problema em discussão é saber com que meios esses objetivos podem ser promovidos”. Em suma, Bull critica a utilização do interesse nacional enquanto ferramenta analítica, mas salienta sua utilidade enquanto instrumento de ação política, assim como postularam Rosenau (1968) e George e Keohane (1980).

Na contramão das críticas levantadas por Rosenau e Bull, George e Keohane, em *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice* fazem um esforço para apontar os caminhos em que o conceito de interesse nacional pode orientar os formuladores de política externa. Levando em consideração que os políticos têm dificuldade em reduzir os problemas de política externa a um único critério de utilidade, George e Keohane afirmam que, em princípio, o conceito de interesse nacional deveria servir para este propósito, mas na prática, o conceito de interesse nacional teria se tornado tão elástico e ambíguo que seu uso como ferramenta analítica seria considerado problemático e controverso (GEORGE; KEOHANE, 1980).

Todavia, na visão dos autores, a limitação do conceito foi obscurecida por argumentos simplistas, mas influentes no sentido de que o poder nacional é o objetivo supremo do Estado. Para George e Keohane (1980), o poder seria apenas uma das submetas do interesse nacional, sendo que questões de política externa envolveriam uma multiplicidade de valores e interesses difíceis de harmonizar. Nestas circunstâncias, os autores entendem que o *policymaker* deveria tentar aplicar o critério do interesse nacional para lidar com as incertezas que afetam a escolha entre políticas alternativas, embora isto envolvesse outras complexidades. Estas complexidades se devem ao fato do interesse nacional ser identificado pelos teóricos das relações internacionais como uma meta “não-operacional”, isto é, o conceito não fornece uma medida para comparar políticas alternativas. Isto porque o conceito é fundado em valores, o que dificulta seu manuseamento, como já havia apontado Rosenau (1968).

Interesses podem ser vistos como aplicações de valores em um contexto: valores aplicados à luz das situações em que aparecem para as pessoas envolvidas nos mesmos. Como utilizado por formuladores de políticas, a frase "interesse nacional" implica uma escolha entre os valores que estão por traz desses interesses. Na medida em que o conceito de interesse nacional

pode ser útil como critério para a política, ele deve especificar alguns meios pelos quais os líderes podem determinar quais os valores e, portanto, quais os interesses, devem ser incluídos e excluídos, a partir do conjunto dos interesses nacionais (GEORGE; KEOHANE, 1980, p.221, tradução nossa).

Neste sentido, interesse nacional seria similar aos conceitos de bem-estar geral e interesse público. Conceitos deste tipo sustentam George e Keohane (1980), podem ser relacionados com escolhas de ação específicas através do exame das submetas a que estes estão previamente relacionados. No entanto, faltaria um denominador para operacionalizar o peso relativo dado as várias submetas. Para os autores, essa passa a ser uma questão de fundo subjetivo, a partir da percepção dos *policymakers*. Tendo isto em vista, George e Keohane distinguem diferentes tipos de interesse nacional a fim de esclarecer o conceito e indicar como ele pode ser empregado mais utilmente. Eles partem da ideia de que uma noção estrita de interesses irredutíveis ou “vitais” é necessária a fim de introduzir disciplina e comedimento na formulação da política externa.

Assim, os autores diferem a categoria *interesses nacionais irredutíveis* de *outros interesses importantes* e *interesses coletivos*. Interesses nacionais *irredutíveis* diriam respeito à obtenção, preservação ou extensão de benefícios para o Estado e seus cidadãos. Nesta categoria incluem-se a “sobrevivência física”, “autonomia” e “bem-estar econômico” em referência aos três valores nacionais fundamentais americanos: preservação da vida, da liberdade e da propriedade dos cidadãos. *Outros interesses importantes* referem-se aos benefícios que se obtêm principalmente para outros Estados ou seus cidadãos, embora a ação em seu nome possa trazer benefícios indiretos e intangíveis para as pessoas do próprio país (como no sentimento de autoestima). Já *interesses coletivos* diferem dos dois outros tipos na medida em que, como bens coletivos, não se podem separar claramente os benefícios para si mesmo daqueles para os outros. Exemplo disto é que todas as pessoas no mundo podem se beneficiar (embora talvez de forma desigual) da preservação de um ambiente saudável ou um ambiente de oceanos viável (GEORGE; KEONANE, 1980).

Segundo George e Keohane (1980) houve um consenso substancial nos EUA por muitos anos após a Segunda Guerra Mundial em torno de que aqueles três interesses nacionais irredutíveis deveriam moldar os fins e objetivos básicos da política externa americana. Contudo, advertem os autores que mesmo o critério dos interesses nacionais irredutíveis não é facilmente aplicado na prática. Uma das razões para isto seria o dilema do *trade-off* entre estes interesses. A escolha forçada entre segurança física e liberdade ou segurança física e bem-estar econômico é difícil e muitas vezes dolorosa. Nesse sentido, os autores argumentam

que havia um consenso entre os *policymakers* americanos no sentido de que nenhum destes três interesses deveria ser subordinado aos outros, sacrificado ou posto em perigo, a fim de garantir os demais.

Para os autores, evitar esta escolha teria sido fonte de controvérsia nos Estados Unidos, conforme foi manifestado durante a Guerra Fria. Contra a ameaça de propagação do comunismo e o risco de uma Terceira Guerra Mundial, os EUA defendiam uma política em particular (por exemplo, ajuda militar e/ou econômica). Mas em alguns momentos as circunstâncias criaram um conflito entre estes dois objetivos. Tomar medidas ativas para apoiar a deserção de um membro do bloco comunista, como na Hungria, em 1956, poderia aumentar o risco de uma Terceira Guerra Mundial.

De acordo com George e Keohane (1980), a resposta geral a este dilema passava pela invocação do “equilíbrio de poder” como fator crítico para determinar qual dos objetivos concorrentes seria adotado. Esta diretriz teria se emprestado razoavelmente bem às tentativas de resolver dilemas políticos que tem relação com a Europa Ocidental, mas encontrou sérias dificuldades e controvérsias quando aplicado para conflitos em outras arenas geográficas. A dificuldade de lidar com o *trade-off* entre os três interesses nacionais irreduzíveis é agravada pelo fato de o interesse nacional ser uma meta não-operacional, o que, na visão dos autores, incentivaria a tendência de promoção de submetas particulares na política externa.

Assim, as concepções paroquiais do interesse nacional seriam frequentemente postuladas por diferentes atores dentro do Poder Executivo, cada um deles privilegiando o ponto de vista de seu próprio departamento ou agência. Os autores sustentam, dessa forma, que o conceito de interesse nacional irreduzível se torna uma ferramenta útil de análise apenas explicitamente reconhecendo que, como um guia para a política externa, é incompleto.

William David Clinton (1994) também discute as críticas a respeito da utilização do interesse nacional como ferramenta analítica. Segundo Clinton (1994), o interesse nacional é visto pela literatura como um conceito perigoso, sendo por vezes acusado de ser não-democrático, irracional, obsoleto e excludente. É visto como não-democrático porque o termo pode ser apropriado por grupos subnacionais, dentro e fora do governo, para advogar seus interesses como se fossem os interesses de toda a nação. É acusado de ser irracional porque as escolhas dos *policymakers* não visam ao bem comum e, desse modo, não importa quais sejam suas intenções, não conseguem atingir uma racionalidade completa em suas decisões. Também é acusado de ser obsoleto, porque as nações estão se tornando obsoletas e seus interesses ilusórios, devido ao processo de globalização, que por um lado torna a economia interdependente e por outro, torna o Estado inseguro, haja vista a “permeabilidade” das

fronteiras. Por fim, o conceito é considerado excludente, porque ao postular o bem de um único Estado como aceitável racionalmente para a ação diplomática, exclui considerações sobre os direitos e interesses da maior parte da humanidade:

A ideia de interesse nacional cria uma barreira impenetrável à preocupação com o sofrimento de outros seres humanos – de um lado (dentro do estado), [com a] caridade e com um senso de responsabilidade comum; de outro, expressa indiferença. Tal padrão, dizem os críticos, é condenado por qualquer sistema abrangente de ética, assim, também, deve o interesse nacional ser condenado (CLINTON, 1994, p.49, tradução nossa).

Mas Clinton (1994) defende a utilidade do interesse nacional tentando responder a estas críticas. Argumenta que apesar do termo poder ser distorcido para fins não-democráticos, o conceito de interesse nacional constitui um reduto de proteção dos regimes livres contra a desintegração e o colapso. Desse modo, uma compreensão do interesse nacional daria o discernimento para saber quando os objetivos dos grupos podem seguramente ser concedidos e quando eles devem ser desmascarados. Clinton também salienta que a razão mais convincente para acreditar que o interesse nacional não é irracional como um guia para a política e análise é a implausibilidade de alternativas. Em sua visão, a racionalidade completa é inseparável de uma compreensão dos fins da nação e de uma visão global das políticas destinadas a servir esses fins.

Ademais, Clinton (1994) refuta a perspectiva daqueles que consideram o conceito obsoleto, reconhecendo que embora seja possível que no futuro o Estado perca posição central na vida política, isto ainda não aconteceu. Quanto às críticas que consideram o conceito excludente, ele afirma se tratar da acusação mais séria contra o interesse nacional e fornece àquelas uma resposta apenas parcial.

Em primeiro lugar, segundo o autor, a justiça que tem sido alcançada por causa da existência dos Estados não deve ser esquecida: “Comparando a forma em que a política é exercida dentro dos Estados com a relação entre os Estados, poderíamos dizer que muitos Estados constituem ilhas de paz e estabilidade no meio da desordem” (CLINTON, 1994, p.80). Em segundo lugar, Clinton acredita que a concepção de política internacional como uma interação entre interesses estatais específicos não pode transportar a sua própria resposta à acusação exclusivista. Este seria o quadro de uma comunidade mundial ampla, porém fina, que engloba uma série de muito mais estreitas, mas mais potentes comunidades nacionais. Para o autor então, quando se passa ao nível internacional, a idéia de um interesse comum torna-se muito mais pálida e fraca, como a comunidade se torna menos sólida.

Tendo argumentado contra os críticos do interesse nacional, Clinton (1994) encontra no termo um guia útil para a análise da ação política. Na segunda parte de seu livro, Clinton realiza quatro estudos de caso, testando a coerência e relevância de seus pontos de vista do interesse nacional contra os quatro pontos de viragem na política externa americana desde a Segunda Guerra Mundial: o Plano Marshall, a Guerra da Coreia, a Doutrina Nixon e a política de direitos humanos de Carter. A esse respeito, Kenneth W. Thompson (1994, p.689) argumenta que a distinção do discurso de Clinton diante dos demais autores é a sua atenção aos detalhes e as exigências de debate no Congresso, a diversidade de culturas e tradição nacional, o papel das personalidades e a convergência de diferentes interesses e objetivos nacionais:

Ele (Clinton) nos lembra de fatos que são muitas vezes esquecidos: A economia europeia no início de 1947 demorou a se recuperar do choque da II Guerra Mundial; a decisão de intervir na Guerra da Coreia envolveu os Estados Unidos em um processo de esclarecer os seus interesses ao contrário das etapas que levaram ao Plano Marshall (os últimos exigiram deliberações prolongadas enquanto as decisões sobre a Coreia foram realizadas em cerca de três semanas); a Doutrina Nixon chamou os EUA à contenção e a redução da participação americana nas guerras da Ásia; e a cruzada Carter de direitos humanos implicou uma ruptura com a tradição na política externa (Tradução nossa).

Segundo Michael J. Francis (1995), os casos estudados, na análise de Clinton, ajudam a demonstrar o poder do conceito de interesse nacional em termos de como este moldou o debate e os limites que estabeleceu sobre a execução da política. Em sua visão, as discussões sobre o quão longe a moralidade pode efetivamente se estender para as deliberações de política externa são particularmente esclarecedoras. No entanto, o problema da imprecisão do conceito teria permanecido no livro de Clinton:

Vemos isso diariamente, como os Estados Unidos lutam para encontrar um roteiro para a política externa em um mundo pós-bipolar. Podemos culpar (por) este problema os líderes individuais, mas pelo menos parte dele remonta à flexibilidade do conceito em si. O livro de Clinton é um veículo útil para pensar essa flexibilidade. Este é certamente um livro acadêmico, mas as questões que suscita sobre a política externa preocupam a todos nós (FRANCIS, 1995, p.339, tradução nossa).

Donald Nuechterlein (2001), em *America recommitted: a superpower assesses its role in a turbulent world*, também faz um esforço no sentido de operacionalizar o conceito de interesse nacional, criando um *framework* para auxiliar os *policymakers* a determinar quais

interesses nacionais estão em jogo em uma determinada situação, bem como a estimar a intensidade destes interesses. Na visão de Nuechterlein (2001), os Estados Unidos, como a maioria das grandes potências, teriam interesses nacionais mutáveis e imutáveis. Alguns interesses seriam buscados de forma consistente por longos períodos de tempo e outros por períodos mais curtos, de acordo com as mudanças nas condições do mundo ou no ambiente doméstico.

Ao longo da história dos EUA, quatro interesses nacionais de longo prazo teriam condicionado a conduta do governo norte-americano no mundo: 1) a defesa dos Estados Unidos e de seu sistema constitucional; 2) a valorização do bem-estar econômico da nação e a promoção de seus produtos no exterior; 3) a criação de uma ordem mundial favorável (ambiente internacional seguro); 4) a promoção, no exterior, dos valores democráticos e do sistema de livre-mercado dos Estados Unidos (NUECHTERLEIN, 2001, p.15).

De acordo com Nuechterlein (2001) a determinação dos interesses nacionais dos EUA não pode ser feita apenas baseando-se nestes quatro interesses duradouros, devendo a análise identificar diferentes níveis de intensidade de interesse. O autor então postula que haveria quatro níveis: Sobrevivência (crítico), Vital (perigoso), Grande (sério), Periférico (incômodo). A intensidade de um interesse em qualquer disputa internacional, particularmente quando um interesse vital pode estar em jogo, é decidida pelo debate dentro do sistema constitucional dos EUA, sendo que o presidente tem o papel primário, mas não exclusivo na definição do nível de interesse.

Atento às críticas quanto a utilização do conceito como ferramenta analítica, Nuechterlein (2001) concorda parcialmente com a crítica de Rosenau (1968). Para Nuechterlein, poucos estudiosos e poucos praticantes no domínio da política externa têm procurado sistematicamente saber por que os Estados Unidos cumprem certos objetivos internacionais em vez de outros. Contudo, argumenta que é simples demais sugerir que a política burocrática, os precedentes históricos ou o determinismo econômico são a base primária para decidir o que a política externa americana deve ser.

Na visão de Nuechterlein (2001) seria mais razoável concluir que os *policymakers* são influenciados por fatores geográficos, culturais, políticos e econômicos que estão profundamente enraizados na experiência nacional e na ideologia particular do povo americano. Ele também questiona a previsão de Rosenau, de que o surgimento de entidades supranacionais colocaria em questão a utilidade do conceito de interesse nacional:

Embora possa ser verdade que certos países importantes da Europa pareçam dispostos a qualificar sua soberania nacional, na busca de uma entidade supranacional emergente chamada de União Europeia, esse fato se refere a um processo pelo qual as nações desaparecem e surgem, mas não põe em causa a noção de interesse nacional em si. A questão aqui não é o que constitui interesses, mas o que constitui uma "nação". Desde que qualquer nação tem autoridade para recusar as exigências de outro Estado ou organismo internacional, deve-se concluir que ela está agindo sob alguma noção do que constitui o seu interesse nacional (NUECHTERLEIN, 2001, p.14, tradução nossa).

Para Nuechterlein (2001), a proliferação de entidades nacionais como Chechênia, Timor Leste, Quebec e Kosovo são exemplos, que demandam, em nome da identidade nacional, a independência de seus países de maior dimensão. Ademais, o autor salienta que na medida em que os líderes políticos continuam a falar em termos de interesses nacionais e prioridades nacionais, os estudiosos devem ter alguma responsabilidade para ajudar a definir os interesses em vez de ignorar a questão.

Em síntese, enquanto a utilização do conceito de interesse nacional como ferramenta analítica recebera as críticas mais contundentes da literatura e dividira opiniões entre aqueles que o descartam completamente – Rosenau (1968) e Hedley Bull (2002) – e aqueles que tentaram demonstrar sua utilidade – George e Keohane (1980), Clinton (1994) e Nuechterlein (2001) –, sua utilização como instrumento de ação política fora mais aceita entre os autores aqui estudados, embora também tenha sido alvo de críticas. Porém, nesse caso, as críticas são dirigidas ao ator, que justifica, denuncia ou propõe políticas, e não ao analista.

3.2. O CARÁTER AMBÍGUO DO INTERESSE NACIONAL.

Grande parte da dificuldade em torno do “interesse nacional” se deve porque não há um consenso acerca da exata definição deste conceito. De acordo com Nuechterlein (2001, p.12), há muita ambiguidade sobre o significado do termo, isto porque “a maioria dos estudiosos têm preferido oferecer suas próprias definições de interesse nacional em vez de aceitar as formulações propostas por outros”. Não apenas Nuechterlein, mas grande parte dos estudiosos que dissertaram sobre o interesse nacional considerou o conceito ambíguo (ROSENAU, 1968; GEORGE; KEOHANE, 1980; CLINTON, 1994).

Como vimos, para George e Keohane (1980) essa característica dificulta a utilização do termo como ferramenta analítica. Já para Rosenau (1968), haveria uma dificuldade metodológica na formulação de que o interesse nacional é um reflexo das preferências dos

diferentes grupos que compõem uma nação, posto que seria difícil determinar quais grupos constituem uma nação.

Rosenau (1968) explica que os subjetivistas tendem a equiparar o conceito de nação com o de sociedade nacional. Dessa forma, o interesse nacional geralmente significaria interesse da sociedade. Mas enfatiza que definir nação é um problema definitivamente menor quando comparado ao problema da identificação e classificação de todos os interesses diversos e conflitantes que clamam por satisfação em uma sociedade nacional, a qual abrange uma infinidade de tipos étnicos, culturais, sociais e outros grupos. Assumindo que o analista de política externa é capaz de identificar todos os interesses manifestados e não expressos de uma sociedade, deve ele então combinar a multiplicidade de valores em um todo significativo. Não fazê-lo seria tratar o interesse nacional como uma massa de necessidades e desejos contraditórios, um procedimento que dificilmente é adequado para a descrição, explicação e avaliação das metas de política externa.

A ambiguidade conceitual do interesse nacional também está entre as preocupações de Clinton (1994), o qual alerta que o termo tem sofrido acusações desta natureza por seus críticos. Além de ambíguo, o conceito é visto como sem sentido, devido à dificuldade em definir um interesse e pela incerteza acerca da relação entre interesses particulares e o interesse nacional. De acordo com Clinton, Cecil Crabb e Philip W. Quigg questionam a utilidade do conceito por considerar seu significado vago, incerto e mutuamente contraditório, sendo que muitas das dúvidas se concentram nas incertezas sobre o significado de interesse. Mas, salienta Clinton (1994, p.22), que isto não significa que interesse não tenha significado. Na verdade, o problema é que o termo adquiriu muitos significados e os escritores nem sempre deixam claro qual sentido empregam.

Em revisão da literatura, Clinton (1994) conclui que o termo *interesse* pode significar: 1) um grupo com um objetivo comum, ou 2) o padrão de conduta que os membros de um grupo exibem na tentativa de alcançar uma meta, podendo significar também o objeto de seus esforços, ou a própria meta. Já interesse definido como um objetivo ou como um estado desejável de coisas abrange diversos outros significados, tais como: 3) algo que é desejado ou procurado. Interesse, neste sentido, é puramente subjetivo, uma vez que é definido unicamente pelas preferências do ator; 4) um interesse pode ser mais do que um simples querer ou desejo, ele pode ser objeto de um pedido fundamentado. Interesse, neste sentido, é, portanto, uma mistura de simples querer e justificação moral ou legal. Finalmente, podem-se encontrar usos de interesse que repousam inteiramente sobre as normas de regulamentação, com a exclusão de preferências ou desejos. Assim, um interesse constitui o que é bom ou

benéfico para um, independentemente de saber se é o que se deseja. Desse modo, o interesse, quando é corretamente percebido, pode muito bem ser uma restrição ao invés de um reflexo dos próprios desejos ou preferências.

Para Clinton (1994), esta diversidade de significados do termo interesse pode induzir inconscientemente em erro o escritor ou orador incauto, que pode deslizar de um uso para outro dentro do mesmo trabalho, disseminando confusão ao invés de iluminação. É esta confusão engendrada pelos significados variáveis e incertos de interesse que forma a primeira carga de ambiguidade contra o interesse nacional. Passar das considerações do significado de interesse para o significado interesse nacional resolve esta confusão? Clinton pensa que não. Em suas palavras, “é impossível que a discussão se resolva acrescentando ao substantivo interesse o adjetivo nacional”. O problema em questão é que o interesse nacional, assim como interesse tem vários significados diferentes e, com isso abre margem para as críticas. Assim como interesse, interesse nacional teria um significado mutuamente inconsistente.

Um destes significados postula que o interesse nacional ou interesse público é nada mais do que a soma dos interesses particulares subnacionais encontrados dentro da sociedade em questão. Como soma vetorial, poderia ser calculado a partir de diferentes forças agindo sobre um corpo, de acordo com as leis da física, de modo que o interesse geral da sociedade seria o resultado de vários interesses rivais que o compõe. Thomas Cook e Malcolm Moos são representantes desta definição, que na crítica de Rosenau ficaria conhecida como subjetivista. Não há propriamente uma nação segundo esta definição, mas sim um conglomerado de grupos de interesse.

A segunda definição de interesse nacional consiste somente na manutenção de uma arena aberta para uma competição livre e justa de todos os grupos de interesse. Assim, a nação não é entendida como um espelho, mas como um árbitro da disputa entre os interesses dos grupos. Segundo Clinton (1994), Bernard Crick e Walter Lippmann teriam se orientado por desta definição. Lippmann advogou uma concepção restrita de interesse público que se preocuparia apenas com as regras, não com os resultados. Mas este esforço para dar ao conceito um conteúdo mais procedimental do que substantivo teria sido alvo das mesmas críticas da primeira definição.

A terceira definição do conceito é dada por Stephen Krasner. Para ele o interesse nacional diria respeito às preferências dos principais tomadores de decisão (KRASNER, 1978). Segundo o autor, a abordagem do interesse nacional não tem componente normativo. Assim, os *policymakers* podem definir interesse nacional de modo que muitos observadores podem achá-lo repugnante ou estúpido. Nesse sentido, Clinton (1994, p.29) esclarece que

como todas as definições baseadas em preferências o interesse nacional não pode ser considerado imutável: “Assim Kenneth Boulding determinou: ‘Uma coisa que nós temos que aprender é que o interesse nacional é uma variável, não uma constante’”. Dessa forma, não existe critério invariável pelo qual a validade do conceito possa ser testada.

Já a quarta definição de interesse nacional é baseada no tipo de regime de governo em questão. Diferentes regimes têm diferentes fins e requerem diferentes políticas externas para promover esses fins. Assim, uma democracia não terá os mesmos objetivos diplomáticos de uma aristocracia. Raymond Aron está entre os postulantes desta definição. Para ele, a ideia política do Estado é uma das determinações primárias para a ação estatal nos assuntos internacionais. Em oposição a esta visão está Hans Morgenthau. Segundo o qual, o conceito chave de interesse definido como poder é uma categoria objetiva que é universalmente válida. Em um ambiente externo inseguro, proteger seu interesse nacional significaria proteger sua independência. A segurança nacional seria, então, a base do interesse de uma nação, a qual a diplomacia deveria defender com poder adequado.

Os críticos dessa visão argumentaram que uma definição que está acima dos interesses particulares é empiricamente insustentável. Esta definição abriria espaço para manipulação e abusos por parte daqueles que tem concedido ou arrogam para si mesmos o poder para discernir e transformar em política concreta um interesse nacional que não depende da interação de interesses específicos em um processo político aberto (CLINTON, 1994).

Como vimos, apesar de haver divergências quanto à utilidade do interesse nacional como ferramenta de análise, há algum grau de consenso entre a maior parte dos autores aqui estudados de que a ambiguidade constitui uma limitação para o conceito, seja em referência ao termo “interesse” (CLINTON, 1994), seja em relação ao entendimento de “nação” (ROSENAU, 1968). Há ainda quem considere que a ambiguidade conceitual do interesse nacional se deve às várias definições que o termo recebeu na literatura de relações internacionais (NUECHTERLEIN, 2001). Mas afinal, é possível escapar das armadilhas conceituais ou a ambiguidade limita amplamente o escopo e o entendimento do interesse nacional?

De acordo com Naomi Choi (2005), a ambiguidade não deve ser encarada como uma limitação para quem trabalha com conceitos. Em sua visão, os conceitos são ideias percebidas pela mente. Eles são os meios pelos quais nós pensamos, criticamos, discutimos, desejamos, pretendemos, agimos e em todos os sentidos, participamos do mundo. Como tal, os conceitos são os blocos de construção da consciência humana e do conhecimento. Os significados dos

conceitos estão inseridos dentro de uma determinada prática social. Dessa forma, a autora argumenta que:

(...) enquanto conceitos essencialmente constituem práticas sociais, eles são vagos, por natureza, por causa das maneiras variáveis que as pessoas podem interpretar significados. Assim, a imprecisão dos conceitos é algo que nós, como cientistas políticos devemos tentar ficar mais confortáveis (CHOI, 2005, p.19, tradução nossa).

Nesse sentido, para Choi (2005), a ocupação central dos cientistas políticos deve estar em decifrar os significados que as pessoas atribuem aos seus conceitos, isto é, com a elucidação de como o mundo parece significativo ou significante para os seres humanos que agem por razões próprias. Os pontos de divergência entre as diferentes formas de entendimento de conceitos são suportados por pontos de vista divergentes sobre como as práticas sociais são mais bem explicadas. Argumenta Choi, que se a formação de conceitos em Ciência Política destina-se a fixação das fronteiras dos conceitos para limitar seu domínio empírico e subscrever correlações causais, então, nesta visão, “apenas um intervalo muito pequeno de classificações trará correlações que tem alguma força explicativa”.

Para Choi (2005, p.25), devemos rejeitar as formulações que assumem que conceitos rigorosos explicariam o fenômeno em estudo, quando operacionalizados de forma correta, em condições criteriosas de correção prefixada. Isto porque, os conceitos não têm fronteiras fixas, nem podem ditar exatamente como se deve ou não aplicá-las: “Nós aprendemos conceitos somente através da nossa capacidade de utilizá-los com outros por meio de interpretação e analogia”.

A resposta de Choi (2005) sobre a ambiguidade dos conceitos aponta, dessa forma, em direção à crítica de Nuechterlein (2001) e à constatação de Clinton (1994). Como vimos, para Nuechterlein, a ambiguidade do interesse nacional está relacionada à variedade de definições do termo encontradas na literatura e Clinton, por sua vez, constatou que os diferentes entendimentos de interesse e de definições de interesse nacional constituem uma grande carga de ambiguidade para o conceito. É justamente sobre esta variedade de definições que um conceito pode carregar, que Choi tranquiliza os cientistas políticos quanto a sua utilização, já que em sua visão os conceitos são, por natureza, vagos e ambíguos e dependem de uma determinada compreensão de prática social.

Assim, não há um conceito que possa ser considerado melhor que outro. Do mesmo modo que ocorre em relação às teorias de relações internacionais, a escolha de uma dada compreensão conceitual passa a ser uma questão de fundo subjetivo, que depende da escolha

do pesquisador. Seja como for, entendemos que a delimitação conceitual é essencial no caso do interesse nacional, tendo em vista que este conceito não é unidimensional. Assim, ao menos, temos que diferenciar sua compreensão teórica do seu entendimento empírico. Neste trabalho, construímos nossa problemática tendo como fundamento teórico a definição que Huntington estabelece para o interesse nacional americano. Mas tão importante quanto apontar a definição teórica sobre a qual o objeto em questão está assentado é compreender como os interesses nacionais são, de fato, definidos e promovidos pelo governo americano.

3.3. O QUE ENTENDEMOS POR INTERESSE NACIONAL?

Como podemos notar, é possível encontrar diversas definições teóricas a respeito do interesse nacional na literatura de relações internacionais, sendo estas caracterizadas por maior ou menor amplitude, por rigidez ou flexibilidade, além de algumas possuírem diferentes graus de intensidade. Concorrentes ou complementares, não há uma definição que possa ser considerada melhor que as outras. Aliás, aquelas permeadas por esta pretensão acabam tornando-se demasiadamente abrangentes e vagas. Em termos teóricos, fundamentamos nossa problemática com base na definição que Huntington dá ao interesse nacional americano. Mas em sua manifestação empírica seria possível entender como os interesses nacionais são definidos e promovidos pelo governo dos Estados Unidos?

Ao longo da história o interesse nacional tem sido utilizado como meio de justificar ou propor determinados cursos de ação para a Política Externa dos Estados em geral, e dos Estados Unidos, particularmente. A respeito de sua utilização como guia para ação política, o conceito é acusado de ser muito abrangente, uma vez que seria difícil definir precisamente quais são os interesses de uma nação, quais grupos a compõem e o que eles demandam. Os críticos argumentam que o *policymaker* ou o analista que se propõe a definir os interesses nacionais deveria reconhecer todos os interesses difusos e contraditórios que clamam por satisfação em uma nação e combiná-los em um todo significativo, o que seria muito difícil, senão improvável.

No entanto, críticas como estas dão mais abrangência ao conceito de interesse nacional do que ele realmente possui. Embora reconheçamos que os interesses que guiam os cursos de ação dos Estados no exterior possam sofrer influência de demandas internas da sociedade, dos grupos de pressão, de programas partidários, da mídia, da opinião pública e da influência do cenário externo, cada qual tendo seu grau diferenciado de influência, entendemos que a

definição da agenda de interesses nacionais nos Estados Unidos se deve mais à percepção dos *policymakers* acerca do interesse nacional do que aos diversos interesses e demandas oriundos da sociedade em si. Isto é, evidentemente as percepções dos *policymakers* não estão descoladas dos anseios advindos dos grupos que compõem a sociedade civil¹³, mas os interesses nacionais que aqueles definem não são necessariamente reflexos das demandas destes. Sendo assim, partimos da percepção de que os interesses nacionais são políticas definidas pelos *policymakers* em conjunto com o Presidente para atingir determinados objetivos no exterior.

Assumindo este sentido, compreendemos que o modo em que um interesse nacional é definido pelo governo americano pouco difere do processo de formulação de uma política pública. De acordo com Thomas Dye, política pública é “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (SOUZA, 2007; SMITH; LARIMER, 2009). Embora esta definição de política pública seja simples ou ampla demais, ela captura claramente a ideia de que o agente do processo de produção de políticas públicas é o governo. Assim, organizações não governamentais, como empresas, grupos de interesse, organizações sem fins lucrativos e até mesmo os indivíduos, podem influenciar a ação governamental, mas não podem produzir política pública. Esta definição também destaca o fato de que as políticas públicas envolvem a escolha, por parte do governo, de fazer algo ou não, sendo as duas decisões consideradas como políticas públicas. Há, no entanto, muitas outras definições de política pública e, assim como o interesse nacional, essas definições estão longe de um consenso. Tendo isto em vista, Smith e Larimer (2009) sustentam que não há uma definição de políticas públicas precisa e universal. Para os autores, a política pública seria uma resposta a um problema percebido pelo governo:

Há uma visão comum de que as políticas públicas envolvem o processo de fazer escolhas e os resultados das escolhas; de que o que faz as políticas públicas realmente “públicas” é que essas escolhas se baseiam nos poderes coercitivos do Estado, e que, em sua essência, política pública é uma resposta a um problema percebido (SMITH; LARIMER, 2009, p.04).

Sustentando percepção semelhante, Kingdon (2003) afirma que a agenda governamental é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas

¹³ Com isso, gostaríamos de salientar que não negamos a influência dos grupos da sociedade civil na definição dos interesses nacionais. Aliás, esta influência é tão notória que na última década, algumas pesquisas em âmbito de mestrado, no Brasil, abordaram a atuação e influência dos *think tanks*, intelectuais, burocratas de alto escalão, entre outros atores políticos relevantes no processo de tomada de decisão da política externa (SOUZA, 2007; TEIXEIRA, 2007; FINGUERUT, 2008; MAGALHÃES, 2008; FREITAS, 2011). Entretanto, esta dimensão não será explorada em nosso trabalho.

ligadas a ele concentram sua atenção num determinado momento, de modo que uma questão passa a fazer parte desta agenda quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas.

Ante o exposto, podemos constatar que o entendimento sobre o que constitui uma política pública em muito se assemelha à percepção que sustentamos a respeito de como os interesses nacionais são definidos. Dessa forma, os interesses nacionais poderiam ser considerados como objetivos buscados por uma política pública? Na medida em que eles são promovidos com o intuito de satisfazer os objetivos de política externa dos Estados Unidos no exterior acreditamos que sim. Isto porque a política externa constitui uma política pública, assim como saúde, educação e meio-ambiente, embora haja muita confusão a respeito de sua definição nestes termos. Esta confusão deve-se ao fato de que recorrentemente a Política Externa é considerada como “externa” aos Estados e, portanto, distinta de toda e qualquer Política Pública doméstica.

Segundo esta concepção, apenas as políticas estritamente domésticas seriam consideradas como políticas públicas, ou seja, respostas do Estado a situações socialmente problematizadas. A fim de esclarecer este debate, Sanchez et. al (2006) consideram que (1) as políticas interna, externa e internacional compõem um continuum de processo decisório e que (2) a política externa não se diferencia das demais políticas públicas. Segundo os autores, esses pressupostos apoiariam um ao outro de forma a permitir a reconcepção do processo decisório da política externa sob os referenciais da política pública.

O primeiro pressuposto parte do reconhecimento de que há grandes desafios no isolamento da política externa como uma política distinta e com autonomia em relação às demais, quando se considera a intensificação dos fluxos de interação entre os ambientes interno e internacional. Uma consistente base teórica que avançou nesse aspecto foi a abordagem da interdependência, desenvolvida por Joseph Nye e Robert Keohane no início dos anos setenta. Essa teoria remete a uma determinada concepção de mundo em que é reforçada a relevância das diversas relações políticas e sociais entre Estados e outros atores de caráter não estatal na condução da política internacional. Keohane e Nye sustentavam que os processos transnacionais estavam moldando o caráter do sistema internacional com o surgimento de novos atores capazes de agir sobre os acontecimentos globais. Com base nisto, Sanchez et. al argumentam que a interdependência afeta os processos decisórios, na medida que estes, estruturados como poliarquias, formam um continuum do nacional ao internacional.

Ademais os autores afirmam que além dessa concepção de continuum que vai do interno ao externo, análises recentes da Ciência Política teriam se proposto a relacionar

política externa com política pública. Assim, dentre os principais fundamentos para estabelecer essa relação, estão de um lado, a política externa que, devido às mudanças no caráter da regulamentação internacional, cada vez mais, conecta-se ou confunde-se com políticas de caráter distributivo, redistributivo e regulatório; e de outro, a estrutura decisória necessária em Estados democráticos. Nesse sentido, os autores sustentam que relacionar ambas as concepções normativas (continuum e política pública) permite o desenvolvimento de uma nova abordagem dos processos decisórios, que agora estão ainda mais plurais e complexos e não mais circunscritos a tipologias pré-definidas (como política interna distinta de política externa e da internacional).

Assim, a política externa também pode ser considerada como uma política pública e os interesses nacionais como um meio de satisfazê-la. Além do mais, esta compreensão de interesse nacional que sustentamos não está descolada da literatura que abordamos. Ao contrário, ela encontra suporte na definição que Clinton (1994) dá ao conceito, na qual ele diferencia a percepção coletiva do bem comum da percepção dos objetivos perseguidos pelos *policymakers*.

Segundo Clinton (1994), assim como os grupos menores têm sua finalidade, a sociedade também teria seu próprio fim, que seria “sua preservação e melhoria, como a expressão da vida em comum dos seus cidadãos e como meio para promover suas normas comuns”. Nesse sentido, o interesse da sociedade seria o bem comum, determinado a partir de uma avaliação sobre o que vai beneficiar a comunidade em seu objetivo de proporcionar o melhor possível da vida em comum para aqueles que crescem juntos dentro de seus limites.

Clinton (1994) considera a arena política o local mais importante para compreender e promover o bem comum. Em sua visão, o interesse público ou o interesse nacional residiria na obrigação de proteger e promover o bem da sociedade. Mas, pondera Clinton, que isso não significa que o interesse público é sempre servido pelo aumento de poder do Estado ou contra a supressão de direitos individuais por parte deste. Argumenta ainda que, na esfera internacional, salvaguardar o bem da sociedade incluiria a capacidade de protegê-la contra ameaças externas. Assim, uma política externa guiada pelo interesse nacional buscaria avançar este bem comum ao reconhecer as oportunidades que as relações externas podem abrir ou, no mínimo, tentaria afastar os perigos externos para permitir que a sociedade continue sua busca pelo interesse público sem restrições postas por ameaças de fora da comunidade.

A partir disto, Clinton (1994, p.53) faz uma distinção entre os objetivos perseguidos pelos *policymakers* e o bem comum da sociedade. Em sua visão, o fim da comunidade não

deve ser reduzido aos objetivos perseguidos pelos *policymakers* e também não pode ser equiparado a um consenso na opinião pública:

O bem comum é autônomo e constitui a norma pela qual pode se julgar as ações oficiais e a opinião pública e avaliar os argumentos que os burocratas usam para justificar suas políticas preferenciais. Nas metas que estabelecem, estadistas e outros cidadãos podem tentar se aproximar do bem comum, às vezes com sucesso. Ainda assim, o complexo conjunto de objetivos que definem por suas decisões e ações é apenas uma estimativa do interesse comum; o interesse é em si uma realidade objetiva que não depende dos objetivos selecionados pelos decisores políticos. Se esses burocratas são hábeis e sábios, o interesse nacional que definem será bastante próximo ao bem objetivo nacional. Mas as duas coisas não são a mesma (Tradução nossa).

Com base nisto, Clinton (1994) esclarece que sua definição de interesse nacional diz respeito a esse conjunto de objetivos dos líderes da nação que se aproximam do interesse nacional¹⁴ – sua percepção do interesse nacional – e não ao bem comum em si. No entanto, reconhece que sem recorrer ao bem comum subjacente é difícil ver como as ações dos formuladores de políticas podem ser julgadas ou os termos em que um debate nacional pode ser exercido. Isto ocorreria porque nem todos os desejos dos atores políticos estão de acordo com o bem comum, e os líderes deveriam tentar, por meio de preceito e exemplo, distinguir entre um desejo generalizado e um interesse comum, e convencer os seus concidadãos a preferir o último.

Tendo em vista que o objetivo principal neste trabalho passa pela análise da agenda de interesses nacionais presente nas Estratégias de Segurança Nacional estadunidense, a definição de Clinton (1994) se torna extremamente útil e coerente com nossos propósitos. Os interesses nacionais dos Estados Unidos, enquanto parte importante de sua estratégia de segurança nacional são definidos em conjunto pelos *policymakers* e pelo Presidente. De acordo com Snider (1995), a formulação da Estratégia de Segurança Nacional é um processo político intenso, que envolve negociação prolongada e compromisso, tanto no Poder Executivo como nas relações deste com o Congresso, a partir do qual o relatório final é aprovado. Para a redação do documento, o Presidente conta com o auxílio de pessoal especializado em um processo interativo entre agências que pode levar alguns meses ou até mesmo alguns anos. Destes resultarão uma série de rascunhos e encontros de alto-nível, para

¹⁴ Embora Clinton tenha explicitado a definição de interesse nacional a partir da diferenciação entre os objetivos perseguidos pelos *policymakers* e o bem comum da sociedade, a ênfase colocada sobre as preferências dos tomadores de decisão para explicar o que é um interesse nacional já tinha sido explorada anteriormente por Furniss e Snyder (1955) e Krasner (1978).

que sejam solucionados os pontos de inflexão e divergências até a aprovação do texto final, conhecido como “doutrina presidencial”, a qual passa a ser apreciada pelo Congresso.

No capítulo seguinte demonstraremos que os Estados Unidos se dirigem a outros atores, há muito tempo, através da afirmação de seus interesses e, que a partir de 1986 esta conduta passou a ser formalizada através de um documento estratégico, a Estratégia de Segurança Nacional.

4. CAPÍTULO 3

PROMOVENDO O INTERESSE NACIONAL: DOS DISCURSOS HISTÓRICOS À ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL DOS ESTADOS UNIDOS.

“US national interests are expressions of US values projected into the international and domestic arenas”.

Sarkesian; Williams; Cimbala.

Iniciamos este capítulo recorrendo a discursos históricos para exemplificar que desde o Governo de George Washington, presidentes norte-americanos têm utilizado os termos “interesse”, “nossos interesses” ou “interesses vitais” como forma de estabelecer uma conduta particular dos Estados Unidos em suas relações diplomáticas com outros atores. Em seguida, explicamos que a partir de 1986 a promoção de interesses nacionais foi devidamente formalizada em uma lei, que estabelecia ainda que o presidente dos Estados Unidos deveria enviar para o Congresso, anualmente, um relatório de segurança nacional. Trata-se da Estratégia de Segurança Nacional do Departamento de Defesa estadunidense. Neste capítulo descrevemos os principais aspectos do conteúdo das estratégias de segurança publicadas nos governos de Ronald Reagan, George H. W. Bush e Bill Clinton.

4.1. EXEMPLOS HISTÓRICOS DA UTILIZAÇÃO DO TERMO “INTERESSE” COMO GUIA DE AÇÃO.

De acordo com Huntington (1997a), desde sua independência, os Estados Unidos definiram seus interesses nacionais com base em sua identidade nacional, sendo esta composta de um forte aspecto confessional. A existência de ameaças aos valores que compunham o credo americano, nesse sentido, sempre teria garantido a coesão de sua identidade. Além disso, teria condicionado os Estados Unidos a promover seus interesses nacionais. De fato, através da leitura dos discursos dos Presidentes norte-americanos, proferidos ao longo da história do país¹⁵, é possível encontrar diversas manifestações da

¹⁵ Nesta seção esperamos demonstrar apenas que por diversas vezes, ao longo da história, os presidentes americanos recorreram à palavra “interesse” em seus discursos para diferenciar a visão de mundo americana da visão de mundo de outros atores. Com isso, não pretendemos fazer um estudo pormenorizado destes discursos nem realizar uma completa reconstrução histórica dessa conduta, uma vez que estes intuitos nos distanciariam de

palavra interesse, recorrentemente utilizada para designar uma forma de conduta particular dos Estados Unidos no que diz respeito às suas relações externas com outros atores que não compartilhavam de sua visão de mundo. Logo em 1796, a mensagem de despedida do presidente George Washington traz a tona este aspecto:

A grande regra de conduta para nós a respeito de nações estrangeiras é, ao ampliar nossas relações comerciais, a de manter com elas a menor ligação política possível (...) A Europa tem uma série de interesses primários (...) cujos motivos são essencialmente estranhos aos *nossos interesses*. Por isso, portanto, será imprudente para nós envolver-nos por meio de laços artificiais nas vicissitudes comuns de suas questões políticas, ou nas combinações costumeiras e choques de suas amizades ou inimizades (Discurso de despedida de Washington) (MORRIS, 1964, p.97).

Ao proferir a existência de interesses próprios aos Estados Unidos, Washington estabelecia uma norma de conduta para o país, caracterizada naquele momento pelo isolacionismo nas relações internacionais e pela repulsa em estabelecer alianças permanentes com outros países, proclamando neutralidade em relação aos conflitos políticos externos. A opção de Washington em manter a neutralidade e flexibilizar as parcerias dava os Estados Unidos, segundo Pecequillo (2003), um leque ilimitado de opções e a possibilidade de controlar suas próprias escolhas.

Outro exemplo histórico da recorrência da utilização da palavra interesse em discursos americanos pode ser encontrado na mensagem do presidente James Monroe (1817-1825) ao Congresso em dezembro de 1823, em que fora proclamada a Doutrina Monroe, em resposta à investida das potências europeias na América Latina:

(...) a ocasião foi julgada propícia para um acerto, quanto a um princípio em que são envolvidos os direitos e *interesses dos Estados Unidos*, que os continentes americanos, por sua condição livre e independente que tem assumido e mantido, não serão desse modo considerados como sujeitos à colonização futura por quaisquer dos poderes europeus (Mensagem de James Monroe ao Congresso em 1823) (MORRIS, 1964, p.124, grifo nosso).

Marcada precipuamente pela neutralidade e pelo isolacionismo, a política externa dos Estados Unidos ganhou novo tom no plano discursivo a partir da mensagem do presidente James Monroe que, além de resguardar a independência das repúblicas independentes na América Latina, intencionava frear o ímpeto dos países europeus que poderiam estar

nosso objetivo primordial, que é realizar uma análise dos interesses nacionais através de documentos estratégicos. Porém, isto não torna esta seção menos importante. Pelo contrário, ela contribui para reforçar o argumento de Huntington, testado por nós, de que o cálculo dos interesses nacionais envolve uma consideração dos Estados Unidos a respeito dos atores que eles percebem como uma ameaça.

buscando uma reafirmação de sua presença nas antigas possessões ou a conquista de novos territórios no continente (PECEQUILO, 2003). No início do século XX, a Doutrina Monroe ganharia o seu mais importante corolário, enunciado pelo presidente Theodore Roosevelt em sua mensagem anual ao Congresso. Este corolário ficou popularmente conhecido como *Big Stick*, tendo em vista que ele inaugurou uma nova estratégia para a condução da política externa dos Estados Unidos: a intervenção armada. Assim como nos discursos anteriores, podemos encontrar também nesta mensagem uma referência aos interesses dos EUA, desta vez associado aos interesses da América Latina como um todo:

Nossos interesses e os de nossos vizinhos do Sul são em realidade os mesmos. Eles possuem grandes riquezas naturais, e se dentro de seus limites o reino da lei e da justiça é alcançado, então é certo que a prosperidade virá junto. Enquanto obedecem assim às leis primárias da sociedade civilizada podem eles ficar tranquilos e certos de que serão por nós tratados num clima de simpatia cordial e proveitosa. Eles só merecerão a nossa interferência em último caso, e então apenas se for constatado claramente que sua inabilidade ou fraqueza para executar a justiça em casa e no exterior tenha violado os direitos dos Estados Unidos ou incitado a agressão estrangeira em detrimento do conjunto das nações americanas (Corolário de Roosevelt para a Doutrina de Monroe, 1904) (MORRIS, 1964, p.185, grifo nosso).

Esta mensagem fora motivada pelo bloqueio dos portos e bombardeio na Venezuela, realizados por forças navais da Alemanha, Grã-Bretanha e da Itália, em dezembro de 1902, o que para os EUA, se configurou em uma flagrante contravenção aos princípios estabelecidos na Doutrina Monroe. De acordo com Santos (2007), ao longo do século XX, uma série de intervenções político-militares ocorreram na América Latina na esteira do *Big Stick*, sobretudo nos momentos em que alguns países tentaram se organizar fora da órbita norte-americana ou quando os interesses comerciais e financeiros das corporações estadunidenses estiveram ameaçados.

Em 07 de dezembro 1941, o ataque japonês à Pearl Harbor, no Havaí, motivou o Congresso americano a declarar guerra contra o Japão. Assinada pelo presidente Franklin Roosevelt, esta declaração sustenta que os interesses americanos estavam em grave perigo:

O Japão, assim, tem empreendido uma ofensiva surpresa estendida por toda a área do Pacífico. Os fatos de ontem falam por si. O povo dos Estados Unidos já formou sua opinião e compreende bem as implicações para a vida e segurança de nossa nação (...) As hostilidades existem. Não devemos fechar o olho para o fato de que o nosso povo, o nosso território e os nossos interesses estão em grave perigo. Com a confiança em nossas forças armadas - com a determinação irrestrita de nosso povo - nós iremos alcançar o triunfo inevitável - então que Deus nos ajude (Pedido ao Congresso de Declaração de Guerra ao Japão) (ROOSEVELT, 1941, tradução nossa).

Segundo Pecequillo (2003), o ataque à Peral Harbor simultaneamente provou que os EUA não seriam preservados em uma guerra de escala mundial, fornecendo também a justificativa que faltava perante a opinião pública para um envolvimento mais direto na Segunda Guerra.

Durante a Guerra Fria, por sua vez, inúmeros documentos e discursos se utilizaram das palavras “nossos interesses” para designar os objetivos dos EUA em contraste com os objetivos soviéticos. Exemplo disto é o discurso de Ronald Reagan sobre a presença soviética na América Central e na Bacia do Caribe:

Houve um tempo em que éramos capazes de compensar os superiores números de soviéticos com maior qualidade, mas hoje eles estão construindo armas tão sofisticadas e modernas quanto as nossas. Como os soviéticos aumentaram seu poderio militar, foram encorajados a estendê-lo. Eles estão propagando sua influência militar de formas que podem desafiar diretamente nossos interesses vitais e os dos nossos aliados. As seguintes imagens aéreas, a maioria em segredo até agora, ilustram este ponto numa área crucial muito perto de casa: América Central e Bacia do Caribe. Elas não são imagens dramáticas. Mas eu acho que elas ajudam a dar-vos uma melhor compreensão do que estou falando (Discurso à nação sobre a segurança nacional) (REAGAN, 1983, tradução nossa).

Todos estes exemplos demonstram que a conduta do interesse nacional esteve recorrentemente presente nos discursos e doutrinas estadunidenses que nortearam por quase dois séculos sua política externa, sendo este um fato importante para a compreensão geral de nossa problemática. No entanto, não temos como objetivo aqui discutir a promoção e tentar identificar os interesses nacionais dos Estados Unidos nestes termos. A nós, interessa estudar somente o momento em que esta conduta foi formalizada em uma estratégia oficial de segurança nacional. Tendo isto em vista, passamos a seguir, à descrição dos antecedentes históricos que culminaram com a reorganização do Departamento de Defesa em 1986 e com a obrigatoriedade de formulação de uma estratégia de segurança nacional.

4.2. A CRIAÇÃO DO DEPARTAMENTO DE DEFESA E A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL DOS ESTADOS UNIDOS NOS GOVERNOS DE REAGAN, BUSH E CLINTON.

Para a maioria dos americanos, a idade de ouro do isolacionismo terminou em 7 de dezembro de 1941, com o ataque japonês a Pearl Harbor. A partir do fim da II Guerra Mundial, os Estados Unidos e o mundo entraram numa nova era de competição ideológica

global. Segundo o Tenente Coronel americano Thomas P. Reilly (2004), neste contexto, vieram à tona, duas fundamentalmente diferentes filosofias políticas, no debate sobre o futuro curso do papel americano no mundo.

A primeira delas resultou de uma antiga cultura política conservadora que temia que o desenvolvimento de um estado de segurança nacional forte poria em perigo os valores básicos, princípios e instituições associadas com a democracia americana. Este grupo também temia que a criação de um Executivo forte pudesse prejudicar o equilíbrio básico constitucional entre o Congresso e o Poder Executivo. Já a segunda tratava-se de uma nova filosofia de segurança nacional, baseada na crença de que os EUA deveriam buscar um papel ativo nos eventos mundiais. Esta abordagem ressaltou que os Estados Unidos tinham entrado em uma era de guerra total, em que as novas ameaças exigiam um novo grau de vigilância, preparação militar e mobilização de recursos para a defesa da nação. Estava assim presente a percepção de que não era possível separar a defesa das liberdades americanas da defesa das liberdades em todos os lugares do mundo. No final, como em todos os processos políticos em uma sociedade democrática, argumenta Reilly, o debate entre essas filosofias acabou em um compromisso, que culminou na aprovação pelo Congresso, em julho de 1947, da Lei de Segurança Nacional.

Este ato estabeleceu a moderna estrutura de segurança nacional americana, criando uma série de novas agências, incluindo a Comissão de Recursos de Segurança Nacional, a Agência Central de Inteligência (CIA), o Conselho de Chefes do Estado Maior Conjunto, o Departamento de Defesa, a partir da fusão do Departamento de Guerra e do Departamento da Marinha e o Conselho de Segurança Nacional. Desde a sua criação, no governo do presidente Truman, a função deste último foi a de assessorar e auxiliar o presidente em matéria de segurança nacional e política externa, coordenando as várias agências governamentais. Em 1986, contudo, houve uma ampla reformulação na estrutura do Departamento de Defesa, com a aprovação pelo Congresso americano do *Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act*, criado, entre outras coisas, com o intuito de melhorar a difícil cooperação entre as diversas forças militares durante as operações.

Esta mesma lei estabeleceu que o presidente deveria enviar ao Congresso todos os anos um relatório global sobre a estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos conhecido como *National Security Strategy Report*, articulando as prioridades da Administração em termos de políticas e instrumentos que lidam com as ameaças para a

segurança nacional (ver quadro 1). Este relatório deveria ainda, segundo a lei¹⁶, incluir uma descrição detalhada e discussão dos “interesses mundiais, metas e objetivos dos Estados Unidos, que são vitais para a segurança nacional”. Assim, pela primeira vez na história estadunidense se formalizava, através de uma lei, uma estratégia oficial para lidar com as ameaças à segurança do país, sendo esta orientada pela promoção de interesses nacionais.

Quadro 1: Lei que regulamenta a Estratégia de Segurança Nacional Americana

<p>Title 50 – WAR AND NATIONAL DEFENSE. CHAPTER 15 - NATIONAL SECURITY SUBCHAPTER I - COORDINATION FOR NATIONAL SECURITY. Sec. 404a - Annual national security strategy report</p> <p>(a) Transmittal to Congress</p> <p>(1) The President shall transmit to Congress each year a comprehensive report on the national security strategy of the United States (hereinafter in this section referred to as a “national security strategy report”).</p> <p>(2) The national security strategy report for any year shall be transmitted on the date on which the President submits to Congress the budget for the next fiscal year under section 1105 of title 31.</p> <p>(3) Not later than 150 days after the date on which a new President takes office, the President shall transmit to Congress a national security strategy report under this section. That report shall be in addition to the report for that year transmitted at the time specified in paragraph (2).</p> <p>(b) Contents</p> <p>Each national security strategy report shall set forth the national security strategy of the United States and shall include a comprehensive description and discussion of the following:</p> <p>(1) The worldwide interests, goals, and objectives of the United States that are vital to the national security of the United States.</p> <p>(2) The foreign policy, worldwide commitments, and national defense capabilities of the United States necessary to deter aggression and to implement the national security strategy of the United States.</p> <p>(3) The proposed short-term and long-term uses of the political, economic, military, and other elements of the national power of the United States to protect or promote the interests and achieve the goals and objectives referred to in paragraph (1).</p> <p>(4) The adequacy of the capabilities of the United States to carry out the national security strategy of the United States, including an evaluation of the balance among the capabilities of all elements of the national power of the United States to support the implementation of the national security strategy.</p> <p>(5) Such other information as may be necessary to help inform Congress on matters relating to the national security strategy of the United States.</p> <p>(c) Classified and unclassified form</p> <p>Each national security strategy report shall be transmitted in both a classified and an unclassified form.</p>
--

Fonte: ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Title 50, Chapter 15, Subchapter I: § 404a Annual National Security Strategy Report.

Antes de prosseguirmos, faz-se necessário esclarecer o que abrange o significado de Estratégia. Segundo Clausewitz (1996), a condução da guerra consiste no planejamento e na condução da luta. A luta consiste em um número maior ou menor de atos isolados, cada um

¹⁶ ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Title 50, Chapter 15, Subchapter I: § 404a Annual National Security Strategy Report. Disponível em: <<http://www.law.cornell.edu/uscode/text/50/404a>> Acesso em: jan. 2013..

deles completos em si mesmos, os quais são denominados como engajamentos. A estratégia, nesse sentido, se refere à utilização desses engajamentos para servir o propósito da guerra, sendo que seus fins são estendidos à condução da paz no pós-conflito, de modo que ela seja vantajosa ao lado que a impõe.

Para o general francês André Beaufre, estratégia é entendida como a arte que permite, independentemente de qualquer técnica, dominar os problemas que coloca em si todo o duelo, justamente para permitir empregar as técnicas com o máximo de eficácia. Nesse sentido, ela se torna a “arte das dialéticas das vontades, empregando a força para resolver seus conflitos” (BEAUFRE, 1966, p.18). Essa ideia é mais bem compreendida definindo-se a finalidade da estratégia, que para o autor, seria convencer o inimigo de que engajar-se ou permanecer na luta é inútil.

Já Bonanate (2001) define estratégia como a técnica da condução da guerra em geral, referindo-se não tanto ao confronto direto com o inimigo (o que é estudado pela tática), mas sim aos objetivos globais que o conflito pretende alcançar. Segundo o autor, o pensamento estratégico representa o universo ao qual o cálculo racional das perspectivas bélicas está entregue, primeiro, no que diz respeito ao abastecimento e depois, à maneira de conduzir as operações. A partir disto, Bonanate deduz que a estratégia é uma atividade não apenas de guerra, mas também de paz, representando, em razão disso, a síntese mais adequada dos dois momentos.

O dicionário de termos militares do Departamento de Defesa define estratégia como “uma ideia ou um conjunto de ideias prudentes para empregar os instrumentos do poder nacional de forma sincronizada e integrada para alcançar objetivos de teatros nacionais e/ou multinacionais” (DEPARTMENT OF DEFENSE, 2011, p.350). Como podemos perceber, esta definição não limita a estratégia apenas aos momentos de conflito, o que a aproxima das compreensões de Clausewitz (1996) e Bonanate (2001). Por sua vez, nesse mesmo dicionário (2001, p.252), o termo “segurança nacional” abrange em sua definição tanto a defesa quanto as relações exteriores dos Estados Unidos. A segurança nacional seria satisfeita quando o país possuísse: a) uma vantagem militar ou de defesa sobre qualquer nação estrangeira ou grupo de nações, b) uma posição favorável nas relações internacionais, ou c) uma postura de defesa capaz de resistir com sucesso à ação hostil ou destrutiva de dentro ou de fora, ostensiva ou disfarçada.

Finalmente, a união do termo “estratégia” com “segurança nacional”, da qual resulta a expressão “estratégia de segurança nacional” encontra naquele dicionário a seguinte definição: “documento aprovado pelo Presidente dos Estados Unidos para o desenvolvimento,

aplicação e coordenação dos instrumentos de poder nacional para alcançar os objetivos que contribuem para a segurança nacional” (DEPARTMENT OF DEFENSE, 2011, p.253).

Compreendida nesses termos, a Estratégia de Segurança Nacional estadunidense serve para três propósitos principais. Em primeiro lugar, constitui um documento de comunicação estratégica. Em segundo, é um documento unificador para o Poder Executivo. Em terceiro, serve como declaração fundamental da agenda do presidente. Como documento de comunicação estratégica o relatório de segurança nacional é projetado para atender a duas finalidades principais.

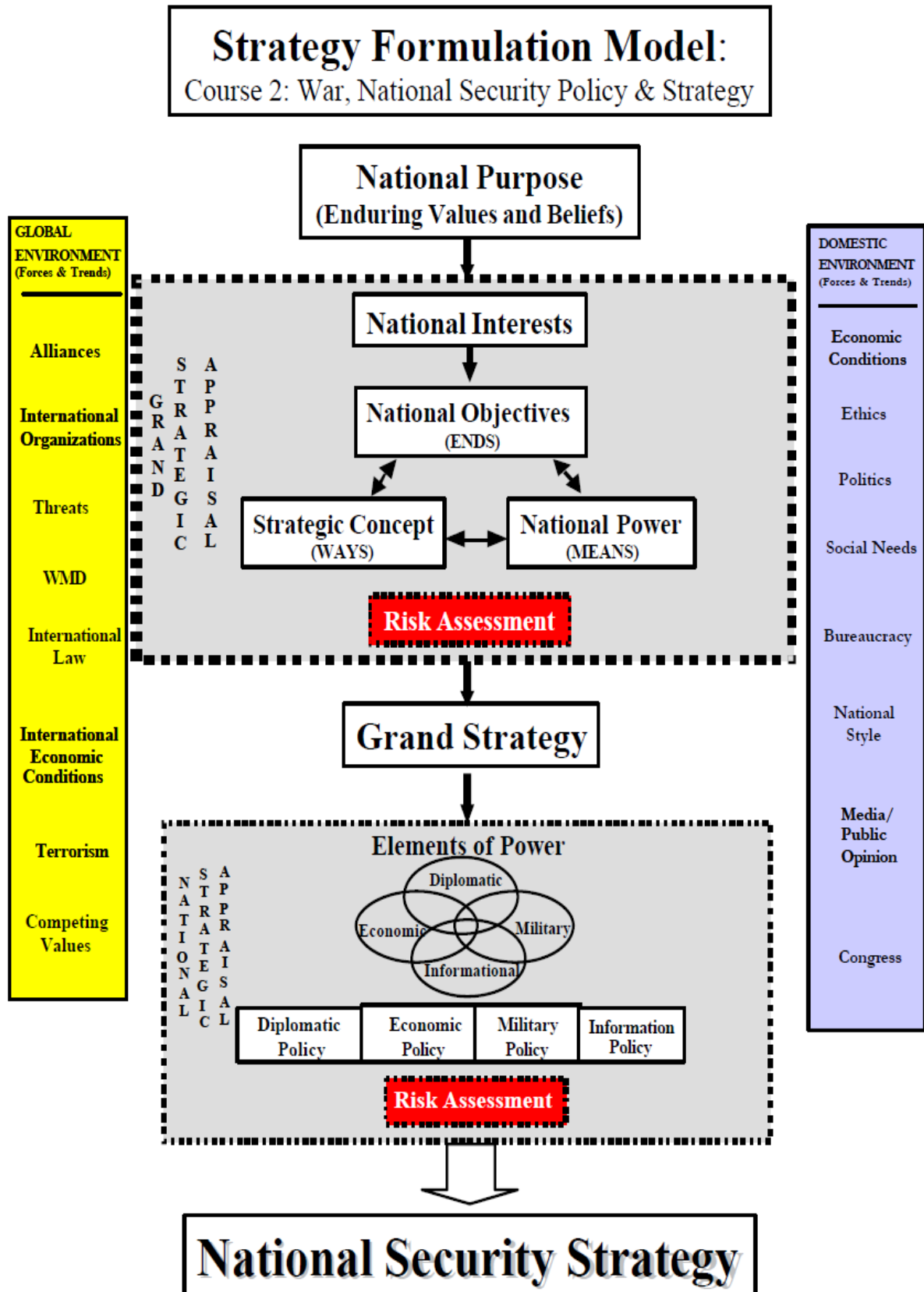
A primeira delas seria a de comunicar uma grande estratégia para o Congresso. Esta estratégia deveria fornecer a base para o desenvolvimento de um entendimento comum entre os Poderes Executivo e Legislativo no ambiente estratégico, a intenção do governo, a base para determinar a alocação de recursos nacionais e os usos dos elementos do poder nacional para atingir as metas e objetivos dos Estados Unidos. Já a segunda finalidade seria a de comunicar a direção da política dos EUA a uma grande variedade de públicos nacionais e internacionais. Audiências internacionais incluem: aliados, amigos, nações neutras, assim como adversários existentes e potenciais. Público interno inclui: partidários e adversários políticos, todos os vários grupos de interesses especiais, a defesa e a base não-industrial de defesa, bem como o povo americano (SNIDER, 1995; REILLY, 2004).

O primeiro e mais óbvio esforço de cada nova administração é formular e codificar sua abordagem preferencial para a segurança nacional. O modelo de formulação de estratégia do *U.S. Army War College* resume este processo (figura 3), mostrando as várias forças e tendências que tem efeito sobre o Governo dos Estados Unidos¹⁷. O processo global de iniciar, controlar, desenvolver, escrever e publicar a NSS é de propriedade do Assistente do Presidente para Assuntos de Segurança Nacional, que também dirige/conduz a equipe do NSC (BARTOLOTTI, 2004).

Os membros estatutários do NSC são o Presidente dos EUA, o Vice-Presidente e os Secretários de Estado e de Defesa. Pelo estatuto, o diretor da CIA e o presidente do *Joint Chiefs of Staff* são conselheiros. Outros conselheiros, incluindo membros de gabinetes adicionais, tais como o Secretário do Tesouro, podem ser convidados. O Chefe do Poder Executivo preside a reunião, mas o Conselho não precisa convocá-la formalmente. A parte principal da equipe do NSC que lida com a NSS é conhecida como Secretariado Executivo e varia de tamanho e função de administração para administração.

¹⁷ Para uma explicação detalhada dos componentes deste modelo consultar nosso anexo 2.

Figura 3 - Modelo de Formulação de Estratégia segundo a U.S. Army War College.



Fonte: BARTHOLOMEES JR, 2006.

Leach (2010) explica que a equipe do NSC é em grande parte imune a pressão direta do Congresso, pois o Presidente pode reivindicar privilégio executivo para proteger os membros do NSC do exame minucioso do Legislativo. Contudo, mesmo servindo ao Presidente, a equipe do NSC deve permanecer consciente do papel e atribuição do Legislativo, o qual tem poder para moldar o conteúdo de todos os documentos estratégicos de segurança nacional, bem como determinar seu prazo e forma de entrega, confidenciais ou abertos (DOLE, 2008).

Segundo Bartolotto (2004), há várias questões que complicam o processo de desenvolvimento das Estratégias de Segurança Nacional. Primeiro, porque há uma alta rotatividade e injeção de novos e às vezes inexperiente pessoal com predisposições sobre a segurança nacional, nos altos escalões do governo americano, em cada nova administração. Segundo, porque as NSS's expressam a visão estratégica dos Estados Unidos para o mundo e as suas prioridades diplomáticas, econômicas e militares. Terceiro, porque cada nova administração tenta colocar sua própria marca na NSS. Por fim, porque a atmosfera de operação em que a NSS é preparada envolve um processo político intenso e contraditório.

Este ambiente contraditório existe porque o Poder Executivo deve comunicar a sua visão estratégica para o Congresso e círculos eleitorais numerosos (legitimando assim a sua lógica orçamentária), realizando a transição de promessas de campanha para a governança (política externa, em particular), e tentando estabelecer a agenda global do presidente enquanto, ao mesmo tempo, prepara-se para elaborar o Discurso do Estado da União.

De acordo com Reilly (2004), enquanto documento unificador para o Poder Executivo, a estratégia de segurança é projetada para criar um consenso interno sobre a estratégia externa de defesa, diplomacia e economia. Este consenso é, teoricamente, realizado através do Conselho de Segurança Nacional e dos processos interagências, onde o relatório é desenvolvido e aprovado. Independentemente do estilo do Presidente e das estruturas desenvolvidas para a gestão da política de segurança nacional, afirma Marcella (2010), o processo interagências executa as mesmas funções básicas: identifica os problemas e questões políticas, formula opções, levanta questões ao nível apropriado para as decisões, toma decisões quando necessário e supervisiona a implementação das decisões através dos departamentos executivos.

Como declaração fundamental da agenda global do Presidente, o relatório anual de segurança nacional representa, segundo Marcella (2010) a pedra angular da direção estratégica de uma administração, abrangendo a alocação de recursos nacionais e os usos dos elementos do poder nacional para proteger o interesse nacional e conduzir à realização das

metas e objetivos, nacionais e mundiais, dos Estados Unidos. A NSS é aguardada com grande expectativa, embora não com a mesma intensidade em todos os departamentos, por ser um indicador da direção de uma administração em matéria de segurança nacional e política externa.

Desde que o *Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act* entrou em vigor em 1986, os presidentes americanos submeteram ao Congresso quinze edições do documento “Estratégia de Segurança Nacional”, sendo duas vezes no governo de Ronald Reagan (1987, 1988), três vezes no governo de George H. W. Bush (1990, 1991, 1993), sete vezes no governo de William Clinton (1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000), duas vezes no governo de George W. Bush (2002, 2006), e uma vez no governo de Barack H. Obama (2010). Neste trabalho analisamos o conteúdo dos documentos formulados pelos três primeiros presidentes citados. Nosso método de análise consistiu-se basicamente em quantificar as unidades de textos referentes aos interesses nacionais americanos presentes em cada um dos documentos que constituiu o nosso *corpus*. Após terem sido identificados, classificamos individualmente cada interesse nacional de acordo com uma das quatro unidades de registro descritas no quadro abaixo:

Quadro 2: Critérios de classificação dos interesses nacionais em unidades de registro

Unidades de Registro	Critérios de Classificação
Defesa da Nação	Menções à integridade da segurança física e independência da nação; à proteção dos cidadãos americanos, bem como de seu modo de vida.
Ordem Mundial Favorável	Menções à solução de conflitos pela via diplomática; ao combate às ameaças a estabilidade regional, à balança de poder.
Bem-estar econômico	Menções ao fortalecimento e competitividade da economia americana; ao acesso dos EUA a mercados estrangeiros; ao bom funcionamento do sistema econômico internacional.
Promoção de Valores	Menções à promoção dos valores democráticos; ao estabelecimento e defesa das instituições democráticas; à garantia das liberdades; aos valores do livre-mercado e livre-concorrência; à proteção dos direitos humanos.

Fonte: Elaboração nossa.

Estas unidades de registro foram criadas tendo como fundamento os quatro interesses nacionais duradouros dos Estados Unidos, conforme descritos por Nuechterlein (2001). Em casos em que o interesse nacional dispunha de elementos de mais de uma unidade de registro optamos por dividir igualmente a frequência de aparição entre as unidades representadas. Não

há um número fixo de interesses nacionais nas Estratégias de Segurança. Há documentos com três, quatro ou cinco interesses apresentados. Dessa forma, para uniformizar a contagem optamos por enumerar a frequência de aparição de cada interesse através do percentual que ele representa em relação ao total de interesses presentes na agenda de cada documento.

Simultaneamente, identificamos as ameaças aos interesses nacionais dos EUA no contexto de cada documento. Depois de identificadas, estas ameaças foram separadas e classificadas em duas unidades de registro: ameaças vitais e ameaças secundárias. Diferentemente do caso dos interesses nacionais, não há contagem de ameaças, sendo seu agrupamento e classificação analisado apenas de modo qualitativo.

Quadro 3: Critérios de classificação das ameaças em unidades de registro

Unidades de Registro	Critérios de Classificação
Ameaças Vitais	Ameaças capazes de colocar em risco a sobrevivência física da nação. Diz respeito a Estados que possuam um arsenal militar e bélico com potencial de destruição. Atores não-estatais como organizações terroristas também fazem parte desta classificação, desde que satisfeitos aqueles requisitos. Em todos os casos, esta classificação depende da percepção que os Estados Unidos têm a respeito do ator em questão.
Ameaças Secundárias	Ameaças capazes de causar graves transtornos pontuais, embora sejam incapazes de por em risco a sobrevivência física da nação. Nesta unidade incluem-se a criminalidade transnacional, os tráficos de pessoas, drogas ilícitas e armas; as guerras civis; os conflitos regionais; o terrorismo transnacional, a degradação ambiental e as epidemias, como a AIDS.

Fonte: Elaboração nossa.

Estes procedimentos metodológicos foram realizados no sentido de satisfazer o objetivo deste trabalho em torno de avaliar se a inexistência de uma ameaça vital à segurança dos Estados Unidos, no período Pós-Guerra Fria, teria levado a uma redefinição de sua agenda de interesses nacionais. A seguir, apresentamos os dados coletados nas Estratégias de Segurança Nacional com aquele intuito. Os documentos foram agrupados em torno de cada mandato presidencial correspondente.

4.2.1. O Governo Reagan (1981-1989)

Eleito presidente pela primeira vez em 1980, Ronald Wilson Reagan prometeu recuperar o lugar de fato e de direito dos Estados Unidos no mundo. De acordo com Pecequilo

(2003), a política externa de Reagan pode ser dividida em dois momentos distintos. No primeiro mandato, entre 1981 e 1985 houve a retomada incondicional da disputa com a União Soviética na fase da confrontação renovada. Já no segundo, de 1985 a 1989, ocorreu a instauração de um relacionamento mais cooperativo com os soviéticos.

Em relação ao primeiro momento, a prioridade de Reagan era reverter os ganhos políticos e militares da URSS, forçando o seu recuo. A lógica desta prioridade repousava na constatação de que os comunistas haviam aumentado seu poder nos anos 1970 e que haviam chegado a um impasse em sua expansão. Desse modo, Reagan acreditava que seria possível minar as bases de sustentação soviéticas e reverter seus ganhos adquiridos. A chave da disputa com os soviéticos eram os conflitos de baixa intensidade em curso na América Central, que eram enquadrados exclusivamente na lógica leste-oeste. Em suma, para Pecequillo (2003), as ações de Reagan capitalizaram um momento de convergência de diversos fatores que estavam contribuindo para o desgaste do império soviético, dentre eles a ascensão de Gorbachev ao poder, o que acabou forçando a revisão da própria política externa americana.

Enquanto iniciava-se nos Estados Unidos em 1985 o segundo mandato de Reagan, poucos meses depois, na União Soviética, Mikhail Gorbachev assumia o posto de secretário-geral do Partido Comunista Soviético. As propostas de reforma política e econômica promovidas por Gorbachev, a *glasnost* e a *perestroika*, tentavam indicar que a União Soviética estava assumindo uma nova postura no sistema, principalmente com relação aos EUA, demonstrando maior disposição para o diálogo. Nos anos seguintes esta disposição dos soviéticos seria reforçada, por meio do lançamento do “Novo pensamento” e do anúncio, na Europa, da redução unilateral das forças convencionais soviéticas.

Durante o segundo mandato de Reagan ocorreram também as mudanças mais significativas em relação à organização e coordenação da Segurança Nacional estadunidense desde 1947. De acordo com Haggins (2008), Reagan esperava corrigir o que foi percebido como uma estrutura de defesa paroquial que, na realidade, incentivava a promoção de interesses individuais sobre o interesse nacional. Acrescenta ainda que o estabelecimento do controle civil sobre os militares e a centralização da autoridade militar americana operacional no âmbito do presidente do *Joint Chiefs of Staff* foram as marcas dessa reorganização.

Como vimos, entre as mudanças instituídas pelo *Goldwater-Nicholson Act* está a formulação anual, pelo Executivo, de uma nova estratégia de segurança nacional, expressando os interesses, objetivos e aspirações dos EUA no mundo. Em 1987 foi editada a primeira estratégia, “após seis anos de esforços concentrados do presidente, congresso e do povo americano”, conforme destaca o próprio documento formulado para aquele ano. Desde a

primeira edição da NSS, os americanos procuraram demonstrar as motivações que as norteiam, enfatizando a perseguição eficaz de interesses nacionais:

This National Security Strategy Report builds on the efforts of the Administration, Congress, and the American people over the past six years. But any strategy document is only a guide. To be effective, it must be firmly rooted in broad national interests and objectives, supported by an adequate commitment of resources, and integrate all relevant facets of national power to achieve our national objectives. It must provide a framework within which more specific and detailed objectives can be identified by those executive branch agencies charged with stewardship over various elements of the nation's power. And it must guide the creation of specific plans for attainment of those more detailed objectives (THE WHITE HOUSE, 1987, p.1).

A busca eficaz de interesses nacionais vai além da concepção estreita que muitos têm do significado de Segurança Nacional. De acordo com o documento de 1988, tradicionalmente, segurança nacional é vista como proteção contra ataques externos. Contudo, o documento adverte que o termo abarcaria muito mais do que a aquisição e aplicação de forças militares. O fundamento desta concepção mais ampla de segurança nacional envolveria então, segundo a estratégia, os valores que os americanos prezam, os quais seriam, por seu turno, traduzidos em termos de objetivos e interesses nacionais:

National Security Strategy must start with the values that we as a nation prize. Last year, in observing the 200th anniversary of our Constitution, we celebrated these values with a sense of rededication - values such as human dignity, personal freedom, individual rights, the pursuit of happiness, peace and prosperity. These are the values that lead us to seek an international order that encourages self-determination, democratic institutions, economic development, and human rights. The ultimate purpose of our National Security Strategy is to protect and advance those values. But, if they are to serve as the basis of a National Security Strategy, these values must be translated into the more concrete terms of national interests and objectives (THE WHITE HOUSE, 1988, p.3).

Enquanto presidente dos Estados Unidos, Ronald Reagan editou duas NSS, sendo a primeira em 1987 e a segunda e última em 1988. Desse modo, ambos os documentos foram elaborados com a Guerra Fria ainda em curso e têm na política de contenção à expansão soviética sua marca principal. A seguir, passaremos à exposição destes documentos. De antemão, podemos afirmar que em relação à promoção de interesses nacionais, as estratégias de 1987 e 1988 trazem agendas muito similares (Quadros 5 e 6). Isto é, os interesses nacionais presentes no documento de 1987 compõem também a agenda de 1988, ocorrendo apenas variações pontuais na descrição dos mesmos, incapazes de alterar seu sentido e classificação. Tendo isto em vista, classificamos os interesses nacionais do documento de 1988 nas mesmas

unidades de registro que seus interesses nacionais correspondentes (semelhantes) presentes na estratégia de 1987. Os resultados foram os seguintes:

Quadro 4: Frequência das U.R. de interesses nacionais nas NSS de 1987 e 1988

Ano	1987		1988	
	Freq. Un.	Freq. %	Freq. Un.	Freq. %
Defesa da nação	1	20%	1	20%
Ordem Mundial Favorável	2	40%	2	40%
Bem-estar econômico	1	20%	1	20%
Promoção de Valores	1	20%	1	20%

Fonte: Elaboração nossa com base nas NSS's de 1987 e 1988.

Como podemos perceber, três das quatro unidades de registro identificadas foram igualmente representadas (20%) em ambos os documentos da administração Reagan. Apenas a unidade “ordem mundial favorável” se sobressaiu, representando 40% das unidades de interesses promovidos nas duas estratégias analisadas. Em relação os objetivos presentes nos documentos, podemos dizer a maior parte deles se concentraram nos interesses nacionais classificados como “defesa da nação” e “ordem mundial favorável”. E é exatamente nessas unidades que ocorreu uma pequena mudança na composição dos objetivos.

Na estratégia de 1987 estão presentes os seguintes objetivos não citados no documento de 1988: “apoiar a formação de associações de Estados amigos aos interesses dos EUA”, “manter a força e a vitalidade das relações dos EUA com aliados”, “auxiliar Estados ameaçados a resistir à agressão ou subversão patrocinada pelos soviéticos” e “forçar a União Soviética a carregar o fardo de suas deficiências econômicas domésticas, a fim de desencorajar excessivos gastos militares e aventureirismo global”. Por sua vez, de particular, o texto de 1988 traz os objetivos “evitar a transferência de tecnologias militares e de recursos críticos para o bloco soviético e para países ou grupos hostis” e “buscar oportunidades de melhorar as relações com a União Soviética em uma base realista e recíproca”.

Estas pequenas alterações na composição dos objetivos vinculados aos interesses nacionais, contudo, em nada diminuíram o alerta americano com relação à União Soviética. Tanto na estratégia de segurança de 1987 quanto na de 1988, os EUA apontaram os soviéticos como a maior ameaça ao país no mundo: “*The most significant threat to U.S. security and national interests is the global challenge posed by the Soviet Union*” (THE WHITE HOUSE, 1987, p.6; 1988, p.5). A respeito desta ameaça, o documento de 1987 ainda acrescenta que a direção estratégica da política externa soviética, em longo prazo, seria clara: “*Motivated by*

the demands of a political system held together and dominated by Marxist-Leninist ideology and the political party which represents it, Moscow seeks to alter the existing international system and establish Soviet global hegemony” (THE WHITE HOUSE, 1987, p.6). Esta percepção acerca da União Soviética continuou presente no documento de 1988. As reformas realizadas pelos líderes soviéticos nos anos oitenta foram vistas pelos americanos, nesse sentido, com um elevado grau de desconfiança:

Despite reforms that the leadership of the Soviet Union has recently undertaken - the significance and durability of which remain unclear - Soviet military power and active diplomacy continue forcefully to challenge our vital interests in many parts of the world (THE WHITE HOUSE, 1988, p.5).

Todavia, ainda na mesma página do referido texto, os americanos admitiam que a União Soviética teria conseguido projetar uma imagem internacional mais favorável a partir destas reformas, tendo este novo estilo de política seu impacto, de modo a colocar um desafio mais novo, contínuo e sofisticado à política ocidental:

Moscow is moving in new directions, offering an array of initiatives, putting old assumptions in doubt, attracting new support internationally, and sometimes placing Western governments on the defensive. This poses a new, continuing, and more sophisticated challenge to Western policy. Whether recent changes constitute a real opportunity for more fundamental improvements in relations with the Soviet Union remains to be seen. We are open-minded on this score. While recognizing the competitive and predominantly adversarial character of our relationship, we shall maintain a dialogue with the Soviet Union in order to seize opportunities for more constructive relations.

Apesar da disposição dos Estados Unidos em dialogar com a União Soviética, com o intuito de estabelecerem relações mais construtivas, em nada se alterou sua política para os socialistas: *“As we work to find areas for further cooperation, we will continue to judge the Soviets by their actions, rather than their words, and to found our National Security Strategy on a realistic view of Soviet aims and capabilities”* (THE WHITE HOUSE, 1988, Prefácio).

Tanto o documento de 1987 quanto o de 1988 destacaram, nesse sentido, a política da contenção para responder à ameaça soviética. Esta política seria composta de três elementos: 1) Política de defesa americana: baseada no emprego de forças militares, principalmente na Europa e leste asiático para deter e conter a expansão soviética; 2) Política econômica internacional americana: envolvendo programas de recuperação econômica para a Europa Ocidental e Japão e liderança na gestão do sistema monetário global, incentivando acordos regionais de livre-comércio; 3) Política dos EUA para o terceiro mundo: promovendo

assistência econômica e de segurança, as quais também seriam acompanhadas de um componente político profundo, em torno da descolonização, autoafirmação e apoio para a conquista da democracia.

O documento de 1988 ainda destaca que, embora as administrações americanas eleitas desde o fim da Segunda Guerra divergissem a respeito de quais instrumentos do poder nacional - diplomático e informacional, econômico ou militar - deveria receber mais atenção em um determinado momento, em última análise, todas elas, em parceria com seus aliados, teriam trabalhado para evitar que a URSS dominasse grandes concentrações de poder industrial e capacidade humana na Europa Ocidental e Ásia Oriental (THE WHITE HOUSE, 1987, p.3; 1988, p.1).

Mas a União Soviética não seria a única ameaça aos interesses americanos durante a Guerra Fria. O terrorismo internacional, desse modo, é apontado no documento de 1987 como uma ameaça de natureza traiçoeira e crescente em escopo, que estaria se tornando cada vez mais frequente, indiscriminada, além de ser patrocinado por Estados. Segundo este mesmo relatório, haveria uma evidência conclusiva da relação entre a União Soviética e o crescimento do terrorismo em todo o mundo:

Even though the Soviet Union does not have direct control over most of the terrorist groups, it supplies massive amounts of arms, money, and advisory assistance to revolutionary forces engaged in terrorist activities. The Soviets attempt to disguise such support by using middle men-radical governments such as Cuba, North Korea, Nicaragua, Syria, and Libya, which deal directly with radical terrorists and insurgents. Whether Moscow is providing support directly or indirectly, the ultimate targets of radical terrorism are the United States, Western Europe, Japan, and other moderate, pro-Western governments (THE WHITE HOUSE, 1987, p.6).

O documento de 1987 enfatiza ainda que o terrorismo ataca diretamente os valores democráticos dos EUA, prejudicando seus esforços diplomáticos para soluções pacíficas de conflitos, e corroendo os alicerces das sociedades civilizadas. Por estes motivos, a luta contra o terrorismo, seria efetivamente, um objetivo de segurança nacional importante dos Estados Unidos. Já no documento de 1988 a menção ao terrorismo aparece de forma mais tímida e localizada, focada apenas nos conflitos do Oriente Médio:

Free World interests in the Middle East are seriously threatened by the protracted war between Iran and Iraq, and by Iran's drive to become the dominant power in the region (...) The aggressive radical regime in Iran persists in threatening its neighbors which are friends of the United States with military force, and through terrorism and subversion. Its terrorist surrogates in Lebanon fuel the anarchy in that stricken country, while Iran advertises its willingness to use terrorism against United States personnel

and facilities in the Middle East and elsewhere (THE WHITE HOUSE, 1988, p.5).

Além do terrorismo internacional e das ambições expansionistas da União Soviética, haveria ainda outro conjunto de ameaças, de menor escala, segundo as NSS de 1987 e 1988, o qual não deveria ser negligenciado sob o risco de danificar seriamente os interesses dos EUA caso não fossem devidamente tratados. Estes incluiriam: nações não-comunistas com governos opressores e ideologias opostas à estadunidense; preocupações econômicas internacionais em torno da enorme dívida mundial, desequilíbrios comerciais e mudanças em vantagem comparativa no sistema econômico global interdependente; explosão demográfica mundial e problemas relacionados de alimentos, água e pobreza; violações dos direitos humanos (THE WHITE HOUSE, 1987, p.7); proliferação de armas nucleares; tráfico de drogas; (THE WHITE HOUSE, 1987; 1988, p.5); conflitos regionais e de baixa intensidade; movimentos político-religiosos radicais; problemas de instabilidade, sucessão e desenvolvimento econômico em aliados dos EUA (THE WHITE HOUSE, 1988).

Tendo como base nossos critérios de classificação previamente estabelecidos, identificamos nos documentos de 1987 e 1988 a União Soviética como sendo a única ameaça vital à segurança física dos Estados Unidos. A ênfase dada à ofensiva soviética no texto (“*the most significant threat*”) embasa esta nossa percepção. Em relação ao terrorismo internacional, embora tenha sido apontado como uma ameaça importante e crescente, optamos por classificá-lo no conjunto de ameaças secundárias. Isto porque, ao menos no documento de 1988, não fica clara a percepção de que ele poderia ameaçar diretamente a sobrevivência física dos EUA. Pelo contrário, são feitas menções a utilização do terrorismo em conflitos regionais, com implicações indiretas aos EUA (THE WHITE HOUSE, 1988).

Já em relação à estratégia de 1987, embora se aventasse a possibilidade de que o terrorismo estivesse sendo patrocinado pela União Soviética ao redor do mundo, sendo um dos alvos destas ações os EUA, não fica clara a concretização desta ameaça como vital somente pela análise textual. As demais ameaças apresentadas em ambos os documentos também foram classificadas como secundárias, pois não satisfizeram a condição de por em risco diretamente a sobrevivência dos Estados Unidos.

Segundo Don M. Snider (1995), que trabalhou como membro da equipe do Conselho de Segurança Nacional responsável pela elaboração da NSS de 1988, o documento de 1987 conteria uma forte ênfase em instrumentos militares de poder, quase à exclusão dos outros.

Quadro 5: A agenda de Interesses Nacionais e objetivos presente na NSS de 1987.

Interesses Nacionais	Objetivos
The survival of the United States as a free and independent nation, with its fundamental values and institutions intact.	<ul style="list-style-type: none"> - To deter hostile attack of the United States, its citizens, military forces, or allies and to defeat attack if deterrence fails. - To maintain the strength and vitality of U.S. alliance relationships. - To deal effectively with threats to the security of the United States and its citizens short of armed conflict, including the threat of international terrorism. - To prevent the spread of nuclear weapons. - To reduce over the long term our reliance on nuclear weapons by strengthening our conventional forces, pursuing equitable and verifiable arms control agreements, and developing technologies for strategic defense. - To assure unimpeded U.S. access to the oceans and space. - To prevent the domination of the Eurasian landmass by the USSR (or any other hostile power, or coalition of powers). - To force the Soviet Union to bear the brunt of its domestic economic shortcomings in order to discourage excessive Soviet military expenditures and global adventurism. - To foster closer relations with the People's Republic of China.
A healthy and growing U.S. economy.	<ul style="list-style-type: none"> - To promote a strong, prosperous and competitive U.S. economy, in the context of a stable and growing world economy. - To ensure U.S. access to foreign markets, and to ensure the United States and its allies and friends access to foreign energy and mineral resources. - To promote a well-functioning international economic system with minimal distortions to trade and investment, stable currencies, and broadly agreed and respected rules for managing and resolving differences.
The growth of freedom, democratic institutions, and free market economies throughout the world, linked by a fair and open international trading system.	<ul style="list-style-type: none"> - To promote the growth of national independence and free institutions throughout the world. - To encourage and support aid, trade, and investment programs that promote economic development and the growth of free and humane social and political orders in the Third World. - To encourage liberalizing tendencies within the Soviet Union and its client states.
A stable and secure world, free of major threats to U.S. interests.	<ul style="list-style-type: none"> - To maintain stable global and regional military balances vis-a-vis the USSR and states aligned with it. - To aid threatened states in resisting Soviet or Soviet-sponsored subversion or aggression. - To eliminate, where possible, the root causes of regional instabilities which create the risk of major war. - To neutralize the efforts of the Soviet Union to increase its influence in the world and weaken the links between the USSR and its client states in the Third World. - To aid in combatting threats to the stability of friendly governments and institutions from insurgencies, state-sponsored terrorism and the international trafficking of illicit drugs.
The health and vigor of U.S. alliance relationships.	<ul style="list-style-type: none"> - To support the formation of associations of states friendly to U.S. interests using the full range of diplomatic, political, economic, and informational efforts. - To make major international institutions more effective in promoting peace, world order and political, economic and social progress. - To explore the possibility of improved relations with those nations hostile to us in order to reduce the chance of future conflict. - To strengthen U.S. influence throughout the world.

Fonte: THE WHITE HOUSE, 1987.

Quadro 6: A agenda de Interesses Nacionais e objetivos presente na NSS de 1988.

Interesses Nacionais	Objetivos
The survival of the United States as a free and independent nation, with its fundamental values intact and its institutions and people secure.	<ul style="list-style-type: none"> - To deter hostile attack of the United States, its citizens, military forces, or allies and to defeat attack if deterrence fails. - To deal effectively with threats to the security of the United States and its citizens short of armed conflict, including the threat of international terrorism. - To prevent the domination of the Eurasian landmass by the Soviet Union, or any other hostile power or coalition of powers. - To prevent transfer of militarily critical technologies and resources to the Soviet bloc and hostile countries or groups. - To reduce our reliance on nuclear weapons by strengthening our conventional forces, pursuing equitable and verifiable arms control agreements and developing technologies for strategic defense. - To assure unimpeded U.S. access to the oceans and space. - To foster closer relations with the People's Republic of China. - To prevent the spread of nuclear weapons.
A healthy and growing US economy to provide opportunity for individual prosperity and a resource base for our national endeavors.	<ul style="list-style-type: none"> - To promote a strong, prosperous and competitive U.S. economy, in the context of a stable and growing world economy. - To ensure U.S. access to foreign markets, energy and mineral resources by the United States and its allies and friends. - To promote a well-functioning international economic system with minimal distortions to trade and investment, with stable currencies, and broadly agreed and respected rules for managing and resolving differences.
A stable and secure world, free of major threats to U.S. interests.	<ul style="list-style-type: none"> - To address, where possible, the root causes of regional instabilities which create the risk of war. - To maintain stable regional military balances vis-a-vis the Soviet Union and states aligned with it. - To neutralize the efforts of the Soviet Union to increase its influence in the world, and to weaken the links between the Soviets and their client states in the Third World. - To aid in combatting threats to the stability of friendly governments and institutions from insurgencies, state-sponsored terrorism and the international trafficking of illicit drugs.
The growth of freedom, democratic institutions, and free market economies throughout the world, linked by a fair and open international trading system.	<ul style="list-style-type: none"> - To promote national independence and the growth of free institutions worldwide. - To encourage and support aid, trade, and investment programs that promote economic development and the growth of free and humane social and political orders in the Third World. - To encourage liberalizing tendencies within the Soviet Union and its client states.
Healthy and vigorous alliance relationships.	<ul style="list-style-type: none"> - To make major international institutions more effective in promoting peace, world order and political, economic and social progress. - To seek opportunities to improve relations with the Soviet Union on a realistic and reciprocal basis. - To improve relations with other nations hostile to us in order to reduce the chance of future conflict. - To strengthen U.S. influence throughout the world.

Fonte: THE WHITE HOUSE, 1988.

Snider (1995) entende que, tomado como um todo, o documento retrataria uma abordagem estratégica global para lidar com a União Soviética. Ele ainda salienta que duas principais alterações foram introduzidas na estratégia de 1988. A primeira mudança teria sido

ênfatisar todos os elementos do poder nacional em uma estratégia integrada, especialmente com relação ao elemento econômico, que mal havia sido discutido no relatório anterior. Este ajustamento teria levado a uma segunda mudança, em torno de apresentar estratégias distintas para cada uma das regiões do mundo com uma integração dos diferentes instrumentos de poder.

Chegando a conclusão semelhante a de Snider, Reilly (2004) acrescenta que essas duas alterações foram suficientes para que o relatório de 1988 atendesse a intenção da Lei Goldwater-Nichols. Em relação ao documento de 1987, o autor entende que este não conseguiu integrar totalmente os outros elementos do poder nacional na equação estratégica e também não deu uma verdadeira perspectiva global devido ao seu foco nos soviéticos. Assim, esta estratégia não teria atendido a intenção de proporcionar uma grande estratégia para os Estados Unidos.

Em suma, as Estratégias de Segurança Nacional publicadas durante o governo Reagan unificaram-se em torno da política de contenção à União Soviética. Isto é demonstrado: 1) pela maior frequência de aparição de interesses nacionais voltados ao estabelecimento de uma ordem mundial favorável aos interesses dos EUA, que somados ao interesse ligado à “defesa da nação” perfazem 60% da agenda de interesses nacionais dos dois documentos analisados; 2) pela consistência e quantidade de objetivos voltados à luta contra a expansão soviética, vinculados àqueles interesses nacionais; e 3) pela constatação nos textos de que a União Soviética seria a maior ameaça aos interesses nacionais americanos no mundo, naquele período.

4.2.2. O Governo Bush (1989-1993)

George H. W. Bush assumiu a presidência dos Estados Unidos em 1989 e governou até 1993. Segundo Snider (1995), as turbulências naturais decorrentes da instalação de uma nova administração e as mudanças em curso no leste europeu atrasaram a elaboração da primeira estratégia de segurança nacional do governo Bush, que foi publicada apenas em 1990. De acordo com Pecequillo (2003), em 1989, as ações da política externa americana estiveram limitadas a acompanhar a distancia as revoluções que se processavam na Europa Oriental, apoiando-as retoricamente. Além da NSS de 1990, outros dois documentos estratégicos foram publicados em 1991 e em 1993, respectivamente.

O período em que Bush governou coincidiu com o momento de crise e decorrente desintegração da União Soviética, que culminou no fim da Guerra Fria. Desse modo, as NSS

publicadas durante seu mandato presidencial captaram o momento de indefinição por qual passavam os Estados Unidos frente às mudanças em curso no sistema internacional. Tanto elementos de continuidade como de mudança estão presentes nesses documentos, assim como a falta de clareza dos EUA acerca do novo contexto que se desenhava. A Estratégia de Segurança Nacional editada em março de 1990 revela as incertezas advindas da crise no mundo comunista, as quais poderiam causar turbulências, retrocessos e novas fontes de instabilidade no sistema internacional. O tom adotado logo no prefácio do documento é o de cautela quanto a este cenário de mudança:

Today, after four decades, the international landscape is marked by change that is breath-taking in its character, dimension, and pace. The familiar moorings of postwar security policy are being loosened by developments that were barely imagined years or even months ago. Yet, our goals and interests remain constant. And, as we look toward — and hope for — a better tomorrow, we must also look to those elements of our past policy that have played a major role in bringing us to where we are today. It is our steadfastness over four decades that has brought us to this moment of historic opportunity.

Devemos atentamente observar que, apesar dos desdobramentos até então quase não imaginados no sistema internacional estarem em curso, o discurso que prevaleceu em relação aos interesses e objetivos nacionais americanos foi o da continuidade e não o da mudança, uma vez que a Casa Branca creditou este momento à constância da política americana durante quatro décadas, motivo pelo qual os EUA deveriam agir com cautela, no intuito de ajudar a moldar uma nova era, com recursos além da contenção.

A Estratégia de Segurança Nacional de 1991, por sua vez, diferentemente do documento de 1990, demonstra menos incerteza em relação ao início de um novo momento no sistema internacional: *“The collapse of Soviet domination in Eastern Europe means that the Cold War is over, its core issue resolved”*. Esta percepção é reforçada no próprio prefácio deste documento, que tem como título *“A New World Order”*. Contudo, prevalece o discurso de que esta nova ordem não estaria consolidada:

A new world order is not a fact; it is an aspiration — and an opportunity. We have within our grasp an extraordinary possibility that few generations have enjoyed — to build a new international system in accordance with our own values and ideals, as old patterns and certainties crumble around us.

Para o governo estadunidense, a construção desta nova ordem passava pelo estabelecimento de uma aliança com outras nações, mas principalmente deveria se estabelecer sob a liderança dos EUA. Assim, os americanos colocavam em pauta a percepção de que além

de proteger seus cidadãos e interesses, deveriam ajudar a criar um novo mundo, em que seus valores fundamentais não apenas sobrevivessem, mas também prosperassem. Como podemos notar, esta nova ordem possuía um forte componente idealista, apesar de não abrir mão da posição e dos interesses norte-americanos.

Segundo Pecequilo (2003), a proposta de uma nova ordem era, implicitamente, sustentada por uma lógica semelhante à do fim da história, isto é, estávamos entrando em um novo mundo, pacífico e cooperativo, no qual não mais existiriam conflitos, devido à convergência de todos os Estados em torno de um conjunto de valores e princípios comuns. Entretanto, sustenta a autora, a suposta ordem acabou não se concretizando, na prática, por uma série de fatores. Em primeiro lugar, os Estados Unidos não investiram esforços ou iniciativas na condução desse novo sistema. Em segundo, além dessa falta de visão e pressão que sofria em relação aos problemas domésticos, Bush foi atropelado pelos próprios acontecimentos internacionais, que fugiram ao controle dos EUA depois do estrondoso sucesso na Guerra do Golfo¹⁸. Mas independentemente de seu estilo ser aprovado ou não, Pecequilo afirma que Bush conseguiu preservar o *status quo* e, dentro dele, a ordem liderada pelos Estados Unidos.

Porém, é interessante observarmos que apesar de a Guerra Fria ter chegado ao seu fim e o início de uma nova ordem ser apontados, quando comparadas com as agendas de interesses nacionais presentes nos documentos do Governo Reagan, notam-se poucas mudanças na composição das agendas de interesses nacionais promovidas nas estratégias de 1990 e 1991. Ademais, comparadas apenas entre si, as agendas de 1990 (Quadro 8) e 1991 (Quadro 9) são muito semelhantes quanto a seus interesses nacionais, exibindo diferenças apenas na composição dos objetivos vinculados a cada um daqueles interesses.

Quadro 7: Frequência das U.R. de interesses nacionais nas NSS de 1990 e 1991.

Ano	1990		1991	
	Freq. Un.	Freq. %	Freq. Un.	Freq. %
Defesa da nação	1	25%	1	25%
Ordem Mundial Favorável	1,5	37,5%	1,5	37,5%
Bem-estar econômico	1	25%	1	25%
Promoção de Valores	0,5	12,5%	0,5	12,5%

Fonte: Elaboração nossa com base nas NSS's de 1990 e 1991.

¹⁸ Um dos primeiros fatores a ser apontado para se questionar a efetividade na nova ordem mundial, segundo Pecequilo (2003), fora o próprio fracasso dos EUA em construir a paz na região. Tendo cumprido apenas o objetivo de retirar as tropas iraquianas do Kuwait, permitiram que Saddam Hussein ficasse no poder e que reconstruísse sua capacidade militar.

Nestes dois documentos, prevaleceu a temática da “ordem mundial favorável” entre os interesses nacionais promovidos (37,5%). Esta foi seguida das temáticas de “defesa da nação” e “bem-estar econômico” – igualmente representadas nas agendas de interesses nacionais: 25% de suas composições –, e da temática de “promoção de valores”: 12,5%. Com respeito aos objetivos vinculados aos interesses nacionais descritos nos dois documentos quase não há mudanças, tanto em relação à quantidade quanto à qualidade dos mesmos. Mais uma vez, podemos notar maior concentração de objetivos nos interesses voltados à “defesa da nação” e “ordem mundial favorável”.

Contudo, estes objetivos não dispunham dos mesmos componentes presentes nos objetivos dos documentos do governo Reagan. Isto é, os textos de 1990 e 1991, apresentam uma nova abordagem para a relação dos EUA com a URSS. Ao invés dos antigos objetivos voltados à contenção do comunismo, as estratégias de Bush focam-se no intuito de encorajar a União Soviética a aderir aos princípios democráticos e de livre-mercado. Em relação aos objetivos das duas estratégias podemos ainda afirmar que, pela primeira vez, o interesse de “defesa da nação” conteve um objetivo de redução do fluxo de drogas ilícitas. De específico, o documento de 1991 contém dois objetivos não presentes no texto de 1990: “promover a contenção dos gastos militares globais e desencorajar aventureirismo militar” (presente no interesse de U.R. “defesa da nação”) e “alcançar soluções internacionais cooperativas para os principais desafios ambientais” (presente no interesse de U.R. “bem-estar econômico”).

Analisados em conjunto, os objetivos vinculados aos interesses nacionais presentes em cada um dos documentos, principalmente no texto de 1991, demonstram que apesar da União Soviética ainda constituir um perigo, embora bem menor que em outros tempos, novos desafios internacionais estavam entrando na agenda de política externa dos Estados Unidos. Na estratégia de 1990 é elogiado o fato de a União Soviética ter dado passos importantes para se aproximar do sistema internacional, depois de setenta anos buscando miná-lo. Em razão disto, os EUA colocaram como um objetivo possível em suas relações com os soviéticos, sua disposição de ir além da contenção e buscar uma integração da URSS no sistema internacional como um parceiro construtivo.

No entanto, o documento ressaltou que teriam permanecido as preocupações dos Estados Unidos com o “formidável poderio militar soviético”, motivo pelo qual os americanos deveriam continuar mantendo modernos sistemas de defesa, de modo a reforçar a dissuasão e melhorar sua segurança (THE WHITE HOUSE, 1990, p.10).

Além do poderio militar soviético, outras fontes de ameaça aos EUA foram observadas na primeira estratégia do governo Bush. Havia um receio de que a erosão da

bipolaridade EUA-URSS poderia permitir e, de certa forma incentivar o crescimento de conflitos no Terceiro Mundo. Entre estas fontes de ameaça estariam: 1) guerras regionais altamente destrutivas, que poderiam ser um perigo ainda maior devido a expansão das forças armadas de potências regionais e da proliferação de armamento avançado; 2) dificuldade de retardar a propagação de armas químicas, biológicas e armas nucleares, juntamente com sistemas de entrega de longo alcance; 3) instabilidade em áreas perturbadas pela pobreza, injustiça, tensão racial, religiosa ou étnica, que poderiam continuar sendo ou não exploradas pelos soviéticos; 4) fanatismo religioso, que poderia continuar a pôr em perigo vidas americanas ou países amigos dos EUA no Oriente Médio; 5) o flagelo do terrorismo e de Estados que o patrocinam; 6) tráfico internacional de drogas ilícitas, cuja estratégia de combate passaria pela redução tanto de sua oferta quanto de sua demanda. Internacionalmente, estaria em pauta atacar a produção de tais drogas e as organizações criminosas multinacionais que possibilitam seu processamento, transporte e distribuição.

Mas as ameaças de natureza militar e, em alguns casos política, não encerram o conjunto de desafios aos interesses nacionais dos EUA contidos na estratégia. Muitos desafios também provêm da economia. Nesse sentido, o documento destaca que entre os desafios estratégicos para as democracias industriais estaria a mudança no equilíbrio de poder econômico e o perigo que as disputas comerciais em uma era de mudança econômica e de ajuste poderiam forçar nos laços políticos e de segurança.

Na Estratégia de Segurança Nacional de 1991 é afirmado que a ameaça de um conflito militar entre os EUA e a URSS seria menor do que em qualquer outro momento após a Segunda Guerra Mundial. É lembrado ainda que com a assinatura do Tratado START, americanos e soviéticos teriam se comprometido a reduzir seus arsenais nucleares estratégicos. No entanto, o documento pondera que o arsenal militar soviético estaria longe de se tornar irrelevante, uma vez que poderia representar uma ameaça potente para um flanco ou região. Dessa forma, a União Soviética ainda representaria uma ameaça aos EUA e à Europa: *“The size and orientation of Soviet military forces must therefore remain critical concerns to the United States and the overall health of the European system will still require a counterweight to Soviet military strength”* (THE WHITE HOUSE, 1991, p.6). Na visão dos americanos, apesar das dificuldades econômicas e políticas, a União Soviética teria continuado a modernização de suas forças estratégicas. Nesse sentido, o documento (1991, p.25) destaca que impedir um ataque nuclear continuaria a ser a prioridade número um de defesa dos Estados Unidos.

Quadro 8: A agenda de Interesses Nacionais e objetivos presente na NSS de 1990.

Interesses Nacionais	Objetivos
<p>The survival of the United States as a free and independent nation, with its fundamental values intact and its institutions and people secure.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - deter any aggression that could threaten its security and, should deterrence fail, repel or defeat military attack and end conflict on terms favorable to the United States, its interests and allies; - deal effectively with threats to the security of the United States and its citizens and interests short of armed conflict, including the threat of international terrorism; - improve strategic stability by pursuing equitable and verifiable arms, control agreements, modernizing our strategic deterrent, developing technologies for strategic defense, and strengthening our conventional capabilities; - encourage greater recognition of the principles of human rights, market incentives, and free elections in the Soviet Union while fostering restraint in Soviet military spending and discouraging Soviet adventurism; - prevent the transfer of militarily critical technologies and resources to hostile countries or groups, especially the spread of weapons of mass destruction and associated high-technology means of delivery; and - reduce the flow of illegal drugs into the United States.
<p>A healthy and growing US economy to ensure opportunity for individual prosperity and a resource base for national endeavors at home and abroad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - promote a strong, prosperous, and competitive U.S. economy; - ensure access to foreign markets, energy, mineral resources, the oceans, and space; - promote an open and expanding international economic system with minimal distortions to trade and investment, stable currencies, and broadly agreed and respected rules for managing and resolving economic disputes.
<p>A stable and secure world, fostering political freedom, human rights, and democratic institutions.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - promote the rule of law and diplomatic solutions to regional conflicts; - maintain stable regional military balances to deter those powers that might seek regional dominance; - support aid, trade, and investment policies that promote economic development and social and political progress; - promote the growth of free, democratic political institutions, as the surest guarantee of both human rights and economic and social progress; and - aid in combatting threats to democratic institutions from aggression, coercion, insurgencies, subversion, terrorism, and illicit drug trafficking.
<p>Healthy, cooperative and politically vigorous relations with allies and friendly nations.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - strengthen and enlarge the commonwealth of free nations that share a commitment to democracy and individual rights; - establish a more balanced partnership with our allies and a greater sharing of global leadership and responsibilities; - support greater economic, political, and defense integration in Western Europe and a closer relationship between the United States and the European Community; - work with our allies in the North Atlantic Alliance and fully utilize the processes of the Conference on Security and Cooperation in Europe to bring about reconciliation, security, and democracy in a Europe whole and free; - make international institutions more effective in promoting peace, world order, and political, economic and social progress.

Fonte: THE WHITE HOUSE, 1990.

Quadro 9: A agenda de Interesses Nacionais e objetivos presente na NSS de 1991.

Interesses Nacionais	Objetivos
<p>The survival of the United States as a free and independent nation, with its fundamental values intact and its institutions and people secure.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - deter any aggression that could threaten the security of the United States and its allies and - should deterrence fail - repel or defeat military attack and end conflict on terms favorable to the U. S., its interests and its allies; - effectively counter threats to the security of the United States and its citizens and interests short of armed conflict, including the threat of international terrorism; - improve stability by pursuing equitable and verifiable arms control agreements, modernizing our strategic deterrent, developing systems capable of defending against limited ballistic-missile strikes, and enhancing appropriate conventional capabilities; - promote democratic change in the Soviet Union, while maintaining firm policies that discourage any temptation to new quests for military advantage; - foster restraint in global military spending and discourage military adventurism; - prevent the transfer of militarily critical technologies and resources to hostile countries or groups, especially the spread of chemical, biological and nuclear weapons and associated high-technology means of delivery; - reduce the flow of illegal drugs into the United States by encouraging reduction in foreign production, combatting international traffickers and reducing demand at home.
<p>A healthy and growing US economy to ensure opportunity for individual prosperity and a resource base for national endeavors at home and abroad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - promote a strong, prosperous and competitive U.S. economy; - ensure access to foreign markets, energy, mineral resources, the oceans and space; - promote an open and expanding international economic system, based on market principles, with minimal distortions to trade and investment, stable currencies, and broadly respected rules for managing and resolving economic disputes; - achieve cooperative international solutions to key environmental challenges, assuring the sustainability and environmental security of the planet as well as growth and opportunity for all.
<p>Healthy, cooperative and politically vigorous relations with allies and friendly nations.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - strengthen and enlarge the commonwealth of free nations that share a commitment to democracy and individual rights; - establish a more balanced partnership with our allies and a greater sharing of global leadership and responsibilities; - strengthen international institutions like the United Nations to make them more effective in promoting peace, world order and political, economic and social progress; - support Western Europe's historic march toward greater economic and political unity, including a European security identity within the Atlantic Alliance, and nurture a closer relationship between the United States and the European Community; - work with our North Atlantic allies to help develop the processes of the Conference on Security and Cooperation in Europe to bring about reconciliation, security and democracy in a Europe whole and free.
<p>A stable and secure world, where political and economic freedom, human rights and democratic institutions flourish.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - maintain stable regional military balances to deter powers that might seek regional dominance; - promote diplomatic solutions to regional disputes; - promote the growth of free, democratic political institutions as the surest guarantors of both human rights and economic and social progress; - aid in combatting threats to democratic institutions from aggression, coercion, insurgencies, subversion, terrorism and illicit drug trafficking; - support aid, trade and investment policies that promote economic development and social and political progress.

Fonte: THE WHITE HOUSE, 1991.

Além da União Soviética, dois outros Estados receberam atenção especial no documento de 1991. Trata-se da Alemanha e do Japão, cujos crescentes papéis no sistema internacional foram celebrados pelos Estados Unidos como resultado do sucesso de sua política exterior Pós-Segunda Guerra. Contudo, a Casa Branca demonstrava receio em relação à competição econômica existente entre estes países e os EUA, afirmando tratar as negociações comerciais com eles com a mesma preocupação estratégica que lidava com as negociações de armas com a União Soviética:

But we frequently find ourselves competitors — sometimes even bitter competitors — in the economic arena. These frictions must be managed if we are to preserve the partnerships that have fostered reconciliation, reassurance, democracy and security in the postwar period. In this sense, ongoing trade negotiations now share some of the strategic importance we have traditionally attached to arms talks with the Soviet Union (THE WHITE HOUSE, 1991, p.6).

Por fim, é demonstrada no documento uma crescente preocupação dos EUA com a proliferação de mísseis, armas nucleares, químicas e biológicas ao redor do mundo, as quais deveriam ser contidas (p.15). Ameaças transnacionais como o terrorismo, o narcotráfico, a AIDS e a degradação ambiental também são lembradas, além dos desafios de natureza humanitária como a recepção de refugiados de conflitos e suporte às vítimas de desastres naturais ou provocados pelo homem (p.17).

Quanto à classificação das ameaças, apesar da mudança substantiva de discurso dos Estados Unidos com relação à União Soviética, principalmente no texto de 1991, devido ao comprometimento dos países em reduzir seus armamentos estratégicos, conforme a assinatura do Tratado START I, em 31 de julho de 1991, teriam permanecido preocupações importantes dos americanos no que diz respeito ao poderio militar soviético, que ainda poderia representar uma ameaça potente para os Estados Unidos e à Europa. Dessa forma, apesar das transformações tanto na política interna quanto na política externa soviética, o país fora considerado até 1991 uma ameaça vital aos EUA. As demais ameaças apresentadas nos documentos de 90 e 91, regionais e transnacionais, de natureza militar, política, econômica, social, religiosa e ambiental, foram classificadas como ameaças secundárias.

Em 1993 o fim do conflito bipolar já era um fato consolidado. Desse modo, a Estratégia de Segurança Nacional publicada no início do ano em questão apresenta inúmeras particularidades em relação às demais estratégias promovidas no governo Bush e Reagan. De acordo com Snider (1995), esta estratégia deveria ter sido publicada em 1992, mas a agenda da campanha presidencial daquele ano, concentrada quase que exclusivamente sobre a

economia doméstica, teria eliminado a utilidade política de uma nova estratégia de segurança naquele momento.

O documento de 1993, o último do governo George H. W. Bush, demonstra mais clareza em relação à nova ordem mundial que se moldava. Tendo a União Soviética se dissolvido, diminuiu drasticamente as fontes de ameaça aos Estados Unidos. Intitulado “*American Leadership for Peaceful Change*”, o prefácio desta edição deu o tom do papel que os Estados Unidos pretendiam assumir no mundo pós-Guerra Fria. O argumento principal do texto postulava que poucas conquistas, tais como a desintegração soviética e o descrédito à ideologia comunista, teriam sido alcançadas no mundo nos últimos anos, sem a liderança dos EUA.

Few of these achievements would have been possible without the leadership of the United States of America. They are testament to our enduring political, moral, economic, and military strength. They are testament to our strategy of containment and deterrence, to the dedication and sacrifice of the brave men and women of our armed forces, to our foreign assistance programs and our diplomacy, and to the support and spirit of the American people. More than anything else, our achievements are testament to the values that define us as a Nation — freedom, compassion, justice, opportunity, the rule of law, and hope. The impoverished, the oppressed, and the weak have always looked to the United States to be strong, to be capable, and to care. Perhaps more than anything else, they have depended on us to lead. And lead we have.

Como podemos perceber, é estabelecida no documento uma ligação entre os resultados alcançados pela política americana e os valores fundamentais da nação. Assim, prevalece no texto a percepção de que com o desgaste da ideologia comunista, os Estados Unidos deveriam levar ao mundo recém-liberto esses mesmos valores que sustentaram sua vitória diante da União Soviética. Seria através da comunhão dos valores de democracia liberal e economia de mercado que os americanos deveriam exercer sua liderança, cujo objetivo primordial passava pela paz: “*Our policy has one overriding goal: real peace — not the illusory and fragile peace maintained by a balance of terror, but an enduring democratic peace based on shared values*” (THE WHITE HOUSE, 1993, Prefácio).

Além de manter intactos seus relacionamentos com as grandes potências europeias e asiáticas e alertar para a necessidade de reforma das estruturas da ordem a fim de readequá-las aos novos desafios do Pós-Guerra Fria, os Estados Unidos tinham como prioridade incentivar a consolidação das revoluções democráticas na Europa Oriental, avançar seus interesses no hemisfério e repudiar a agressão e a intervenção de cunho humanitário (PECEQUILO, 2003).

Esta mesma ênfase nos valores americanos colocada no prefácio da estratégia de segurança de 1993 pode ser observada na composição da agenda de interesses nacionais daquele mesmo documento (Quadro 11), que apresenta uma ruptura tanto em relação às estratégias anteriores de Bush como em relação aos documentos de Reagan. Precisamente, 40% da agenda de interesses nacionais promovidos em 1993 teve como unidade de registro a “promoção de valores”. Em seguida vieram igualmente representadas (20%) as unidades “bem-estar econômico”, “ordem mundial favorável” e “defesa da nação”. Curiosamente, o interesse nacional classificado nesta última unidade foi colocado com um fim acima de todos os outros interesses nacionais e não apresentou objetivos específicos.

Em contrapartida, o interesse classificado como “ordem mundial favorável” foi o que mais contou com objetivos vinculados a ele. As demais unidades apresentaram apenas um objetivo vinculado a cada uma delas. Os objetivos ligados à promoção de valores demonstram o desejo dos Estados Unidos em torno de disseminar os princípios democráticos no leste europeu e na antiga União Soviética, mas simultaneamente deixam claro que a liderança americana também deveria ser acompanhada de soluções multilaterais para problemas específicos ao redor do mundo.

Quadro 10: Frequência das U.R. de interesses nacionais nas NSS de 1993.

Ano	1993	
	Freq. Un.	Freq.%
Defesa da nação	1	20%
Ordem Mundial Favorável	1	20%
Bem-estar econômico	1	20%
Promoção de Valores	2	40%

Fonte: Elaboração nossa com base nas NSS de 1993.

Quanto à existência de ameaças no sistema internacional aos interesses americanos o aspecto mais significativo da estratégia de 1993 é que ela fala em termos de “desafios”. Esta mudança de abordagem é significativa na medida em que demonstra que os perigos existentes naquele contexto não se igualavam ou sequer se aproximavam da percepção de ameaça que os EUA tinham em relação à União Soviética durante a Guerra Fria. Àquela altura os Estados Unidos tinham acabado de sair vitoriosos da Guerra Fria e também da Guerra do Golfo. Apesar disso, o documento (1993, p.1) alerta que o mundo continuaria a ser um lugar perigoso:

While we no longer face the single defining threat which dominated our policy, budgets, force structures, and indeed our fears for forty years, multiple threats to our security still remain. Today's challenges are more complex, ambiguous and diffuse than ever before. They are political, economic, and military; unilateral and multilateral; short-and long-term.

Desse modo, os desafios que enfrentavam os EUA foram divididos na estratégia em três grupos: militares, econômicos e políticos. Evidentemente os maiores perigos aos interesses americanos vêm dos desafios militares, embora nenhum destes se aproxime da antiga ameaça soviética, como havíamos anteriormente afirmado. Estes desafios teriam origem, segundo o documento, em instabilidades regionais. Comporiam esta agenda de desafios: 1) proliferação contínua de avançadas armas convencionais; 2) mísseis balísticos de alcance cada vez maior; 3) armas de destruição em massa; 4) terrorismo e 5) tráfico de drogas internacional.

Economicamente, o desafios seriam: 1) proteger e ampliar mercados abertos e de formidáveis concorrentes econômicos, como o Japão e a Alemanha; 2) poupar e investir mais; 3) inibir a degradação ambiental. Já politicamente, são citados os seguintes desafios: 1) ajudar a garantir o sucesso da transição das democracias recém-emergidas e emergentes na Europa Central e Oriental e na antiga União Soviética; 2) continuar, em parceria com amigos e aliados, a promover o processo de paz no Oriente Médio; 3) encorajar a reforma democrática na China, Coréia do Norte, Vietnã, Laos, e Cuba; 4) ajudar a moldar suas alianças, bem como estruturas regionais e internacionais para lidar com as realidades de hoje e antecipar os desafios de amanhã, criando e mantendo a estabilidade em uma ordem internacional democrática; 5) consolidar a liderança global americana.

Este conjunto de desafios, de natureza difusa e diversificada, evidencia a percepção de que não havia naquele momento ameaças vitais aos Estados Unidos no mundo, prevalecendo uma gama de ameaças secundárias. Podemos também perceber que muitas dessas ameaças elencadas no documento não são levadas em consideração para a construção dos objetivos específicos vinculados aos interesses nacionais. Muito ligados à disseminação dos valores democráticos, à redução de instabilidades regionais e à redução de armamentos estratégicos, estes objetivos deixaram de considerar, de modo mais específico, os desafios advindos do terrorismo e do tráfico de drogas ilícitas, dentre outras ameaças transnacionais que foram o centro de objetivos em outras estratégias.

Para Snider (1995), comparado ao documento de 1991, a NSS de 1993 traz como diferença uma grande ênfase, colocada sobre um objetivo amplo de "paz democrática" e sobre uma absoluta necessidade da liderança americana alcançá-la, mesmo de forma limitada, em

um mundo de crescentes interdependências. O autor argumenta que, ao contrário de todos os relatórios anteriores, este teria sido claramente destinado a documentar as realizações do passado, em vez de apontar para um caminho a se seguir. Ele acrescenta ainda que após doze anos de gestão de política externa e de defesa do país, os republicanos estariam deixando a Casa Branca com a percepção de que a conclusão de suas políticas para a Guerra Fria teria sido notavelmente bem-sucedida.

Quadro 11: A agenda de Interesses Nacionais e objetivos presente na NSS de 1993.

Interesses Nacionais	Objetivos
	Foremost, the United States must ensure its security as a free and independent nation, and the protection of its fundamental values, institutions, and people. This is a sovereign responsibility which we will not abdicate to any other nation or collective organization.
Global and regional stability which encourages peaceful change and progress.	<ul style="list-style-type: none"> - protecting the United States and its citizens from attack; - honoring, strengthening, and extending our historic, treaty and collective defense arrangements; - ensuring that no hostile power is able to dominate or control a region critical to our interests; - working to avoid conflict by reducing sources of regional instability and violence, limiting the proliferation of advanced military technology and weapons of mass destruction, and strengthening civil-military institutions while reducing the economic burdens of military spending.
Open, democratic and representative political systems worldwide.	<ul style="list-style-type: none"> - we should foster open and democratic systems that secure human rights and respect for every citizen, and work to strengthen respect for international norms of conduct. The active promotion of increased political participation, especially now in Eastern Europe and the former Soviet Union, is in our national interest — history teaches that representative governments responsive to their people are least likely to turn to aggression against their neighbors. Democracies also ensure individual civil and human rights, support economic freedom, and promote stability.
An open international trading and economic system which benefits all participants	<ul style="list-style-type: none"> - A global economic system which encourages the free movement of goods, capital and labor is also one which best contributes to our prosperity and to that of others. Steady, non-inflationary economic growth will help reduce social and political tensions, thus contributing to global peace, and will also provide a means for ensuring the health of our environment.
An enduring global faith in America — that it can and will lead in a collective response to the world's crises.	This does not mean that the United States must tackle every international problem as its own, or that we must postpone addressing our own domestic imperatives while we devote attention and resources to international demands. But new democracies need our help to survive and flourish. That does not mean that we can solve their problems or that our solutions should be theirs, but rather that we cannot shirk our responsibility to help. There are limits to what we can or should do — we will have to be selective and discriminate in our global undertakings. But others have responsibilities as well. We also need to encourage the active engagement of our allies and friends. But often these collective efforts will not prove possible unless we take the lead. We cannot ever allow our stated preference for multilateral action to become simply an excuse for American inaction.

Fonte: THE WHITE HOUSE, 1993.

Pecequillo (2003), em análise final da gestão Bush, argumenta que a questão da construção de uma nova ordem sob a liderança dos Estados Unidos era questionada em diversas dimensões: primeiro, quanto à capacidade real de os EUA continuarem liderando;

segundo, se essa era, de fato, uma estratégia adequada ao sistema e se os EUA deveriam continuar correlacionando a sua segurança à do sistema; e, terceiro, como combinar essa estratégia com os recursos que se encontravam disponíveis para o país naquele momento, identificado como de declínio relativo.

A resposta a estas indagações, genericamente, era a avaliação de que os norte-americanos não tinham suficiente clareza em relação aos seus objetivos internacionais, mantendo-se presos à nostalgia da contenção e exercendo sua liderança de maneira inadequada na perseguição de suas prioridades em um mundo renovado e repleto de desafios internos e externos. Ao final da administração Bush, os estadunidenses percebiam-se como uma sociedade decadente, assolada por seus desafios domésticos e despreparada para enfrentar os desafios de um mundo que se revelava cada vez mais perigoso e desconhecido. Todos esses desdobramentos culminaram com a derrota de Bush nas eleições presidenciais de 1992.

Em conjunto, a análise dos documentos estratégicos de 1990, 1991 e 1993 reforçam o argumento de Pecequillo (2003) de que durante a gestão Bush teria prevalecido uma falta de clareza dos Estados Unidos com relação à sua política externa. E esta pode ser constatada na medida em que: 1) embora os acontecimentos no leste europeu apontassem para o fato de que a União Soviética não representaria mais uma ameaça ao “mundo livre”, em seus dois relatórios iniciais, Bush manteve a maior parte dos interesses dos EUA voltados à promoção de uma ordem mundial favorável; 2) simultaneamente à identificação de novas ameaças secundárias, Bush não foi capaz de formular uma estratégia que fosse além da contenção; 3) Bush demorou a afirmar a formação de uma nova ordem mundial, a partir da liderança dos Estados Unidos e, quando o fez, focou-se muito à promoção de valores e aos exemplos de políticas do passado ao invés de apontar uma nova estratégia para o futuro.

4.2.3. O Governo Clinton (1993-2001)

De acordo com Ornstein (1992), a agenda da campanha presidencial de 1992 foi dominada por escândalos pessoais e transgressões institucionais. Em sua visão, um estado de desordem e repulsa marcava a política americana naquele momento, expressando um profundo paradoxo, pois este deveria ser um momento de celebração, devido à derrota do comunismo depois de quatro décadas. Mas ao invés de alegria nas ruas pela vitória na Guerra Fria, os americanos estariam amargamente infelizes diante das falhas nos processos políticos e

econômicos do país e pessimistas em relação ao futuro. Diante deste contexto, com uma plataforma essencialmente doméstica, que tinha como objetivo a recuperação da economia e da sociedade norte-americana, simbolizadas no slogan “é a economia estúpido!”, Bill Clinton venceu as eleições presidenciais de 1992.

Primeiro presidente eleito no Pós-Guerra Fria, Bill Clinton definiu a estratégia dos EUA nos anos 1990 como a estratégia do Engajamento e da Expansão, cujas iniciativas orientavam-se em “moldar o ambiente internacional por intermédio de diplomacia, ajuda internacional, controle de armas, iniciativas de não proliferação e atividades militares para gerar as condições para o cenário ideal desejado” (SHIMABUKURO, 2009, p.38). Diante de um quadro complexo de instabilidades no sistema internacional, marcado por perigos e oportunidades, as quais poderiam ter suas tendências positivas maximizadas a partir de uma atuação mais direcionada (PECEQUILO, 2003), os Estados Unidos identificavam-se como a nação portadora de valores cuja promoção tornava-se fator necessário a um ordenamento mundial orientado para a liberdade e a prosperidade (CONTRERA; LIMA, 2009). Na visão do Secretário de Estado Warren Christopher, essa postura seria justificável "por causa do nosso poder militar e econômico, porque confiam em nós para defender valores universais, existem ocasiões em que só a América pode liderar" (CHRISTOPHER, 1997). Estes valores estão condensados na Estratégia de Segurança Nacional do Governo Clinton:

Secure nations are more likely to support free trade and maintain democratic structures. Free market nations with growing economies and strong and open trade ties are more likely to feel secure and to work toward freedom. And democratic states are less likely to threaten our interests and more likely to cooperate with the United States to meet security threats and promote free trade and sustainable development. These goals are supported by ensuring America remains engaged in the world and by enlarging the community of secure, free market and democratic nations (THE WHITE HOUSE, 1996).

Segundo Pecequilo (2003), a estratégia do engajamento e expansão era composta de quatro prioridades, que retomavam as preocupações mais tradicionais da política externa americana: 1) fortalecer o núcleo principal das democracias de mercado, inclusiva a norte-americana, favorecendo a disseminação dos valores e princípios democráticos para todo o sistema a partir desta comunidade; 2) incentivar, quando possível, a implementação e a consolidação de novas democracias e livres mercados em Estados significativos e importantes; 3) impedir a agressão de Estados hostis à democracia e incentivar a sua liberalização por meio de políticas específicas; 4) perseguir uma agenda humanitária para a melhora das condições de vida em regiões prejudicadas. Posteriormente, criar condições de

vida para que eventualmente essas comunidades possam integrar-se ao sistema pacífica e democraticamente.

Permeadas por um encadeamento entre democracia liberal, economia de mercado e segurança, as Estratégias de Segurança Nacional de Clinton podem ser agrupadas em três conjuntos. O primeiro destes, que inclui os documentos de 1994, 1995 e 1996, é conhecido como *Engagement and Enlargement*. Já o segundo foi nomeado *A National Security Strategy for a New Century*, tendo sido publicado nos anos de 1997, 1998 e 1999. E por fim, em 2000, foi editada a última estratégia da administração Clinton, chamada de *A National Security Strategy for a Global Age*. Mas embora tenham recebido diferentes nomeações, estes três conjuntos de estratégias são guiados pelo mesmo conceito: o engajamento.

A National Security Strategy of Engagement and Enlargement (1994, 1995 e 1996).

As Estratégias de Segurança Nacional publicadas entre 1994 e 1996, conhecidas como “engajamento e expansão”, apesar de sustentarem que a principal ameaça à segurança americana não existia mais, apresentaram o contexto Pós-Guerra Fria como sendo um momento marcado por uma diversidade de perigosos e novos desafios. Ao mesmo tempo, ressaltaram que os EUA dispunham de oportunidades sem paralelo para se tornarem mais seguros e prósperos. Estas oportunidades diziam respeito ao alcance global do poder militar, econômico e valores americanos, conforme demonstra o trecho a seguir:

Our military might is unparalleled. We now have a truly global economy linked by an instantaneous communications network, which offers growing scope for American jobs and American investment. The community of democratic nations is growing, enhancing the prospects for political stability, peaceful conflict resolution and greater dignity and hope for the people of the world. The international community is beginning to act together to address pressing global environmental needs (THE WHITE HOUSE, 1994, 1995, 1996).

Mas apesar do compromisso americano em fazer a diferença no mundo neste novo contexto, os documentos esclarecem que o envolvimento dos EUA deveria ser seletivo, com foco nos desafios mais relevantes para os interesses estadunidenses e onde seus recursos pudessem ser mais bem aplicados. Nesse sentido, foram aventadas as possibilidades de ação: unilateral, quando os interesses dos EUA estivessem diretamente em jogo; em parceria e aliança, quando estes interesses fossem compartilhados por outros; e multilateralmente, quando os interesses estadunidenses fossem mais gerais e os problemas fossem melhor tratados pela comunidade internacional. Em todos os casos, destacam os documentos, a

natureza da resposta dos EUA deveria depender daquilo que melhor servisse aos interesses nacionais americanos de longo prazo. Estes seriam finalmente definidos pelas exigências estadunidenses de segurança: *“Such requirements start with our physical defense and economic well-being. They also include environmental security as well as the security of values achieved through expansion of the community of democratic nations”* (THE WHITE HOUSE, 1994, 1995, 1996).

Os três documentos em questão apresentaram uma agenda comum de interesses nacionais, igualmente dividida em torno das unidades de registro “defesa da nação”, “bem-estar-econômico” e “promoção de valores”. Estes interesses, por sua vez, dispuseram de uma quantidade equilibrada de objetivos a eles vinculados¹⁹. Comparando-se os três documentos, há poucas variações em relação aos objetivos promovidos. Do interesse ligado ao “bem-estar econômico” na agenda de 1996 subtraiu-se o objetivo “parceria com negócios e trabalho”, presente nos dois documentos anteriores. Também no texto de 1996, no interesse nacional classificado como “defesa da nação” foram incluídos os objetivos “luta contra o crime organizado internacional” e “prontidão de emergência à segurança nacional”, não presentes nas agendas das estratégias anteriores.

Ademais, é interessante ressaltarmos que Clinton traz como um de seus objetivos os desafios em torno do meio-ambiente e do desenvolvimento sustentável. Contudo, diferentemente do governo Bush, que vinculou este objetivo ao “bem-estar econômico”, Clinton o apresenta como integrando o interesse voltado à “defesa da nação”. Questões em torno de manter a capacidade de defesa, combater o avanço de armamentos estratégicos, realizar operações de paz, aumentar a competitividade econômica, aumentar o acesso a mercados externos, prover segurança energética, promover desenvolvimento sustentável e promover o alargamento da comunidade de democracias, constituem objetivos presentes nos três documentos analisados.

Em relação à existência de ameaças no sistema internacional à promoção dos interesses americanos, os documentos de 1994, 1995 e 1996 também apresentam agendas muito similares. O principal aspecto que podemos destacar destes documentos é a constatação de que os EUA e o mundo se encontravam em uma nova era, livre dos perigos outrora colocados pela União Soviética, se bem que ainda repleto de antigos e novos desafios, os quais os americanos deveriam enfrentar:

¹⁹ Para uma exposição mais detalhada dos interesses nacionais e objetivos de todas as estratégias de segurança formuladas pelo Governo Clinton, consultar nossos anexos.

A new era is upon us. The Cold War is over. The dissolution of the Soviet empire has radically transformed the security environment facing the United States and our allies. The primary security imperative of the past half century — containing communist expansion while - preventing nuclear war — is gone. We no longer face massive Soviet forces across an East-West divide nor Soviet missiles targeted on the United States and ready to fire. Yet there remains a complex array of new and old security challenges America must meet as we approach a new century (THE WHITE HOUSE, 1994, 1995).

Contudo, a despeito do fim do conflito bipolar é ressaltado nos documentos que incertezas perturbadoras e ameaças claras teriam permanecido. Em relação à possibilidade de ameaças postas por Estados Nacionais, é demonstrado um receio quanto à incerteza do futuro da Rússia e ao regime opressivo que mantinha a China, embora este último país estivesse assumindo um papel econômico e político mais importante nos assuntos globais. Também fora afirmado nestes três documentos que os novos Estados independentes, que substituíram a União Soviética, estariam experimentando dolorosas transições políticas e econômicas, assim como muitas novas democracias da Europa Central e Oriental.

Quadro 12: A agenda de Interesses Nacionais e objetivos presente na NSS de 1994.

Interesses Nacionais	Objetivos
Enhancing Our Security: Taking account of the realities of the post-Cold War era and the new threats, a military capability appropriately sized and postured to meet the diverse needs of our strategy, including the ability, in concert with regional allies, to win two nearly simultaneous major regional conflicts. We will continue to pursue arms control agreements to reduce the danger of nuclear conflict and promote stability.	<ul style="list-style-type: none"> - Maintaining a Strong Defense Capability - Deciding When and How to Employ U.S. Forces - Combatting the Spread and Use of Weapons of Mass Destruction and Missiles - Arms Control - Peace Operations - Strong Intelligence Capabilities - The Environment
Promoting Prosperity at Home: A vigorous and integrated economic policy designed to stimulate global environmentally sound economic growth and free trade and to press for open and equal U.S. access to foreign markets.	<ul style="list-style-type: none"> - Enhancing American Competitiveness - Partnership with Business and Labor - Enhancing Access to Foreign Market - Strengthening Macroeconomic Coordination - Providing for Energy Security - Promoting Sustainable Development Abroad
Promoting Democracy: A framework of democratic enlargement that increases our security by protecting, consolidating and enlarging the community of free market democracies. Our efforts focus on preserving democratic processes in key emerging democratic states including Russia, Ukraine and other new states of the former Soviet Union.	<ul style="list-style-type: none"> - To work with the other democracies of the world and to improve our cooperation with them on security and economic issues. We also seek their support in enlarging the realm of democratic nations. - To help democracy and markets expand and survive in other places where we have the strongest security concerns and where we can make the greatest difference. - The Administration will seek Senate consent to U.S. ratification of international conventions prohibiting discrimination on the basis of race and against women. - We seek to mitigate the contemporary migration and refugee crises, foster long term global cooperation and strengthen involved international institutions.

Fonte: THE WHITE HOUSE, 1994.

Quadro 13: A agenda de Interesses Nacionais e objetivos presente na NSS de 1995.

Interesses Nacionais	Objetivos
Enhancing Our Security: Taking account of the realities of the post-Cold War era and the new threats, a military capability appropriately sized and postured to meet the diverse needs of our strategy, including the ability, in concert with regional allies, to win two nearly simultaneous major regional conflicts. We will continue to pursue arms control agreements to reduce the danger of nuclear, chemical, biological, and conventional conflict and to promote stability.	<ul style="list-style-type: none"> - Maintaining a Strong Defense Capability - Deciding When and How to Employ U.S. Forces - Combating the Spread and Use of Weapons of Mass Destruction and Missiles - Arms Control - Peace Operations - Strong Intelligence Capabilities - The Environment and Sustainable Development
Promoting Prosperity at Home. A vigorous and integrated economic policy designed to stimulate global environmentally sound economic growth and free trade and to press for open and equal U.S. access to foreign markets.	<ul style="list-style-type: none"> - Enhancing American Competitiveness - Partnership with Business and Labor - Enhancing Access to Foreign Market - Strengthening Macroeconomic Coordination - Providing for Energy Security - Promoting Sustainable Development Abroad
Promoting Democracy. A framework of democratic enlargement that increases our security by protecting, consolidating and enlarging the community of free market democracies. Our efforts focus on strengthening democratic processes in key emerging democratic states including Russia, Ukraine and other new states of the former Soviet Union.	<ul style="list-style-type: none"> - To work with the other democracies of the world and to improve our cooperation with them on security and economic issues. We also seek their support in enlarging the realm of democratic nations. - To help democracy and markets expand and survive in other places where we have the strongest security concerns and where we can make the greatest difference. - The Administration will seek Senate consent to U.S. ratification of international conventions prohibiting discrimination on the basis of race and against women. - We seek to mitigate the contemporary migration and refugee crises, foster long term global cooperation and strengthen involved international institutions.

Fonte: THE WHITE HOUSE, 1995.

Mas em relação aos riscos de segurança de natureza militar, o documento dá especial destaque ao combate à proliferação e uso de armas de destruição em massa. Argumenta-se nos textos, que extremistas violentos ameaçariam os processos de paz frágeis, do Oriente Médio à África do Sul. É também ressaltado que estaria havendo, no mundo todo, um ressurgimento do nacionalismo militante, bem como dos conflitos étnicos e religiosos. Na visão dos americanos, isto estaria sendo demonstrado por revoltas na Bósnia, Ruanda e Somália, onde os Estados Unidos participaram de operações de manutenção da paz e missões humanitárias, conforme veremos no capítulo seguinte.

As três estratégias também apontaram a existência de fenômenos transnacionais que estariam desafiando os interesses dos EUA. Entre estes fenômenos é dada especial ênfase ao combate ao 1) terrorismo, ao 2) tráfico de drogas e à 3) degradação ambiental. Também comporia esta agenda o 4) os desafios decorrentes do crescimento rápido da população e dos fluxos de refugiados.

Quadro 14: A agenda de Interesses Nacionais e objetivos presente na NSS de 1996.

Interesses Nacionais	Objetivos
Enhancing Our Security. Taking account of the realities of the new international era with its array of new threats, a military capability appropriately sized and postured to meet the diverse needs of our strategy, including the ability, in concert with regional allies, to win two nearly simultaneous major regional conflicts. We will continue to pursue a combination of diplomatic, economic and defense efforts, including arms control agreements, to reduce the danger of nuclear, chemical, biological and conventional conflict and to promote stability.	<ul style="list-style-type: none"> - Maintaining a Strong Defense Capability - Deciding When and How to Employ U.S. Forces - Combating the Spread and Use of Weapons of Mass Destruction and Missiles - Arms Control - Peace Operations - Strong Intelligence Capabilities - Fighting International Organized Crime - National Security Emergency Preparedness - The Environment and Sustainable Development
Promoting Prosperity at Home. A vigorous and integrated economic policy designed to put our own economic house in order, work toward free and open markets abroad and promote sustainable development.	<ul style="list-style-type: none"> - Enhancing American Competitiveness - Strengthening Macroeconomic Coordination - Enhancing Access to Foreign Market - Providing for Energy Security - Promoting Sustainable Development Abroad
Promoting Democracy. A framework of democratic enlargement that increases our security by protecting, consolidating and enlarging the community of free market democracies. Our efforts focus on strengthening democratic processes in key emerging democratic states including Central and Eastern Europe, Russia, Ukraine and other new independent states of the former Soviet Union.	<ul style="list-style-type: none"> - To work with the other democracies of the world and to improve our cooperation with them on security and economic issues. We also seek their support in enlarging the realm of democratic nations. - To help democracy and markets expand and survive in other places where we have the strongest security concerns and where we can make the greatest difference. - The Administration will seek Senate consent to U.S. ratification of international conventions prohibiting discrimination on the basis of race and against women. - We seek to mitigate the contemporary migration and refugee crises, foster long term global cooperation and strengthen involved international institutions.

Fonte: THE WHITE HOUSE, 1996.

Apesar dos inúmeros desafios à segurança estadunidense elencados nos documentos estratégicos de 1994, 1995 e 1996, não é possível considerar que havia àquele momento uma ameaça vital ao país. Como enfatizado no prefácio desses documentos, o imperativo primário de segurança da última metade do século – conter a expansão comunista e evitar uma guerra nuclear – se foi. Nesse sentido, as ameaças citadas naqueles documentos podem ser consideradas somente como secundárias. Esta percepção é reforçada pelo fato dessas ameaças causarem instabilidades apenas em âmbito regional, seja no continente africano, na península balcânica ou no leste europeu e, desse modo, não causarem implicações negativas diretamente aos Estados Unidos.

Para Reilly (2004), a Estratégia de Segurança de 1994 refletiu uma grande mudança na direção e no pensamento de segurança dos EUA. Neste documento foi fornecida uma descrição da política externa, compromissos em todo o mundo, e capacidades de defesa nacional dos Estados Unidos necessários para dissuadir ameaças de curto prazo e de longo prazo. Por fim, também descreveu o necessário equilíbrio entre os elementos do poder

nacional que permitem alcançar os objetivos de segurança dos EUA. Segundo o autor, em última análise, através da dupla estratégia de diplomacia preventiva e de engajamento seletivo, a estratégia de segurança de 1994, satisfaz a intenção da Lei Goldwater-Nichols, proporcionando uma grande estratégia para os Estados Unidos.

Em contrapartida a esta perspectiva, sustenta Pecequillo (2003) que a maioria das análises argumenta que Clinton, em seu primeiro mandato, não foi capaz de preencher o vácuo estratégico deixado pelo fim da bipolaridade, nem de formular uma grande estratégia para os Estados Unidos. De forma geral, aponta-se o declínio na credibilidade e alcance da liderança estadunidense, uma incompreensão generalizada das realidades do cenário e excessivo intervencionismo para a promoção das democracias. Apesar disto, Clinton teria conseguido reverter a imagem de presidente fraco em questões internacionais que carregava, aproximando-se das propostas republicanas e revertendo o senso comum de que somente esse partido era competente em política externa.

A National Security Strategy for a New Century, 1997, 1998 e 1999

Em 1997, Clinton publicou a primeira edição do documento *A National Security Strategy for a New Century*, que seria editado ainda outras duas vezes, sendo uma em 1998 e outra em 1999. Embora cada edição do documento apresente em seu prefácio um texto singular, podemos apontar como substrato comum destas edições a ênfase colocada sobre os “inigualáveis” poderes militar e econômico e alcance dos valores americanos na entrada do século XXI: “As we enter the twenty-first century, we have an unprecedented opportunity to make our nation safer and more prosperous” (1997); “as we approach the beginning of the 21st century, the United States remains the world’s most powerful force for peace, prosperity and the universal values of democracy and freedom” (1998); “(...) those words have more resonance than ever as we enter the 21st century. America is at the height of its influence and prosperity” (1999).

Contudo, ao mesmo tempo em que são destacadas as oportunidades, poder e influência americana no mundo, é demonstrada nos três textos uma preocupação com os desafios presentes na atualidade (THE WHITE HOUSE, 1997, 1998, 1999), dinamizados pelas forças integrativas da globalização (1998; 1999). Esta preocupação se assentava na percepção de que quando os acontecimentos do outro lado do mundo pudessem afetar profundamente sua segurança e prosperidade, os Estados Unidos deveriam liderar o mundo para proteger seu povo e seu modo de vida (1999). Acima de tudo, salienta Clinton: “*protecting the security of*

our nation - our people, our territory and our way of life - is my foremost mission and constitutional duty” (1997). Podemos também destacar como ponto em comum entre si (1997, 1998 e 1999) e em relação aos documentos anteriores (1994, 1995, 1996) e posteriores (2000), a presença nos textos da estratégia do engajamento:

The United States must lead abroad if we are to be secure at home. We cannot lead abroad unless we devote the necessary resources to military, diplomatic, intelligence and other efforts. We must be prepared and willing to use all appropriate instruments of national power to influence the actions of other states and non-state actors, to provide global leadership, and to remain a reliable security partner for the community of nations that share our interests (THE WHITE HOUSE, 1997; 1998; 1999).

Diferentemente das estratégias anteriores do governo Clinton, os documentos de 1998 e 1999 sugeriram uma classificação dos interesses nacionais estadunidenses em três diferentes categorias: vitais, importantes, humanitários. Contudo, esta classificação não foi utilizada na descrição dos interesses nacionais contidas naqueles documentos. Analisando a composição das agendas de interesses nacionais promovidas nos documentos de 1997, 1998 e 1999, encontramos uma distribuição igual de unidades de registro, assim como ocorreu nas estratégias do “engajamento e expansão”. Mais uma vez os temas de “defesa da nação”, “bem-estar econômico” e “promoção de valores” foram igualmente representados (33,3% de representação cada).

Quadro 15: A agenda de Interesses Nacionais e objetivos presente na NSS de 1997.

Interesses Nacionais	Objetivos
Enhancing Security: To ensure the safety of our nation, the United States will continue its integrated approach to addressing the numerous threats to our interests and preserve a full range of foreign policy tools (...) We will continue pursuing diplomatic, economic, military, arms control, and nonproliferation efforts that promote stability and reduce the danger of nuclear, chemical, biological and conventional conflict.	<ul style="list-style-type: none"> - The Need for Integrated Approaches - Shaping the International Environment - Responding to Crises - Preparing Now for an Uncertain Future - Overarching Capabilities
Promoting Prosperity: The second core objective of our national security strategy is to promote America's prosperity through efforts both at home and abroad.	<ul style="list-style-type: none"> - Enhancing American Competitiveness - Strengthening Macroeconomic Coordination - Providing for Energy Security - Promoting Sustainable Development Abroad
Promoting Democracy: The third core objective of our national security strategy is to promote democracy and human rights.	<ul style="list-style-type: none"> - Emerging Democracies - Adherence to Universal Human Rights and Democratic Principles - Humanitarian Assistance

Fonte: THE WHITE HOUSE, 1997.

Com relação aos objetivos vinculados aos interesses nacionais, comparando-se os três documentos houve algumas mudanças. Os objetivos ligados à “defesa da nação” giraram em torno de moldar o ambiente internacional, de responder a ameaças e crises, de se preparar para um futuro incerto (THE WHITE HOUSE, 1997, 1998, 1999), da necessidade de construir abordagens integradas e dos recursos de inteligência e sistema de defesa de alcance global. Em relação à unidade “promoção de valores” mantiveram-se constantes os objetivos ligados às democracias emergentes, à assistência humanitária e à aderência aos princípios universais de direitos humanos. Quanto ao interesse classificado como “bem-estar econômico” permaneceram-se os mesmos objetivos dos documentos de 1994, 1995 e 1996, com pequenas alterações pontuais em cada ano.

No que diz respeito à existência de ameaças aos EUA, os documentos estratégicos publicados nos anos de 1997, 1998 e 1999, apresentam um conjunto diversificado destas, divididas em categorias agrupadas e muitas vezes entrelaçadas. O número de categorias apresentadas varia em cada um dos textos, mas os documentos publicados nestes três anos apresentaram três categorias de ameaças em comum: 1) Regionais e centradas em Estados – alguns Estados teriam a capacidade de ameaçar os interesses americanos. Em muitos casos, esses Estados também estariam tentando ativamente melhorar suas capacidades ofensivas, o que incluiria esforços para obter armas nucleares, biológicas ou químicas. Em outros casos, nações instáveis, conflitos internos ou Estados fracassados poderiam ameaçar e desestabilizar regiões onde os EUA teriam interesses claros (1997, 1998, 1999). No sudoeste da Ásia, o Iraque e o Irã teriam o potencial de ameaçar seus vizinhos e o livre fluxo de petróleo da região. Já no leste da Ásia, a Coreia do Norte estaria mantendo sua capacidade militar ofensiva em sua fronteira com a Coreia do Sul (1998); 2) Transnacionais – algumas ameaças transcenderiam as fronteiras nacionais, como o terrorismo, o comércio ilegal de drogas, o tráfico ilícito de armas, o crime organizado internacional, migrações de refugiados não controladas e danos ambientais, ameaçando os interesses e cidadãos americanos, direta e indiretamente (1997, 1998, 1999). Neste grupo também se incluiriam ameaças às infraestruturas críticas americanas, como energia elétrica e transporte, que poderiam tomar a forma de um ciber-ataque, além de ataques físicos ou sabotagem (1998, 1999); 3) Armas de Destruição em Massa/Difusão de tecnologias perigosas – as armas de destruição em massa representariam a maior ameaça potencial para a segurança global, pois poderiam cair nas mãos de atores hostis aos interesses dos EUA, o que inclui Estados opositores, terroristas, organizações criminosas internacionais, que poderiam potencialmente empregar armas nucleares, químicas ou biológicas contra povos e governos desprotegidos (1997, 1998, 1999).

Além destas três categorias de ameaças presentes nas três estratégias em tela, os documentos de 1998 e 1999 dispõem de mais outras duas categorias em comum. O documento de 1999 apresenta ainda uma categoria a mais que o documento de 1998. Assim, nestes documentos, estão presentes as seguintes ameaças: 4) Serviço de Inteligência Estrangeiro - esta ameaça mistura adversários de inteligência tradicionais e não-tradicionais, tendo como alvo militares, diplomáticos, segredos tecnológicos, econômicos e comerciais americanos. Alguns serviços de inteligência estrangeiros estariam adotando rapidamente novas tecnologias e métodos inovadores para obter tais segredos, incluindo tentativas de usar a infraestrutura global de informação para ter acesso a informação sensível através da penetração de sistemas de computadores e redes (1998, 1999); 5) Estados Falidos – apesar dos esforços internacionais de prevenção, alguns Estados não seriam capazes de fornecer governança básica, segurança e oportunidades para as suas populações, o que potencialmente seria fonte de conflito interno, migração em massa, fome, doenças epidêmicas, desastres ambientais, assassinatos em massa e agressões contra Estados vizinhos ou grupos étnicos - eventos que poderiam ameaçar a segurança regional e os interesses dos EUA (1998, 1999). Outros Estados, embora possuíssem a capacidade de governar, poderiam sucumbir à retórica inflamada de demagogos que culpam os males de seu país a segmentos religiosos, grupos culturais, raciais ou tribais. Estados que não respeitam os direitos dos seus próprios cidadãos e que toleram ou participam ativamente de abusos de direitos humanos, de limpeza étnica ou atos de genocídio, não só prejudicariam o seu próprio povo, mas poderiam desencadear guerras civis e crises de refugiados (1999); 6) Meio-Ambiente e Saúde – os problemas ambientais e de saúde podem prejudicar o bem-estar dos cidadãos norte-americanos e comprometer a segurança nacional, econômica e interesses humanitários no exterior, por gerações. A este respeito é argumentando que a história tem mostrado que as epidemias internacionais, como a poliomielite, a tuberculose e a AIDS, podem destruir a vida humana em uma escala tão grande quanto qualquer guerra ou ato terrorista já visto, e os encargos resultantes dos sistemas de saúde podem minar avanços duramente conquistados em termos econômicos e desenvolvimento social e contribuir para o fracasso das democracias incipientes: “No futuro, enfrentaremos ameaças potencialmente mais devastadoras se não formos capazes de evitar danos irreparáveis” (THE WHITE HOUSE, 1999).

Quadro 16: A agenda de Interesses Nacionais e objetivos presente na NSS de 1998.

Interesses Nacionais	Objetivos
Enhancing Security at Home and Abroad: Our strategy for enhancing U.S. security recognizes that we face diverse threats requiring integrated approaches to defend the nation, shape the international environment, respond to crises and prepare for an uncertain future.	<ul style="list-style-type: none"> - The Need for Integrated Approaches - Shaping the International Environment - Responding to Threats and Crises - Preparing Now for an Uncertain Future - Overarching Capabilities
Promoting Prosperity: The second core objective of our national security strategy is to promote America's prosperity through efforts at home and abroad.	<ul style="list-style-type: none"> - Strengthening Macroeconomic Coordination - Enhancing American Competitiveness - Enhancing Access to Foreign Markets - Promoting an Open Trading System - Enhanced Export Control - Providing for Energy Security - Promoting Sustainable Development Abroad
Promoting Democracy: The third core objective of our national security strategy is to promote democracy and human rights.	<ul style="list-style-type: none"> - Emerging Democracies - Adherence to Universal Human Rights and Democratic Principles - Humanitarian Activities

Fonte: THE WHITE HOUSE, 1998.

Quadro 17: A agenda de Interesses Nacionais e objetivos presente na NSS de 1999.

Interesses Nacionais	Objetivos
Enhancing Security at Home and Abroad: Our strategy for enhancing U.S. security has three components: shaping the international security environment, responding to threats and crises, and preparing for an uncertain future.	<ul style="list-style-type: none"> - Shaping the International Environment - Responding to Threats and Crises - Preparing for an Uncertain Future
Promoting Prosperity: The second core objective of our national security strategy is to promote America's prosperity through efforts at home and abroad.	<ul style="list-style-type: none"> - Strengthening Financial Coordination - Promoting an Open Trading System - Enhancing American Competitiveness - Providing for Energy Security - Promoting Sustainable Development
Promoting Democracy and Human Rights: The third core objective of our national security strategy is to promote democracy, human rights, and respect for the rule of law.	<ul style="list-style-type: none"> - Emerging Democracies - Adherence to Universal Human Rights and Democratic Principles - Humanitarian Activities

Fonte: THE WHITE HOUSE, 1999.

Dentre os seis conjuntos de ameaças apresentados, nenhum pode ser considerado como uma ameaça concreta e vital à sobrevivência física do país. Apesar de demonstrada uma preocupação maior dos Estados Unidos com a proliferação de “armas de destruição em massa/difusão de tecnologias perigosas”, nenhum ator em especial, seja estatal ou não-estatal, foi apontado nas estratégias como detentor de armas deste porte. Assim sendo, as referências a esta ameaça sempre foram feitas de modo amplo, genérico e condicional. As ameaças regionais, transnacionais, ambientais, de inteligência estrangeira e Estados-falidos, também constituíram àquele momento ameaças secundárias.

A National Security Strategy for a Global Age (2000)

O último documento estratégico do governo Clinton foi intitulado de *A National Security Strategy for a Global Age*, sendo publicado em 2000. Em seu prefácio, descreve o contexto interno e externo percebido pelos norte-americanos na entrada do século XXI. Nesse sentido, destacou o fato de os EUA gozarem de prosperidade recorde, não possuírem divisões internas profundas e nem ameaças imperiosas no exterior. Mas apesar destas “bênçãos”, o documento ressalta que os americanos não acreditavam que sua riqueza e poder sozinhos os protegeriam dos desafios do mundo exterior, devido ao aumento da interdependência:

More than ever, prosperity and security in America depend on prosperity and security around the globe. In this age, America can advance its interests and ideals only by leading efforts to meet common challenges. We must deploy America's financial, diplomatic and military resources to stand up for peace and security, promote global prosperity, and advance democracy and human rights around the world.

Para atingir seus objetivos, os Estados Unidos definem uma estratégia de engajamento, apoiada em três conceitos: moldar o ambiente internacional, responder às ameaças e crises, e se preparar para um futuro incerto. Estes objetivos, segundo o documento, deveriam refletir dois princípios norteadores que influenciam o caráter nacional e legado americano: “proteger nossos interesses nacionais e promover os nossos valores” (Idem, tradução nossa). Estes princípios seriam complementares e estariam presentes na história das nações, conforme aponta o documento (2000, p.4):

Throughout history, all sovereign nations have been guided by protection of their national interests, even if they have defined these interests quite differently. Many countries have also been guided by a desire to advance their values. Few, however, have chosen to advance those values principally through the power of their example instead of the might of their military. Historically, the United States has chosen to let our example be the strongest voice of our values. Both our goals and the policies we pursue to achieve these goals reflect these guiding principles.

Assim como nos documentos de 1998 e 1999, o texto de 2000 explica que os interesses nacionais americanos seriam divididos em três categorias: vitais, importantes e humanitários, embora não use estas categorias para classificar os interesses que apresenta. Mas a promoção de interesses nacionais não teria sido o único fator por trás das várias expressões de determinação nacional americanas, argumenta a Casa Branca, haja vista que as políticas e ações dos Estados Unidos também foram guiadas, desde a independência do país, por seus valores fundamentais, a saber: liberdade política e econômica, respeito aos direitos humanos e ao Estado de direito.

Por conta disto, haveria “momentos em que o nexos de nossos interesses e valores existe em uma combinação irresistível que exige ação - diplomática, econômica ou militar”. Dessa forma, é enfatizado que quando os interesses nacionais americanos estiverem em jogo e tal desafio “ocorrer em conjunto com os desafios moralmente atraentes aos nossos valores, o povo americano espera que seu governo tome medidas” (THE WHITE HOUSE, 2000, p.7). Ao descrever o vínculo existente entre valores e interesses nacionais, a NSS de 2000, do governo Clinton, recupera o argumento histórico – já demonstrado quando da análise das estratégias de Reagan e Bush –, de que os valores americanos fundamentam seus interesses nacionais.

Assim como nos documentos publicados entre 1994 e 1999, a estratégia de segurança nacional de 2000 apresenta uma agenda de interesses nacionais dividida igualmente entre as unidades de registro de “defesa da nação”, “bem-estar econômico” e “promoção de valores”. No que diz respeito aos objetivos vinculados a estes interesses, podemos dizer que eles em nada se alteraram em relação à estratégia de 1999.

Quadro 18: Frequência das U.R. de interesses nacionais nas NSS de 1994 a 2000.

Ano	1994-2000	
	Freq. Un.	Freq.%
Unidade de Registro		
Defesa da nação	1	33,3%
Ordem Mundial Favorável	0	0%
Bem-estar econômico	1	33,3%
Promoção de Valores	1	33,3%

Fonte: Elaboração nossa com base nas NSS's de 1994 a 2000.

Já em relação à existência de desafios aos interesses americanos o documento de 2000 destaca o fato de os Estados Unidos enfrentarem um conjunto de novas ameaças. Globalmente, estas ameaças seriam resultado de fronteiras mais porosas, mudanças rápidas na tecnologia, fluxo maior de informações, e poder potencial destrutivo ao alcance de pequenos Estados, grupos e indivíduos. De acordo com o documento, estas incluiriam: 1) uso potencial e continua proliferação de armas de destruição em massa e seus meios de lançamento; 2) proliferação de armas pequenas e armamento leve; 3) ameaças ao sistema de informação americano/segurança cibernética; 4) contrabando internacional de migrantes e tráfico de pessoas; 5) terrorismo internacional; 6) tráfico de drogas; 7) crime organizado; e 8) degradação ambiental. Para lidar com este conjunto diversificado de ameaças, é argumentado no texto que os Estados Unidos teriam feito grandes progressos na reestruturação de seu

aparato de segurança nacional, utilizando-se de ferramentas diplomáticas, econômicas e militares.

Quadro 19: A agenda de Interesses Nacionais e objetivos presente na NSS de 2000.

Interesses Nacionais	Objetivos
Enhancing Our Security at Home and Abroad: Our strategy for enhancing U.S. security has three principal elements: shaping the international security environment, responding to threats and crises, and preparing for an uncertain future.	<ul style="list-style-type: none"> - Shaping the International Environment - Responding to Threats and Crises - Preparing for an Uncertain Future
Promoting Prosperity: Globalization, which has drawn our economic and security interests closely together, is an inexorable trend in the post-Cold War international system. It is logical, then, for the United States to capture its positive energy and to limit its negative outcomes, where they exist. In doing both we will be able to promote shared prosperity, the second core objective of our national security strategy.	<ul style="list-style-type: none"> - Strengthening Financial Coordination - Promoting an Open Trading System - Enhancing American Competitiveness - Providing for Energy Security - Promoting Sustainable Development
Promoting Democracy and Human Rights: Despite some minor setbacks for a few of the newer democracies in the last several years, the trend continues. Since the success of many of those changes is by no means assured, our strategy must focus on strengthening the commitment and capacity of nations to implement democratic reforms, protect human rights, fight corruption and increase transparency in government.	<ul style="list-style-type: none"> - Emerging Democracies - Adherence to Universal Human Rights and Democratic Principles - Humanitarian Activities

Fonte: THE WHITE HOUSE, 2000.

De acordo com Pecequillo (2003), os últimos anos da administração Clinton foram bastante peculiares, uma vez que o presidente conseguiu imprimir um novo ritmo à suas políticas externa e interna depois de ter se assumido como o “presidente da política doméstica”, sobreviver à revolução conservadora e ao caos global. De um lado, os Estados Unidos consolidaram-se como a nação indispensável no sistema, sustentada por uma economia em expansão constante e aumento da participação no exterior, o que incluiu um uso acentuado da força e do unilateralismo. De outro, o comportamento estadunidense foi percebido como apenas mais um exercício de poder em respostas aos acontecimentos, sem qualquer fundamento estratégico, acusando-se a presidência de continuar dispendendo os recursos do país sem considerar os riscos e custos envolvidos. Em suma, para a autora, no segundo mandato de Clinton, a política externa norte-americana continuava priorizando a construção de uma ordem internacional estável, em que seus interesses pudessem ser maximizados e reproduzidos, consolidando sua liderança em regiões e canais-chave do sistema internacional.

4.2.4. Considerações sobre a Estratégia de Segurança americana

De acordo com Snider (1995) diversas conclusões podem ser tiradas da análise das estratégias de segurança nacional dos governos Reagan, Bush e Clinton. A primeira delas é a de que não existe um consenso global sobre uma grande estratégia para os Estados Unidos. A segunda é a de que não há um planejamento estratégico de longo prazo no governo americano. A terceira é que o desenvolvimento da estratégia de segurança nacional não deve concentrar-se exclusivamente em processos e instituições. Na visão do autor, são as pessoas que realmente definem o caráter das instituições e que fazem os processos serem o que são.

Reilly (2004), por seu turno, em estudo dos documentos daqueles mesmos governos, também aponta a primeira conclusão de Snider. Àquela acrescenta que, desde a primeira edição da NSS, ocorreram várias mudanças fundamentais na direção e no pensamento estratégico americano. Estes ajustes teriam sido impulsionados por mudanças nas administrações, bem como pelas alterações nos ambientes de segurança nacionais e internacionais. Ademais, Reilly conclui que enquanto diferentes administrações fizeram ajustes para as metas e objetivos dos EUA, seus interesses nacionais resistiram ao teste do tempo e permaneceram consistentes, mesmo em face de ambientes de segurança nacionais e internacionais radicalmente diferentes.

Às conclusões já apontadas por Snider (1995) e Reilly (2005), acrescentamos que há nas estratégias de segurança nacional de todo o período estudado um forte componente idealista. Em diferentes momentos e contextos, os presidentes vincularam, naqueles documentos, os valores da sociedade americana aos interesses que promoviam. Recorrentemente, estes valores foram revestidos de um caráter universal e o objetivo dos EUA em torno de disseminá-los foi traduzido em termos de missão. Acreditamos que manter este vínculo seja importante porque fornece aos Estados Unidos um meio de justificar a promoção de seus interesses nacionais no mundo. Notamos também no estudo das NSS's um forte encadeamento entre interesses, objetivos vinculados e existência de ameaças, que pareceu determinar fortemente seus conteúdos e ênfases. Todas estas percepções, bem como as diferenças temáticas na composição das agendas de interesses nacionais em cada governo (Reagan, Bush e Clinton) e contexto (Guerra Fria/Pós-Guerra Fria) serão discutidas no capítulo seguinte.

5. CAPÍTULO 4

OS INTERESSES NACIONAIS DOS ESTADOS UNIDOS NO PÓS-GUERRA FRIA: CONTINUIDADES OU MUDANÇAS?

“We are doing something really terrible to you – we are depriving you of an enemy”.

Georgiy Arbatov²⁰

Neste capítulo retomamos os resultados anteriormente apresentados para discutir a política externa americana frente ao contexto Pós-Guerra Fria. Para satisfazer este intuito, confrontamos as agendas de interesses nacionais promovidas pelos governos de Reagan, Bush e Clinton com as ameaças identificadas nas Estratégias de Segurança e também com dados a respeito dos gastos militares e dos dispêndios dos Estados Unidos com programas de ajuda externa no período por nós analisado.

5.1. O CONTEXTO PÓS-GUERRA FRIA.

Por mais de quarenta anos o conflito sistêmico entre Estados Unidos e União Soviética dominou e definiu a política internacional. Contudo, os processos de reformas internos na União Soviética iniciados por Gorbachev²¹ e a intensificação da liberalização no leste europeu culminaram com o fim da Guerra Fria, sendo este simbolizado pela queda do muro de Berlim em 1989. A estes acontecimentos seguiram-se a assinatura de um tratado de redução de armamentos estratégicos entre americanos e soviéticos e a desintegração da União Soviética em 1991. Os Estados Unidos haviam vencido a Guerra Fria. Mas a ausência de uma contraposição ideológica direta ao capitalismo ocidental não levou ao fim da história, conforme previu inicialmente Fukuyama (1989)²².

²⁰ Conselheiro de Gorbachev, Georgiy Arbatov alertava os americanos sobre os aspectos negativos do fim da Guerra Fria para os Estados Unidos.

²¹ Segundo Jaguaribe (1992), as reformas de Gorbachev foram uma tentativa lúcida, porém atrasada, de evitar o colapso da economia e a desintegração da sociedade soviética. Estas reformas teriam sido determinadas pelo fato de os novos líderes da URSS reconhecerem que o regime esgotara suas potencialidades e sua legitimidade, desde a época de Kruchov, nos anos 1960, e de modo irreparável a partir dos anos 1980.

²² Francis Fukuyama (1989) sustentou a hipótese de que devido ao desaparecimento do desafio representado pelo comunismo ao Ocidente, a história, entendida como a competição ideológica e concreta entre modelos alternativos de sociedade teria chegado ao seu fim em 1989. Aos poucos, as antigas sociedades que desafiavam o modelo ocidental estariam aderindo e sendo voluntariamente incorporadas a ele, de modo que, quando

A intensificação da interdependência e do processo de globalização, somados à emergência de guerras regionais e de conflitos étnicos e religiosos, do Oriente Médio à Europa, anunciaram o início de uma nova era, repleta de desafios internos e externos, tornando insuficiente a estratégia da contenção utilizada durante a Guerra Fria. Como vimos, Huntington (1993; 1997b) sustentou a hipótese de que, neste novo contexto, o conflito entre civilizações suplantaria os outros tipos de conflitos. Para o autor, as relações internacionais, cada vez mais, passariam por um processo de “desocidentalização”, em que as civilizações não-ocidentais seriam atores e não mais objetos.

Mas independentemente da perspectiva que assumiam as análises, o fato é que o contexto Pós-Guerra Fria se apresentou aos Estados Unidos como sendo muito mais complexo que o anterior. Diante de Estados-falidos²³, *rogue-states*²⁴ e ameaças transnacionais, a estratégia da contenção, exitosa durante a Guerra Fria, mostrava-se insuficiente. Para Huntington (1997a), o aspecto mais significativo deste novo momento é que a ausência de uma ameaça vital à segurança americana teria resultado em uma maior dificuldade para os Estados Unidos definirem o seu interesse nacional. Isto ocorreria porque os interesses decorrem da identidade nacional e esta teria ficado sem o “outro” contra quem se compunha e se definia.

Apropriando-se do argumento de Huntington e Buzan (2004, p.17) esclarece que os debates sobre identidade mostram um notável grau de consenso de que a identidade de um “Eu” pode ser definida em relação a um “Outro”. No sistema internacional não falamos de “Eu” em termos de indivíduos, mas sim em termos de atores coletivos, sejam eles Estados, nações, grupos religiosos, etc. Assim, Buzan presume que se a constituição de um “nós” coletivo requer um “outro”, que é externo e diferente, então “nós” não pode ser universal. A lógica “eu-outro” de identidade apontaria, nesse sentido, para um mundo mais realista onde a cooperação em nível global seria difícil, uma vez que a interdependência seria baixa, facilitando o conflito. Por isso o interesse nacional primordial dos Estados deveria ser a segurança da nação. A partir desta lógica relacional, o autor adverte que o “Eu” precisa do “Outro” para manter sua existência, uma vez que a destruição do “Outro” significaria a destruição da identidade do próprio “Eu”.

completado esse processo, não mais haveria conflitos ou oposições de interesse no sistema, uma vez que todos compartilhariam os mesmos valores e ideais.

²³ De acordo com Griffiths, O’Callaghan e Roach (2008), um Estado-falido é um estado que se tornou ingovernável e que carece de legitimidade aos olhos da comunidade internacional. Embora nominalmente soberano este Estado não seria mais capaz de manter-se como uma unidade política e econômica viável.

²⁴ *Rogue-states*, por sua vez, são Estados que regularmente violam os padrões internacionais de comportamento aceitável, constituindo uma ameaça à paz internacional.

Finda a Guerra Fria, o “outro” é eliminado. Diante disto, na visão de Huntington (1997a), o interesse nacional teria sido substituído por interesses de grupos subnacionais no Governo Clinton. Como resultado, interesses comerciais e étnicos teriam prevalecido na agenda de interesses nacionais estadunidense, em detrimento dos interesses ligados à segurança nacional. As políticas e os interesses domésticos inevitavelmente e apropriadamente sempre influenciaram a política externa. Mas o deslocamento de foco do interesse nacional para interesses comerciais e étnicos refletiria, para Huntington, a domesticação da política externa americana.

A visão de que os assuntos relacionados à segurança nacional teriam ficado em segundo plano nas agendas de interesses nacionais promovidas pelos Estados Unidos após o término do conflito bipolar não é partilhada apenas por Huntington. Joseph Nye Jr. (1999), constata a prevalência de interesses humanitários e econômicos sobre outros interesses mais vitais nesse período, como por exemplo, a possibilidade de ascensão de uma China hegemônica, uma “Rússia de Weimar” ou o potencial colapso do sistema internacional de comércio e investimento. A partir da categorização de Perry e Carter (1999) acerca dos riscos à segurança norte-americana, em que são hierarquizadas três listas de prioridades, Nye (1999) discute a predominância de prioridades humanitárias em detrimento das prioridades mais vitais aos Estados Unidos na chamada era da informação. A “Lista A” de prioridades diria respeito às ameaças a sobrevivência dos Estados Unidos, como foi a URSS. A “Lista B” refere-se a ameaças iminentes aos interesses estadunidenses, mas não à sua sobrevivência – como Coreia do Norte e Iraque – e a “Lista C” incluiria importantes contingências que indiretamente afetariam a segurança e ameaçariam os interesses dos EUA – casos de Kosovo, Bósnia, Somália, Ruanda e Haiti.

Nye (1999) entende que crises não vitais como as humanitárias dominaram a atenção do governo estadunidense naquele período em um grau maior do que antes, muitas vezes à custa do desvio de atenção de questões mais estratégicas. Para o autor, a “Lista C” teria se elevado ao primeiro plano de prioridades da política externa norte-americana, devido ao desaparecimento de ameaças vitais após o fim da Guerra Fria e pela sua capacidade de atenção na mídia massiva, a qual tem impacto na opinião pública e na formulação da política externa. Assim, “centrando-se sobre certos conflitos e problemas de direitos humanos, a mídia pressiona os políticos para responder a alguns problemas externos e outros não – por exemplo, Somália, em vez do sul do Sudão em 1992” (NYE, 1999, p.26).

De acordo com Nye (1999), considerados importantes, interesses econômicos e humanitários, não poderiam ser simplesmente ignorados, mas sua promoção deveria seguir

certas regras de prudência. Contudo, a prudência por si só não seria capaz de determinar o interesse nacional na era da informação, mas o autor entende que as consequências fluiriam melhor se os valores e objetivos estivessem relacionados ao poder americano, e se os interesses fossem racionalmente buscados dentro dos limites da prudência. Dessa forma, o debate sobre interesse nacional deveria prestar mais atenção na natureza peculiar do poder americano, devendo estabelecer prioridades estratégicas em conformidade e desenvolver regras prudentes que permitam aos EUA unir suas estratégias, interesses econômicos e humanitários em uma política externa eficaz.

Em sentido semelhante à Huntington e Nye, a então conselheira de política externa do candidato George W. Bush, durante a campanha presidencial de 2000, Condoleezza Rice, em artigo publicado na *Foreign Affairs*, discute a base em que deveria se assentar a promoção de interesses nacionais dos Estados Unidos em um governo republicano. Para Rice (2000), o interesse nacional teria sido substituído por interesses humanitários e por interesses da comunidade internacional no governo Clinton, cuja ansiedade para encontrar soluções multilaterais para problemas globais teria resultado na ratificação de acordos que não são dos interesses dos EUA. Em sua visão, a administração Clinton teria evitado definir prioridades em sua agenda de política externa porque isso teria a vantagem de não deixar margens para críticas. Mas, em uma democracia pluralista como a dos EUA, a ausência de um interesse nacional articulado “ou produz um terreno fértil para aqueles que desejam retirar-se do mundo ou cria um vácuo a ser preenchido pelos grupos provinciais e pelas pressões transitórias”.

Estas análises, contudo, não foram apoiadas em evidências empíricas da promoção dos interesses nacionais através de documentos estratégicos do governo norte-americano. Tendo isto em vista, desenvolvemos nosso trabalho com o objetivo de avaliar, através da análise de conteúdo de suas estratégias, se a inexistência de uma ameaça vital à segurança americana teria levado a uma redefinição de sua agenda de interesses nacionais no período Pós-Guerra Fria. Os resultados desta análise demonstraram que: de 1987 até 1991 prevaleceram em quantidade os interesses por nós identificados na unidade de registro temática “ordem mundial favorável”. Em 1993, particularmente, prevaleceram os interesses identificados como “promoção de valores”, que paradoxalmente, nas duas estratégias anteriores haviam sido os interesses com menor representação. A partir de 1994, nenhuma unidade de interesse prevaleceu sobre as demais, sendo “defesa da nação”, “bem-estar econômico” e “promoção de valores” igualmente representados. Durante todo o período estudado, “defesa da nação” e “bem-estar econômico” tiveram em cada uma das estratégias exatamente a mesma representação, conforme dados do Quadro abaixo:

Quadro 20: Frequência das U.R. de interesses nacionais nas NSS de Reagan, Bush e Clinton.

Ano	1987-1988	1990-1991	1993	1994-2000
Unidade de Registro	Freq. %	Freq. %	Freq. %	Freq. %
Defesa da nação	20%	25%	20%	33,3%
Ordem Mundial Favorável	40%	37,5%	20%	0%
Bem-estar econômico	20%	25%	20%	33,3%
Promoção de Valores	20%	12,5%	40%	33,3%

Fonte: Elaboração nossa com base nas NSS's de 1987, 88, 1990, 91, 93, 94 a 2000.

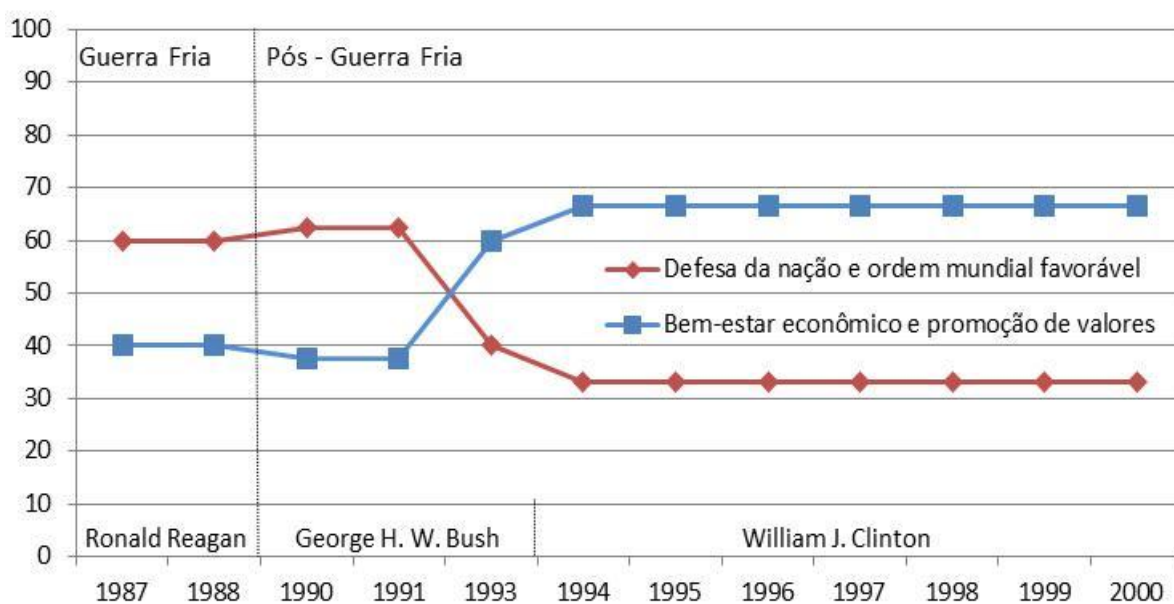
Como podemos notar, de fato há uma redefinição da agenda de interesses nacionais dos Estados Unidos no Pós-Guerra Fria. Contudo, se tomamos como referência o ano de 1989 como marco simbólico do colapso soviético, percebemos que as mudanças nesta agenda não ocorreram de forma tão imediata. Isto é, apenas em 1993 o foco das estratégias vai ser retirado da construção de uma “ordem mundial favorável” aos interesses dos norte-americanos. Isoladamente, todavia, os resultados da quantificação das unidades de registro de interesses nacionais pouco contribuem para elucidar nossos resultados em face da discussão promovida por Huntington (1997a). Tendo isto em vista, para cumprir nosso objetivo, agrupamos as quatro unidades de registro em apenas duas categorias: 1) “defesa da nação e ordem mundial favorável” e 2) “bem-estar econômico e promoção de valores”. Conforme exposto no gráfico abaixo, a frequência combinada das unidades de registro dentro de cada categoria demonstra que os interesses nacionais numericamente mais presentes nas estratégias de segurança editadas após 1993 estiveram menos associados à segurança estadunidense – expressa na categoria “defesa da nação e ordem mundial favorável” – e, por outro lado, mais voltados às temáticas de “bem-estar econômico e promoção de valores”.

Dito isto, é possível apontar processos de continuidades e rupturas em relação à promoção de interesses nacionais nos relatórios de segurança dos governos Reagan, Bush e Clinton. Em suma, quase não há variação no conteúdo das agendas de interesses nacionais promovidas nas estratégias de uma mesma administração, exceção feita ao documento de 1993 do governo Bush, que apresenta uma agenda completamente diferente das anteriores e cujo foco maior é a promoção de valores.

Comparando-se a agenda de governos distintos, é possível apontar tanto processos de continuidade como de mudanças. Os interesses nacionais presentes nos documentos editados por Bush em 1990 e 1991 são praticamente os mesmos das estratégias do governo Reagan. Neste caso, mais uma vez a exceção é feita ao relatório de 1993, que difere tanto dos documentos anteriores como das estratégias de Clinton. A agenda de interesses da administração democrata, aliás, mantém forte apenas a ênfase dada por Bush à “promoção de

valores” no documento de 1993. De resto, rompe completamente com as agendas presentes nos documentos anteriores, inovando ao igualar a representação dos temas relacionados à defesa da nação, bem-estar econômico e promoção de valores.

Gráfico 1: Frequência (em %) de aparição das categorias “defesa da nação e ordem mundial favorável” e “bem-estar econômico e promoção de valores” nas NSS (1987 e 2000).



Fonte: Elaboração nossa.

Assim, podemos concluir que a agenda de interesses nacionais tendeu-se a se manter estável durante um mesmo governo, enquanto processos de rupturas entre governos distintos tenderam-se a ser mais comuns, embora também existissem elementos de continuidade entre estes. Uma tentativa óbvia de explicação para os grandes elementos de continuidade nas agendas de interesses nacionais de Reagan (1987 e 1988) e Bush (1990-1991) está na suposição de que por representarem o mesmo partido (Republicano, no caso) estes presidentes tenderiam a apoiar e promover políticas e interesses comuns. Embora não haja uma literatura consolidada a respeito, ao contrário do que muitos analistas sustentam, não haveria um consenso suprapartidário absoluto a respeito da política externa americana. A repercussão negativa gerada pela Guerra no Vietnã, nesse sentido, é apontada por alguns autores como um ponto de inflexão no consenso bipartidário e também como um marco para o fortalecimento dos canais de participação direta do Congresso americano na condução de sua política exterior (MEERNIK, 1993; LINDSAY, 1994).

Embora a contenção à expansão soviética fosse colocada como uma questão suprapartidária, republicanos e democratas recorrentemente divergiriam sobre as estratégias a

serem adotadas para o sucesso desta política. De acordo com Ornstein (1992), o conflito americano em solo vietnamita criou profundas divisões internas no partido Democrata entre anticomunistas e anti-anticomunistas. Já entre os republicanos, a luta contra a expansão soviética teria proporcionado a união de diferentes pontos de vista conservadores em um internacionalismo anticomunista forte e firme. A respeito da divergência partidária em temáticas de políticas de externa, pesquisa realizada por Gary King, em 1986, traz algumas pistas importantes.

Em artigo dedicado a discutir especificamente a hipótese de consenso bipartidário em política externa, King (1986) advoga em favor da tese da natureza suprapartidária da questão. O autor apoia sua análise nas votações nominais do Legislativo americano. Contudo, seus resultados empíricos ao mesmo tempo em que demonstram a existência de consenso bipartidário em algumas temáticas, demonstram dissenso em outras. Assim, apesar de haver consenso nas áreas de ajuda internacional e comércio exterior, ocorreria polarização partidária em muitos outros temas, dentre os quais, defesa nacional. Para nós, em virtude da polarização partidária em algumas temáticas, faria sentido a continuidade das agendas de interesses nacionais entre os governos dos presidentes Reagan e Bush, pois em última instância, isto evidenciaria uma postura singular do partido Republicano diante da política externa americana. Entretanto, para confirmar esta suposição é necessária a realização de pesquisas mais aprofundadas acerca das diferenças partidárias em matéria de política externa.

Uma vez que se sustente, aquela explicação deve ser testada em face do acréscimo de uma informação importante: os desdobramentos que levaram ao fim da Guerra Fria ocorreram logo no início do governo Bush. Lembremos que a primeira estratégia de segurança de Bush deveria ter sido publicada em 1989, mas devido às mudanças em curso no leste europeu e à instalação recente de seu governo, conforme apontou Snider (1995), a publicação do relatório acabou sendo adiada para o ano seguinte. Mas se Bush atrasou a edição de sua primeira estratégia justamente para que ela pudesse assimilar as transformações pelas quais passava o sistema internacional, por que ela não apresentou, então, uma agenda de interesses nacionais diferente das anteriores, isto é, menos focada na segurança da nação e do sistema?

Acreditamos que uma resposta viável para esta questão está no prefácio da edição de 1990 da estratégia de segurança nacional. Como vimos no Capítulo 3, Bush credita este momento de mudanças na política internacional à constância da política americana durante quatro décadas, sendo este o motivo pelo qual os EUA deveriam agir com cautela na promoção de seus interesses nacionais. De todo modo, permanece em aberto as seguintes questões: caso o candidato democrata Michael Dukakis tivesse vencido as eleições de 1988

haveria continuidade na agenda de interesses nacionais americana? Até que ponto o argumento da constância na estratégia de política externa se sustentaria na presidência de um democrata?

Ademais, o argumento da constância explica apenas porque a estratégia de segurança nacional apresentou grandes elementos de continuidade em 1990. Por outro lado, não explica porque exatamente a mesma agenda de interesses nacionais de 1990 esteve presente na estratégia que foi publicada em agosto de 1991. Evidentemente, em uma mesma administração, há uma tendência à continuidade na agenda de interesses nacionais. Mas sendo praticamente um fato consumado o fim da Guerra Fria, ainda assim os interesses nacionais não estariam sujeitos à mudança? No fim de julho de 1991, como também podemos recordar, fora assinado o Tratado START I, que previa a redução de armamentos estratégicos por americanos e soviéticos. Tendo em vista a grande diminuição das animosidades com a URSS, por que Bush não alterou então a composição da agenda de interesses nacionais daquele ano?

No relatório de segurança de 1991, apesar dos avanços e da disposição da URSS em melhorar sua imagem no sistema internacional, os americanos ainda demonstravam preocupação com o poderio militar soviético. Ao mesmo tempo, nas estratégias, foram promovidos objetivos com o intuito de conter os gastos militares globais e desencorajar aventureirismo militar no mundo. Esta ambiguidade de posições demonstra, para nós, que o governo Bush estava àquele momento confuso quanto ao papel que os Estados Unidos deveriam assumir no sistema. A contenção, nesse sentido, não servia mais para lidar com as ameaças presentes no contexto pós-Guerra Fria.

Assim, diante de um cenário repleto de novos desafios, os Estados Unidos passaram por um momento de redefinição de suas prioridades estratégicas. A despeito de sua posição como única superpotência restante, argumenta Pecequillo (2003), os Estados Unidos questionavam-se, no início dos anos noventa, sobre os novos rumos de sua política externa, revelando inúmeras indagações a respeito de sua real vontade e capacidade de continuar liderando o sistema. Para a autora, parecia evidente que o aspecto mais marcante deste período de transição era a falta de clareza dos EUA em relação aos seus objetivos internacionais. Em meio a este contexto, foram reabertas as tradicionais discussões entre isolacionistas e internacionalistas, realistas e idealistas, permeadas pelo debate declínio/renovação.

Os internacionalistas tinham como prioridade a preservação do engajamento americano. Assim, avançaram na discussão de como preparar a passagem do *status* de superpotência restante para o de liderança em um mundo que tenderia da hegemonia à

multipolaridade, trabalhando com o engajamento seletivo. Em contrapartida, os isolacionistas defendiam a retirada das tropas instaladas no exterior, a diminuição considerável dos gastos com defesa e uma maior atenção à competição econômica representada por seus aliados na Guerra Fria, nessas mesmas regiões.

Com efeito, o contexto pós-bipolaridade é marcado por um longo período de transição no sistema, caracterizado tanto pela mudança como pela continuidade na condução da política externa norte-americana. Em termos de continuidade, Pecequillo (2003) destaca a manutenção das estruturas básicas da ordem política, econômica e de segurança criadas pelos EUA no pós-1945, que teriam fornecido um arcabouço relativamente estável para a administração do sistema e o relacionamento entre as nações. Por outro lado, no campo da mudança, a autora destaca o desencadeamento, aprofundamento e aceleração de algumas tendências, como a interdependência e a globalização e, mais especificamente, o reordenamento das posições relativas dos Estados.

Nesse sentido, na formulação de sua estratégia os Estados Unidos deveriam incorporar e avaliar três tipos de mudança no cenário internacional: as mudanças na distribuição de poder, no relacionamento entre os países e no fluxo sistêmico (HUNTINGTON, 1991). Em relação à distribuição de poder, o fim da Guerra Fria significou o desaparecimento de um dos pólos de conflito, o soviético, e a conseqüente desagregação e eliminação de sua zona de influência. Dessa forma, os conflitos entre nações, que antes mesmo não sendo gerados no âmbito da disputa capitalismo/comunismo acabavam sendo incorporados na agenda de segurança das superpotências, na era Pós-Guerra Fria voltavam ao seu estado normal, podendo se desenvolver sem constrangimentos, o que teria efeito sobre o relacionamento entre os países.

Ainda em decorrência da ausência da estrutura bipolar, os reais fluxos da política internacional foram liberados. Isto é, em vez de enfrentar um inimigo único, claro e coeso, como fora a URSS, os Estados Unidos iriam deparar-se cada vez mais com ameaças localizadas e pontuais, de difícil percepção e resolução. Estas seriam acrescidas ainda das ameaças difusas e transnacionais, tais como o terrorismo e o crime internacional, a proliferação de armas de destruição em massa, o tráfico de drogas, a migração, a degradação ambiental e as pandemias²⁵.

²⁵ No campo teórico ao mesmo tempo em que o paradigma realista era questionado por não explicar satisfatoriamente a queda da União Soviética e a proliferação de conflitos étnicos nos Balcãs, ganhou notoriedade acadêmica uma perspectiva abrangente do conceito de segurança, desenvolvida pela Escola de Copenhague. Esta defendia que os estudos de segurança deveriam incorporar tanto as ameaças militares quanto àquelas advindas da política, economia, meio-ambiente e sociedade.

Neste trabalho, partimos da hipótese de que a existência de “novas ameaças” aos EUA, de intensidade mais baixa que a antiga União Soviética, teria condicionado a promoção de uma agenda de interesses nacionais mais diversificada na Era Pós-Guerra Fria. Esta seria, em nossa visão, a principal explicação para as mudanças na agenda de interesses nacionais dos Estados Unidos. Uma outra explicação possível seria a troca de comando partidário na presidência. A eleição de um democrata, em 1992, proporcionaria assim, uma redefinição na agenda de interesses nacionais, visto que existe um indício, como aventamos anteriormente, da existência de divergências partidárias importantes em matéria de política externa. Mas isto explicaria apenas porque se alterou a agenda de Clinton em relação à de Bush. Por outro lado, não explica porque houve uma mudança brusca na última agenda de interesses nacionais publicada por Bush. Como podemos recordar, a agenda da NSS de 1993 é a única dentro de uma mesma administração que não apresentou continuidade em relação às demais publicadas. Sendo a continuidade e não a mudança o fator preponderante nas estratégias de um mesmo presidente, o que explicaria a ruptura ocorrida na agenda de Bush de 1993?

5.2. AS NOVAS AMEAÇAS AOS ESTADOS UNIDOS.

Para responder ao questionamento levantado na seção anterior retomamos a suposição de que aquela mudança teria ocorrido em decorrência da existência de “novas ameaças” aos Estados Unidos. Visando-se testar esta hipótese, junto à identificação e classificação dos interesses nacionais realizamos a identificação e classificação das ameaças aos Estados Unidos, descritas nas suas estratégias de segurança, em duas unidades de registro: vital e secundária. Mas antes de debatermos os resultados desta análise faz-se importante voltarmos ao argumento de Huntington de que o contexto Pós-Guerra Fria seria marcado pela inexistência de ameaças vitais aos Estados Unidos.

Para Huntington (1997a), seria recorrente na história a existência de ameaças ao credo e à cultura americana, postas por um ator extracontinental e pela imigração de diversos grupos étnicos, respectivamente. Até o fim da Guerra Fria, a assimilação dos imigrantes teria preservado a cultura americana original e a contraposição a um “outro”, por sua vez, teria reforçado os princípios de sua identidade confessional, tornando-a coesa. Contudo, no início da década de 1990, com a ruína dos soviéticos, não havia mais ameaças ao credo americano. Simultaneamente, os imigrantes estariam deixando de serem comunidades culturais no interior das fronteiras dos EUA para se constituir em diásporas radicadas no país, que apoiam os interesses de sua pátria de origem. Este processo estaria sendo acompanhado de um

aumento do culto ao multiculturalismo e à diversidade no governo Clinton, que na visão de Huntington (1997a, p.33), contribuiriam para a fragmentação da identidade nacional americana:

As ideologias do multiculturalismo e da diversidade reforçam e legitimam essas tendências. Elas negam a existência de uma cultura comum nos Estados Unidos, denunciam a assimilação e promovem a primazia de grupos e identidades culturais subnacionais raciais, étnicas e outras. Elas também questionam um elemento central do credo americano, substituindo os direitos individuais pelos direitos de grupos, definidos amplamente em termos de raça, origem étnica, gênero e preferencia sexual. Estes objetivos foram manifestados em uma variedade de estatutos que se seguiram aos atos dos direitos civis dos anos 1960; e nos anos 1990, a administração Clinton fez da promoção da diversidade um dos seus principais objetivos (Tradução nossa).

De acordo com Huntington (1997a), tanto a perda do “outro” quanto o culto ao multiculturalismo teriam condicionado os Estados Unidos a promover interesses étnicos e comerciais no Pós-Guerra Fria. Como podemos recordar, para o autor os interesses nacionais decorrem da identidade nacional. Assim, em última análise, evitar a fragmentação da identidade americana equivaleria a proteger os interesses dos Estados Unidos. Ainda que seja importante por si só, este objetivo ganha ainda mais relevância diante da hipótese do mesmo autor de que os conflitos gestados neste novo contexto viriam das linhas que separam as diversas civilizações no mundo.

Uma das formas de manter a unidade da identidade nacional seria conter as ondas de imigração aos Estados Unidos e desenvolver novos programas de assimilação cultural. Huntington (1997a) afirma que desde que as leis de imigração foram alteradas em 1965, esta aumentou dramaticamente, tanto pela via legal como pela ilegal. As altas taxas de natalidade de alguns grupos de imigrantes estariam, em sua visão, mudando a composição racial, religiosa e étnica dos Estados Unidos.

Tendo isto em vista e com base em dados do Censo, Huntington (1997a) prevê que os brancos não hispânicos, os quais à época do artigo somavam três quartos da população representariam apenas pouco mais da metade dos estadunidenses em meados do século XXI, quando também um quarto deles seria hispânico, 14% negro e 8% de origem asiática e do Pacífico. O saldo religioso também estaria mudando, com os muçulmanos já tendo superado os episcopais. Huntington entende estas possíveis tendências como perigosas porque elas poderiam por em xeque os valores que sustentam a identidade nacional americana, podendo ainda criar uma sociedade separada, com valores e culturas distintos e não integrada à

sociedade americana. Em livro publicado em 2004, o autor adiciona às suas preocupações a constatação de que os latinos, sobretudo os mexicanos, estariam sobrecarregando as fronteiras e o mercado de trabalho americano.

Em resposta às suposições de Huntington, Telles (2006) argumenta que as conclusões do autor são baseadas em pressupostos equivocados e em evidência superficial que contraria os dados da ciência social contemporânea e as noções de mercado de trabalho, cultura e assimilação. De acordo com a autora, os imigrantes hispano-americanos continuam a ser assimilados, embora persista entre seus descendentes de terceira e quarta geração alguma proficiência em língua espanhola. Ao contrário de Huntington, ela não vê esta proficiência como problema, mas como algo que deve ser preservado.

Quanto à ilegalidade de milhões de imigrantes mexicanos, Telles (2006) afirma que economicamente eles são necessários ao país como fonte de mão-de-obra barata e que seu súbito fim seria desastroso para muitos setores da economia americana. Em sua visão, o intenso fluxo de ilegais, seria essencialmente, um problema criado pelo ultrapassado sistema de vistos, o qual não satisfaz a crescente necessidade de força de trabalho do país.

Mas por mais que aparente ser alarmista e até mesmo xenofóbica, a análise de Huntington não está dissociada da visão que os norte-americanos projetam de si mesmos. Vejamos, na medida em que fomos apresentando as estratégias de segurança nacional publicadas nos três governos analisados, nos deparamos, diversas vezes, com um forte componente idealista, o qual associava os interesses nacionais promovidos pela administração em questão com os valores da sociedade americana: liberdade pessoal, direitos individuais, justiça, compaixão, oportunidade, busca da felicidade, paz e prosperidade, recorrentemente foram lembrados como os seus componentes principais.

Se durante a Guerra Fria a promoção de tais valores pelos Estados Unidos fora considerada indispensável para proteger o Ocidente da “tirania do comunismo”, após o colapso dos soviéticos a comunhão destes com o mundo recém-liberto tornou-se fator essencial para o exercício da liderança americana, uma vez que eles incentivariam a “autodeterminação, as instituições democráticas, o desenvolvimento econômico e os direitos humanos”.

Segundo Huntington (1997a), esses valores, cuja origem remonta aos imigrantes puritanos fundadores, compõem a cultura americana, a qual em conjunto com o credo, formaria a base de sua identidade nacional. Resende (2009, p.277) explica que a identidade nacional americana por não ser nata, se forma e se transforma no interior de uma representação. A autora entende nação como “um sistema de representações através do qual

construímos e reproduzimos a significação do que é válido, autêntico, verdadeiro, adequado e legítimo do que seria nacional”. Dessa forma, os cidadãos de uma nação não devem ser compreendidos apenas no sentido meramente legal do termo, mas também como participantes ativos da ideia de nação tal como ela é representada em sua respectiva cultura nacional.

Para se articular discursivamente, toda nação requer uma história, uma narrativa que faça sentido. Esta deve contar como a comunidade se originou, as dificuldades que superou, os sucessos que experimentou, as lutas e guerras que travou. Todavia, não é importante que tais histórias sejam “reais” no sentido de verdadeiras; segundo a autora, bastam que sejam críveis, míticas. Sustenta ainda Resende (2009) que o mito construído com base em narrativas fundacionais sobre a origem dos Estados Unidos tenta naturalizar uma identidade nacional de ideologia puritana. O conteúdo ideológico expresso no discurso de americanidade que permeia as práticas sociais norte-americanas busca modificar o significado de América e americanos de forma a transformá-los em cristianismo e cristãos, sendo esta uma expressão do *American Way of Life*. O puritanismo, afirma a autora, criou as categorias do senso comum que construíram o sentido de América:

Uma vez no Novo Mundo, os puritanos significavam a si próprios como “civilizados”, “bons” e “certos”, simultaneamente que atribuíam aos nativos significados de “bárbaros”, “maus” e “errados”. Por essa razão, não é exagero supor que a ideologia que permitiu fazer tal atribuição arbitrária e violenta de sentidos à América também possibilitou a construção do que seria a própria América (RESENDE, 2009, p.74).

De acordo com Santos (2007, p.22), os valores dos “Pais Fundadores”, com sua ética calvinista do trabalho, vieram a engendrar, desde cedo, na sociedade americana, uma discussão entre experimento e destino, que mesclava elementos realistas e ideológicos:

Isto é, de um lado, uma concepção realista dos “Pais Fundadores” que viam a República livre e democrática como um experimento exemplar a ser preservado e aperfeiçoado, porém suscetível a imperfeições e fracassos, e, de outro lado, uma proposição mística que colocava a República norte-americana como uma nação eleita por Deus para regenerar o mundo através da difusão dos seus valores e instituições consideradas superiores.

Internamente, este ideário orientou a expansão territorial dos Estados Unidos a oeste, cujas motivações foram as mais diversas. Dentre elas estavam o grande aumento no número de imigrantes que chegavam aos EUA; a dificuldade de obtenção de terras no litoral atlântico; a intensa perseguição religiosa no Leste; a crescente necessidade de produtos agrícolas para suprir o desenvolvimento industrial do Norte; e os pesados investimentos ingleses na construção de ferrovias, que permitiam o escoamento da produção agrícola comercial. A

expansão para o oeste fora estimulada e justificada pela doutrina do Destino Manifesto, a qual propagava ser pela vontade de Deus, o domínio dos norte-americanos sobre aquelas terras, pois os estadunidenses seriam o povo eleito por Deus para cumprir a missão de levar a liberdade e a democracia a todo o continente, conforme deixa claro o artigo de O'Sullivan:

Pois bem, se se necessitam outras razões para justificar que agora eliminemos o problema da anexação do Texas com o das mesquinhas de nossas antigas dissensões partidárias e o elevemos ao nível que lhe corresponde, que é o dos altos e amplos objetivos nacionais, seguramente as acharemos, e em abundância, no modo como outras nações se propuseram intrometer-se nesse assunto, em um espírito de interferência hostil para conosco, com o objetivo confesso de modificar nossa política e prejudicar nosso poder, limitando nossa grandeza e impedindo a realização de nosso Destino Manifesto, que é estendermo-nos sobre o continente que a Providência fixou para o livre desenvolvimento de nossos milhões de habitantes, que ano após ano se multiplicam (Artigo de John O'Sullivan, editor da *Democratic Review*, defendendo a anexação do Texas) (AQUINO, LEMOS, LOPES, 2007, p.115).

Tanto o governo norte-americano, por meio do Corolário Polk à Doutrina Monroe quanto à mídia do país fizeram uso da Doutrina do Destino Manifesto para justificar a expansão territorial dos Estados Unidos sobre as terras à Oeste, sobretudo quando da anexação do Texas e do Oregon, que até então estava sob domínio dos britânicos. Mais tarde, esta mesma ideia de missão e dever manifesto esteve presente no Corolário Roosevelt à Doutrina Monroe, o qual dava aos Estados Unidos o direito de intervir nos países latino-americanos quando fossem constatadas suas inabilidades em resolver pendências com potências extracontinentais.

Para Resende (2009, p.280), nas relações internacionais contemporâneas, a principal consequência de uma identidade puritana que se tenta inscrever como nacional e permanente reside na forma como os Estados Unidos constrói seu comportamento no plano internacional:

A representação de uma América excepcional, com destino a cumprir no mundo, com motivação fundada em uma teologia que não admite ser negada, e cuja ação seria pré-determinada porque estaria obedecendo aos desígnios transcendentais da Divina Providência, segundo a qual os americanos estariam destinados a constituírem um modelo de sociedade a ser seguido pelo mundo, coloca os Estados Unidos em rota de colisão com uma realidade cada vez complexa demais para rótulos e categorias tão inequívocas. O mundo dos homens é muito mais ambíguo e contraditório que o americanismo puritano ousa reconhecer.

Segundo Pecequillo (2003) a ideia de “experimento norte-americano” tem implicações importantes na política externa dos Estados Unidos porque simultaneamente coloca o país

como um modelo de sociedade a ser seguido e justifica suas ações no sistema internacional por meio do argumento do dever, do direito ou de uma missão, ainda que seus reais interesses possam ser expansionistas, imperialistas e intervencionistas.

Com base nisto, a preservação dos valores americanos deve ser entendida como essencial para a reprodução do “experimento” no exterior. Para Huntington (1997a), no contexto Pós-Guerra Fria a principal ameaça a estes valores viria da imigração de grupos étnicos não-ocidentais e do culto ao multiculturalismo e à diversidade. Embora sua discussão tenha fundamento, quais seriam as principais ameaças identificadas nas Estratégias de Segurança americanas? O combate à imigração ilegal estaria entre as prioridades de Clinton?

Da análise conjunta dos documentos publicados nos governos de Reagan, Bush e Clinton, identificamos até 1991 a presença de uma ameaça vital, a União Soviética e de várias ameaças secundárias: terrorismo internacional, proliferação de armas de destruição em massa, conflitos regionais, tráfico de drogas, governos opressores, violações dos direitos humanos, fanatismo religioso, problemas relacionados à explosão demográfica global, a degradação ambiental, a AIDS, mudanças no equilíbrio de poder econômico, desequilíbrios comerciais e dívida mundial.

Mas a partir do documento de 1993 até a última estratégia publicada no governo Clinton não identificamos a presença de nenhuma outra ameaça vital. Pelo contrário, um conjunto diversificado de “novas ameaças”, ganhou a atenção dos Estados Unidos durante este período. Às já citadas ameaças secundárias, acrescentamos ainda o ressurgimento de um nacionalismo militante acompanhado de conflitos étnicos e religiosos nos Balcãs e na África, a incerteza dos EUA quanto ao futuro da Rússia e ao regime opressivo que mantinha a China (THE WHITE HOUSE, 1994), migrações de refugiados não controladas, serviços de inteligência – espionagem – estrangeiros e Estados-falidos (THE WHITE HOUSE, 1998).

Na medida em que conflitos étnicos, guerras civis e ameaças transnacionais foram surgindo nos anos noventa, o governo Clinton envolveu os Estados Unidos, em conjunto com a ONU ou com a OTAN, em uma série de operações militares nos Balcãs, na África, no Oriente Médio e no Caribe. Este envolvimento corrobora as percepções de Huntington (1997a), Nye (1999) e Rice (2000), de que questões étnicas e humanitárias dominaram grande parte da atenção dos Estados Unidos durante o Governo Clinton. O período que durou cada operação, seus objetivos e resultados estão resumidos nos quadros abaixo:

Quadro 21 - Operações Militares dos Estados Unidos em situações de guerras civis, conflitos regionais e ataques terroristas.

	Somália	Haiti	Iraque	Sudão/ Afeganistão
Período	a) Dez.92 a Mai.93; b) Mar.93 a Mar.95	a) e b) Set.94 a Mar.95; c) Mar.95 a 2000	a) Out.94 a Dez.94; b) 03.Set.1996 c) 16 a 19.Dez.1998	a) 20.Ago.1998
Nome	a) UNITAF; b) UNOSOM II – Operation Continue Hope	a) Operation Uphold Democracy; b) UNMIH; c) UNSMIH, UNTMIH, MIPONUH.	a) Operation Vigilant Warrior; b) Operation Desert Strike; c) Operation Desert Fox.	a) Infinite Rich
Situação	Guerra Civil	Guerra Civil	a) novas ameaças do Iraque ao Kwait; b) resposta à ataques iraquianos à cidade de Irbil; c) dificuldade de cumprimento de resoluções da ONU pelo Iraque e impedimento de inspeções da UNSCOM.	a) Ataques por células terroristas da Al Qaeda às embaixadas dos EUA na Tanzânia e no Quênia.
Tipo de Operação	a) ação militar multinacional liderada pelos EUA, aprovada pela ONU; b) ONU Peace Enforcement Operation, Resolução 837 (1993) Suporte Militar dos EUA c/ Op. Continue Hope	a) e b) força multinacional liderada pelos EUA, com autorização da ONU, sob respaldo da Res. 940 (1994) do C.S.; c) apoiar a estruturação da polícia nacional haitiana, além de coordenar as atividades da ONU na reconstrução e garantia de um ambiente estável no Haiti.	a), b) e c) ações militares liderados pelos EUA: aéreos e teleguiados.	a) bombardeios aéreos; iniciativa unilateral. Alvo: bases da Al Qaeda no Afeganistão e fábrica farmacêutica no Sudão.
Objetivos	a) restabelecer a ordem, proteger as ações de assistência humanitária e preparar o caminho para o retorno das operações de paz; b) O suporte militar visava criar um ambiente seguro para as operações humanitárias. A missão se completaria com o desarmamento e reconciliação entre as partes, restaurando a paz e a estabilidade.	a) e b) restabelecimento do poder do presidente eleito; auxiliar no estabelecimento de acordo entre as partes; ajudar o governo democrático a sustentar um cenário estável; c) profissionalização das forças armadas; criação e profissionalização de uma força policial; estabelecimento de ambiente seguro e estável para a realização de eleições livres.	a) fazer com que as forças iraquianas retomassem suas posições anteriores e dissuadir possíveis novas tentativas; b) cessar o ataque das forças de Hussein e evitar novas investidas; c) obrigar o Iraque a cumprir as resoluções da ONU e aceitar as inspeções; degradar a habilidade iraquiana de produzir armas de destruição em massa.	a) destruição das células terroristas com vistas a evitar futuros ataques.
Resultados	a) foi considerada um sucesso. Em Maio de 93 o poder foi transferido para UNOSOM II; b) retirada das tropas americanas em março de 94; fracasso da missão com retirada da ONU em março de 95.	a) e b) devolução do poder para Aristide e preparação do cenário para retomada da ONU; c) apesar dos esforços a situação violenta perdurou.	a) forças iraquianas retiram- se da fronteira do Kwait; b) debilitação das forças iraquianas; retrocesso nos ataques lançados; c) bombardeios em instalações de pesquisa e desenvolvimento de armas, sistemas de defesa aéreos, depósitos de armas e centro de operação de Hussein.	a) destruição de campos de treinamento no Afeganistão; morte de terroristas e civis; destruição da fábrica no Sudão.

Fonte: STORTI, 2009, p.131.

Quadro 22 - Operações militares dos Estados Unidos em situações de conflitos étnicos.

	Bósnia	Ruanda	Kosovo
Período	a) Abr.93 a Dez.95; b) Ago.95 a Set.95; c) Dez.95 a Dez.96; d) Dez.96 a Dez.04.	a) Jul. a Set. de 94	a) 22.Mar a 10.Jun.99 b) desde 11.Jun.99
Nome	a) Operation Deny Flight; b) Operation Deliberate Force; c) IFOR Mission; d) SFOR Mission.	a) Operation Support Hope	a) Operation Allied Force; b) KFOR
Situação	Guerra civil/étnica, disputa territorial, nacionalismo.	Genocídio, conflito étnico.	Conflito étnico, nacionalismo.
Tipo de Operação	a) air support; b) air support Res. 816 (1993) do C.S. c) e d) Peace enforcement operation, res. 1035 (1995) e res. 1088 (1996) do C.S. da ONU.	a) Operação de assistência humanitária	a) Operação multinacional liderada pela OTAN; b) Força de Segurança da ONU (res. 1244 (1999)).
Objetivos	a) estabelecimento de uma zona aérea desmilitarizada; proteção desta e suporte aéreo às forças da ONU; b) proteção de áreas de segurança; suporte aéreo; c) inspecionar a implementação dos aspectos militares do acordo de paz de Dayton; d) manutenção da estabilidade local; facilitar a reconstrução civil e política; prevenir o retorno das hostilidades.	a) prover uma situação de auxílio a refugiados; transportar e entregar suprimentos de sobrevivência e permitir uma transição tranquila para a missão de paz instaurada pela ONU	a) danificar as estruturas militares de segurança da Iugoslávia; interromper a ação militar de Milosevic e terminar com a violência e repressão; garantir a retirada de forças militares, paramilitares e de polícia sérvia do Kosovo; b) deter novas hostilidades e ameaças contra o Kosovo, promover a desmilitarização do exército de libertação do Kosovo; apoiar os esforços humanitários e manter um ambiente seguro no país.
Resultados	a) e b) proteção das áreas de segurança e bombardeios a alvos militares; apoio aéreo às forças militares da ONU; c) e d) restabeleceram a ordem, promovendo a estabilização política e civil da região.	a) proporcionou distribuição de suprimentos; diminuiu o número de mortos e possibilitou à ONU dar continuidade a sua missão de paz.	a) Milosevic aceita as condições de paz, o que favorece a entrada da KFOR no Kosovo, bem como o início da UNMIK; b) melhoria na situação de segurança; suporte militar à UNMIK.

Fonte: STORTI, 2009, p.131.

Segundo Kaldor (1999), o contexto Pós-Guerra Fria caracteriza-se pelo predomínio conflitos assimétricos, os quais utilizam como artifícios a guerrilha e o terrorismo. Durante os anos 1980 e 1990 foi constituído um novo tipo de violência organizada, especialmente na África e na Europa Oriental que caracteriza os novos conflitos, os quais a autora chama de “novas guerras”. Estas seriam consideradas novas porque se afastam da concepção clássica de guerra, entendida como um ato de violência que ocorre entre Estados com uma motivação

política. Elas são produtos do final do conflito bipolar, devido principalmente à retirada do apoio americano ou soviético aos Estados dependentes de suas ajudas. Também se devem à maior disponibilidade de armas, à desintegração dos impérios totalitários e à descrença no ideário socialista.

Embora estejam concentradas na África, no Leste Europeu e na Ásia, as novas guerras são consideradas um fenômeno global, não apenas pelas conexões ou pelas consequências que estabelecem, mas também por estarem presentes em todas as regiões do globo, inclusive na América do Norte e na Europa Ocidental e, por serem facilmente visualizadas em decorrência da capacidade de difusão da mídia, que as torna focos de exigências generalizadas por parte da comunidade internacional, a qual demanda uma resolução aos organismos internacionais. Configurando-se enquanto conflitos intraestatais, as novas guerras podem expandir-se além de suas fronteiras, colocando em causa os pilares do Estado-nação. Em termos de objetivos, métodos de combate e formas de financiamento, elas contrastam com as “velhas guerras”.

Enquanto nos antigos conflitos os objetivos eram majoritariamente políticos, geopolíticos e ideológicos, nas novas guerras eles são considerados em termos de identidade política, cultural e étnica e referem-se à reivindicação do poder por parte de identidades particulares, o que pode ser entendido como resultado da crescente impotência e falta de legitimidade das classes políticas instituídas localmente. Os meios de combate dos novos conflitos envolvem o uso de táticas de guerrilha e insurgência por meio da expansão do emprego de métodos que provoquem terror e medo, sejam eles políticos, econômicos ou psicológicos. Sua fonte de financiamentos é ilegal, originária de pilhagens e do crime organizado.

Devemos salientar, contudo, que a maior parte das ameaças entendidas como “novas” na era Pós-Guerra Fria já estavam presentes na antiga agenda de segurança estadunidense. Sendo assim, o que mudou foi o modo pelo qual essas questões passaram a ser percebidas, fora das distorções envolvendo a disputa leste-oeste. Para Sato (2000), ao longo de quatro décadas, a Guerra Fria foi, simultaneamente, produto de uma época e justificativa para a ação política, de modo que seu desaparecimento trouxe para os analistas a tarefa de encontrar novas explicações para as possíveis forças que moveriam a política internacional.

Apesar disso, Sato (2000) entende que o fim da Guerra Fria não deve ser interpretado como um episódio, mas sim como parte de um amplo processo de mudança iniciado pelo menos duas décadas antes do colapso soviético. Este processo estaria associado às mudanças tecnológicas e econômicas e às transformações no quadro de valores sociais, que fizeram emergir um novo conjunto de referenciais para a política exterior dos países.

Com relação a composição da agenda internacional destes países, Sato (2000) argumenta que, ao final do século XX, esta teria se apresentado de modo muito diferente, eliminando a antiga distinção entre *high politics* e *low politics*. Nesse contexto, as questões relativas à segurança estratégica não teriam deixado de ocupar posição de destaque, mas passaram a ser vistas de modo cada vez mais integrado aos novos temas da agenda internacional. A explicação para estas mudanças, segundo o autor, tem relação com o fim da Guerra Fria:

O fim da Guerra Fria teve um papel importante na mudança da agenda internacional. A mudança não apareceu de modo tão evidente na composição dessa agenda, mas sim no grau de importância atribuída às diversas questões. Isto é, a maioria das questões integrantes dessa agenda já existia, no entanto, a maneira pela qual essas questões passaram a ser percebidas é que sofreu transformações significativas com o fim da Guerra Fria (SATO, 2000, p.142).

Cruz (2003, p.171) compartilha desta mesma visão, acrescentando que muitas ameaças assumiram no Pós-Guerra Fria um caráter pouco tradicional. O foco dos conflitos internacionais havia mudado e não se concentrava mais somente nas relações entre os Estados. Nesse sentido, via-se alterada, também, a definição dos “referentes da segurança”, isto é, os sujeitos cuja proteção devia ser assegurada:

Não se tratava mais de garantir a segurança do Estado – concebido este como expressão da coletividade politicamente organizada e fiador da integridade física e moral de seus integrantes –, mas de proteger essas coletividades mesmas, e os indivíduos que as compõem, de ameaças provenientes de variegadas fontes, incluso de seus respectivos Estados.

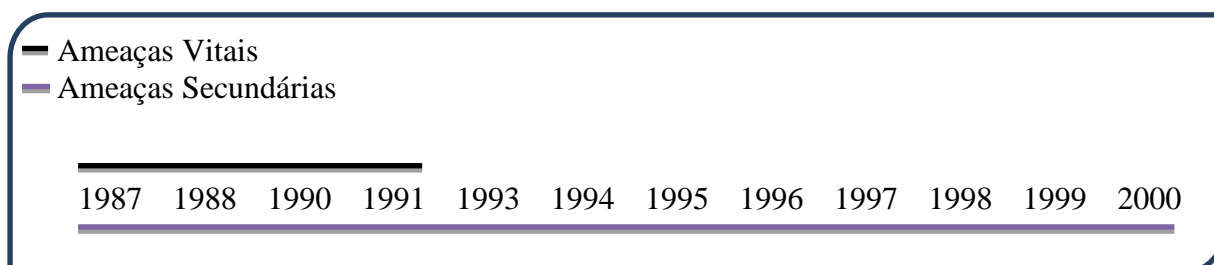
Dessa mudança de perspectiva, de acordo com Cruz (2003), merecem destaque dois aspectos adicionais. O primeiro se refere à dimensão militar, que continua presente, embora tenha perdido sua antiga centralidade. O segundo diz respeito à natureza das relações entre os atores nesse universo. Ainda que o conflito interestatal continue sendo levado em conta, naturalmente, a ênfase passou a recair na cooperação necessária à resolução de problemas comuns.

De acordo com Steel (2003), após o fim conflito bipolar, ocorrera em todos os níveis – economia, comunicação, meio-ambiente e saúde – um declínio do Estado como um ator autônomo. Cada vez mais, as maiores ameaças ao bem-estar dos cidadãos não viriam de outros Estados e nem de atores independentes, mas de condições, tais como a imigração, o terrorismo individual, degradação ambiental e exploração econômica.

Novas ou antigas, estas ameaças diversificadas, regionais e transnacionais, ganharam destaque nas estratégias de segurança estadunidenses, as quais, em contrapartida à Huntington, citaram apenas marginalmente a imigração como um desafio. Assim como no período compreendido entre 1987 e 1991, quando os objetivos vinculados aos interesses nacionais concentravam-se na contenção à expansão soviética, nos relatórios de segurança do Governo Clinton os objetivos ligados aos interesses nacionais relacionavam-se à contenção do uso e disseminação de armas de destruição em massa, à luta contra o crime organizado, ao combate à degradação ambiental, à defesa dos direitos humanos, etc.

Desse modo, embora não houvesse na administração Clinton uma ameaça vital aos Estados Unidos, do porte da União Soviética, isto não significou a eliminação da relação existente entre interesses nacionais e ameaças. Isto é, enquanto de 1987 a 1991, a existência de uma ameaça vital aos EUA impulsionou a promoção de uma agenda de interesses nacionais mais voltada à “defesa da nação e ordem mundial favorável”, a partir de 1993 a centralidade de um conjunto diversificado de ameaças impulsionou uma agenda de interesses nacionais mais voltada ao “bem-estar econômico e promoção de valores”.

Figura 4 - Presença e Ausência de ameaças vitais e secundárias.



Fonte: Elaboração nossa.

5.3. INFERÊNCIAS POSSÍVEIS E CONFRONTAÇÃO DOS DADOS LEVANTADOS COM OUTRAS VARIÁVEIS.

As ênfases das Estratégias de Segurança nos interesses nacionais ligados ao “bem-estar econômico e promoção de valores” caminha em direção semelhante à conclusão de Nye (1999), Huntington (1997a) e Rice (2000), embora estes autores não tenham partido da análise destes documentos. Ainda que por si já sejam significativos, acreditamos que estes resultados podem obter maior respaldo se confrontados com dados a respeito dos gastos militares dos Estados Unidos e com dados dos seus gastos em programas de ajuda externa.

O *Military Almanac* do Center for Defense Information publicado em 2002, traz dados a respeito dos gastos militares norte-americanos desde 1946, conforme quadro abaixo:

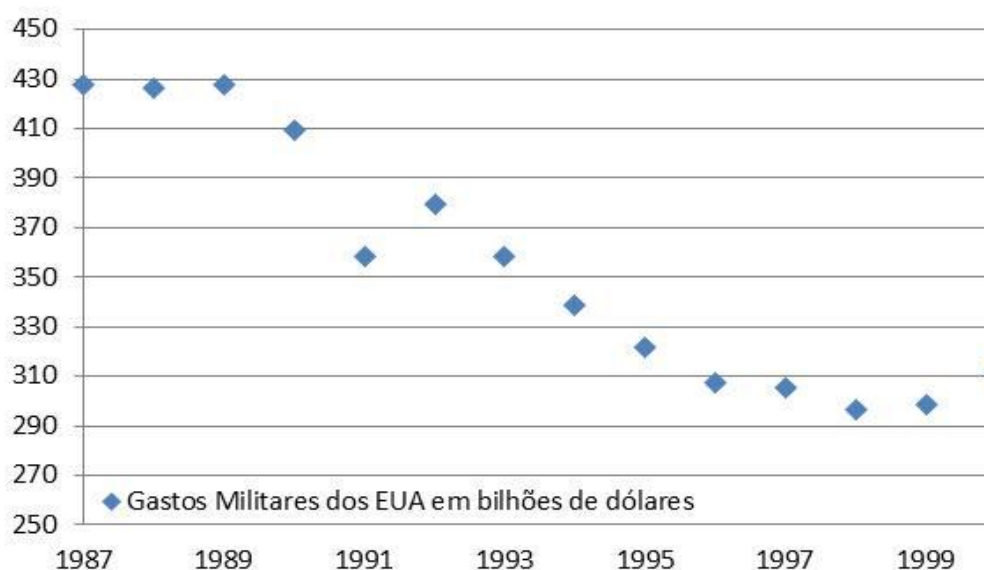
Quadro 23: Gastos Militares dos EUA de 1946 a 2002 (em bilhões de dólares)

U.S. Military Spending 1946 – 2002 Billions of \$2002						
1940's	1950's	1960's	1970's	1980's	1990's	2000's
1946 556.9	1950 141.2	1960 344.3	1970 406.3	1980 303.4	1990 409.7	2000 311.7
1947 52.4	1951 224.3	1961 344.0	1971 370.6	1981 317.4	1991 358.1	2001 307.8
1948 103.9	1952 402.1	1962 363.4	1972 343.8	1982 339.4	1992 379.5	2002 328.7
1949 144.2	1953 442.3	1963 368.0	1973 313.3	1983 366.7	1993 358.6	
	1954 420.9	1964 364.4	1974 299.7	1984 381.7	1994 338.6	
	1955 376.9	1965 333.1	1975 293.3	1985 405.4	1995 321.6	
	1956 356.2	1966 356.2	1976 283.8	1986 426.6	1996 307.4	
	1957 360.9	1967 412.0	1977 286.2	1987 427.9	1997 305.3	
	1958 352.9	1968 449.3	1978 286.5	1988 426.4	1998 296.7	
	1959 352.5	1969 438	1979 295.6	1989 427.7	1999 298.4	

Fonte: CENTER FOR DEFENSE INFORMATION, 2002, p.35

No período em que a amostra destes dados de gastos coincide com nossa amostra de dados dos interesses nacionais, isto é, de 1987 a 2000, percebemos uma queda acentuada do primeiro, que pode ser verificada no gráfico abaixo.

Gráfico 2: Gastos Militares dos Estados Unidos de 1987 a 2000 (em bilhões de US\$).



Fonte: CENTER FOR DEFENSE INFORMATION, 2002. Gráfico elaborado por nós.

Devemos ressaltar, no entanto, que apesar das reduções de gastos com defesa ao longo da década de 1990, sua média – em torno de US\$ 337 bilhões – fica praticamente inalterada quando comparada a da Guerra Fria – US\$ 344 bilhões. Mesmo assim, a redução de gastos militares demonstra-se significativa uma vez que reduziu também sua porcentagem em relação ao PIB. De acordo com dados do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), de 1988 a 2000, essa relação passou de 5,7% a 3%, conforme quadro abaixo:

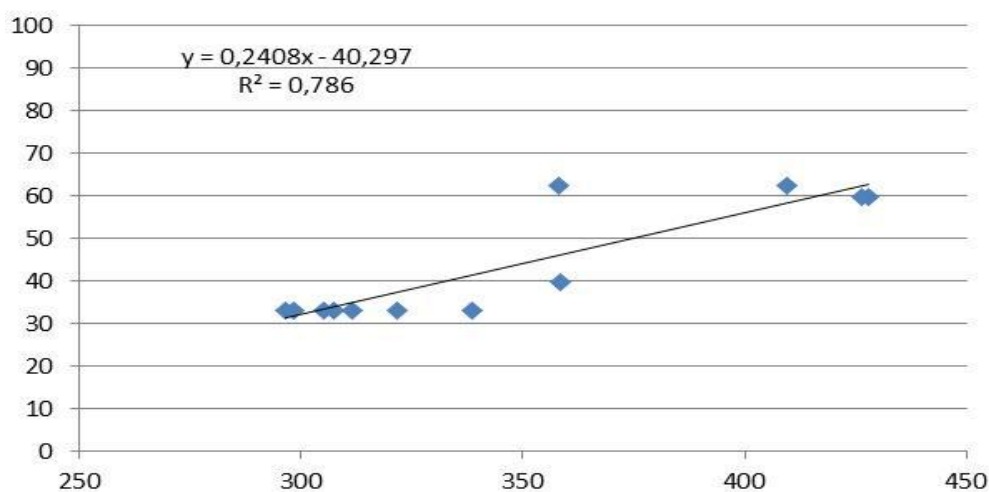
Quadro 24: Percentual de Gastos Militares em relação ao PIB dos EUA (1988-2002).

Ano	% PIB	Ano	% PIB	Ano	% PIB
1988	5,7	1993	4,5	1998	3,1
1989	5,5	1994	4,1	1999	3
1990	5,3	1995	3,8	2000	3
1991	4,7	1996	3,5	2001	3
1992	4,8	1997	3,3	2002	3,4

Fonte: SIPRI. Military expenditure database. Disponível em: <<http://www.sipri.org/>>.

Ademais, ao confrontarmos os dados dos gastos militares em declínio com os dados também em declínio da categoria de interesses nacionais “defesa da nação e ordem mundial favorável”, nos deparemos com uma correlação entre ambos da ordem de 78%, que é relativamente significativa, sugerindo que o primeiro varia em decorrência do segundo. No entanto, seria prematuro de nossa parte apontar tal relação com base em dados de um período de apenas treze anos. De todo modo, a tendência decrescente de gastos militares reforça a percepção de que no período estudado os Estados Unidos estiveram menos engajados em políticas de segurança.

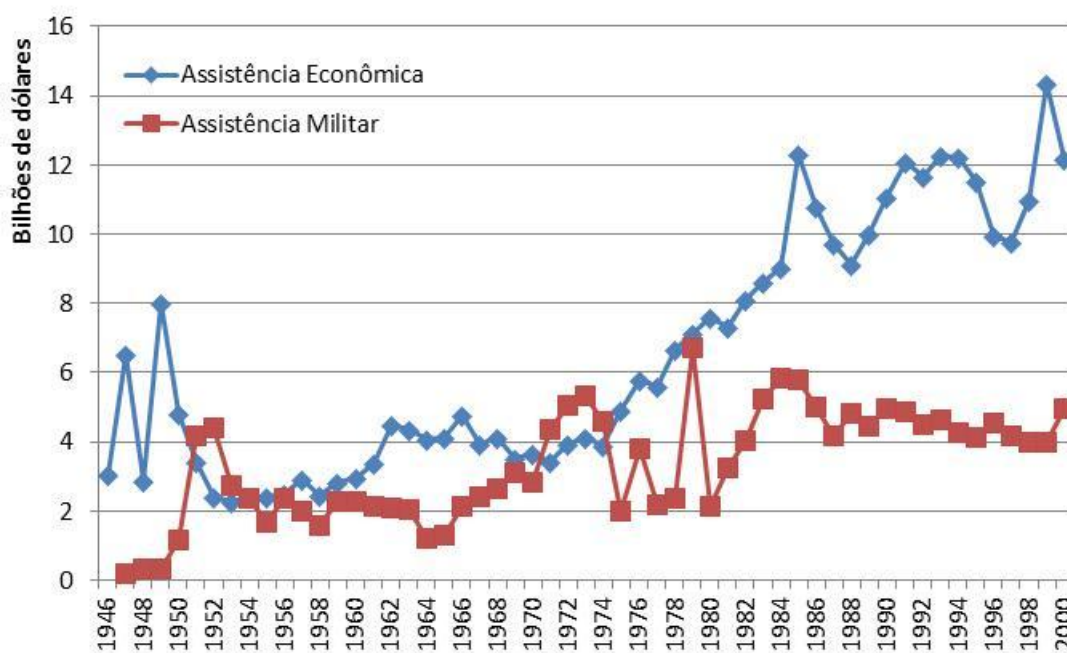
Gráfico 3: Correlação entre Gastos Militares dos Estados Unidos x interesses nacionais “defesa da nação e ordem mundial favorável”, no período 1987-2000.



Fonte: Elaboração nossa.

Outro importante indicador das prioridades americanas no exterior são seus gastos com programas de ajuda externa, militar e econômica. Estes dados estão disponíveis no relatório anual da USAID conhecido como *U.S. Overseas Loans and Grants, Obligations and Loan Authorizations*. Como demonstra o gráfico abaixo, durante a maior parte da série histórica que abarca o período entre 1946 e 2000, os gastos com ajuda econômica superaram os gastos com ajuda militar.

Gráfico 4: Gastos dos EUA com Assistência Externa entre 1946 e 2000 (em bilhões de US\$)



Fonte: USAID. US\$ históricos. Disponível em: <<http://gbk.eads.usaidallnet.gov/index.html>>

De 1947 a 1989 a diferença média anual de gastos com ajuda econômica em relação a gastos com ajuda militar foi de US\$2.250.022.232,56. Já entre 1990 e 2000, mantendo-se o mesmo parâmetro de comparação, a diferença média anual de gastos foi de US\$7.194.615.512,00. Que os gastos com ajuda econômica quase sempre superaram os gastos com ajuda militar não é nenhuma novidade. Mas é extremamente significativo que a diferença média anual de gastos entre ajuda econômica e militar no Pós-Guerra Fria foi três vezes (3,197575299) maior que a diferença média anual de gastos durante a Guerra Fria. Assim sendo, estes dados sugerem que no período por nós estudado, os Estados Unidos estiveram ainda mais engajados em promover políticas de ajuda econômica no exterior.

Como vimos, em conjunto, todos os resultados apontam e reforçam o argumento de Huntington, de que no Pós-Guerra Fria, os Estados Unidos teriam privilegiado a promoção de

interesses comerciais e étnicos – estes segundos como parte da agenda de promoção de valores, se bem que esta não fora circunscrita apenas a eles – sobre interesses potencialmente mais vitais ao país, como os são os interesses de segurança. Nesse sentido, ao passo que a análise quantitativa das agendas de interesses nacionais presentes nas NSS's demonstrou que estes estiveram menos associados à temática de “defesa da nação e ordem mundial favorável”, os dados a respeito dos gastos militares americanos também se apresentaram em tendência decrescente. Ademais, enquanto nas estratégias analisadas predominaram os interesses ligados ao “bem-estar econômico e a promoção de valores”, nos dados apresentados de gastos dos EUA com ajuda externa a diferença média anual de despesas com assistência econômica superou em pouco mais de três vezes as despesas com assistência militar quando comparado o atual período com o da Guerra Fria.

6. CONCLUSÕES

Apresentamos, ao longo deste trabalho, uma análise da promoção dos interesses nacionais dos Estados Unidos no período compreendido entre 1987 e 2000, o qual abrangeu as administrações de Ronald Reagan, George H. W. Bush e Bill Clinton. Por meio desta, buscamos avaliar se a inexistência de uma ameaça vital aos Estados Unidos no Pós-Guerra Fria teria engendrado uma redefinição de prioridades na sua agenda de interesses nacionais. O trabalho foi dividido em duas partes principais. Na primeira parte, que foi subdividida em dois capítulos, procuramos debater e delimitar a compreensão histórica, teórica e empírica do conceito de interesse nacional.

Assim, no Capítulo 1, discutimos o desenvolvimento histórico e teórico deste conceito. Vimos que, aos poucos, a ideia de que ele refletia somente as aspirações do *Príncipe*, passou a abranger uma concepção mais ampla, que postulava que o interesse nacional dizia respeito às aspirações de todos os grupos e cidadãos de uma nação e deveria refletir sua conjuntura interna e externa. Imediatamente, debruçamo-nos sobre a dimensão teórica do interesse nacional, identificando-o como um conceito-chave para a compreensão das teorias de relações internacionais. A este respeito, percebemos que houve um desenvolvimento do conceito entre os anos 1950 e os anos 1990. Isto é, enquanto as correntes clássicas das relações internacionais consideravam o interesse nacional rígido e imutável, com o passar das décadas concessões foram realizadas e, por fim, o conceito foi entendido como sendo flexível e variável. Com relação a este último aspecto, mostramos que Samuel Huntington considera que o interesse nacional varia em função da identidade nacional, sendo esta construída com base na existência de uma ameaça, cuja percepção lhe garante coesão e prioridades estratégicas voltadas à garantia da segurança da nação.

No Capítulo 2, debatemos a dimensão empírica do interesse nacional, apresentando suas críticas, possíveis utilizações e definições. Vimos que a este respeito o conceito pode ser utilizado de dois modos, isto é, como ferramenta analítica e como instrumento de ação política. Embora os dois usos sejam passíveis de investigação, há na literatura críticas a respeito de ambas as utilizações do conceito. Como instrumento de ação política sua utilização tem sido mais aceita, baseada no argumento de que os líderes da nação são obrigados a justificar todas as suas importantes ações e decisões. Já como ferramenta analítica o conceito tem despertado controvérsias entre aqueles que rejeitaram completamente sua utilidade por considerá-lo muito amplo, vago e ambíguo – Rosenau e Bull – e aqueles que tentaram demonstrar como o interesse nacional pode ser corretamente manejado – George e

Keohane e Nuechterlein. Estes últimos, embora tenham partido de perspectivas teóricas distintas, acreditam que o critério do interesse nacional é essencial na tarefa de auxiliar o *policymaker* diante das incertezas que afetam a definição de interesses nacionais e da escolha entre políticas alternativas.

Entre os autores que analisamos é consensual que a ambiguidade dificulta a compreensão e a utilização do interesse nacional. Apesar disto, Naomi Choi considera que a ambiguidade não constitui um limite para quem trabalha com conceitos em geral, uma vez que estes podem ser visualizados de variadas formas, de acordo com diferentes concepções de prática social. Porém, entendemos que a delimitação conceitual é essencial no caso do interesse nacional, tendo em vista que este conceito não é unidimensional. Tendo fundamentado nossa problemática a partir do entendimento de Huntington de que no Pós-Guerra Fria os Estados Unidos estariam promovendo interesses nacionais menos voltados à segurança e mais relacionados a interesses étnicos e comerciais devido à ausência de uma ameaça vital no sistema, discutimos o modo pelo qual, no plano empírico, os interesses dos Estados Unidos são devidamente definidos. Nesse sentido, vimos que o interesse nacional diz mais respeito às percepções que os *policymakers* em conjunto com o Presidente sustentam dos problemas percebidos, do que propriamente às demandas dos diversos grupos que compõem e se opõem na sociedade civil. Nos Estados Unidos, eles são promovidos através da Estratégia de Segurança Nacional do Departamento de Defesa, que em 1986 formalizou em um documento estratégico essa conduta, recorrentemente utilizada ao longo da história em discursos presidenciais.

Na segunda parte de nosso trabalho, também dividida em dois capítulos, apresentamos as agendas de interesses nacionais presentes nas Estratégias de Segurança Nacional dos Estados Unidos e discutimos a variação de seu conteúdo no Pós-Guerra Fria. Para tanto, no Capítulo 3, discorremos a respeito da criação do Departamento de Defesa e sua reforma em 1986, da qual resultou a obrigatoriedade de formulação anual de uma estratégia de segurança nacional pelo Presidente dos Estados Unidos. A partir da categorização de Nuechterlein a respeito dos interesses nacionais imutáveis dos EUA – defesa da nação, ordem mundial favorável, bem-estar econômico, promoção de valores – construímos unidades de registro para classificar os interesses nacionais presentes nas estratégias de segurança, publicadas entre 1987 e 2000. Simultaneamente, identificamos e classificamos as ameaças presentes nestes mesmos documentos em duas unidades de registro: ameaças vitais e ameaças secundárias.

Finalmente, no Capítulo 4, concluímos haver uma tendência à continuidade nas agendas de interesses nacionais promovidas por um mesmo presidente, enquanto que em governos de presidentes distintos percebemos existir uma tendência à mudança, embora também possa haver elementos de continuidade entre eles. Evidentemente, a eleição de um novo presidente, por si só, já seria capaz de sugerir grandes elementos de ruptura. Na medida em que o governo Bush, em suas duas estratégias iniciais, mais preservou do que rompeu com a agenda de interesses nacionais de seu antecessor, mesmo tendo em vista as transformações na URSS e no leste europeu, aventamos a hipótese de que a permanência do mesmo partido na presidência poderia explicar a continuidade de agendas entre presidentes distintos. Isto porque há uma literatura que afirma existir divergências importantes entre republicanos e democratas. Sob este ponto de vista justificar-se-ia a manutenção de agendas quando o mesmo partido permanecesse no poder, pois isto evidenciaria uma visão singular de política externa daquele partido. De qualquer modo, detectamos a necessidade de realização de pesquisas mais aprofundadas sobre divergências partidárias nos Estados Unidos em matéria de política externa, visto que em alguns casos não é possível isolar completamente a variável contextual da variável “prioridades partidárias”.

Simultaneamente, neste capítulo, discutimos as mudanças pela qual passou o sistema internacional e a política externa dos Estados Unidos no Pós-Guerra Fria, retomando o argumento de Huntington de que a inexistência de uma ameaça vital resultou em uma redefinição da agenda de interesses nacionais americana. Estas considerações foram contrastadas com a análise dos dados descritos no Capítulo 3, os quais apontaram que de fato houve, neste novo contexto, uma redefinição das prioridades dos EUA, em termos bem próximos aos estabelecidos por Huntington. Isto é, predominaram nas agendas de interesses nacionais das NSS's interesses ligados ao bem-estar econômico e à promoção de valores. Este último conjunto de interesses incluiu considerações sobre questões étnicas apenas na medida em que os Estados Unidos estabeleceram objetivos ligados à defesa dos direitos humanos e assistência humanitária, mas não se resumiu a elas, tratando também da expansão da comunidade de democracias.

Contudo, estas mudanças não ocorreram logo após a queda do muro de Berlim, tendo se operado apenas a partir da estratégia de 1993. A assinatura do Tratado de redução de armamentos estratégicos e a própria dissolução da União Soviética, em 1991, constituem, nesse sentido, melhores demarcadores para o fim do conflito bipolar do que propriamente os eventos ocorridos no leste europeu em 1989. A partir disto, exploramos a hipótese de que, passado o momento de indefinição na política externa dos EUA, a qual permeou toda a

administração Bush (1989-1993), a identificação de novas ameaças teria sido responsável pela redefinição da agenda de interesses nacionais americana. Da análise das ameaças citadas nas NSS's vimos que até 1991 os Estados Unidos identificaram a União Soviética como ameaça vital e a partir de 1993 só identificaram a existência de ameaças secundárias. Ditas novas, as ameaças secundárias já estavam presentes na agenda de segurança dos Estados Unidos da Guerra Fria. O que mudou foi o modo pelo qual estas ameaças passaram a ser percebidas, isto é, fora das distorções envolvendo a disputa leste-oeste. Seja como for, as novas ameaças ganharam a centralidade das estratégias de segurança dos EUA no Pós-Guerra Fria, principalmente no Governo Clinton, que em seus interesses nacionais formulou objetivos com o intuito de combatê-las.

Com base nisso, percebemos que enquanto havia o perigo de uma ameaça vital, os Estados Unidos formularam mais interesses nacionais voltados à “defesa da nação e ordem mundial favorável”, por outro lado, quando o contexto estivera marcado pela inexistência de ameaças deste tipo e pelo predomínio de ameaças secundárias, a agenda americana fora dominada por interesses ligados ao “bem-estar econômico e promoção de valores”, o que sugere uma relação causal entre existência de ameaça vital à sobrevivência e predomínio de interesses de segurança e, de outro modo, predomínio de ameaças secundárias e maior ênfase em interesses econômicos e valores. Apesar de por si só já serem significativos, confrontamos estes resultados com dados a respeito dos gastos militares e de gastos dos Estados Unidos em programas de ajuda externa, no mesmo período por nós estudado.

Assim como a análise quantitativa dos interesses nacionais presentes nas agendas das NSS's demonstrou que estes estiveram menos associados à temática de “defesa da nação e ordem mundial favorável”, os dados a respeito dos gastos militares americanos também se apresentaram em tendência decrescente no período 1987-2000, inclusive em relação ao PIB. Além disso, ao passo que nas estratégias analisadas predominaram os interesses ligados ao “bem-estar econômico e a promoção de valores”, nos dados apresentados de gastos dos EUA com ajuda externa, a diferença média anual de despesas com assistência econômica superou em pouco mais de três vezes as despesas com assistência militar, quando comparado o período 1990-2000 com o da Guerra Fria.

Analisados em conjunto, todos os dados demonstram que no Governo Clinton os interesses de segurança estadunidenses tiveram sua ênfase reduzida. Tendo isto em vista, concluímos que a ausência de uma ameaça vital e o predomínio de ameaças secundárias engendrou uma agenda de interesses nacionais tematicamente mais diversificada no governo Clinton e, ao mesmo tempo, focada em “bem-estar econômico e promoção de valores”,

acompanhada ainda de maiores gastos com programas de assistência econômica. Embora o período analisado tenha sido demasiadamente curto para suscitar proposições teóricas relevantes, percebemos que os dados levantados caminham, por um lado, na mesma direção do paradigma realista e suas atualizações, a saber: a existência de uma ameaça vital conduz os interesses dos Estados à garantia de sua segurança. Ao menos no caso dos Estados Unidos esta tem sido uma hipótese relevante para entender o modo como eles promovem seus interesses nacionais, o que foi constatado empiricamente por nós quando analisamos o comportamento desta variável nos últimos anos da Guerra Fria.

Ademais, suspeitamos que essa relação entre ameaça vital e interesses de segurança tenha sido restaurada no governo de George W. Bush, após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. Evidentemente, para que seja empiricamente comprovada, sugerimos que pesquisas futuras ampliem nossa análise até o fim da referida administração. Constatando-se a predominância de interesses voltados à defesa da nação e à ordem mundial favorável neste período, se reforçará a relação estabelecida pela teoria realista. Com isto, não queremos afirmar, nem tampouco insinuar, que os pressupostos realistas sejam um reflexo perfeito da realidade. Isto porque nenhuma teoria por si só reflete todos os aspectos das Relações Internacionais em particular, e das Ciências Sociais, de modo geral.

Nesse sentido, mesmo tendo demonstrado que o realismo oferece excelentes pressupostos para análise do objeto em questão, nossos resultados também sugeriram, com a inclusão de uma variável *a posteriori* – as prioridades partidárias em política externa – que a concepção realista do Estado como ator unitário e coeso pode ser facilmente questionada, como as correntes liberais já o fizeram. Embora os partidos tenham um papel pequeno na definição da agenda de política externa americana, não podemos considerá-lo nulo. No âmbito executivo, o partido que está na presidência pode não só se posicionar como também influenciar o presidente em questões de política exterior. Já no legislativo, apesar de os partidos representados no Congresso americano não conseguirem aprovar medidas que influenciem o processo de formulação de política externa, como instituição política, ao traçar diretrizes legislativas, podem posicionar-se frente aos temas, impor restrições e supervisionar suas implementações.

Nosso estudo não foi capaz de mensurar o poder explicativo dessa variável independente para a compreensão da variação da agenda de interesses nacionais americana, mas apontou, mesmo de modo residual, que estas podem ser relevantes, haja vista a coincidência contextual verificada que uniu governos republicanos, presença de ameaças vitais e predomínio de interesses de segurança. Mais uma vez argumentamos: embora o

período por nós analisado seja pequeno, acreditamos que esta coincidência tenha se mantido durante a administração de George W. Bush (2001-2009). Nosso recorte também não permitiu analisar o comportamento de um governo democrata em um contexto de ameaça vital.

Desse modo, pesquisas futuras, ao incluir a variável “prioridades partidárias” devem ampliar nossa análise até o governo Obama para verificar se o mesmo identifica o terrorismo transnacional como uma ameaça vital e, se ao fazê-lo, direciona a maior parte dos interesses dos Estados Unidos para o “bem-estar econômico e promoção de valores”. Caso esta relação seja estabelecida, poderemos chegar à conclusão de que o partido do presidente é tão ou mais importante que a variável ameaça externa para definir a agenda de interesses nacionais. Do mesmo modo, também seria interessante pesquisar os interesses promovidos por presidentes republicanos em contextos de paz. Nossa amostra captou apenas um ponto em que este contexto se verificou. Tratou-se da NSS de 1993 do Governo de George H. W. Bush. Neste ponto em questão os interesses de segurança foram minoritários, o que, em tese, enfraqueceria o poder da variável partidária e aumentaria a força da ameaça externa (secundária, neste caso) como chave explicativa. Porém, obviamente esta amostra é muito pequena para engendrar conclusões a aquele respeito, não invalidando futuras pesquisas sobre o tema.

Evidentemente, estamos agora apenas no campo das especulações. De concreto, nossa pesquisa demonstrou que a agenda de interesses nacionais, no período 1987-2000, caminhou junto com outras variáveis, como gastos militares e gastos com ajuda externa, os quais aumentaram ou diminuíram, dependendo dos temas priorizados pelos norte-americanos em cada contexto e variaram, conforme a presença ou ausência de uma ameaça vital. Ao concluir, temos a impressão de que levantamos mais questões e abrimos mais perspectivas do que nos propusemos a responder *a priori*. Esperamos, ao menos, ter cumprido nosso objetivo principal e ter apresentado aos leitores uma perspectiva original para abordar este objeto de pesquisa.

REFERÊNCIAS

- AQUINO, R. S. L.; LEMOS, N. J. F.; LOPES, O. G. P. C. **História das sociedades americanas**. Rio de Janeiro: Editora Record Ltda., 2007.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 2002.
- BARTHOLOMEES JR, J. B. **U.S. Army War College Guide to National Security Policy and Strategy**. Carlisle Barracks: U.S. Army War College; Department of National Security and Strategy, 2006.
- BARTOLOTTI, J. K. **The origin and developmental process of the National Security Strategy: Strategy Research Project**. Carlisle Barracks: U.S. Army War College, 2004.
- BEAUFRE, A. **Introduzione alla strategia**. Bolonha: Il Mulino, 1966.
- BENTHAM, J. La psicología del hombre económico. In: _____. **Escritos económicos**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1978. p. 3-27.
- BENTHAM, J.; STUART MILL, J. **Os pensadores**. São Paulo: Ed. Abril Cultural, 1979.
- BERDING, A. H. **A formulação da política exterior dos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Gráfica O Cruzeiro S.A., 1966.
- BONANATE, L. **A Guerra**. São Paulo: Estação Liberdade. 2001.
- BULL, H. **A sociedade anárquica**. Brasília: EDUNB, IPRI; São Paulo: IOESP, 2002.
- BUZAN, B. **The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty-First Century**. Cambridge: Polity Press, 2004.
- BUZAN, B.; WÆVER, O.; & WILDE, J. **Security: a new framework for analysis**. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998.
- CARR, E. H. **Vinte anos de crise: 1919-1939**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- CARTER, A.; PERRY, W. **Preventive Defense: A new security strategy for America**. Washington: Brookings Institution Press, 1999.
- CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008, p.295-316.
- CENTER FOR DEFENSE INFORMATION. **Military Almanac 2001-2002**. Washington, D.C.: Center for Defense Information, 2002.
- CHRISTOPHER, W. **Address and Q&A Session on “Investing in American Leadership”**, 15 de janeiro, em Foreign Affairs of the United States on CD-Rom, Vol. 5, N° 1. U.S. Department of State, Bureau of Public Affairs, Washington, D.C, 1997.

CHIAPPIN, J. R. N. O paradigma de Huntington e o realismo político. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 34, p. 37-53, 1994.

CHOI, N. Symposium II: Conceptualizing Concepts. **Qualitative Methods**, vol. 3, nº 2, pp.19-36, 2005.

CLAUSEWITZ, C. V. **Da guerra**. Trad. De Maria Teresa Ramos. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

CLINTON, W. D. **The two faces of national interest**. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1994.

CONTRERA, F.; LIMA, L. R. Os interesses nacionais dos Estados Unidos na América Latina: os planos estratégicos do Departamento de Estado de 2000, 2004 e 2007. In: AYERBE, L. F. (Org.). **De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina**. São Paulo: Editora UNESP, 2009. p. 51-68.

CRUZ, S. C. V. Entre normas e fatos: desafios e dilemas da ordem internacional. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v.58, n.58, p.169-191, 2003.

DAVIS, H. E. **Os Estados Unidos na História**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1965.

DEPARTMENT OF DEFENSE. **Department of Defense Dictionary of Military and associated terms**. Washington, 2011.

DOLE, C. **National Security Strategy: Legislative Mandates, Execution to Date, and Considerations for Congress**. Washington-DC: Congressional Research Service, 2008.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Title 50, Chapter 15, Subchapter I: § 404a Annual National Security Strategy Report**. Disponível em: <<http://www.law.cornell.edu/uscode/text/50/404a>> Acesso em: jan. 2013.

FINGUERUT, A. **A influência do pensamento neoconservador na política externa de George W. Bush**. 2008. 150f. Dissertação de Mestrado em Sociologia – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Unesp, Araraquara, 2008.

FRANCIS, M. J. National interest: Substance and weight. **Review of Politics**, v.57, issue 2, p. 337, spring 1995.

FREITAS, C. A. **Segurança, poder e expertise: o papel das think tanks norte-americanas na governamentalidade da ordem internacional pós-89**. 2011. 168p. Dissertação de Mestrado em Administração – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

FUKUYAMA, F. The end of history? **The National Interest**, v.?, n.?, p.?, summer 1989.

_____. The two faces of national interest. **Foreign Affairs**, v.73, n.4, p.159, jul./aug., 1994.

FURNISS, E. S.; SNYDER, R. C. **An Introduction to American Foreign Policy**. New York: Rinehart, 1995.

GEORGE, A.; KEOHANE, R. The concept of national interests: uses and limitations. In: GEORGE, A. **Presidential Decisionmaking in Foreign Policy**. Boulder: Westview, pp. 217-238, 1980.

HAGGINS, R. T. **America's Pursuit of National Interests: past, present and future**. 2008. 32p. Strategic Research Project for Master in Strategic Studies. U.S. Army War College, Carlisle Barracks-PA, 2008.

HUNTINGTON, S. P. America's changing strategic interests. **Survival**, London: International Institute for Strategic Studies, v.33, n.1, p.3-17, 1991.

_____. The clash of civilizations? **Foreign Affairs**, v.72 n.3, p.22-49, summer 1993.

_____. The erosion of American national interests. **Foreign Affairs**, v.76, n.5, p.28-49, set/out, 1997a.

_____. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997b.

_____. **Who are we? The challenges to America's national identity**. Nova York: Simon and Schuster, 2004.

JACKSON, R.; SORENSEN, G. **Introdução às relações internacionais**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

JAGUARIBE, H. A nova ordem mundial. **Política Externa**, São Paulo, Paz e Terra, v. 1, n. 1, p. 5-15, jun. 1992.

JEPPERSON, R. L.; KATZENSTEIN, P. J.; WENDT, A. Norms, Identity, and Culture in National Security. In: KATZENSTEIN, P. J. (Org.). **The culture of National Security: norms and identity in world politics**. Nova York: Columbia University Press, 1996.

KALDOR, M. **New and old wars: organized violence in a global era**. Stanford: Stanford University Press, 1999.

KING, G. Political parties and foreign policy: a structuralist approach. **Political Psychology**, v.7, n.1, p.83-101, 1986.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. Nova York: Harper Collins, 2003.

KISSINGER, H. **A diplomacia das grandes potências**. 2. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves/Univer Cidade Editora, 1999.

KRASNER, S. **Defending the national interest: raw materials Investments and US foreign policy**. Princeton: Princeton University Press, 1978.

KRISTOL, I. A Post-Wilsonian Foreign Policy. **Wall Street Journal**, August 2, 1996, p.A14.

LEACH, W. H. The national security community, revisited. In: BARTHOLOMEES JR, J. B. **U.S. Army War College Guide to National Security Issues**. Carlisle Barracks: U.S. Army War College, 2010. v. II: National Security Policy and Strategy, p.15-28.

LINDSAY, J. **Congress and the politics of US foreign policy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

MAGALHÃES, D. A. **Os Think Tanks norte-americanos e a reconstrução do Iraque: divergências e convergências entre liberais e neoconservadores**. 2008. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais – Programa San Tiago Dantas de Relações Internacionais, São Paulo, 2008.

MAQUIAVEL, N. **O príncipe**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

MARCELLA, G. National Security and the Interagency Process. In: BARTHOLOMEES JR, J. B. **U.S. Army War College Guide to National Security Issues**. Volume II: National Security Policy and Strategy. Carlisle Barracks: U.S. Army War College, p.47-69, 2010.

MEERNIK, J. Presidential support in Congress: conflict and consensus on foreign and defense policy. **The Journal of Politics**, v.55, n.3, p.569-587, 1993.

MORGENTHAU, H. J. Another Great Debate: The National Interest of the United States. **American Political Science Review**, v.46, n.4, p.961-988, 1952.

_____. **A Política entre as nações**. Brasília: EDUNB, IPRI; São Paulo: IOESP, 2003.

MORRIS, R. B. **Documentos básicos da história dos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura S.A., 1964.

NOGUEIRA, J. P.; MESSARI, N. **Teoria das Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NATIONAL SECURITY COUNCIL. **A Report to the National Security Council - NSC 68**. Washington, 1950.

NUECHTERLEIN, D. E. **America recommitted: a superpower assesses its role in a turbulent world**. Lexington: The University Press of Kentucky, 2001.

NYE, J. S. Jr. Redefining the national interest. **Foreign Affairs**, v. 78, n. 4, p. 22-35, ju./ago., 1999.

_____. **Compreender os Conflitos Internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

O'CALLAGHAN, T.; GRIFFITHS, M.; ROACH, S. **International Relations: the key concepts**. London: Routledge, 2008.

ORNSTEIN, N. J. Foreign Policy and the 1992 Election. **Foreign Affairs**, v., n.3, p.01-16, summer 1992.

PECEQUILO, C. S. **A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

PERKINS, D. **Historia de la Doctrina Monroe**. Buenos Aires: EUDEBA, 1964.

REAGAN, R. W. **Address to the Nation on National Security**, 23 de março de 1983. Disponível em: <<http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1983/32383d.htm>>.

REILLY, T. P. **The National Security Strategy of the United States: Development of Grand Strategy**. 2004. 28p. Strategic Research Project for Master in Strategic Studies. U.S. Army War College, Carlisle Barracks-PA, 2004.

RESENDE, E. S. A. **Americanidade, Puritanismo e Política Externa: a (re)produção da ideologia puritana e a construção da identidade nacional nas práticas de política externa norte-americana**. 2009. 323p. Tese de Doutorado em Ciência Política – Programa de Pós Graduação em Ciência Política, USP, 2009.

ROOSEVELT, F. D. Franklin D. **Roosevelt's War Message. Asking Congress to Declare War on Japan**, 8 de dezembro de 1941. Disponível em: <<http://www.infoplease.com/ipa/A0900147.html>>

RICE, C. Campaign 2000: Promoting the National Interest. **Foreign Affairs**. v. 79, n. 1, p. 45–62, jan./fev., 2000.

ROSENAU, J. N. **National Interest**. International Encyclopedia of the Social Sciences, 1968. Disponível em: <<http://www.encyclopedia.com/doc/1G2-3045000855.html>>.

ROSKIN, M. G. **National Interest: from abstraction to strategy**. 1994. 20p. Strategic Research Project for Master in Strategic Studies. U.S. Army War College, Carlisle Barracks-PA, 1994.

SALINS, P. D. **Assimilation, american style**. New York: Basic Books, 1996.

SANCHEZ, M. R. et al. Política Externa como Política Pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 27, p. 125-143, nov. 2006.

SANTOS, M. **O poder norte-americano e a América Latina no pós-guerra fria**. São Paulo: Editora Annablume; FAPESP, 2007.

SARKESIAN, S. C; WILLIAMS, J. A.; CIMBALA, S. J. **U.S. National Security: policymakers, processes and politics**. Boulder-CO: Lynne Rienner Publishers, 2002.

SATO, E. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v.43, n.1, p.138-169. 2000.

SHIMABUKURO, A. Concepções estratégicas dos Estados Unidos sobre a segurança internacional dos governos de Bill Clinton, George W. Bush e Barack Obama. In: AYERBE, L. F. (Org.). **De Clinton a Obama: políticas dos Estados Unidos para a América Latina**. São Paulo: Editora UNESP, 2009, p. 35-50.

SMITH, P. H. **The talons of the eagle: dynamics of U.S.-Latin America relations**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

SMITH, K. B.; LARIMER, C. W. **The public policy theory primer**. Boulder-CO: Westview Press, 2009.

SNIDER, D. M. **The National Security Strategy: documenting strategic vision**. Carlisle Barracks: U.S. Army War College, 1995.

SOUZA, M. A. D. **A abordagem neoconservadora da crise na sociedade estadunidense e sua influência no governo George W. Bush**. 2007. Dissertação de Mestrado em Sociologia – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Unesp, Araraquara, 2007.

STEEL, R. The New Meaning of National Security. In: STUART, D. T. (Org.). **U.S. National Security: Beyond the Cold War** (A Four Part Series). The Clarke Center at Dickinson College, 2003.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **Military expenditure database**. Disponível em: <<http://www.sipri.org/>>. Acesso em: jan. 2013.

STORTI, J. M. **Enfrentado as novas ameaças: estratégia e política internacional norte-americanas no pós-guerra fria**. 2009. 240p. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais – Programa San Tiago Dantas de Relações Internacionais, Campinas, 2009.

TEIXEIRA, C. G. P. **O pensamento neoconservador em política externa nos Estados Unidos**. 2007. Dissertação de Mestrado, Programa San Tiago Dantas de Relações Internacionais, São Paulo, 2007.

TELLES, E. Os mexicanos-americanos e a nação americana: resposta ao professor Huntington. **Tempo Social**, São Paulo, v.18, n.2, nov. 2006.

THOMPSON, K. W. The Two Faces of National Interest. **Political Science Quarterly**, v.109, n. 4, p.689-690, 1994.

THE COMMISSION ON AMERICA'S NATIONAL INTERESTS. **America's National Interests: a report from the commission on America's National Interests**. Cambridge, Mass.: Report for Center for Science and International Affairs, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 1996.

THE WHITE HOUSE. **National Security Strategy of the United States**. Washington, jan., 1987.

_____. **National Security Strategy of the United States**. Washington, jan., 1988.

_____. **National Security Strategy of the United States**. Washington, mar., 1990.

- _____. **National Security Strategy of the United States**. Washington, ago., 1991.
- _____. **National Security Strategy of the United States**. Washington, jan., 1993.
- _____. **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement**. Washington, jul, 1994.
- _____. **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement**. Washington, fev, 1995.
- _____. **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement**. Washington, fev, 1996.
- _____. **A National Security Strategy for a New Century**. Washington, maio, 1997.
- _____. **A National Security Strategy for a New Century**. Washington, out., 1998.
- _____. **A National Security Strategy for a New Century**. Washington, dez., 1999.
- _____. **A National Security Strategy for a Global Age**. Washington, dez., 2000.

UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. **U.S. Overseas Loans and Grants**. Disponível em: <<http://gbk.eads.usaidallnet.gov/index.html>>. Acesso em: jan. 2013.

WENDT, A. **Social theory of international politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WHITAKER, A. P. **Os Estados Unidos e a independência da América Latina: 1800/1830**. Belo Horizonte: Editora Itatiaia Ltda., 1966.

WILSON, W. Discurso à Terceira Sessão Plenária da Conferência de Paz. In: **Papers of Woodrow Wilson**, vol. 55, p.175, 14 de fevereiro de 1919.

APÊNDICES

APÊNDICE A PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Visando-se identificar e quantificar as unidades de textos temáticas referentes aos interesses nacionais americanos presentes nas Estratégias de Segurança Nacional editadas antes e depois da Guerra Fria, procedemos a um estudo longitudinal do período 1987-2000, analisando os documentos das administrações Reagan (1987, 1988), Bush (1990, 1991, 1993) e Clinton (1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000).

Esclarecemos que não foi de nossa pretensão realizar um estudo pormenorizado de cada um destes governos. Sendo assim, nossa análise se pautou exclusivamente nos dados coletados nestes documentos, sobretudo na seção dedicada à exposição dos interesses nacionais americanos. Trata-se, portanto, de uma análise exclusivamente documental.

Segundo Cellard (2008), o documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais, por possibilitar realizar estudos de reconstrução. Além de ser insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado distante, o documento, muito frequentemente, permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente. Assim, graças ao documento, pode-se operar um corte longitudinal que favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, etc, bem como de sua gênese até os dias atuais.

No plano metodológico, trata-se de um método de coleta de dados que elimina, em parte, a eventualidade de qualquer influência – a ser exercida pela presença ou intervenção do pesquisador – do conjunto das interações, acontecimentos ou comportamentos pesquisados, anulando a possibilidade de reação do sujeito à operação de medida. Por outro lado, Cellard (2008) pondera que o documento constitui um instrumento que o pesquisador não domina. Desse modo, o pesquisador que trabalha com documentos deve superar vários obstáculos e desconfiar de inúmeras armadilhas, antes de estar em condição de fazer uma análise em profundidade de seu material, devendo localizar os textos pertinentes e avaliar a sua credibilidade, assim como sua representatividade.

Cellard (2008) salienta que é impossível transformar um documento; é preciso aceitá-lo tal como ele se apresenta – tão incompleto, parcial ou impreciso que seja. Assim, seria capital usar de prudência e avaliar adequadamente, com um olhar crítico, a documentação que se pretende analisar. Essa análise preliminar se aplicaria em cinco etapas: 1) contexto: exame do contexto social global no qual o documento foi produzido e no qual mergulhava seu autor

e aqueles a quem foi destinado; 2) autor: conhecer a identidade da pessoa que se expressa, seus interesses e motivos; 3) autenticidade e confiabilidade do texto: é importante assegurar-se da qualidade da informação transmitida e da procedência do documento; 4) natureza do texto: identificar a estrutura em que o texto foi produzido, visto que esta pode variar, sendo de natureza teológica, médica, jurídica, administrativa, etc; 5) conceitos-chave e lógica interna do texto: delimitar o sentido das palavras e dos conceitos e avaliar sua importância e sentido segundo o contexto.

Todos estes procedimentos foram tomados para descrição dos resultados de nossa pesquisa. Assim, procuramos descrever o contexto no qual cada documento fora formulado, destacando as intenções e políticas dos presidentes americanos em questão (que são os autores dos textos) e destacar os conceitos de interesse nacional e ameaça para o entendimento das estratégias. Tratou-se de documento oficial do governo americano, de natureza administrativa.

Feita a seleção e análise preliminar dos documentos, segundo Cellard (2008), o pesquisador procederá à análise dos dados, desenvolvida através da discussão que os temas e os dados suscitam. No caso da análise de documentos recorre-se geralmente para a metodologia da análise do conteúdo, que segundo Bardin (2002, p.35) consiste em “(...) um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”. A análise de conteúdo é uma dentre as diferentes formas de interpretar o conteúdo de um texto, adotando normas sistemáticas de extrair significados temáticos ou os significantes lexicais, por meio dos elementos mais simples do texto.

De acordo com Bardin, a organização da análise – processo pelo qual são submetidos todos os documentos – é composta de três etapas: 1) Pré-análise, 2) Exploração do material, 3) Tratamento dos resultados, inferência e interpretação. Os principais pontos da Pré-análise, consistiram de leitura flutuante (primeiras leituras de contato os textos), da escolha dos documentos (as Estratégias de Segurança Nacional publicadas entre 1987 e 2000), da formulação das hipóteses e objetivos (tendo como base a fundamentação teórica), da referenciação dos índices e elaboração dos indicadores (a frequência de aparecimento dos quatro temas descritos por Nuechterlein como interesses nacionais de longo prazo) e da preparação do material.

Em seguida, passamos à etapa de Exploração do material, que consistiu em operações de codificação dos dados, observando: 1) o recorte: escolha das unidades, 2) a enumeração: escolha das regras de contagem, 3) a classificação e a agregação: escolha das categorias. O procedimento adotado para o tratamento dos dados foi o da “análise temática ou categorial”,

baseada em operações de desmembramento do texto em unidades, para descobrir os diferentes núcleos de sentido que constituíram a comunicação e cuja presença ou frequência de aparição pôde significar alguma coisa para o objeto. Pressupôs-se, assim, que um texto contém sentidos e significados, patentes ou ocultos, que podem ser apreendidos por um leitor que interpreta a mensagem contida nele por meio de técnicas sistemáticas apropriadas. A mensagem pode ser apreendida, decompondo-se o conteúdo do documento em fragmentos mais simples, que revelem sutilezas contidas em um texto. Os fragmentos podem ser palavras, termos ou frases significativas de uma mensagem (CHIZZOTTI, 2006). Em análise de Conteúdo, não falamos em termos de Unidade de Análise, mas sim em unidades de registro (UR) e unidade de contexto (UC)²⁶:

UC: Interesse Nacional - A defesa e o bem-estar dos cidadãos americanos, do seu território, sistema constitucional, valores e instituições.

Unidades de Registro	Crítérios de Classificação
Defesa da Nação	Menções à integridade da segurança física e independência da nação; à proteção dos cidadãos americanos, bem como de seu modo de vida.
Ordem Mundial Favorável	Menções à solução de conflitos pela via diplomática; ao combate às ameaças a estabilidade regional, à balança de poder.
Bem-estar econômico	Menções ao fortalecimento e competitividade da economia americana; ao acesso dos EUA a mercados estrangeiros; ao bom funcionamento do sistema econômico internacional.
Promoção de Valores	Menções à promoção dos valores democráticos; ao estabelecimento e defesa das instituições democráticas; à garantia das liberdades; aos valores do livre-mercado e livre-concorrência; à proteção dos direitos humanos.

Fonte: Elaboração nossa.

Estas unidades de registro foram criadas tendo como fundamento os quatro interesses nacionais duradouros dos Estados Unidos descritos por Nuechterlein (2001). Realizada a coleta de dados e posterior classificação dos mesmos segundo estas unidades de registro, observamos a frequência com que cada uma destas unidades ocorreu, pois conforme salienta Bardin (2002, p.109), “a importância de uma unidade de registro aumenta com a frequência de aparição”. Em casos em que o interesse nacional dispunha de elementos de mais de uma unidade de registro optamos por dividir igualmente a frequência de aparição entre as unidades

²⁶ De acordo com Bardin (2002), unidade de registro (UR), apesar de dimensão variável, é o menor recorte de ordem semântica que se liberta do texto, podendo ser uma palavra-chave, um tema, objetos, personagens, etc. Já unidade de contexto (UC), em síntese, deve fazer compreender a unidade de registro, tal qual a frase para a palavra.

representadas. Não há um número fixo de interesses nacionais nas Estratégias de Segurança. Há documentos com três, quatro ou cinco interesses apresentados. Dessa forma, para uniformizar a contagem optamos por enumerar a frequência de aparição de cada interesse através da porcentagem que ele representa em relação ao total de interesses presentes na agenda de cada documento.

Simultaneamente, identificamos as ameaças aos interesses nacionais dos EUA no contexto de cada documento. Depois de identificadas, estas ameaças foram separadas e classificadas em duas unidades de registro: ameaças vitais e ameaças secundárias²⁷. Diferentemente do caso dos interesses nacionais, não há contagem de ameaças, sendo seu agrupamento e classificação analisado apenas de modo qualitativo.

Unidades de Registro	Critérios de Classificação
Ameaças Vitais	Ameaças capazes de colocar em risco a sobrevivência física da nação. Diz respeito a Estados que possuam um arsenal militar e bélico com potencial de destruição. Atores não-estatais como organizações terroristas também fazem parte desta classificação, desde que satisfeitos aqueles requisitos.
Ameaças Secundárias	Ameaças capazes de causar graves transtornos pontuais, embora sejam incapazes de por em risco a sobrevivência física da nação. Nesta unidade incluem-se a criminalidade transnacional, os tráficos de pessoas, drogas ilícitas e armas; as guerras civis; os conflitos regionais; o terrorismo transnacional, a degradação ambiental e as epidemias, como a AIDS.

Fonte: Elaboração nossa.

Estes procedimentos metodológicos foram realizados no sentido de satisfazer o objetivo deste trabalho em torno de avaliar se a inexistência de uma ameaça vital à segurança dos Estados Unidos, no período Pós-Guerra Fria, teria levado a uma redefinição de sua agenda de interesses nacionais.

A seguir passamos à exposição da terceira fase da Exploração do Material, *classificação e agregação*. Terminada a etapa de contagem da frequência de aparição das unidades de registro, iniciamos a categorização. Segundo Bardin (2002), a categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o gênero, com os critérios previamente definidos.

²⁷ Inicialmente previa-se classificar as ameaças em quatro unidades de registro: Crítica, Perigosa, Importante e Incômoda. Contudo, devido a dificuldade de operacionalização e de critérios claros para separar cada unidade, a Banca de Qualificação sugeriu que as ameaças fossem classificadas em apenas duas unidades: vital e secundária. Ademais, esta classificação em duas unidades demonstra-se mais eficaz para cumprir o objetivo principal do projeto.

Os critérios de categorização podem ser semânticos, sintáticos, léxicos e expressivos. Aqui utilizamos o critério semântico, em vista da natureza temática do nosso objeto.

Tendo em mãos o conjunto de dados coletados no *corpus*, reunimos as quatro unidades de registro em duas categorias maiores: “defesa da nação e ordem mundial favorável” e “bem-estar econômico e promoção de valores”. Estas categorias foram analisadas de acordo: 1) com a administração em que o documento foi editado (Reagan, Bush e Clinton) e 2) conforme cada contexto (Guerra Fria e Pós-Guerra Fria).

Por fim, passamos a última etapa da análise, o Tratamento dos Resultados, no qual submetemos os resultados a testes de validação, visando efetuar inferências a propósito dos objetivos e confrontar os resultados com o quadro teórico.

APÊNDICE B
SÍNTESE DO ESTADO DA ARTE DO INTERESSE NACIONAL

Figura 5 - Esquema Sintético do Estado da Arte do Interesse Nacional.



Fonte: Elaborado por nós.

ANEXOS

ANEXO A

DESCRIÇÃO DOS OBJETIVOS VINCULADOS AOS INTERESSES NACIONAIS PRESENTES NAS ESTRATÉGIAS DO GOVERNO CLINTON.

NATIONAL SECURITY STRATEGY 1994

Enhancing Our Security: Taking account of the realities of the post-Cold War era and the new threats, a military capability appropriately sized and postured to meet the diverse needs of our strategy, including the ability, in concert with regional allies, to win two nearly simultaneous major regional conflicts. We will continue to pursue arms control agreements to reduce the danger of nuclear conflict and promote stability.

- Maintaining a Strong Defense Capability: To protect and advance U.S. interests in the face of the dangers and opportunities outlined earlier, the United States must deploy robust and flexible military forces that can accomplish a variety of tasks (...) To meet all of these requirements successfully, our forces must be capable of responding quickly and operating effectively as a joint team. That is, they must be ready to fight and win.
- Deciding When and How to Employ U.S. Forces: First, and foremost, our national interests will dictate the pace and extent of our engagement. (...) Second, as much as possible, we will seek the help of our allies or of relevant multilateral institutions. (...) Third, in every case, we will consider several critical questions before committing military force. (...) Fourth, our engagement must meet reasonable cost and feasibility thresholds.
- Combatting the Spread and Use of Weapons of Mass Destruction and Missiles: (...) a key part of our strategy is to seek to stem the proliferation of such weapons and to develop an effective capability to deal with these threats. We also need to maintain robust strategic nuclear forces while seeking to implement existing strategic arms agreements.
- Arms Control: The full and faithful implementation of existing arms control agreements, (...) will remain an important element of national security policy. The on-going negotiation initiated by the United States to clarify the ABM Treaty by establishing an agreed demarcation between strategic and theater ballistic missiles and update the Treaty to reflect the break-up of the Soviet Union reflects the Administration's commitment to maintaining the integrity and effectiveness of crucial arms control agreements.
- Peace Operations: In addition to preparing for major regional contingencies, we must prepare our forces for peace operations to support democracy or conflict resolution. The United States, along with others in the international community, will seek to prevent and contain localized conflicts before they require a military response.
- Strong Intelligence Capabilities: We will continue to monitor military and technical threats, to guide long-term force development and weapons acquisition, and to directly support military operations.
- The Environment: As a priority initiative, the U.S, will press the global community at the September Cairo Conference and in other fora, to address the continuous climb in global population.

Promoting Prosperity at Home: A vigorous and integrated economic policy designed to stimulate global environmentally sound economic growth and free trade and to press for open and equal U.S. access to foreign markets.

- Enhancing American Competitiveness: Our primary economic goal is to strengthen the American economy. The first step toward that goal was reducing the federal deficit and the burden it imposes on the economy and future generations.
- Paternership with Business and Labor: (...) the Administration published its report creating America's first national export strategy and making 65 specific recommendations for reforming the way government works with the private sector to expand exports (...) The results of these reforms could enable U.S. exports to reach the trillion dollar mark by the turn of the century, which would help create at least six million new American jobs. (...) Another critical element in boosting U.S. exports is reforming the outdated export licensing system.
- Enhancing Access to Foreign Market: We vigorously pursue measures to increase access for our companies — through bilateral, regional and multilateral arrangements.
- Strengthening Macroeconomic Coordination: To improve global macroeconomic performance, we will continue to work through the G-7 process to promote growth-oriented policies to complement our own efforts.
- Providing for Energy Security: High oil prices did not generate enough new oil exploration and discovery to sustain production levels from our depleted resource base. These facts show the need for continued and extended reliance on energy efficiency and conservation and development of alternative energy sources.
- Promoting Sustainable Development Abroad: Domestically, the United States is working hard to halt local and cross-border environmental degradation (...) Internationally, the Administration's foreign assistance program focuses on four key elements of sustainable development: broad-based economic growth; the environment; population and health; and democracy.

Promoting Democracy: A framework of democratic enlargement that increases our security by protecting, consolidating and enlarging the community of free market democracies. Our efforts focus on preserving democratic processes in key emerging democratic states including Russia, Ukraine and other new states of the former Soviet Union.

- To work with the other democracies of the world and to improve our cooperation with them on security and economic issues. We also seek their support in enlarging the realm of democratic nations.
- The core of our strategy is to help democracy and markets expand and survive in other places where we have the strongest security concerns and where we can make the greatest difference.
- To demonstrate our own willingness to adhere to international human rights standards, the Administration will seek Senate consent to U.S. ratification of international conventions prohibiting discrimination on the basis of race and against women.
- Through humanitarian assistance and policy initiatives aimed at the sources of disruption, we seek to mitigate the contemporary migration and refugee crises, foster long term global cooperation and strengthen involved international institutions.

NATIONAL SECURITY STRATEGY

1995

Enhancing Our Security: Taking account of the realities of the post-Cold War era and the new threats, a military capability appropriately sized and postured to meet the diverse needs

of our strategy, including the ability, in concert with regional allies, to win two nearly simultaneous major regional conflicts. We will continue to pursue arms control agreements to reduce the danger of nuclear, chemical, biological, and conventional conflict and to promote stability.

- Maintaining a Strong Defense Capability: To protect and advance U.S. interests in the face of the dangers and opportunities outlined earlier, the United States must deploy robust and flexible military forces that can accomplish a variety of tasks (...) To meet all of these requirements successfully, our forces must be capable of responding quickly and operating effectively as a joint team. That is, they must be ready to fight and win.
- Deciding When and How to Employ U.S. Forces: Although there may be many demands for U.S. involvement, the need to husband scarce resources suggests that we must carefully select the means and level of our participation in particular military operations. And while it is unwise to specify in advance all the limitations we will place on our use of force, we must be as clear as possible about when and how we will use it.
- Combating the Spread and Use of Weapons of Mass Destruction and Missiles: A key part of our strategy is to seek to stem the proliferation of such weapons and to develop an effective capability to deal with these threats. We also need to maintain robust strategic nuclear forces and seek to implement existing strategic arms agreements.
- Arms Control: In the area of strategic arms control, prescribed reductions in strategic offensive arms and the steady shift toward less destabilizing systems remain indispensable.
- Peace Operations: The United States, along with others in the international community, will seek to prevent and contain localized conflicts before they require a military response.
- Strong Intelligence Capabilities: We will continue to monitor military and technical threats, to guide long-term force development and weapons acquisition, and to directly support military operations.
- The Environment and Sustainable Development: the U.S. successfully led efforts at the September Cairo Conference to develop a consensus Program of Action to address the continuous climb in global population, including increased availability of family planning and reproductive health services, sustainable economic development, the empowerment of women to include enhanced educational opportunities and a reduction in infant and child mortality.

Promoting Prosperity at Home. A vigorous and integrated economic policy designed to stimulate global environmentally sound economic growth and free trade and to press for open and equal U.S. access to foreign markets.

- Enhancing American Competitiveness: Our primary economic goal is to strengthen the American economy. The first step toward that goal was reducing the federal deficit and the burden it imposes on the economy and future generations.
- Partnerships with Business and Labor: (...) the Administration published its report creating America's first national export strategy and making 65 specific recommendations for reforming the way government works with the private sector to expand exports (...) The results of these reforms could enable U.S. exports to reach the trillion dollar mark by the turn of the century, which would help create at least six million new American jobs. (...) Another critical element in boosting U.S. exports is reforming the outdated export licensing system.
- Enhancing Access to Foreign Market: We vigorously pursue measures to increase access for our companies — through bilateral, regional and multilateral arrangements.
- Strengthening Macroeconomic Coordination: To improve global macroeconomic performance, we will continue to work through the G-7 process to promote growth-oriented policies to complement our own efforts.
- Providing for Energy Security: : High oil prices did not generate enough new oil exploration and discovery to sustain production levels from our depleted resource base. These facts show

the need for continued and extended reliance on energy efficiency and conservation and development of alternative energy sources.

- Promoting Sustainable Development Abroad: Domestically, the United States is working hard to halt local and cross-border environmental degradation (...) Internationally, the Administration's foreign assistance program focuses on four key elements of sustainable development: broad-based economic growth; the environment; population and health; and democracy.

Promoting Democracy. A framework of democratic enlargement that increases our security by protecting, consolidating and enlarging the community of free market democracies. Our efforts focus on strengthening democratic processes in key emerging democratic states including Russia, Ukraine and other new states of the former Soviet Union.

- To work with the other democracies of the world and to improve our cooperation with them on security and economic issues. We also seek their support in enlarging the realm of democratic nations.

- The core of our strategy is to help democracy and markets expand and survive in other places where we have the strongest security concerns and where we can make the greatest difference.

- To demonstrate our own willingness to adhere to international human rights standards, the Administration will seek Senate consent to U.S. ratification of international conventions prohibiting discrimination on the basis of race and against women.

- Through humanitarian assistance and policy initiatives aimed at the sources of disruption, we seek to mitigate the contemporary migration and refugee crises, foster long term global cooperation and strengthen involved international institutions.

NATIONAL SECURITY STRATEGY

1996

Enhancing Our Security. Taking account of the realities of the new international era with its array of new threats, a military capability appropriately sized and postured to meet the diverse needs of our strategy, including the ability, in concert with regional allies, to win two nearly simultaneous major regional conflicts. We will continue to pursue a combination of diplomatic, economic and defense efforts, including arms control agreements, to reduce the danger of nuclear, chemical, biological and conventional conflict and to promote stability.

- Maintaining a Strong Defense Capability: To protect and advance U.S. interests in the face of the dangers and opportunities outlined earlier, the United States must deploy robust and flexible military forces that can accomplish a variety of tasks (...) To meet all of these requirements successfully, our forces must be capable of responding quickly and operating effectively as a joint team. That is, they must be ready to fight and win.

- Deciding When and How to Employ U.S. Forces: Although there may be many demands for U.S. involvement, the need to husband limited resources requires that we must carefully select the means and level of our participation in particular military operations. And while it is unwise to specify in advance all the limitations we will place on our use of force, we must be as clear as possible about when and how we will use it.

- Combating the Spread and Use of Weapons of Mass Destruction and Missiles: a key part of our strategy is to seek to stem the proliferation of such weapons and to develop an effective capability to deal with these threats. We also need to maintain robust strategic nuclear forces and to implement existing strategic arms agreements.

- Arms Control: In the area of strategic arms control, prescribed reductions in strategic offensive arms and the steady shift toward less destabilizing systems remain indispensable.
- Peace Operations: The United States, along with others in the international community, will seek to prevent and contain localized conflicts before they require a military response.
- Strong Intelligence Capabilities: Because of the change in the security environment since the end of the Cold War, intelligence must address a wider range of threats and policy needs. In this demanding environment, the intelligence community must maintain its global reach, refine and further focus its collection efforts and work even more closely with the policy departments.
- Fighting International Organized Crime: Because the threat of organized crime comes from abroad as well as at home, we will work with other nations to keep our citizens safe.
- National Security Emergency Preparedness: We will do all we can to prevent destructive forces such as terrorism, the proliferation of weapons of mass destruction, threats to our information systems and catastrophes from within such as natural disasters, from endangering our citizens.
- The Environment and Sustainable Development: The U.S. successfully led efforts at the Cairo Conference to develop a consensus Program of Action to address the continuous climb in global population, including increased availability of family planning and reproductive health services, sustainable economic development, the empowerment of women to include enhanced educational opportunities and a reduction in infant and child mortality.

Promoting Prosperity at Home. A vigorous and integrated economic policy designed to put our own economic house in order, work toward free and open markets abroad and promote sustainable development.

- Enhancing American Competitiveness: Our primary economic goal is to strengthen the American economy. The first step toward that goal was reducing the federal deficit and the burden it imposes on the economy and future generations (...)
- Strengthening Macroeconomic Coordination: International economic expansion is benefiting from G-7 macroeconomic policy coordination. Our work to strengthen an effective, cooperative G-7 dialogue has led to better economic growth in the G-7 countries. In the United States, economic trends point to continued economic strength and sustained expansion.
- Enhancing Access to Foreign Markets: We vigorously pursue measures to increase access for our goods and services — through bilateral, regional and multilateral arrangements.
- Providing for Energy Security: High oil prices did not generate enough new oil exploration and discovery to sustain production levels from our depleted resource base. These facts show the need for continued and extended reliance on energy efficiency and conservation and development of alternative energy sources.
- Promoting Sustainable Development Abroad: Domestically, the United States is working hard to halt local and cross-border environmental degradation (...) Internationally, the Administration's foreign assistance program focuses on four key elements of sustainable development: broad-based economic growth; the environment; population and health; and democracy.

Promoting Democracy. A framework of democratic enlargement that increases our security by protecting, consolidating and enlarging the community of free market democracies. Our efforts focus on strengthening democratic processes in key emerging democratic states including Central and Eastern Europe, Russia, Ukraine and other new independent states of the former Soviet Union.

- To work with the other democracies of the world and to improve our cooperation with them on security and economic issues. We also seek their support in enlarging the realm of democratic nations.
- The core of our strategy is to help democracy and markets expand and survive in other places where we have the strongest security concerns and where we can make the greatest difference.
- To demonstrate our own willingness to adhere to international human rights standards, the Administration will seek Senate consent to U.S. ratification of international conventions prohibiting discrimination on the basis of race and against women.
- Through humanitarian assistance and policy initiatives aimed at the sources of disruption, we seek to mitigate the contemporary migration and refugee crises, foster long term global cooperation and strengthen involved international institutions.

NATIONAL SECURITY STRATEGY

1997

Enhancing Security: To ensure the safety of our nation, the United States will continue its integrated approach to addressing the numerous threats to our interests and preserve a full range of foreign policy tools. We must maintain superior military forces. Similarly, we must retain a strong diplomatic corps and a foreign assistance program sufficient to maintain American leadership. Our tools of foreign policy must be able to shape the international environment, respond to the full spectrum of potential crises and prepare against future threats. Our military forces will have the ability to respond to challenges short of war, and in concert with regional friends and allies, to win two overlapping major theater wars. We will continue pursuing diplomatic, economic, military, arms control, and nonproliferation efforts that promote stability and reduce the danger of nuclear, chemical, biological and conventional conflict.

- The Need for Integrated Approaches: We seek to strengthen cooperation with friends and allies to address these threats by, for example, denying terrorists safe havens, cracking down on money laundering and tightening intelligence cooperation to prevent weapons proliferation, terrorist attacks and international crime.
- Shaping the International Environment: Shaping activities enhance U.S. security by promoting regional security and preventing and reducing the wide range of diverse threats outlined above. These measures adapt and strengthen alliances, maintain U.S. influence in key regions and encourage adherence to international norms.
- Responding to Crises: The United States must be able to respond to the full spectrum of crises that may arise (...) Our response might be diplomatic, economic, law enforcement, or military in nature - or, more likely, some combination of the above.
- Preparing Now for an Uncertain Future: We must continue aggressive efforts to construct appropriate twenty-first century national security programs and structures.
- Overarching Capabilities: Critical to our nation's ability to shape the international environment and respond to the full spectrum of crises - today and tomorrow - are technologies, capabilities and requirements to enable the continued worldwide application of U.S. national power.

Promoting Prosperity: The second core objective of our national security strategy is to promote America's prosperity through efforts both at home and abroad. Our economic and security interests are inextricably linked. Prosperity at home depends on our leadership in the

global economy. The strength of our diplomacy, our ability to maintain an unrivaled military, the attractiveness of our values abroad all depend in part on the strength of our economy.

- Enhancing American Competitiveness: Our primary economic goal remains to strengthen the American economy. We will continue to pursue deficit reduction with a goal of balancing the federal budget by 2002.
- Strengthening Macroeconomic Coordination: Working with other countries and international economic institutions, we have improved our capacity to prevent and mitigate international financial crises.
- Providing for Energy Security: High oil prices did not generate enough new oil exploration and discovery to sustain production levels from our depleted resource base. Conservation measures notwithstanding, the United States has a vital interest in ensuring access to this critical resource.
- Promoting Sustainable Development Abroad: Sustainable development improves the prospects for democracy in developing countries and expands the demand for U.S. exports. It alleviates pressure on the global environment, reduces the attraction of the illegal drug trade and improves health and economic productivity.

Promoting Democracy: The third core objective of our national security strategy is to promote democracy and human rights. The number of states moving away from repressive governance toward democratic and publicly accountable institutions is impressive. Since the success of many of those changes is by no means assured, our strategy must focus on strengthening their commitment and institutional capacity to implement democratic reforms.

- Emerging Democracies: We seek international support in helping strengthen democratic and free market institutions and norms in countries making the transition from closed to open societies. This commitment to see freedom and respect for human rights take hold is not only just, but pragmatic, for strengthened democratic institutions benefit the U.S. and the world.
- Adherence to Universal Human Rights and Democratic Principles: We must sustain our efforts to press for political liberalization and respect for basic human rights worldwide, including in countries that continue to defy democratic advances. Our efforts in the United Nations and other organizations are helping to make these principles the governing standards for acceptable international behavior.
- Humanitarian Assistance: Our efforts to promote democracy and human rights are complemented by our humanitarian assistance programs, which are designed to alleviate human suffering, to help establish democratic regimes that respect human rights and to pursue appropriate strategies for economic development.

NATIONAL SECURITY STRATEGY

1998

Enhancing Security at Home and Abroad: Our strategy for enhancing U.S. security recognizes that we face diverse threats requiring integrated approaches to defend the nation, shape the international environment, respond to crises and prepare for an uncertain future.

- The Need for Integrated Approaches: To effectively shape the international environment and respond to the full spectrum of potential threats and crises, diplomacy, military force, our other foreign policy tools and our domestic preparedness efforts must be closely coordinated.
- Shaping the International Environment: Shaping activities enhance U.S. security by promoting regional security and preventing or reducing the wide range of diverse threats outlined above. These measures adapt and strengthen alliances and friendships, maintain U.S. influence in key regions and encourage adherence to international norms.

- Responding to Threats and Crises: The United States must be able to respond at home and abroad to the full spectrum of threats and crises that may arise (...) Our response might be diplomatic, economic, law enforcement, or military in nature—or, more likely, some combination of the above.
- Preparing Now for an Uncertain Future: We must prepare for an uncertain future even as we address today's security problems. This requires that we keep our forces ready for shaping and responding requirements in the near term, while at the same time evolving our unparalleled capabilities to ensure we can effectively shape and respond in the future.
- Overarching Capabilities: Certain capabilities and technologies are critical to protecting the United States itself and to the worldwide application of U.S. national power for shaping the international environment and responding to the full spectrum of threats and crises.

Promoting Prosperity: The second core objective of our national security strategy is to promote America's prosperity through efforts at home and abroad. Our economic and security interests are inextricably linked. Prosperity at home depends on stability in key regions with which we trade or from which we import critical commodities, such as oil and natural gas. Prosperity also demands our leadership in international development, financial and trade institutions. In turn, the strength of our diplomacy, our ability to maintain an unrivaled military and the attractiveness of our values abroad depend in large part on the strength of our economy.

- Strengthening Macroeconomic Coordination: Our economic health is vulnerable to disturbances that originate outside our borders. As such, cooperation with other states and international organizations is vital to protecting the health of the global economic system and responding to financial crises.
- Enhancing American Competitiveness: We seek to ensure a business environment in which the innovative and competitive efforts of the private sector can flourish.
- Enhancing Access to Foreign Markets: In a world where over 95 percent of the world's consumers live outside the United States, we must expand our international trade to sustain economic growth at home.
- Promoting an Open Trading System: The Administration remains committed to carrying forward the success of the Uruguay Round and to the success of the WTO as a forum for openly resolving disputes.
- Enhanced Export Control: The cornerstone of our export control policy is protection of our national security; but imposing the tightest possible restrictions on high technology exports is not always the best way to protect our security.
- Providing for Energy Security: Our research must continue to focus on developing highly efficient transportation systems and to shift them to alternative fuels, such as hydrogen, ethanol or methanol from biomass, and others.
- Promoting Sustainable Development Abroad: Sustainable development improves the prospects for democracy in developing countries and expands the demand for U.S. exports. It alleviates pressure on the global environment, reduces the attraction of the illegal drug trade and other illicit commerce, and improves health and economic productivity.

Promoting Democracy: The third core objective of our national security strategy is to promote democracy and human rights. The number of states moving away from repressive governance toward democratic and publicly accountable institutions is impressive. Since the success of many of those changes is by no means assured, our strategy must focus on strengthening their commitment and institutional capacity to implement democratic reforms.

- Emerging Democracies: We seek international support in helping strengthen democratic and free market institutions and norms in countries making the transition from closed to open

societies. This commitment to see freedom and respect for human rights take hold is not only just, but pragmatic, for strengthened democratic institutions benefit the United States and the world.

- Adherence to Universal Human Rights and Democratic Principles: We must sustain our efforts to press for political liberalization and respect for basic human rights worldwide, including in countries that continue to defy democratic advances. Working bilaterally and through multilateral institutions, the United States promotes universal adherence to international human rights and democratic principles. Our efforts in the United Nations and other organizations are helping to make these principles the governing standards for acceptable international behavior.

- Humanitarian Activities: Our efforts to promote democracy and human rights are complemented by our humanitarian programs, which are designed to alleviate human suffering, help establish democratic regimes that respect human rights and pursue appropriate strategies for economic development. These efforts also enable the United States to help prevent humanitarian disasters with far more significant resource implications.

NATIONAL SECURITY STRATEGY

1999

Enhancing Security at Home and Abroad: Our strategy for enhancing U.S. security has three components: shaping the international security environment, responding to threats and crises, and preparing for an uncertain future.

- Shaping the International Environment: The United States seeks to shape the international environment through a variety of means, including diplomacy, economic cooperation, international assistance, arms control and nonproliferation, and health initiatives.

- Responding to Threats and Crises: The United States must be able to respond at home and abroad to the full spectrum of threats and crises that may arise (...) We must use the most appropriate tool or combination of tools – diplomacy, public diplomacy, economic measures, law enforcement, military operations, and others.

- Preparing for an Uncertain Future: We need to look closely at our national security apparatus to ensure its effectiveness by adapting its institutions to meet new challenges. This means we must transform our capabilities and organizations – diplomatic, defense, intelligence, law enforcement, and economic – to act swiftly and to anticipate new opportunities and threats in today's continually evolving, highly complex international security environment.

Promoting Prosperity: The second core objective of our national security strategy is to promote America's prosperity through efforts at home and abroad. Our economic and security interests are inextricably linked. Prosperity at home depends on stability in key regions with which we trade or from which we import critical commodities, such as oil and natural gas. Prosperity also demands our leadership in international development, financial and trade institutions. In turn, the strength of our diplomacy, our ability to maintain an unrivaled military and the attractiveness of our values abroad depend in large part on the strength of our economy.

- Strengthening Financial Coordination: Cooperation with other states and international organizations is vital to protecting the health of the global economic system and responding to financial crises (...) Our goal is to build a stable, resilient global financial system that promotes strong global economic growth while providing broad benefits in all countries.

- Promoting an Open Trading System: We must continue to expand our international trade to sustain economic growth at home. The rapidly expanding global economy presents enormous opportunities for American companies and workers, particularly in emerging markets. Our prosperity as a nation in the twenty-first century will depend upon our ability to compete effectively in international markets.
- Enhancing American Competitiveness: Gaining full benefit of more open markets requires an integrated strategy that maintains our technological advantages, promotes American exports abroad, and ensures that export controls intended to protect our national security do not unnecessarily make U.S. high technology companies less competitive globally.
- Providing for Energy Security: Conservation measures and research leading to greater energy efficiency and alternative fuels are a critical element of the U.S. strategy for energy security. Our research must continue to focus on developing highly energy-efficient buildings, appliances, and transportation and industrial systems, shifting them where possible to alternative or renewable fuels, such as hydrogen, fuel cell technology, ethanol, or methanol from biomass.
- Promoting Sustainable Development: Developing countries face an array of challenges in their efforts to achieve broad-based economic and social progress and participate more fully in the opportunities presented by globalization. Poor environmental and natural resource management can impede sustainable development efforts and promote regional instability.

Promoting Democracy and Human Rights: The third core objective of our national security strategy is to promote democracy, human rights, and respect for the rule of law. In the past decade, the movement of nations away from repressive governance and toward democratic and publicly accountable institutions has been extraordinary. Since the success of many of those changes is by no means assured, our strategy must focus on strengthening the commitment and capacity of nations to implement democratic reforms, protect human rights, fight corruption and increase transparency in government.

- Emerging Democracies: The United States works to strengthen democratic and free market institutions and norms in all countries, particularly those making the transition from closed to open societies (...) Our security depends upon the protection and expansion of democracy worldwide, without which repression, corruption and instability could engulf a number of countries and threaten the stability of entire regions.
- Adherence to Universal Human Rights and Democratic Principles: We must sustain our efforts to press for adherence to democratic principles, and respect for basic human rights and the rule of law worldwide, including in countries that continue to defy democratic advances. Working bilaterally and through international institutions, the United States promotes universal adherence to democratic principles and international standards of human rights. Our efforts in the United Nations and other organizations are helping to make these principles the governing standards for acceptable international behavior.
- Humanitarian Activities: Our humanitarian programs (...) are designed to alleviate human suffering, address resource and economic crises that could have global implications, pursue appropriate strategies for economic development, and support and promote democratic regimes that respect human rights and the rule of law.

Enhancing Our Security at Home and Abroad: Our strategy for enhancing U.S. security has three principal elements: shaping the international security environment, responding to threats and crises, and preparing for an uncertain future.

- Shaping the International Environment: The United States seeks to shape the international environment through a variety of means, including diplomacy, economic cooperation, international assistance, arms control and nonproliferation efforts, military presence and engagement activities, and global health initiatives.
- Responding to Threats and Crises: The United States must be able to respond at home and abroad to the full spectrum of threats and crises that may arise (..) We must use the most appropriate tool or combination of tools - diplomacy, public diplomacy, economic measures, law enforcement, intelligence, military operations, and others.
- Preparing for an Uncertain Future: We need to look closely at our national security apparatus to ensure its effectiveness by adapting its institutions to meet new challenges. This means we must transform our capabilities and organizations - diplomatic, defense, intelligence, law enforcement, and economic - to act swiftly and to anticipate new opportunities and threats in today's continually evolving, highly complex international security environment.

Promoting Prosperity: Globalization, which has drawn our economic and security interests closely together, is an inexorable trend in the post-Cold War international system. It is logical, then, for the United States to capture its positive energy and to limit its negative outcomes, where they exist. In doing both we will be able to promote shared prosperity, the second core objective of our national security strategy.

- Strengthening Financial Coordination: As a result of economic globalization, prosperity for the United States and others is inextricably linked to foreign economic developments (...) This means doing our part to provide economic and political support to international financial institutions; working to reform them; equipping them with the tools necessary to react to future financial crises; and expanding them to embrace sustainable development efforts in emerging market economies.
- Promoting an Open Trading System: In a world where over 96% of the world's consumers live outside the United States, the Nation's domestic economic growth is predicated on our success in expanding trade with other nations.
- Enhancing American Competitiveness: Gaining the full benefit of more open markets requires an integrated strategy that maintains our technological advantages, promotes American exports abroad, and ensures that export controls intended to protect our national security do not unnecessarily make U.S. high technology companies less competitive globally.
- Providing for Energy Security: Conservation measures and research leading to greater energy efficiency and alternative fuels are a critical element of the U.S. strategy for energy security. Our research must continue to focus on developing highly energy-efficient buildings, appliances, and transportation and industrial systems, shifting them where possible to alternative or renewable fuels, such as hydrogen, fuel cell technology, ethanol, or methanol from biomass.
- Promoting Sustainable Development: Promoting sound development policies that help build the economic and social framework needed to encourage economic growth and poverty reduction and facilitate the effective use of external assistance; debt relief to free up developing countries' resources for meeting the basic needs of their people; public health assistance consisting of grants, loans, and tax incentives for the prevention and treatment of epidemics such as AIDS, malaria, and tuberculosis, as well as the training of individuals to continue providing public health services.; human capacity development assistance for basic

education and literacy programs, job skills training, and other programs specifically designed to protect women's health, provide educational opportunity, and promote women's empowerment; leadership in the G-8 and OECD to raise environmental standards for export credit agencies and international financial institutions.

Promoting Democracy and Human Rights: Despite some minor setbacks for a few of the newer democracies in the last several years, the trend continues. Since the success of many of those changes is by no means assured, our strategy must focus on strengthening the commitment and capacity of nations to implement democratic reforms, protect human rights, fight corruption and increase transparency in government.

- Emerging Democracies: The United States works to strengthen democratic and free market institutions and norms in all countries, particularly those making the transition from closed to open societies (...) Our security depends upon the protection and expansion of democracy worldwide, without which repression, corruption and instability could engulf a number of countries and threaten the stability of entire regions.

- Adherence to Universal Human Rights and Democratic Principles: We must sustain our efforts to press for adherence to democratic principles, and respect for basic human rights and the rule of law worldwide, including in countries that continue to defy democratic advances. Working bilaterally and through international institutions, the United States promotes universal adherence to democratic principles and international standards of human rights. Our efforts in the United Nations, the Community of Democracies, and other organizations continue to make these principles the governing standards for acceptable international behavior.

- Humanitarian Activities: Our humanitarian programs (...) are designed to alleviate human suffering, address resource and economic crises that could have global implications, and pursue appropriate strategies for economic development.

ANEXO B

COMPONENTES DO MODELO DE FORMULAÇÃO DE ESTRATÉGIA

Disponível em:

BARTHOLOMEES JR, J. B. U.S. Army War College Guide to National Security Policy and Strategy. Carlisle Barracks: U.S. Army War College, Department of National Security and Strategy, 2006.

GUIDELINES FOR STRATEGY FORMULATION

GENERAL

Strategy is an art and a highly creative one. It is also somewhat scientific, in that it follows certain patterns which require a common understanding of terminology, adherence to certain principles, and disciplined, albeit creative, thought processes. Remember that these strategy formulation guidelines are not formulas. Strategy will be developed in keeping with the particular features of the time, place, and personalities involved. Nevertheless, these guidelines offer an approach to address the complexity of strategy, and are intended for strategists attempting to achieve the coherence, continuity, and consensus that policymakers seek in designing, developing and executing national security and military strategies.

NATIONAL PURPOSE

This is the start point for the entire process. Enduring values and beliefs embodied in the national purpose represent the legal, philosophical and moral basis for continuation of the American system. From the nation's purpose, as well as an understanding of the nation's domestic and global needs, the United States derives its enduring core national interests in the grand strategic appraisal process. The strategist should return to these considerations in terms of risk assessment at every derivative level of strategy formulation.

CORE NATIONAL INTERESTS/ENDS

There are three generally agreed upon core U.S. national interests: physical security, defined as the protection against attack on the territory and people of the United States in order to ensure survival with fundamental values and institutions intact; promotion of values; and economic prosperity. Some practitioners and scholars argue that existence of a favorable world order is also a core national interest and has been since our entry into World War II. However, we will focus primarily on the first three. These core interests are translated into three grand strategic objectives: preserve American security, bolster American economic prosperity, and promote American values. All administrations focus on these objectives, but depending upon the assessments of threats and opportunities, as well as other variables such as personal beliefs and unique circumstances, Presidents establish different strategic visions of America's role in the world, often causing them to choose to emphasize one objective over the others. For the Carter administration, the initial emphasis was on human rights; for the Reagan administration, it was security; and for the Clinton administration, it was the economy. Security is once again the top priority, but in an increasingly globalized world populated by non-state actors with possible access to weapons of mass destruction, achieving physical security paradoxically may require an equal emphasis on promoting democratic values and generating global economic prosperity.

GRAND STRATEGY/STRATEGIC VISION

At the grand strategic level, the ways and means to achieve strategic objectives are based on the national leadership's strategic vision of America's role in the world that U.S. leaders believe will best achieve U.S. core national objectives. Throughout America's history, this vision has ranged from isolationism to global engagement, containment of Communism, and American primacy. In order to be effective, each new administration has to express a vision for the U.S. role in the world that does not outrun the experience of the American people and thus lose the decisive authority or domestic consensus to implement the strategic vision. Is the vision, in other words, suitable and acceptable? President Franklin D. Roosevelt, for example, had to act carefully prior to World War II as he moved the American grand strategic vision from isolationism to one of global engagement. And within 5 years after the end of that war, the perception of external threat allowed President Harry S Truman to gain support for the grand strategic vision of containment—focused on containing the Soviet Union on the Eurasian landmass.

Grand strategic means involve consideration of America's national elements of power at the broadest level. Given the state of the international and domestic environments and the scope of the administration's strategic vision of the U.S. role in the world, a key consideration is the feasibility of employing sufficient U.S. national power to achieve the core objectives.

NATIONAL POLICY

Based on grand strategic decisions, the U.S. political leadership provides national policy in the form of broad guidance concerning America's global role in pursuit of the core national objectives. This policy is the start point for strategy formulation at the national level. National policy is conveyed in many iterative and cumulative forms ranging from formal national security directives and pronouncements in presidential and cabinet-level speeches to presidential replies to press queries and cabinet-level appearances on current affairs television shows.

STRATEGY FORMULATION PROCESS

General. Inherent in this more detailed strategy process is an appropriate degree of analysis designed to illuminate alternatives in the face of recognized uncertainties. A general outline for this phase of the strategy process follows:

- a. Identify U.S. interests.
- b. Determine level of intensity for each interest.
- c. Evaluate the issues, trends, and challenges (threats and opportunities) in regard to interests.
- d. Determine objectives (ends).
- e. Consider alternative concepts (ways) that utilize available or needed resources (means) to achieve objectives.
- f. Determine the feasibility, acceptability and suitability of the strategic options.
- g. Conduct a risk assessment.
- h. Present policy recommendations.

The analysis must be more than a listing of challenges. To be useful, it must examine and explain which and in what ways U.S. interests are affected. The analysis should seek to identify opportunities and threats to U.S. interests. As a consequence, the strategic analysis not only will be influenced by current national policy, but will help identify recommendations to change existing policies or create new ones. The analysis should address most—if not all—of the following questions:

- a. What is the current U.S. policy or precedent?
- b. Who are the other critical actors?
- c. What are their interests and/or policies?

- d. With whom does the U.S. have convergence or divergence of interest/policy?
- e. What are the other feasible options to employ the U.S. elements of power to achieve the policy options under consideration?
- f. How will the policy be sustained?

The strategy formulation guidelines delineated above can apply equally to all formal national security documents (i.e., National Security Strategy, National Defense Strategy, National Military Strategy, theater military strategy, etc.). The strategist must be able to develop strategies employing all of the elements of power. Students at the U.S. Army War College will develop and practice these skills in NSPS, elective courses, and the Strategic Crisis Exercise. Remember, the formulation of strategy at any level employs the strategic thought process based on the balancing of Ends, Ways, and Means.

National Interests.

During the strategy formulation process, the strategist moves beyond the core grand strategic interests to more specific national security interests derived from those core interests in accordance with national policy. These national security interests provide more detail to the nation's needs and aspirations, in terms of the relationship between the foreign and domestic aspects of national security, and are thus the start point for defining strategic objectives for national security related strategies. As a rule of thumb, interests are stated as fundamental concerns of the nation, and written as desirable conditions without verbs, action modifiers, or intended actions. For example, U.S. national interests might be stated as:

- (a) Access to raw materials—(not “Protect sources of raw materials”).
- (b) Unrestricted passage through international waters—(not “Secure sea lines of communications”).

Categories.

The Army War College groups national interests into three categories derived from the three core interests of the United States. Categories help to organize interests. Keep in mind the breakdown normally is artificial. Thus, while “Unrestricted access to Persian Gulf Oil” as a U.S. national interest has a primary category of “Economic Well-Being” for the United States and its allies, it also ties into the other two categories of national interests used by the USAWC. The three categories are:

- (a) Security of the Homeland: protection against attack on the territory and people of a nation-state in order to ensure survival with fundamental values and political systems intact.
- (b) Economic Well-Being: attainment of the conditions in the world environment that ensure the economic well-being of the nation.
- (c) Promotion of Values: establishment of the legitimacy of or expansion of the fundamental values of the nation such as democracy and human rights.

Intensity of Interests.

Determining the level of intensity helps to determine priority of interests, recognizing that without prioritization, there is the potential for unlimited derivative objectives and the consequent mismatch of those objectives (ends) with resources (means), which are always finite. The degree of intensity of an interest, in particular, should be determined before a detailed analysis of threats to those interests. It is important that interests not become a function of a particular threat. If a government begins with a threat assessment before a conceptualization of interest intensity, it may react to a threat with major commitments and resources devoid of any rational linkage to that intensity. Rational cost-benefit analysis should

not be allowed to affect the intensity of interest. The three USAWC degrees of intensity are determined by answering the question: What happens if the interest is not realized?

(a) Vital: if unfulfilled, will have immediate consequences for core national interests.

(b) Important: if unfulfilled, will result in damage that will eventually affect core national interests.

(c) Peripheral: if unfulfilled, will result in damage that is unlikely to affect core national interests.

Ends-Ways-Means.

Strategic Objectives are derived from national policy and from a detailed consideration of U.S. national interests by category and intensity against the backdrop of issues, trends and challenges (threats and opportunities) that affect those interests. Based on these objectives, strategists then consider alternative concepts and courses of action for the use of the national elements of power. Note the primacy of the objectives—strategy should be ends-driven, not resource-driven, in order to ensure maximum opportunity to achieve the objectives.

Defining the objective (end), therefore, is a critical first step in the strategy formulation process. If the objective is too vague or poorly understood, no amount of resources or careful consideration of ways to employ those resources will ensure success. On the other hand, defining an objective too narrowly may restrict the ways and/or means available. Finally, understanding of the objective is critical to determining success or failure of any particular strategy.

Once the desired end is identified, strategists consider the range of resources (means) available, then examine potential ways to employ these resources in pursuit of the objectives. While strategy should remain ends-focused, ways are necessarily resource-constrained. Unless a state has nuclear weapons, the concept of nuclear deterrence cannot be adopted in developing its security strategy (there is no “mutually assured destruction”). Therefore, the state must find alternative ways to enhance security or deter attack by a nuclear-capable adversary. Potential alternatives include establishing alliances with nuclear capable countries (i.e., NATO), or securing security assurances in exchange for not pursuing attainment of (or eliminating existing) nuclear weapons (i.e., Cuba). If, however, deterrence is perceived to be the only viable option, the state must either work to attain nuclear weapons (i.e., North Korea) or to develop alternative forms of deterrence (chemical or biological weapons, perhaps?).

Feasibility, Suitability, and Acceptability: Once potential strategy options are identified, each option must be examined to determine its feasibility (Do we have the means to execute the ways?), acceptability (Does it have domestic and Congressional support? Is it legal? Ethical? Worth the cost?) and suitability (Will it achieve the desired ends?). This evaluation process enables the strategist to evaluate the likelihood of success for each option and to select that strategy deemed most likely to attain the desired ends with available means and in an acceptable way. Before a final strategy is recommended or adopted, however, each option must also be subjected to a risk assessment.

Risk Assessment.

Strategies at any level normally lack resources or the ability to employ resources in a manner sufficient for complete assurance of success. As a result, a final and essential test is to assess the risk of less than full attainment of strategic objectives, as well as the risk of second and third order effects that implementation of the strategy could have (i.e., effects on the economy, relationships with allies, etc.).

Living with risk is part of the strategist’s business in the modern world, and being able to articulate its character and extent is the first step in reducing its impact. Where the risk is

determined to be unacceptable, the strategy must be revised by either reducing the objectives, changing the concepts, increasing the resources, or some combination of these actions. In the deterrence example described previously, the state's decision about whether to pursue attainment of nuclear weapons rather than entering into an alliance or accepting a security assurance pledge will depend, in part, on the extent to which it is willing to accept the risk associated with each option. In the risk associated with relying on the good faith of its allies and/or potential adversary is unacceptable, then the state will likely try to attain nuclear weapons. On the other hand, if the risk associated with attempting to acquire nuclear weapons (i.e., economic sanctions that might cripple the economy) are too great, the state may have little choice but to pursue other options.