



DOCTRINA BUSH: UMA ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

AUREO DE TOLEDO GOMES

Bacharel em Relações Internacionais pela PUC-SP,
Mestre em Ciência Política (USP),
Doutorando em Ciência Política (USP)
E-mail: aureotoledo@gmail.com







RESUMO

Este artigo almeja analisar a formulação da política externa norte-americana, em especial a Doutrina Bush, apresentada ao mundo após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. Para tanto, será feito um exercício de análise de política externa, usando os conceitos desenvolvidos por Charles Hermann em seu artigo “Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy”.

Palavras-chaves: política externa norte-americana, Doutrina Bush, 11 de setembro de 2001.

ABSTRACT:

This article aims to analyze the U.S foreign policy formulation, specially the so-called Bush Doctrine, presented to the world after the September 11 2001 terrorist attacks. Therefore, we will make a foreign policy analysis exercise using the concepts developed by Charles Hermann in his article “Changing Course: when governments choose to redirect foreign policy”.

Keywords: US foreign policy, Bush Doctrine, September 11 2001.



1 ANALISANDO POLÍTICA EXTERNA

Partindo do conceito de política externa como um programa criado pelas autoridades governamentais, cujo objetivo é atingir determinado resultado diante de outros Estados (HERMANN, 1989, p. 5), a análise de política externa (*foreign policy analysis*) acrescenta a importância de variáveis como o sistema político doméstico, o desenho institucional dos países, abordagens cognitivas e o papel desempenhado pelas burocracias governamentais, na formulação da política externa.

Dessa forma, a concepção do Estado como ator unitário racional passa a ser questionada, na medida em que a divisão entre a política interna e a política externa se torna cada vez mais nebulosa. Por conseguinte, ao questionar as premissas estruturalistas e agregar novas variáveis na formulação da política externa, Charles Hermann introduz dois conjuntos de informações que serão os marcos conceituais, para ser analisada a Doutrina Bush: o processo decisório e os níveis de mudança. No que tange ao processo decisório, cabe destacar a importância dos agentes de mudança primários. Nesse campo, o autor destaca o papel desempenhado pelo líder predominante, a burocracia governamental, a reestruturação doméstica e o choque externo.

O líder predominante influencia a política externa na medida em que tem a capacidade de fazer a escolha de todo o governo. As características pessoais do líder e sua visão de mundo, portanto, têm peso fundamental no direcionamento a ser tomado pelo país em assuntos internacionais. Ademais, Hermann, em artigo escrito com Margareth Hermann e Joe Hagan, argumenta que o líder poder ser suscetível ou não a influências externas. Ou seja, caso opte por aplicar suas próprias idéias, pode ser considerado um cruzado; por outro lado, caso aceite sugestões, suas escolhas derivam do ambiente que o rodeia, desde seus assessores, passando por outros órgãos estatais e culminando na opinião pública.

Por sua vez, a burocracia governamental se caracteriza por um grupo dentro do governo, com capacidade para tomar decisões em assuntos externos. Tal grupo não precisa necessariamente estar alocado em determinado departamento¹, mas a interação entre os órgãos com

¹ No caso norte-americano, a formulação da política de segurança, por exemplo, é um processo que envolve uma gama diversa de atores, destacando-se o presidente, o Congresso, o National Security Council, o Departamento de Estado, o Departamento de Defesa, órgãos de inteligência e de orçamento. Para mais detalhes, sugere-se SLANTCHEV, B. **National security strategy: the US foreign policy process**. San Diego: University of California, 2004.

capacidade para tomada de decisões é fundamental. Existe ainda a possibilidade de classificar a burocracia governamental como um grupo com opinião consensual ou como um grupo no qual as divergências impedem a formação de um posicionamento comum a todos os integrantes.

A reestruturação doméstica consiste, grosso modo, no apoio de determinado segmento da sociedade capaz de influenciar a tomada de decisões em política externa. Dessa forma, à medida que um grupo ganha relevância política, passa a ter a capacidade de influenciar o processo decisório.

Por fim, o choque externo consiste em mudanças internacionais de grande porte. Logo, câmbios como o 11 de Setembro e o fim da Guerra Fria podem ser considerados choques externos, cuja magnitude foi capaz de provocar, desde inflexões no comportamento dos atores internacionais, até mudanças sistêmicas de grande porte.

No entanto, tais agentes não atuam isoladamente. Como Charles Hermann (1989, p. 12) argumenta:

Obviamente há uma conexão entre estas fontes de mudança de política externa. Elas podem atuar em conjunto ou uma (o choque externo, por exemplo) pode ativar outra (uma iniciativa do líder predominante) a qual, por sua vez, cria o redirecionamento na política externa.

A interação entre os diversos agentes com capacidade para determinar e(ou) influenciar os rumos da política externa consiste no que Hermann cunhou como processo de tomada de decisão: momento em que os governos decidem qual o novo direcionamento a ser estruturado em suas relações exteriores. A resultante desse processo é a segunda cadeia de informações relevantes para este trabalho: os níveis de mudança.

O primeiro grau é o que Hermann considera como mudanças de ajuste. Nesse nível, os câmbios ocorrem no esforço (maior ou menor) a ser estabelecido *vis-à-vis* o objetivo em política externa.

O segundo nível corresponde às alterações no programa. Nesse campo, as modificações na política externa se dão nos métodos utilizados para determinado objetivo, envolvendo não apenas câmbios quantitativos, mas também qualitativos, visto que novos instrumentos são buscados pelas unidades de decisão. Contudo, o objetivo central continua inalterado.

Alteração no objetivo é o terceiro nível de mudança. Dessa vez, a agenda central da política externa de determinado país é substituída por novos alvos. Assim sendo, os propósitos que direcionam toda a atuação externa de um país são modificados.

Por fim, as modificações de orientação internacional, o quarto tipo de mudança delineado por Hermann, implicam transformações em toda forma de atuação de um Estado no sistema internacional. Enquanto os demais grados evidenciavam mudanças em determinado tópico da agenda externa, as modificações apresentadas aqui se refletem em todo o comportamento internacional do Estado.

Uma vez explicitados os marcos conceituais de Charles Hermann, estamos habilitados a apresentar nossa hipótese. Argumentamos que o embrião para uma doutrina de prevenção estava presente no debate sobre política externa desde o final da Guerra Fria. No entanto, considerando os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 como um choque externo, apenas após a eclosão dos ataques às Torres Gêmeas, o governo norte-americano conseguiu redirecionar sua política externa nesse sentido. Para melhor exposição de nossa argumentação, é imperativo que se ilustre o debate sobre a inserção internacional norte-americana no pós-Guerra Fria.

2 O PÓS-GUERRA FRIA

O debate acerca da inserção internacional norte-americana no pós-Guerra Fria girou em torno de quatro estratégias, cada qual com meios e objetivos distintos.

O neo-isolacionismo apresenta ecos do isolacionismo cuja origem remete ao discurso de despedida de George Washington, que afirmava que a América deveria se manter distante da política de poder européia, assim como a síntese apresentada por John Quincy Adams, de acordo com I. Daalder e J. Lindsay (2003, p. 4): “A América aplaude aqueles que lutam pela liberdade e independência, mas não vai para o exterior buscar monstros para destruir.”

Os neo-isolacionistas apresentam uma visão reduzida do interesse nacional norte-americano: a defesa da liberdade, propriedade e integridade do povo e do território norte-americano, uma vez que ao cabo da Guerra Fria nenhum Estado teria a capacidade para ameaçar a supremacia estadunidense. A política externa norte-americana deveria ficar distante dos problemas internacionais, e o comprometimento com instituições internacionais e em conflitos externos deveria ser deixado em segundo plano.

O engajamento seletivo, por sua vez, argumenta que os EUA devem estar preparados para a manutenção do equilíbrio de poder entre os principais países do sistema internacional. Ainda que nenhuma delas possa competir militar e ideologicamente *vis-à-vis* com a América, a paz entre grandes potências como a Rússia, a China, o Japão e a União Européia é

de suma importância para evitar a eclosão de uma nova guerra de proporções similares aos grandes conflitos do século XX, cujos desdobramentos podem comprometer toda a estabilidade do sistema.

Desse modo e tendo em mente que os recursos estadunidenses são finitos, alianças tradicionais e organizações internacionais como a OTAN são os veículos mais adequados para a perseguição desse objetivo. Conflitos étnicos e intervenções humanitárias tornam-se importantes porque suas conseqüências podem afetar a balança de poder entre as potências.

A segurança cooperativa, diferentemente das demais estratégias, é a única de matriz liberal². Partindo do pressuposto de que a paz é indivisível, EUA teriam um grande interesse na manutenção da mesma e que a sua atuação deveria ser pautada pela ação com instituições internacionais, assim como prega a importância do funcionamento dos mecanismos de segurança coletiva. Ademais, as organizações internacionais têm a missão de coordenar a ação coletiva entre os Estados, procurando criar mecanismos que levem as grandes potências a participarem, assim como a evitarem os problemas originados pelos “caronas”.

Dentre todas as estratégias, a primazia foi a que conseguiu maior destaque nesse período. O final da Guerra Fria legou aos EUA a condição de única superpotência, e os adeptos dessa estratégia argumentavam que o interesse vital do país seria manter o momento unipolar (KRAUTHAMER, 1991). Dessa forma, a preponderância norte-americana no sistema internacional seria a ferramenta ideal para a manutenção da paz em todo o globo. O país não deveria almejar a mera posição de *primus inter pares*; para sua própria segurança e para a segurança dos demais, os EUA deveriam assumir sua posição de *primus solus*.

Proponentes dessa visão possuem um entendimento cético referente ao papel das organizações internacionais, argumentando que elas possuem pouca relevância para a manutenção da paz. Não obstante, não as descartam pois podem proporcionar ares de legitimidade às ações da

² Entre as quatro estratégias concorrentes durante este período, três delas são de origem realista. O neo-isolacionismo, ainda que privilegie uma atuação contingencial norte-americana na política internacional, tem como cerne de sua argumentação os perigos da balança de poder para o país. O engajamento seletivo, por sua vez, ao acentuar a necessidade da manutenção do equilíbrio de poder entre as grandes potências, em muito nos remete ao realismo estrutural pregado por Waltz (1979). Por fim, e como ficará ilustrado doravante, a primazia, por almejar uma posição hegemônica no sistema internacional, pode ser encaixada no que Mearsheimer cunhou como realismo ofensivo (2001), caracterizado pela contínua expansão dos estados rumo à preponderância no sistema internacional.

superpotência. Por fim, quando o assunto são intervenções humanitárias e conflitos regionais, a proposta é semelhante à do engajamento seletivo: algumas regiões são mais importantes que as demais.

Ainda durante a administração republicana de George H. W. Bush vazaram para a imprensa trechos do *Defense Planning Guidance* (DPG), o qual procurava dar um novo norte para a política externa norte-americana depois da derrocada soviética. Nos trechos publicados pelo *New York Times*, de 8/3/1992, destaca-se a visão proposta pela estratégia de primazia:

Nosso objetivo primordial é evitar a re-emergência de um novo rival, seja no território da ex-URSS, seja em qualquer outro lugar, capaz de se apresentar como uma ameaça como outrora foi a URSS. Esta é consideração predominante que alicerça toda a nossa estratégia de defesa e necessita que atuemos de forma a prevenir que qualquer potência hostil domine uma região cujos recursos a capacitariam a se tornar uma potência global. Dentre as regiões, destacam-se a Europa Ocidental, Leste Asiático, o antigo território soviético e o Sudoeste Asiático.

Uma posição de primazia no sistema internacional, no entender de S. P. Huntington (1993), possibilitaria aos EUA garantir sua segurança, promover seus objetivos e moldar o ambiente internacional conforme seus interesses e valores. Do restante do documento, saltam aos olhos os demais cernes de tal estratégia, cujos fundamentos seriam: a) diminuição da importância do conceito de segurança coletiva; b) preferência por coalizões *ad hoc*; c) o perigo apresentado pela proliferação de armas de destruição em massa poderia demandar ações militares preventivas. No entanto, a linguagem apresentada pelo documento, vista por muitos como demasiada unilateralista não obteve apoio político.

Diante disso, durante a campanha eleitoral de 1992, calcado em programa de governo que privilegiava assuntos de cunho doméstico³, o democrata Bill Clinton ascendeu à Casa Branca. A Estratégia de Segurança Nacional de Engajamento e Ampliação (1996, p. 48) procurou lidar com essa

³ Um dos lemas da campanha de Clinton ficou explicitado no mote *It's the economy, stupid*. Ou seja, terminada a Guerra Fria, a política externa seria reformulada para servir às necessidades da economia doméstica e a prática de sacrificar prioridades econômicas por causas geopolíticas seria alterada. Durante sua campanha presidencial, Clinton apresentou como prioridades de sua política externa a reestruturação das condições de eficácia militares e de segurança e enfatizou o papel da economia nas relações internacionais, assim como salientou a necessidade de promover a democracia no exterior. Para mais detalhes, BRINKLEY, D. *Democratic engagement: the Clinton doctrine*. *Foreign Policy*, v. 106, Spring 1997, p 111-127.

aparente apatia do povo norte-americano diante de assuntos de política externa. Dessa forma, durante todo o documento a noção de interdependência substituiu a idéia de autarquia da Guerra Fria ao destacar que

[...] em um mundo cada vez mais integrado e interdependente, simplesmente não podemos ser bem-sucedidos na promoção de nossos interesses – políticos, militares e econômicos – sem um envolvimento ativo nas questões mundiais.

Durante os dois mandatos de Bill Clinton, a política externa norte-americana, conforme Posen e Ross (2001, p. 42) argumentam, foi caracterizada por “[...] uma linguagem de segurança cooperativa e engajamento seletivo, combinados com uma pitada de primazia.” Assim sendo, ao mesmo tempo em que pregava uma atuação estadunidense nas questões mundiais, a estratégia do governo Clinton apresentava características das três formulações, o que a tornava por vezes incoerente. Ao mesmo tempo em que apoiava a expansão da OTAN, em conformidade com a segurança cooperativa, agia seletivamente em determinados assuntos, como a fortificação da fronteira do Kuwait com o Iraque e a relutância em mandar tropas a Ruanda em 1994. Características da primazia saltam aos olhos em ações como os bombardeios ao Afeganistão em 1998 e à Sérvia em 1999.

3 POLÍTICA EXTERNA DURANTE O GOVERNO GEORGE W. BUSH

“Presidência imperial” foi a expressão cunhada pelo historiador Arthur M. Schlesinger para descrever a dominância do Executivo na formulação da política externa norte-americana no período da Guerra Fria. Esse autor (1973, p. ix) argumenta que, diante da iminência de uma ameaça, a capacidade do Executivo em formatar a política externa do país cresce enormemente. Tal processo de acúmulo de poder evoluiu durante a história dos EUA e em seu concomitante envolvimento nas relações internacionais⁴, desembocando num cenário em que

⁴ Outros momentos em que a formulação da política externa norte-americana pode ser caracterizada como uma presidência imperial seriam: a declaração de ilimitada emergência nacional de Frank Roosevelt, seis meses antes dos ataques a Pearl Harbor; o envio de soldados norte-americanos para a Guerra da Coreia, assim como o aumento do contingente norte-americano no Vietnã na administração Lyndon Johnson.

[...] no início dos anos 70, o presidente americano se transformou, em assuntos relativos à guerra e à paz, no mais absoluto monarca (com a exceção de Mao Zedong) entre as grandes potências do mundo.

No período compreendido, o foco do processo de decisório em política externa ficou em boa parte restrito à Casa Branca, agregando os assessores pessoais e outros órgãos relevantes do Executivo. O *National Security Act de 1947* influenciou em grande medida a proeminência presidencial ao estabelecer o Departamento de Defesa, a CIA, o National Security Council e, por fim, o posto de assessor de segurança nacional. Assim sendo, tal proeminência presidencial tomava decisões em política externa por meio de: escolhas racionais, calculando custos e benefícios; decisões derivadas dos vários órgãos burocráticos apropriados para cada situação ou, por fim, a escolha dar-se-ia por meio da interação entre os diversos atores dentro da administração. com poder e interesses em determinado assunto (ALLISON; ZELIKOW, 1999).

Todavia, mudanças começaram a ocorrer a partir da década de 70, principalmente por causa dos desdobramentos da Guerra do Vietnã e do escândalo de Watergate, eventos que levantaram suspeitas acerca do abuso do poder presidencial. Uma das tentativas de diminuir a acumulação de poder nas mãos presidenciais se deu com o *War Powers Resolution*, de 1973. Segundo a resolução, caberia não só ao presidente, mas também ao Congresso a decisão de introduzir as Forças Armadas norte-americanas em hostilidades ou em situações que pudessem culminar em hostilidades. Conforme a Carta Constitucional estadunidense, é prerrogativa do Congresso declarar guerra, enquanto ao presidente é dada a autoridade de comandante-em-chefe. Contudo, o presidente poderá assumir tal posto em duas outras oportunidades: caso o Congresso possibilite autorização específica ou em momentos de emergência nacional originada por ataques ao país.

Desse período, Lantis e Moskowitz (2005, p. 93) argumentam que:

Em certa medida, a renúncia de Richard Nixon em 1974 marcou o fim da presidência imperial durante o período da Guerra Fria. Um Congresso ressentido e uma nação mobilizada conscientemente começaram a contrabalancear o poder do Executivo. Os presidentes Gerald Ford, Jimmy Carter, Ronald Reagan, George H. W. Bush e Bill Clinton enfrentaram resistência de instituições mobilizadas que constrangeram a sua atuação no processo decisório de política externa.

O final da Guerra Fria acentua ainda mais esse processo, na medida em que, conforme palavras do próprio presidente Clinton, citado

por R. G. Carter (2005), “[...] quanto mais tempo eu despendo em política externa, mais fico convencido de que não há mais uma distinção clara entre o que é externo e o que é doméstico.” Segundo analistas, a interdependência econômica e o fenômeno da globalização criaram o que foi cunhado como *intermestic issues* (CARTER, 2005), eventos que se originam no exterior e que produzem reações profundas nas políticas domésticas⁵. Ademais, o término dos embates com a URSS tirou o consenso político doméstico que havia em relação as objetivos centrais da política externa dos EUA. Logo, espera-se que cada vez mais a emergência de atores tentando moldar, conforme seus poderes e interesses, assuntos referentes à inserção internacional do país.

A administração republicana de George W. Bush, cuja ascensão à Casa Branca se deu em eleições controversas, deparou-se com esse ambiente. No entanto, grande parte de sua equipe era formada por adeptos da estratégia de primazia e postulavam uma atuação soberana do país nas relações internacionais, isenta de constrangimentos que parcerias permanentes pudessem trazer. De acordo com Lins da Silva (2002, p. 52):

Em 1992, o atual vice-presidente, Dick Cheney, era o secretário de defesa; o atual secretário de Estado, Colin Powell, era o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas; o atual secretário adjunto de Defesa, Paul Wolfowitz, era subsecretário de Defesa; o atual vice-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, Lewis Libby, era o principal assessor de Wolfowitz; o atual assessor de Segurança Nacional do vice-presidente, Eric Edelman, era outro subsecretário de Defesa. O atual secretário de Defesa, Donald Rumsfeld, estava fora do governo, mas mantinha as suas antigas relações de amizade com o clã Bush, em especial Cheney, seu colega durante a administração Gerald Ford.

Assim sendo, no início de seu governo a administração rejeitou o Protocolo de Kyoto sobre mudanças climáticas; rompeu o Tratado de Mísseis Antibalísticos, firmado com a então URSS, em 1972; congelou o processo de aproximação entre as duas Coreias, além de negar um protocolo de verificação da Convenção de Armas Tóxicas e Biológicas.

⁵ O exemplo usado por R. G. Carter (2005) para exemplificar tal conceito é a formulação da política externa norte-americana no que compete à China. Segundo o autor, ao enquadrar a China em assuntos de segurança nacional, haveria um maior peso no Departamento de Defesa. No entanto, se encaixada em política comercial, a China mobilizaria o Departamento de Comércio, câmaras de comércio e empresas transnacionais norte-americanas.

Tais atos foram vistos como unilaterais por boa parte dos demais países, mas conseguiram apoio interno para sua execução com um discurso calcado em ataques à administração anterior, cuja política teria comprometido o desempenho externo do país.⁶

Os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 proporcionaram à nova administração republicana o motivo para colocar em prática sua estratégia de segurança, a qual consistia em resgatar as premissas apresentadas pelo *Defense Planning Guidance*, de 1992. O ambiente que outrora havia sido hostil a tal estratégia encontrava um cenário receptivo, inebriado por ecos de medo, paranóia e patriotismo.

Para levar adiante sua estratégia de segurança, Bush fez uso da prerrogativa dada pela Constituição e pelo *Wars Powers Resolution*, de 1973, cujas premissas possibilitam que o Executivo tome as medidas cabíveis no caso em que a integridade territorial do país esteja ameaçada. Já durante o governo Clinton, quando o assunto era o terrorismo internacional, o Congresso deu ao presidente apoio universal em bases constitucionais, para que a Casa Branca tomasse as ações necessárias.⁷

O Senado norte-americano, após os atentados terroristas, aprovou, em 14/9/2001, a *S. J. Resolution 23*, autorizando o Presidente Bush a usar todos os meios necessários e apropriados contra os associados com os eventos de 11 de setembro de 2001⁸. A Casa dos Representantes, no dia seguinte, também deu seu aval, aprovando a mesma resolução.

⁶ Fareed Zakaria (2004) argumenta que, no início do mandato, o governo Bush pautou-se pela regra ABC: *Anything But Clinton*.

⁷ Após os atentados às embaixadas norte-americanas em Nairobi, Quênia, e Dar Es-Salaam, Tanzânia, o Presidente Clinton autorizou, com apoio do Congresso, ataques ao Afeganistão e ao Sudão, em 20/8/1998. As justificativas para tais ações eram: a) fortes evidências ligavam Bin Laden e a Al-Qaeda aos ataques; b) Bin Laden já possuía um longo histórico de atividades terroristas; c) Clinton afirmou que a inteligência norte-americana havia coletado informações que indicavam que Bin Laden programava outro ataque aos EUA; d) Bin Laden almejava adquirir armas químicas. O apoio dos americanos aos ataques foi grande, aproximadamente 75%, conforme aponta Hendrickson (2005, p. 66).

⁸ “O presidente está autorizado a usar todos os meios necessários e apropriados contra nações, organizações ou pessoas que tiverem planejado, autorizado, forem cúmplices ou tiverem ajudado os ataques terroristas que ocorreram em onze de setembro de 2001, ou ainda que tenham dado abrigo a tais organizações e pessoas, para que [...] prevenir futuros ataques do terrorismo internacional contra os EUA perpetrados por tais organizações ou pessoas.” (S. J. RESOLUTION 23. In: HENDRICKSON, 2005, p. 76).

Ademais, o artigo 51 da Carta das Nações Unidas permite a todos os Estados membros agirem em legítima defesa após um ataque externo.⁹

Pelo cenário aqui descrito, vislumbra-se que a Casa Branca conseguiu reter em suas mãos o poder para formular a política externa norte-americana no que tange à área de segurança. Assim, estamos aptos a aplicar as categorias utilizadas por Charles Hermann para analisar as mudanças na política exterior norte-americana e, dessa forma, verificar qual o grau de mudança que a Doutrina Bush produziu no comportamento dos EUA no sistema internacional.

4 LÍDER PREDOMINANTE, BUROCRACIA GOVERNAMENTAL, REESTRUTURAÇÃO DOMÉSTICA E CHOQUE EXTERNO: APLICANDO AS CATEGORIAS PROPOSTAS POR CHARLES HERMANN

4.1 LÍDER PREDOMINANTE:

Para muitas pessoas, George W. Bush aparenta ser um caubói, com uma visão de mundo limitada. De acordo com I. Daalder e J. Lindsay (2003, p. 19), o próprio presidente confessou seu desconhecimento em assuntos externos, afirmando que “[...] este é um mundo muito grande e eu ainda tenho muito que aprender.” Esses autores argumentam que Bush solicitava ativamente os conselhos de seus assessores, tolerava divergências entre estes, além de muitas vezes incentivá-las. Contudo, sempre que necessário, o presidente tomava suas próprias decisões.

Tais características nos habilitam a enquadrar o Presidente Bush na categoria de líder predominante sensível (*sensitive predominant leader*). Segundo essa caracterização, o líder monitora o ambiente para procurar quais grupos são atingidos pelos problemas a serem solucionados e quais são as suas reações. O líder predominante sensível procura o consenso ao lidar com o problema a ser tratado pela política externa.

No caso específico do Presidente Bush, o 11 de Setembro teve um peso fundamental para seu desempenho. O consenso estava ali e era de fácil interpretação: a América não poderia deixar impunes os

⁹ Capítulo VII, artigo 51 da Carta das Nações Unidas: “Nada na presente Carta irá impedir o direito inerente de autodefesa, individual ou em conjunto, se um ataque externo ocorrer contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para manter a paz e segurança internacional.”

responsáveis por tais atos. Desde o eleitor norte-americano com pouco contato com temas de política externa até a oposição democrata, todos esperavam uma resposta. E como o líder predominante sensível utiliza as informações oriundas do ambiente político que o rodeia para moldar sua política externa, Bush se encontrou em um cenário extremamente propício para atuar de forma autônoma, aparentemente sem nenhum constrangimento.

Outra característica que I. Daalder e J. Lindsay (2003) levantam do presidente é sua predileção pela ação. De acordo com os autores, o Presidente Bush em nenhum momento se apresentou como um grande analista; seu comportamento tendia mais para a tomada de decisões. Não obstante, e mesmo pela escolha de sua equipe, nota-se que no que se refere à atuação alhures dos EUA, Bush sempre teve bem claras as diretrizes que deveriam guiar a América: segurança, prosperidade e liberdade.

Em nenhum momento Bush tencionou enveredar pelo isolacionismo. Pelo contrário, segundo suas próprias palavras e I. Daalder e J. Lindsay (2003, p. 36), “[...] construir uma torre de protecionismo e isolamento seria um atalho para o caos.” Suas idéias acerca de temas de política externa convergiam com o exercício unilateral do poder norte-americano, sem constrangimentos proporcionados por parcerias permanentes.

Essa visão, porém, foi em muito influenciada pelo conjunto de assessores que o rodeava e que tiveram importância seminal para o formato final da Doutrina Bush. Ademais, como apontam Charles Hermann, Margareth Hermann e Joe Hagan (2001, p. 328):

Para determinar como um líder predominante sensível reagirá frente a um tema particular de política externa, precisamos ter informações sobre o seu relacionamento com os indivíduos ou grupos no governo e na sociedade que possuem interesse no assunto em questão. As estratégias que o líder predominante usa para produzir o consenso entre estas pessoas irá afetar o comportamento externo que ele advoga.

4.2 BUROCRACIA GOVERNAMENTAL

No decorrer da campanha presidencial de 2000, por seu desconhecimento de temas de política externa, Bush garantiu aos eleitores que compensaria suas lacunas nesse campo ao circunscrever-se com a equipe mais capacitada. Muitos críticos temiam que o presidente se tornasse uma marionete, cujas decisões seriam feitas por outrem. No

entanto, a visão de Bush era a de que ele daria as diretrizes para a formulação da política externa, enquanto a seu gabinete caberia a missão de transformar as metas em realidade.

Após os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, a missão de formular a estratégia para a atuação alhures dos EUA recebeu grande influência do vice-presidente, Richard (*Dick*) Cheney, do secretário de Defesa, Donald Rumsfeld, do ex-secretário de Estado, Colin Powell, do então subsecretário de Defesa e atual presidente do Banco Mundial, Paul Wolfowitz, e da atual secretária de Estado e ex-conselheira de Segurança Nacional, Condoleezza Rice.

No primeiro final de semana após os ataques, Bush reuniu sua equipe em Camp David para elaborar a resposta aos ataques e a futura guerra ao terrorismo. Nessa reunião, de um lado colocaram-se Rumsfeld e Wolfowitz, os quais advogavam a inclusão do Iraque em uma futura resposta militar. Desde seu período na Escola de Estudos Internacionais Avançados da Universidade John Hopkins, Wolfowitz pregava uma ação mais assertiva em relação ao Iraque, uma vez que os EUA corriam perigo de ver seu acesso ao petróleo no Oriente Médio prejudicado por um governo hostil na região.

De outro lado, colocou-se Colin Powell, cuja argumentação versava sobre a necessidade de focalizar a reação norte-americana em Bin Laden e no Afeganistão. Tal posicionamento, segundo o ex-secretário de Estado, teria apoio das Nações Unidas e da opinião pública e não prejudicaria a imagem dos EUA no sistema internacional. Condoleezza Rice, conforme aponta Bob Woodward (2002), parece que não se envolveu em nenhum dos lados do debate, procurando apenas manter o foco da reunião e não deixando que as opiniões contrárias dos membros da equipe se sobrepusessem à ameaça do terrorismo, além de assessorar o Presidente Bush *vis-à-vis* nas respostas apresentadas.

Ainda que Bush tivesse receios com relação ao Iraque, num primeiro momento optou por ficar ao lado de Powell e focalizar a ação do país no Afeganistão e em Bin Laden. Assim, o Talibã e a Al-Qaeda de Bin Laden passaram a ser vistos como uma unidade, pois os vínculos de Mulá Omar com Osama Bin Laden indicavam que o Afeganistão havia sido conivente com o grupo terrorista. Num primeiro momento, Washington exigiu que Cabul entregasse Bin Laden; com a negativa do governo afegão, os EUA colocaram em prática a operação Liberdade Duradoura, com o objetivo de capturar Bin Laden e depor o governo do Afeganistão.

A resposta imediata aos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 revela que a burocracia governamental da administração teve peso fundamental na formulação da política externa dos EUA, sempre

guiada pelas diretrizes propostas por Bush (segurança, prosperidade e liberdade) para exercício soberano do poder norte-americano. Após tais eventos, a visão do presidente sobre as relações internacionais passou a ser guiada pela percepção de que o mundo era um lugar perigoso, no qual apenas o poderio norte-americano poderia proteger a integridade territorial do país e sua população. Ainda que o terrorismo possa ser considerado como ator transnacional, essa entidade precisa operar em Estados, principalmente os considerados “falidos” e aqueles com regimes contrários a Washington (DAALDER; LINDSAY, 2003).

Se Bush proporcionava o norte da política externa, sua equipe construía os meios para a consecução de seu objetivo. E como já ficou ilustrado acima, nota-se o embate entre duas visões distintas apresentadas, de um lado, por Colin Powell e, de outro, por Donald Rumsfeld e Paul Wolfowitz. Tais conflitos nos capacitam a classificar a burocracia governamental como aquela em que o consenso dificilmente é atingido entre seus membros e em que fica a cargo do presidente escolher qual posição será a vencedora. As discussões sobre a resposta imediata ao 11 de Setembro evidenciam a vitória de Powell; não obstante, no que tange à elaboração da Estratégia de Segurança Nacional, de 20 de setembro de 2002, o cenário mudou.

As idéias advogadas por Colin Powell acerca do uso das Forças Armadas estadunidenses alhures, cunhadas como Doutrina Powell, demandavam que as metas a serem buscadas deviam ser bem definidas. O apoio da opinião pública era sempre necessário, e, uma vez em combate, deveria ser empregada força maciça para angariar uma vitória rápida¹⁰. No entanto, o relacionamento de Powell com o presidente aparentava ser distante; durante a campanha o ex-secretário de Estado raramente aparecia em público para eventos e não apresentava uma ligação mais aprofundada com o então candidato. Todavia, sua popularidade e sua reputação em quesitos de segurança nacional o habilitavam para o cargo, além de proporcionar credibilidade ao governo

Por sua vez, o grupo comandado por Rumsfeld e Wolfowitz, em concordância com as propostas da estratégia de primazia, pregavam uma atuação externa norte-americana sem amarras. Os meios a serem utilizados na guerra ao terror envolviam ações preventivas e o multilateralismo à la carte, no qual alianças estariam condicionadas ao

¹⁰ O uso de tais idéias foi empregado durante a operação Tempestade no Deserto, desencadeada pela invasão iraquiana em território do Kuwait, quando foram enviados mais de 500.000 soldados norte-americanos para a região.

contexto e aos objetivos do país. Em relação ao emprego das Forças Armadas, esse grupo advogava o *small footprint*, que consiste num número mais reduzido de soldados, característico das missões da ONU¹¹. A visão de Bush estava mais ligada com esse grupo, e, dessa forma, as decisões de política externa passaram a ficar centralizadas na esfera do Departamento de Defesa e no Conselho de Segurança Nacional, marginalizando Powell e as funções exercidas pelo Departamento de Estado.¹²

4.3 REESTRUTURAÇÃO DOMÉSTICA

Logo após a falência da URSS e o final da bipolaridade no sistema internacional, a opinião pública norte-americana distanciou-se dos temas de política externa. Como argumentam R. Kagan e W. Kristol (1996, p. 26):

O público americano está indiferente, senão hostil, à política externa e a comprometer-se com alvares, e mais interessado em equilibrar o orçamento do que em liderar o mundo, em receber os dividendos da paz do que gastar para dissuadir e lutar guerras futuras.

Portanto, as iniciativas propostas pela primazia e vazadas para a imprensa em 1992 não agradaram à população, além de causar mal-estar nos demais países. Mesmo com sua revisão, tal estratégia não conseguiu ganhar a simpatia da população, e nas eleições seguintes nos deparamos

¹¹ Para melhor exemplificação, no Haiti, no período de 1994 a 1996, os EUA enviaram cerca de 21.000 soldados. No Afeganistão o montante alcançou o mesmo número, só que incluídos nas tropas da OTAN. O Iraque, apesar dos 175.000 soldados, necessitaria de muito mais, pois, segundo James Dobbin, a relação soldado por habitantes é insuficiente para a pacificação deste país.

¹² Muito se comenta da influência do grupo neoconservador na política externa norte-americana. Ligados *think tanks* de direito, como o Project for a New American Century, mantêm profunda convicção sobre a importância dos aspectos morais da vida política, doméstica e externa dos EUA e postulam um poderio militar forte em escala global, uma política externa que promova os princípios norte-americanos no exterior, assim como um multilateralismo que não constranja a atuação estadunidense no cenário internacional. No entanto, I. Daalder e J. Lindsay (2003) argumentam que dentro do governo esse número é uma minoria, liderada por Paul Wolfowitz. A grande maioria dos assessores de Bush, com destaque para Dick Cheney e Donald Rumsfeld, seria de nacionalistas assertivos (*assertive nationalists*), partidários do uso do poderio militar estadunidense para derrotar as ameaças externas, mas relutantes em empregar a primazia do país para refazer o mundo à imagem e semelhança dos EUA.

com a vitória de Bill Clinton, numa campanha marcada fortemente por temas de cunho doméstico.

O contexto pós-11 de Setembro, porém, mudou a situação. Os 2.995 mortos deixaram a população assustada, criando um clima de medo no país. A intolerância contra árabes aumentou enormemente, como ficou evidente em ataques às mesquitas nos EUA. A administração republicana de George W. Bush aproveitou-se da situação, e um plano que outrora havia sido execrado encontrava terreno fértil para germinar.¹³

As diferenças que Bush havia criado com os demais países, principalmente por causa das medidas unilaterais tomadas pela administração, foram deixadas de lado num primeiro momento. A mídia internacional mostrava solidariedade para com os EUA, exemplificada pelo mote francês *Nous sommes tous américains*, publicado pelo *Le Monde*. Gerard Schröder, então chanceler alemão, ofereceu solidariedade ilimitada, assim como o governo inglês. Até mesmo a população iraniana, cujas expressões de antiamericanismo são notórias¹⁴, expressou pesar, com milhares fazendo vigílias em homenagem aos mortos, dias após os ataques.

Em 12 de setembro de 2001, o Conselho de Segurança da ONU aprovou a Resolução 1.368, a qual condenava os responsáveis por ajudar ou abrigar os perpetradores, organizadores e patrocinadores de tais atos, além de autorizar todos as medidas necessárias para responder aos ataques. Enfim, estava claro que os EUA tinham autonomia para formular sua estratégia sem nenhum constrangimento, tanto interno quanto externo.

4.4 CHOQUE EXTERNO

Todos os eventos descritos tiveram um estopim comum: os ataques terroristas realizados pela rede terrorista Al-Qaeda, de Osama Bin Laden.

¹³ Barry Buzan (2004) cunhou o termo *hipersecuritização*, cuja significação seria a tendência a exagerar o tamanho das ameaças e a estabelecer medidas excessivas de segurança. Muitas são as críticas que vêem o governo Bush exagerando o tamanho das ameaças para poder estruturar sua agenda política. É nesse sentido que se encaixam críticas ao *Patriot Act*, a qual amplia os poderes do FBI, flexibiliza a emissão de mandados para manter suspeitos de terrorismo presos e incomunicáveis por meses e permite processos secretos em casos de imigração. Defensores dos direitos humanos atacaram a lei, dizendo que ela limita a liberdade civil.

¹⁴ As origens do antiamericanismo iraniano datam do golpe de Estado contra Mohamed Mossadegh, em 1953. Para mais detalhes, sugere-se: KINZER, Stephen. **Todos os homens do xá**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

Com os EUA representando o principal inimigo a ser combatido, o terror fundamentalista concentrou e intensificou suas ações contra alvos primariamente estadunidenses. Tais alvos podiam encontrar-se tanto no mundo muçulmano quanto em outras regiões.

Dessa forma, nos deparamos com uma internacionalização do terror fundamentalista muçulmano, o qual buscava seus alvos em quaisquer partes do planeta. Em 1993, houve a primeira tentativa de se explodir o World Trade Center, atribuída a Umar Abdul Rahman, xeque egípcio antes associado ao *Jama'at al-Jihad*, grupo que assassinara Anwar Sadat, sucessor de Nasser. Em 1996, dezenove americanos foram mortos num atentado na base militar saudita de Dhahran; em 1998, a Al-Qaeda explodiu simultaneamente as embaixadas dos EUA no Quênia e na Tanzânia, culminando na morte de 300 pessoas.

A Al-Qaeda pode ser considerada uma das principais responsáveis por essa internacionalização do terror. Além de um forte antiocidentalismo presente em seu programa ideológico, encontramos uma retórica que ressalta o aspecto global da guerra do Islã contra o Ocidente. Numa declaração de 1998, Osama Bin Laden acusou os norte-americanos de três crimes específicos contra Deus: a ocupação das terras sagradas do Islã, o patrocínio à causa sionista e ao Estado de Israel e o sofrimento imposto aos iraquianos após a Guerra do Golfo. Logo, seria dever de todo muçulmano combater nessa *jihad* global.

A principal conseqüência desse evento foi evidenciar a todos que o terror não estava restrito mais às terras árabes e(ou) africanas. Os aviões levaram o terror fundamentalista muçulmano para dentro dos EUA, acabando com o sentimento de segurança que a população possuía pelo isolamento geográfico do país e pela posição de única superpotência mundial. Com o colapso das Torres Gêmeas, caiu o mito da inviolabilidade do território continental norte-americano.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em discurso para os graduados de West Point, George W. Bush afirmara que:

A dissuasão – a ameaça de retaliação maciça contra outros países – não significa nada contra obscuras redes terroristas as quais não possuem nação ou cidadãos para defender. A contenção não é possível quando ditadores desequilibrados com armas de destruição em massa podem utilizar tais armas ou mesmo provê-las para terroristas. Não podemos acreditar na palavra de tiranos,

que solenemente assinam tratados de não-proliferação e sistematicamente os quebram. Se esperarmos que as ameaças se concretizem, nós teremos esperado muito. A defesa de nosso território e a defesa contra mísseis são parte de um forte segurança e são prioridades essenciais para a América. Logo, a guerra ao terrorismo não será vencida na defensiva. Nós precisamos levar a batalha ao inimigo, descobrir seus planos e confrontar as piores ameaças antes dela emergirem. No mundo no qual adentramos, o único caminho para a segurança é o caminho da ação. E esta nação irá agir.

Em 20/9/2002, a Casa Branca enviou ao Congresso norte-americano a Estratégia de Segurança Nacional dos EUA. O documento consubstanciava muitas das idéias apresentadas nesse discurso. A necessidade de ataques preventivos, a promoção dos valores democrático-liberais norte-americanos para outros países, uma visão maniqueísta do mundo, dividido entre aqueles que estão do lado da América e ao lado dos “bárbaros”, evidenciava a opção estadunidense em usar, sem nenhum constrangimento, todo o seu poderio.

A premissa que paira em toda a Doutrina Bush é a de que a segurança norte-americana está inerentemente vinculada ao uso de todo seu poderio. A postura reativa dos idos da Guerra Fria foi substituída por um comportamento ativo, com grande importância dada para o poder militar do país.

Após essas explicações, estamos aptos a responder, utilizando as categorias de mudanças propostas por Hermann sobre o grau de mudança na política externa dos EUA. Segundo nosso raciocínio, concordando com Perry Anderson (2002) e I. Daalder e J. Lindsay (2003), pode-se afirmar que a administração republicana promoveu uma transformação no programa, ou seja, os meios utilizados para a consecução dos objetivos do país foram alterados. Enquanto o primeiro argumenta que as mudanças entre Clinton e Bush se deram nos meios utilizados em sua política externa, uma vez que ambos possuíam objetivos comuns (segurança de seu território e liberalização comercial), os demais argumentam que a grande inovação do governo Bush foi fazer uso indiscriminado do poder do país.

Robert J. Art (1991) sustenta que no cenário pós-Guerra Fria, a América teria cinco interesses específicos: a) a proteção de sua integridade territorial; b) prosperidade econômica baseada em seu modelo de economia de mercado; c) assegurar acesso ao petróleo do Golfo Pérsico; d) prevenir determinadas guerras; e) promoção de instituições democráticas e valores humanitários. E, de certa maneira concordando com Oliveiros Ferreira (2000), o qual afirma que as diretrizes da política

externa do país seriam segurança, comércio (exemplificada pela liberalização comercial) e ideologia (a promoção dos valores liberais pregados pelo país), depara-se com interesses que permearam todos os governos que passaram pela Casa Branca após a falência da URSS.

Tendo os mesmos interesses, nota-se a diferença brutal empregada nos métodos. Enquanto Clinton fez uso de premissas do engajamento seletivo, da segurança cooperativa e da primazia, Bush, a partir da oportunidade proporcionada pelos atentados de 11 de setembro de 2001, pôde organizar integralmente, de acordo com a idéia de I. Daalder e J. Lindsay (2003, p. 13), sua revolução na política externa do país: “A América, em síntese, podia e devia ser desamarrada.”

Uma segunda consideração sobressai da relação da política externa dos EUA com o terrorismo. Embora o Congresso tenha considerável autoridade, via War Powers Resolution e Constituição, para demandar papel substancial em assuntos que envolvem decisões de ir à guerra e o uso das Forças Armadas alhures, na maioria das vezes cabe ao presidente o controle do processo decisório em tais situações. É por essa delegação de poderes que tanto Clinton quanto Bush tiveram autonomia para lidar com a Al-Qaeda durante seus governos.

Um terceiro ponto a ser levantado, ainda referente aos métodos empregados, é o retorno à presidência imperial, característica dos anos de Guerra Fria. J. Lantis e E. Moskowitz (2005) argumentam que a administração Bush está forjando, por meio de sua guerra ao terror, uma situação que culmine com a prevalência do Executivo na formulação da política externa do país. Foi por essa estratégia que a Casa Branca conseguiu iniciar sua invasão ao Iraque, alegando que a derrota do Talibã no Afeganistão seria apenas o primeiro passo. Se a guerra ao terrorismo internacional será tão eficiente quanto a contenção à ameaça soviética, só o tempo dirá. Mas os primeiros sinais, desde o racha com os países europeus e a iminência de uma guerra civil no Iraque, não são nada promissores.

REFERÊNCIAS

- AMBROSE, S. **Rise to globalism**. New York: Penguin Books, 1993.
- ANDERSON, P. Force and consent. **New Left Review**, n. 17, Sept./Oct. 2002.
- ART, R. J. A Defensible defense: America's grand strategy after the cold war. **International Security**, v. 15, n. 4, Spring 1991.
- ALLISON, G.; ZELIKOW, P. **Essence of decision**: explaining the Cuban missile crisis. New York: Longman, 1999.
- BROWN, M. et al. **America's strategic choices**. London: The MIT Press, 2001.
- BUSH, G. W. A estratégia de segurança nacional dos EUA. **Política Externa**, v. 11, n. 3, dez./jan./fev. 2002-2003.
- _____. **The national security strategy of the United States of America**. White House, 16 mar. 2006.
- CARTER, R. G. **Contemporary cases in US foreign policy**. Washington: Congressional Quarterly, 2005.
- DAALDER, I.; LINDSAY, J. **America unbound**: the Bush revolution in foreign policy. Washington: Brookings Institution, 2003.
- DOBBINS, J. et al. **America's role in nation-building**: from Germany to Iraq. Santa Monica: Rand, 2003.
- FERREIRA, O. Segurança, comércio e ideologia. In: GUIMARÃES, S. P. (Org.). **EUA: visões brasileiras**. Brasília: IPRI, 2000.
- FUKUYAMA, F. **O fim da história e o último homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- GUIMARÃES, S. P. (Org.) **EUA: visões brasileiras**. Brasília: IPRI, 2000.
- HENDRICKSON, R. The United States vs. terrorism: Clinton, Bush, and Osama Bin Laden. In: CARTER, R. G. **Contemporary cases in US foreign**

policy. Washington: Congressional Quarterly, 2005.

HERMANN, C. **Changing Course**: when governments choose to redirect foreign policy. International Studies Association, 1989.

HERMANN, C.; HERMANN, M.; HAGAN, J. **New directions in the study of foreign policy**. Boston: Allen e Unwin, 2001.

HUNTINGTON, S. P. Why international primacy matters. **International Security**, v. 17, n. 4, Spring 1993.

_____. A superpotência solitária. Foreign Affairs (edição brasileira). **Gazeta Mercantil**, p. 23-28, 12 mar. 1999,.

KAGAN, R.; KRISTOL, W. Toward a neo-reaganite foreign policy. **Foreign Affairs**, v. 75, n. 4, 1996.

KISSINGER, H. **Diplomacy**. New York: Simon and Schuster, 1994.

KRAUTHAMER, C. The unipolar moment. **Foreign Affairs**, v. 70, n. 1, 1991.

LANTIS, J.; MOSKOWITZ, E. The return of imperial presidency? The Bush Doctrine and US intervention in Iraq. In: CARTER, R. G. **Contemporary cases in US foreign policy**. Washington: Congressional Quarterly, 2005.

LIMA, M. R. S. **Teses equivocadas sobre a ordem mundial pós-Guerra Fria**. Rio de Janeiro: Dados, 1996

LINS DA SILVA, C. E. Doutrina Bush foi gerada há dez anos. **Política Externa**, Vol 2, no. 3, dezembro-janeiro-fevereiro 2002/2003.

MEARSHEIMER, J. **The tragedy of great power politics**. New York/London: W. W. Norton and Company, 2001

MORGENTHAU, H. **A política entre as nações**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2002.

NEW YORK TIMES. Defense planning guidance, 7 mar. 1992.

NYE JR., J. **O paradoxo do poder americano**. São Paulo: Ed. da Unesp, 2002.

PECEQUILO, C. S. **A política externa norte-americana: continuidade ou mudança?** Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

POSEN, B.; ROSS, A. Competing visions for US grand strategy. In: BROWN, M. et al. **America's strategic choices**. London: The MIT Press, 2001.

SCHLESINGER, A. **The imperial presidency**. Boston: Houghton Mifflin, 1973.

TALBOTT, S.; CHANDA, N. (Org.). **A era do terror: o mundo depois de 11 de setembro – reflexões e alertas para o futuro**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

WALTZ, K. **Teoria das relações internacionais**. Lisboa: Gradiva, 2002.

WOODWARD, B. **Bush at war**. New York: Simon and Schuster, 2002.