



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Alanna Itajahy Mainente

**Análise documental da presença da Península Coreana na Grande
Estratégia dos Estados Unidos no Pós-Guerra Fria**

Rio de Janeiro

2023

Alanna Itajahy Mainente

**Análise documental da presença da Península Coreana na Grande Estratégia
dos Estados Unidos no Pós-Guerra Fria**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra, ao Programa de Pós-Graduação de Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Política Internacional.

Orientadora: Prof.^a Dra. Layla Ibrahim Abdallah Dawood

Rio de Janeiro

2023

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/A

M225 Mainente, Alanna Itajahy.
Análise documental da presença da Península Coreana na Grande
Estratégia dos Estados Unidos no Pós-Guerra Fria / Alanna Itajahy
Mainente. – 2023.
145 f.

Orientadora: Layla Ibrahim Abdallah Dawood.
Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Segurança internacional - Teses. 2. Estados Unidos - Teses. 3.
Coréia - Teses. 4. Ásia, Leste - Teses. I. Dawood, Layla Ibrahim Abdallah.
II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Filosofia e
Ciências Humanas. IV. Título.

CDU 327

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou
parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Alanna Itajahy Mainente

**Análise documental da presença da Península Coreana na Grande Estratégia
dos Estados Unidos no Pós-Guerra Fria**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestra, ao Programa de Pós-Graduação de Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Política Internacional.

Aprovada em 14 de dezembro de 2023.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Layla Ibrahim Abdallah Dawood (Orientadora)
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas — UERJ

Prof. Dra. Alana Camoça de Oliveira
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas — UERJ

Prof. Dr. Lucas Pereira Rezende
Universidade Federal de Minas Gerais

Rio de Janeiro

2023

AGRADECIMENTOS

O esforço de construir esta pesquisa não seria possível sem os funcionários e servidores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e, principalmente, sem os professores que auxiliaram na formação da minha visão sobre o assunto. É por isso que a primeira reverência que se presta aqui é a estas pessoas, cujo trabalho me proporcionou a qualificação para tentar escrever uma dissertação de mestrado.

Agradeço imensamente a todos os professores e professoras do PPGRI, mas especialmente à minha orientadora, Layla, pela diligência e dedicação. Sem a sua orientação, tão respeitosa, paciente e compreensiva, esta pesquisa não teria andado para lugar nenhum. Agradeço também aos professores da banca examinadora do trabalho, Dra. Alana Camoça de Oliveira e Dr. Lucas Pereira Rezende, por se prestarem a avaliar e fornecer críticas e ideias importantes para o meu desenvolvimento enquanto pesquisadora. Por acreditarem neste trabalho, obrigada.

Sou grata também aos amigos e amigas que fizeram parte do meu processo de formação acadêmica. Às minhas amigas de escola, obrigada por me ajudarem a relaxar quando foi necessário, por ouvirem desabafos, receios e reclamações, e acima de tudo, por estarem sempre comigo. Agradeço também ao Israel, pelas inúmeras vezes em que me ajudou a desenvolver ideias, ensaiar apresentações e discutir temas de pesquisa. Sem vocês, eu não teria conseguido terminar.

Por fim, gostaria de agradecer à minha família pelo apoio que me deram para seguir com o mestrado. Agradeço especialmente ao meu irmão, Ian, por se dispor a me ouvir falar sobre Estados Unidos e Coreia desde a monografia, por me ajudar a ensaiar apresentações, por revisar o texto várias vezes e por sempre tentar me ajudar a achar técnicas para vencer os bloqueios de escrita. Por me acolherem, por apoiarem minhas escolhas, se preocuparem com o meu bem-estar e por me lembrarem que eu posso falhar, mas nunca vou perder o valor — por tudo isso e mais um pouco, obrigada.

Atualmente, a política externa é, em grande medida, uma questão de qual filosofia política triunfa sobre outra; e a nossa própria sobrevivência pode depender da nossa capacidade para reunir uma parte do mundo suficientemente forte em torno de um ideal comum.

Friedrich August von Hayek

But now we got weapons / Of chemical dust / If fire them, we're forced to / Then fire them, we must / One push of the button / And a shot the world wide / And you never ask questions / When God's on your side.

Bob Dylan

RESUMO

MAINENTE, Alanna Itajahy. **Análise documental da presença da Península Coreana na Grande Estratégia dos Estados Unidos no Pós-Guerra Fria.** 2023. 145 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

O objetivo desta dissertação foi entender qual a relevância da península coreana na grande estratégia dos Estados Unidos durante o período entre 1990 e 2020, no momento logo após o fim da União Soviética, que então era principal ameaça aos EUA no sistema internacional. Para tanto, escolheu-se realizar a análise de conteúdo dos relatórios da Estratégia de Segurança Nacional do governo estadunidense (*National Security Strategy*) deste período, buscando evidências da grande estratégia e da importância das Coreias nessa visão estratégica. Considerando a nova situação de unipolaridade do sistema internacional, esperava-se encontrar uma situação de engajamento que se assemelharia à grande estratégia de hegemonia liberal conforme G. John Ikenberry, com os EUA participando do sistema internacional de maneira irrestrita. Assim, a posição da península coreana seria de alta relevância, uma vez que esta grande estratégia preza o engajamento efetivo com os aliados tradicionais, dentre os quais está a Coreia do Sul, e a supressão de regimes não democráticos e não liberais como a Coreia do Norte. Entretanto, contrariando o esperado, constatou-se que a grande estratégia do período não corresponde à hegemonia liberal na maioria das estratégias de segurança nacional, posto que se observou que as administrações pesaram o interesse nacional de segurança e os custos do engajamento, o que resultou em políticas de defesa mais restritas que o defendido por esta grande estratégia. Além disso, a importância dada à península coreana não se manteve crescente, ela variou no período conforme a questão coreana se tornava mais ou menos relevante.

Palavras-chave: Grande Estratégia; segurança internacional, Estados Unidos; Península Coreana; Leste Asiático.

ABSTRACT

MAINENTE, Alanna Itajahy. **Documentary analysis of the presence of the Korean Peninsula in the United States Grand Strategy in the Post-Cold War**. 2023. 145 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

The aim of this dissertation was to understand the relevance of the Korean peninsula in the grand strategy of the United States during the period between 1990 and 2020, the moment right after the end of the Soviet Union, then the main threat to the USA in the international system. To this end, we chose to carry out a content analysis of the US government's National Security Strategy reports from this period, seeking evidence of the grand strategy and of the importance of the Koreas in this strategic vision. Considering the new situation of unipolarity in the international system, we expected to find a situation of engagement that resembled the grand strategy of liberal hegemony according to G. John Ikenberry, with the USA participating in the international system in an unrestricted manner. Thus, the position of the Korean peninsula would be of high relevance, since this grand strategy values effective engagement with traditional allies, including South Korea, and the suppression of non-democratic and non-liberal regimes such as North Korea. However, contrary to expectations, we found that the grand strategy of the period did not correspond to liberal hegemony in most national security strategies, as it was observed that administrations weighed the national security interest and the costs of engagement, which resulted in restrict defense policies than advocated by this grand strategy. Furthermore, the importance given to the Korean peninsula did not continue to grow over the period, it varied over the period as the Korean issue became more or less relevant.

Keywords: Grand Strategy; international security; United States of America; Korean Peninsula; East Asia.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
CIA	Central Intelligence Agency
DOD	Department of Defense
DHS	Department of Homeland Security
EUA	Estados Unidos da América
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
ICBM	Intercontinental Ballistic Missile
ISAF	International Security Assistance Force
JCS	Joint Chiefs of Staff
NSC	National Security Council
NSS	National Security Strategy
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PTC	Partido dos Trabalhadores da Coreia
RDC	República da Coreia
RPDC	República Popular Democrática da Coreia
START	Strategic Arms Reduction Talks
TNP	Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Modelo de hierarquia da Política de Segurança Nacional.....	54
Figura 2	Nível de intervenção no Sistema Internacional.....	58
Figura 3	Localização das NSS no espectro de grandes estratégias.....	116
Gráfico 1	Contagem de menções à RDC e RPDC.....	118

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Base de dados.....	57
Tabela 2	Categorias de análise das NSS.....	58
Quadro 1	Engajamento Seletivo.....	71
Quadro 2	Engajamento Profundo.....	72
Quadro 3	Hegemonia Liberal.....	72

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	11
1	EVOLUÇÃO CONCEITUAL E RECOMENDAÇÕES ACADÊMICAS DE GRANDE ESTRATÉGIA PARA OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	14
1.1	A concepção do termo grande estratégia: origens e primeiras análises ..	14
1.2	Problemas e definições do conceito de grande estratégia	20
1.3	As teorias sobre a grande estratégia ideal para os EUA	27
1.3.1	<u>Hegemonia Liberal</u>	28
1.3.2	<u>Engajamento Profundo</u>	33
1.3.3	<u>Engajamento Seletivo</u>	38
1.4	Conclusão	44
2	INTERPRETANDO A POLÍTICA DE DEFESA DOS ESTADOS UNIDOS: A <i>NATIONAL SECURITY STRATEGY</i> COMO REFERÊNCIA DE GRANDE ESTRATÉGIA	46
2.2	Organizando a defesa nacional: a Lei de Segurança Nacional, a Lei Goldwater-Nichols e a instituição da <i>National Security Strategy</i>	47
2.2	A <i>National Security Strategy</i> na política de defesa dos Estados Unidos ..	52
2.3	Análise de conteúdo das <i>National Security Strategies</i> de 1990 a 2022	56
2.4	A política de defesa ideal segundo as teorias de grande estratégia	62
2.5	Conclusão	73
3	ANÁLISE DAS <i>NATIONAL SECURITY STRATEGIES</i> DO PÓS-GUERRA FRIA	74
3.1	George H. W. Bush e a “responsabilidade de liderar”	76
3.2	Bill Clinton e a estratégia de Engajamento e Ampliação	83
3.3	George W. Bush contra o terrorismo internacional	92
3.4	A doutrina Obama e o rebalanceamento para a Ásia-Pacífico	100
3.5	Donald Trump e a retomada do nacionalismo americano	106
3.7	A grande estratégia americana no pós-Guerra Fria	113
3.8	A península coreana na grande estratégia dos EUA do pós Guerra Fria ..	117
3.8	Conclusão	132
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	136
	REFERÊNCIAS	140

INTRODUÇÃO

A presente dissertação se constitui de um esforço de construção de um panorama interpretativo para a política de defesa dos Estados Unidos da América entre 1990 e 2020, visando compreender que importância têm as duas pequenas nações que compõem a península coreana, situada no extremo Leste da Ásia, no cálculo estratégico estadunidense no momento logo após o fim da União Soviética, que então era principal ameaça aos EUA no sistema internacional, até a chegada ao poder da administração Donald Trump.

Esse esforço tem o propósito de apresentar uma explicação plausível para questão que inicia esta investigação: qual a grande estratégia dos Estados Unidos no período pós-Guerra Fria e como as Coreias se encaixaram nessa formulação?

Marcando a perspectiva teórica deste trabalho estão as duas tradições teóricas mais influentes nos EUA nessa área, a Realista e a Liberal, tanto por sua capacidade explicativa, quanto por manterem recomendações acerca do que deveria ser a grande estratégia do país nesse novo momento do sistema internacional. Nesse contexto, a grande estratégia representa o conjunto de princípios, práticas e políticas que organizam uma estratégia de defesa nacional de longo prazo que articula todos os múltiplos recursos do Estado em prol de um interesse nacional pré-estabelecido. Para embasar tal panorama interpretativo, escolheu-se aplicar o conceito aos relatórios de segurança nacional publicados pelo Departamento de Defesa do país a cada início de mandato, as *National Security Strategies* (NSS). Buscou-se com isso a visualização de um espectro teórico, composto das principais correntes de estudos sobre o tema, definidos neste trabalho como engajamento seletivo, engajamento profundo e hegemonia liberal.

De um lado dessa régua teórica encontram-se os principais defensores de uma redução significativa do engajamento político e militar dos EUA no exterior, reunidos no âmbito do engajamento seletivo, dentre eles: John Mearsheimer, Stephen Walt, propositores do “balanceamento *offshore*”; Christopher Layne, que nomeia a redução proposta de “independência estratégica”; Robert Posen e Eugene Gohlz, Daryl G. Press e Harvey M. Sapolsky, que recomendam a “restrição”; e Robert Art, que propõe a estratégia mais abrangente de todas as perspectivas de restrição de engajamento, o “engajamento seletivo”. Apesar de haver divergências entre esses autores, todos

cumprem a função de trazer uma visão estratégica que recomenda o desengajamento americano do mundo, em maior ou menor grau.

No meio, estão os defensores de uma grande estratégia de “engajamento profundo”, Stephen Brooks e William Wohlforth. Esta grande estratégia aponta que a melhor forma de defender os interesses do país seria pelo engajamento político, econômico e militar em todas as regiões do globo, mantendo tropas avançadas e alto gasto militar para assegurar a unipolaridade¹ do país e a manutenção da ordem internacional liberal, entretanto, restringem-na apenas a esses objetivos, formando o ponto limítrofe entre esta seção do espectro aqui construído e a próxima, que abrange políticas consideradas pelos autores como adicionais e desnecessárias – o “engajamento profundo *plus*”.

No outro extremo encontra-se a grande estratégia de hegemonia liberal defendida por John Ikenberry, caracterizada por buscar os mesmos objetivos do engajamento profundo, isto é, a manutenção da hegemonia americana e da ordem internacional liberal, mas adicionados alguns outros objetivos para o melhor controle da ordem internacional, como a transformação dos regimes compreendidos como ameaças a tal ordem, para que se adequem ao modelo desejável, incluindo nessa discussão a defesa dos direitos humanos, passível de intervenção militar.

Assim, a península coreana figura como estudo de caso, reduzindo o escopo para melhor apresentar os resultados da análise de conteúdo. A região onde se encontra a península, conhecida como Ásia-Pacífico ou Indo-Pacífico, possui alta relevância político-econômica: é a casa de boa parte da população mundial, formando um dos maiores centros produtivos do mundo, com diversas economias dinâmicas e de rápido crescimento industrial, dentre as quais se destacam os chamados *tigres asiáticos*.

¹ A literatura realista coloca requisitos distintos para a caracterização da unipolaridade e da hegemonia. Autores como Layne (1993) e Wohlforth (1999) concordam que a unipolaridade corresponde àquela distribuição de capacidades em que a formação de alianças contrabalanceadoras conta o único polo do sistema é impossível. Por outro lado, a literatura costuma apresentar requisitos para além da mera reputação de poder para a caracterização de uma hegemonia. Gilpin (2001), por exemplo, entende que a hegemonia global se encontra relacionada também à hierarquia de prestígio, que depende da reputação de poder, mas também da provisão de bens públicos globais como a garantia do livre comércio e da livre navegação. A despeito dessa diferença, essa dissertação reconhece que muitas vezes os autores realistas trabalham os termos hegemonia e unipolaridade como se fossem intercambiáveis. Diante disso, o presente trabalho emprega hegemonia e unipolaridade em concordância com o emprego original das obras.

A Coreia do Sul – daqui em diante referida apenas como República da Coreia (RDC) – é um deles, e um dos parceiros econômicos e militares mais importantes dos Estados Unidos na região. Dividindo o pequeno espaço na ponta Leste do continente asiático está a Coreia do Norte, que neste trabalho será referida como República Popular Democrática da Coreia (RPDC), onde se constituiu um regime autocrático averso aos Estados Unidos e determinado em constituir um programa nuclear avançado para melhorar suas chances de sobrevivência no sistema internacional.

Tomando como base as perspectivas teóricas mais importantes sobre a grande estratégia estadunidense, buscou-se extrair indicadores que ajudassem a entender as políticas anunciadas nas NSS do período, para então avaliar a grande estratégia estadunidense e relevância da península coreana na segurança nacional de acordo com estes documentos. Como hipótese inicial, supôs-se que a grande estratégia que melhor representaria o período seria a da hegemonia liberal e que seria possível visualizar um crescente engajamento com a península coreana, justificado tanto pela hegemonia liberal como grande estratégia, como também pelo aumento da importância econômica e política do Leste asiático nos trinta anos do recorte temporal, principalmente considerando a escalada de tensões na região com o desenvolvimento de mísseis balísticos intercontinentais pela RPDC.

De modo a testar a referida hipótese, a dissertação segue dividida em três capítulos. O primeiro busca apresentar o conceito de grande estratégia, revelando suas origens nos estudos militares e determinando a forma como será usado nesta investigação. Nesse capítulo, serão exploradas as grandes estratégias propostas pelas teorias *mainstream*, que darão base para a criação da régua de engajamento proposta. O segundo capítulo trata do método de pesquisa, bem como das técnicas de coleta e análise de dados: a pesquisa documental e a análise de conteúdo. Sendo uma análise documental, o capítulo inicia com a determinação de quais documentos serão utilizados e por quê, além dos critérios utilizados para a coleta de informações e as categorias de análise. Por fim, o terceiro capítulo trará os resultados da análise de conteúdo, apresentando as descobertas relevantes, a grande estratégia conforme as NSS de cada administração e a perspectiva de engajamento com a península coreana. Nas considerações finais, serão evidenciados os resultados de cada capítulo, fechando a discussão aqui sugerida.

1 EVOLUÇÃO CONCEITUAL E RECOMENDAÇÕES ACADÊMICAS DE GRANDE ESTRATÉGIA PARA OS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Este capítulo tem por objetivo introduzir a grande estratégia enquanto conceito e objeto de pesquisa de Relações Internacionais, e apresentar as mais tradicionais e difundidas recomendações acadêmicas para o comportamento ideal dos Estados Unidos da América (EUA) no sistema internacional. Para tanto, o capítulo se baseia na revisão bibliográfica de trabalhos acadêmicos do campo. De início, apresenta-se a construção da grande estratégia enquanto conceito para aqueles que estudam estratégia, segurança internacional e política de defesa. A partir dessa discussão, na segunda seção, discorre-se sobre os problemas encontrados na concepção do termo *grande estratégia*, apresentando um panorama de definições sobre a qual o trabalho proposto será desenvolvido. Então, na terceira seção, expõe-se as recomendações de grande estratégia para os Estados Unidos mais recorrentes no meio acadêmico atual, definidas como: hegemonia liberal, engajamento profundo e engajamento seletivo.

1.1 A concepção do termo grande estratégia: origens e primeiras análises

Há certa divergência quanto ao início do uso do termo grande estratégia no meio político e acadêmico no Ocidente. Segundo Hal Brands (2014), o termo começou a ser utilizado após a Primeira Guerra Mundial, ganhando aceitação mais ampla durante as décadas de 1940 e 1950. Para o autor (2014), um dos primeiros a utilizá-lo foi o historiador militar britânico, capitão Sir Basil Liddell Hart, em seu livro *The Decisive Wars of History*, de 1929, seguido por Edward Mead Earle, com seu livro *Makers of Modern Strategy*, de 1944, que ele editou junto com o estrategista militar e historiador Gordon A. Craig, considerado um trabalho clássico no campo.

Charles Hill (2004), por outro lado, considera que a literatura realmente só passou a incluir o termo nas pesquisas nos anos 2000, quando houve a criação do curso que ajudou a disseminar estudos específicos sobre o tema na Universidade de Yale, ministrado por John Lewis Gaddis e Paul Kennedy. Estes compõem o núcleo

histórico dos estudos, de acordo com a classificação de Martel (2015) da literatura sobre o tema. Além deles, Martel (2015) atenta para a contribuição da academia de Relações Internacionais, dos quais destaca Joseph S. Nye Jr., John J. Mearsheimer e Robert Gilpin; dos tomadores de decisão, que incluem figuras notáveis da política externa estadunidense da época da Segunda Guerra Mundial como Henry Kissinger e Zbigniew Brzezinski; e por fim, de estrategistas militares, tais como Robert J. Art, Colin S. Gray e Stephen Peter Rosen. Esses autores fizeram parte do chamado “boom” de pesquisas que buscavam compreender as origens, fundamentos e objetivos da grande estratégia (Kupchan, 2002; Martel, 2015; Milesviski, 2016; Morgan-Owen, 2020).

Isso não quer dizer que não havia grandes estrategistas antes da adoção do termo. Edward Luttwak (2016) e Platias e Koliopoulos (2010) atestam essa noção quando utilizam o conceito para analisar retroativamente o Império Romano e a obra de Tucídides sobre a Guerra do Peloponeso. Outros trabalhos clássicos sobre estratégia militar de alto nível são o do general e estrategista militar chinês Sun Tzu, o do filósofo, historiador e diplomata Nicolau Maquiavel ou o dos teóricos militares Carl von Clausewitz e Antoine-Henri Jomini (Martel, 2015; Milesviski, 2016; Strachan, 2019).

Naquele momento, as discussões carregavam um caráter militar muito mais forte, incorporando mais dos debates sobre as origens e causas da guerra. A própria natureza do termo *grande estratégia* remete a essas noções: refere-se à *estratégia*, que em termos de pesquisa teórica tem origem no século XVIII, com o Iluminismo europeu (Morgan-Owen, 2020; Strachan, 2005; 2019). Mileviski (2016) e Strachan (2019) identificam no pensamento militar francês a ideia inicial de *grande estratégia*, relacionado às análises sobre as guerras napoleônicas. Dessas análises destacam-se dois autores que viriam a se tornar grandes expoentes do pensamento sobre a estratégia e a guerra do século XIX e grandes influenciadores do pensamento estratégico mundial: Jomini e Clausewitz.

Jomini, apesar de ser o menos reverenciado dos dois, avançou os estudos sobre a guerra com sua concepção de estratégia, aparecendo em trabalhos de autores como Sir Julian Corbett, tratado mais adiante (Milesviski, 2015; Strachan, 2019). Para o francês, uma lição tirada das guerras napoleônicas é que a estratégia é definida pela habilidade de orquestrar a guerra em um mapa, de dirigir as massas no teatro da guerra (Milesviski, 2015). Assim, conforme explica Mileviski (2015), o foco

está no movimento, na manobra de guerra, que compreende toda uma área geográfica (o mapa), não no combate, que, à época, era travado em um ponto específico do mapa.

Clausewitz, sendo o mais conhecido, contribuiu através de sua sistematização detalhada dos conceitos basilares do pensamento estratégico, influenciando outros estudiosos do campo como Earle e Liddell Hart (Milesviski, 2015). Um dos poucos a desenvolver conceituações para *tática* e *estratégia*, o general prussiano define que a tática é subordinada à estratégia, já que a primeira dita o emprego das forças armadas na batalha, enquanto a segunda seria o uso de tais batalhas para atingir o propósito da guerra, que por sua vez teria como objeto a derrota da vontade soberana do adversário (Daros, 2017). Dessa maneira, a dimensão fundamental da dinâmica de guerra de Clausewitz era a política, posto que são as lideranças dos Estados envolvidos que possuem prerrogativa teórica para controlar a guerra (Vieira, 2018). Assim, ele estabeleceu a subordinação da estratégia — e consequentemente da tática — ao campo político, uma vez que a estratégia e a guerra se dão a partir da definição de um objetivo político anterior, fazendo valer a máxima “a guerra é a continuação da política por outros meios”. Esse foco veio a ser muito importante nas discussões posteriores, influenciando principalmente a teoria Realista de Relações Internacionais (Vieira, 2018).

A teoria sobre estratégia dessa época foi avançada pelo crescimento dos exércitos profissionais e baseada na experiência prática, versando sobre a natureza da guerra (Morgan-Owen, 2020; Strachan, 2005). Entretanto, essas concepções se tornaram incapazes de explicar os desenvolvimentos posteriores, como no caso da concepção de *guerra naval*, que confundiu mais ainda os limites do que poderia ser pensado pura e simplesmente como estratégia e o que deveria entrar no campo da política (Strachan, 2005; 2019).

A evolução natural do campo, seguindo com termos como “estratégia maior” ou “alta estratégia” que diferiam do conceito original *estratégia*, foi que deu origem ao termo e ao início do estudo da *grande estratégia* (Strachan, 2005). Segundo Strachan (2005), o geoestrategista e historiador militar britânico Sir Julian Corbett estabeleceu a existência de uma “estratégia menor” (“*minor strategy*”), em contraposição ao que ele chamou de “estratégia maior” (“*major strategy*”), cujo significado antecipa o que veio a se chamar de grande estratégia.

Corbett era contemporâneo do oficial da marinha americana Alfred Thayer Mahan, cuja teoria sobre a primazia do poder marítimo também o situa na discussão do conceito de grande estratégia. Mahan acreditava que a prosperidade da nação dependia de sua relação com o mar, sua capacidade e vocação de controle e uso comercial do mar em tempos de guerra e em tempos de paz. O comando do mar dependia da tradição marítima, cultura e instituições da nação em questão, mas também de uma ordem internacional baseada em regras, o que permite ao analista fazer a relação entre poder marítimo, democracia liberal e grande estratégia (Strachan, 2005). Conforme explica Strachan (2019):

Além disso, tanto ele [Corbett] quanto Mahan estavam bem cientes de que os alicerces do poder marítimo foram construídos na paz e não na guerra. O poder marítimo em 'um mundo globalizado', expressão que lhes parecia tão apropriada quanto hoje, com seus padrões de comércio internacional, sustentados pela Cidade de Londres, e a conversibilidade da libra esterlina, dependia da aquisição de bases e da construção de frotas a longo prazo. Para potências imperiais e comerciais como os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, a estratégia marítima relacionava-se muito mais diretamente com a busca da política fora da guerra do que a compreensão da estratégia promovida por Jomini ou Clausewitz. Foi também uma característica persistente da política nacional, não – como as grandes guerras – uma resposta episódica e infrequente a circunstâncias anormais (Strachan, 2019, p. 11, tradução própria).²

A virada do campo mais importante para a discussão da presente pesquisa foram as grandes guerras do século XX, quando estrategistas e historiadores militares como J.F.C. Fuller, Sir Basil Liddell Hart e Edward Mead Earle começaram a empregar o termo *grande estratégia* de maneira mais consistente (Brands, 2014; Strachan, 2005). Na década de 1920, Fuller avaliou como grande estratégia o movimento de direcionamento de todos os recursos de guerra para garantir a vitória militar, além de fazer considerações interessantes sobre como a estratégia de paz deve formular a estratégia de guerra, não existir em separado dela (Brands, 2014; Strachan, 2005).

² O trecho na língua original é: "Furthermore, both he and Mahan were well aware that the foundations of maritime power were built in peace rather than in war. Maritime power in 'a globalised world', a phrase that seemed as appropriate to them as it does today, with its patterns of international trade sustained by the City of London and the convertibility of the pound sterling, depended on the acquisition of bases and the long-term construction of fleets. For imperial and trading powers like the United States and Britain, maritime strategy related much more directly to the pursuit of policy outside war than did the understanding of strategy promoted by Jomini or Clausewitz. It was also a persistent feature of national policy, not – as major war was – an episodic and infrequent response to abnormal circumstances."

Fuller e Corbett foram influências de Liddell Hart, que distanciou ainda mais o conceito de *estratégia* do de *grande estratégia*, que para ele tinha o propósito de coordenar os recursos da nação para atingir o objetivo político da guerra, definido pelo interesse nacional (Strachan, 2005), porém, atendo-se para o custo-benefício da empreitada, sabendo que o objetivo final deveria ser assegurar uma paz favorável (Hart, 1991). De acordo com Hart (1991), a verdadeira vitória implica um estado de paz que deve ser melhor para a população que a paz que havia antes dela. Essa afirmação concorda com a ideia de Clausewitz que a guerra seria outra forma de exercer a política, novamente reforçando a percepção de que o objetivo da estratégia aqui não é operacional, puramente militar – é primeiramente político. Dessa maneira, a preocupação geral da estratégia deixa de ser a chamada arte do general, o emprego de táticas para vencer batalhas, e passa a se relacionar mais com os objetivos políticos do Estado e interesse nacional, o que configura uma mudança sutil, mas memorável, do emprego do termo “estratégia”. Earle também avança no campo nesse sentido, avaliando que a grande estratégia – que para ele é o esforço de reunir todos os aspectos do poder nacional em prol de um objetivo político – deve operar igualmente em tempos de paz e de guerra (Brands, 2014).

Apesar destes desenvolvimentos, a “grande” estratégia ou estratégia “maior” ou “superior” a que se referem esses autores não é a mesma a que se refere hoje nos trabalhos acadêmicos ou no meio político. Segundo Lukas Milevski (2016), após a Segunda Guerra e nos primeiros anos da Guerra Fria, o surgimento de outras questões, como o início da era nuclear e termonuclear, deram maior palco para outras discussões, tais como sobre estratégia nuclear e guerra limitada. Esses novos tópicos, apesar de ofuscarem o uso do conceito de grande estratégia, deram origem à era de ouro dos estudos estratégicos americanos, entre 1955 e 1965, quando aumentaram as discussões dentro do campo, criando a base para novas discussões nos anos 1970, quando o termo grande estratégia voltou a aparecer em muitos trabalhos de autores do campo.

Nota-se também que o conceito de *grande estratégia* a que se referiu até aqui evoluiu no contexto anglo-americano, conforme explica Morgan-Owen (2020):

Precisamente porque a “grande estratégia” depende de uma série de fatores exclusivos de determinados estados, argumento que ela não pode ser significativamente considerada como um ramo da teoria estratégica ou como uma atividade historicamente homogênea com princípios duradouros claros. Em vez disso, deve ser entendida como uma época particular –

principalmente anglo-americana – na história muito mais longa e ampla da ação estratégica dos estados e seus líderes (Morgan-Owen, 2020, pp. 2-3, tradução própria).³

O termo *grande estratégia*, portanto, é recente e teve sua concepção liderada primeiro pela Grã-Bretanha, depois pelos Estados Unidos, ambas potências marítimas e hegemônicas em seu auge. Como tal, foi pensado de maneira estadocêntrica, moldado para lidar com questões como a competição entre grandes poderes, os meios de exercer influência internacional e o controle da guerra por vias marítimas e aéreas (Morgan-Owen, 2020). Para além disso, foi concebido dessa maneira por intelectuais, analistas internacionais, pessoas que desenvolvem as teorias do campo das RI, e políticos e estadistas, representantes da sociedade que definem o interesse nacional a ser perseguido e objetivos para curto, médio e longo prazo dentro desses países (Martel, 2015). Isso significa dizer que o conceito opera dentro de estruturas sociais, como a relação de investimento em pesquisa e desenvolvimento que o país é capaz de atender, ou as capacidades orçamentárias para os desígnios da grande estratégia.

Assim, assumir a universalidade do conceito é, segundo Morgan-Owen, ilusório, além de não condizer com o intuito desses primeiros estrategistas, visto que estes buscavam soluções para seus países, não uma organização teórica universalmente aplicável (Morgan-Owen, 2020). Na contemporaneidade, o conceito já chegou a certo nível de abstração, podendo ser aplicado como teoria geral, embora ainda seja muito debatido e pouco consenso tenha sido formado sobre ele.

Tendo tratado brevemente da evolução histórica do conceito, passa-se, na próxima seção, a retratar os problemas mais comuns encontrados por pesquisadores e estadistas na definição semântica e ontológica do termo, para depois revisar as diversas abordagens contemporâneas para a definição do que é grande estratégia.

³ O trecho na língua original é: “Precisely because ‘grand strategy’ is contingent upon a host of factors unique to particular states, I argue that it cannot meaningfully be considered as a branch of strategic theory, or as an historically homogenous activity with clear enduring principles. Rather, it must be understood as a particular – primarily Anglo-American – epoch in the much longer and broader history of strategic action by states and their leaders.”

1.2 Problemas e definições do conceito de grande estratégia

Enquanto jargão da política internacional, *grande estratégia* é um termo que carece de precisão; teóricos, estadistas e militares costumam utilizá-lo sem muita referência ao que de fato querem dizer quando se referem a grande estratégia de um Estado. Essa falta de precisão acaba gerando debates acerca da própria existência de algo que se possa chamar de grande estratégia (Mileviski, 2016; Morgan-Owen, 2020; James, 2020). Entretanto, se considerada a evolução do uso do termo e suas consequências práticas na política externa estadunidense descritas na seção anterior, torna-se difícil aceitar tal noção. Por isso, se faz necessário considerar aqui algumas imprecisões na definição do conceito, de modo a esclarecer o que se pretende com a proposta de uma grande estratégia.

O primeiro problema de caracterização da grande estratégia é o equilíbrio: nem tomar um ângulo muito amplo, nem muito restrito. Ao caracterizar a grande estratégia como o alinhamento de tudo com tudo – de todos os fins, com todos os meios e todos os recursos – o analista perde a noção de escopo e perde a precisão sobre as práticas que deveriam ser associadas a uma grande estratégia específica (Brands, 2021).

Por outro lado, o analista também perde o foco no que é importante quando se prende a rótulos ou a padrões comportamentais em determinado período da política externa do país, em vez de se ater à coerência das medidas tomadas com o plano geral de ação previamente definido (Brands, 2021). Rótulos não são nada além disso se não forem acompanhados de coesão e coerência prática, e padrões comportamentais específicos de uma época são mais bem compreendidos como doutrinas do que como grande estratégia. Por exemplo, a grande estratégia que leva o rótulo de “Contenção” deve ser analisada a partir das políticas tomadas em cada governo para garantir o interesse nacional estadunidense, sabendo que as administrações respondiam à dinâmica política interna e ao cenário internacional da época (Brands, 2021). Cada administração aplicava a mesma grande estratégia com diferentes abordagens, a depender do momento histórico e do eleitorado.

Nisso, evidenciam-se dois outros aspectos da grande estratégia. Um é que a dinâmica política, econômica e social doméstica interfere na deliberação sobre as políticas de uma grande estratégia, influenciando a sua prática. O outro é que a grande estratégia, além de estabelecer uma visão para o futuro, determinar objetivos *ex ante*

e traçar formas de conquistá-los, deve ser sensível à história, adaptando suas teorias sobre como o mundo funciona às experiências predecessoras de sucessos e fracassos para traçar o comportamento ideal do Estado (Brands, 2021).

Assim, a grande estratégia, longe de ser uma burocracia perfeitamente alinhada e contínua, toma a forma de uma deliberação suficientemente concisa e coerente de ação de um Estado soberano organizado em torno de princípios e em busca de objetivos perenes. Essa caracterização do conceito denota a importância do caráter intencional, bem como a essência teórica da grande estratégia, uma vez que as previsões para o futuro são feitas em cima das concepções filosóficas dos agentes da política interna, e as ações práticas são tomadas com a finalidade de atingir os objetivos traçados por essa forma de pensar dos atores nacionais.

Há vários motivos para a adesão a uma formulação como essa. Em linhas gerais, o propósito de uma grande estratégia é definir os objetivos gerais que os *policymakers* querem atingir para o seu Estado e seu papel no sistema internacional (Venkatshamy, 2012). Em vista disso, não ter uma grande estratégia ou ter uma que seja inconsistente ou incoerente pode ser danoso para o Estado, pois atrapalha o desenvolvimento de meios para se atingir o que se considera interesse nacional.

Krishnappa Venkatshamy (2012), ao discutir sua visão sobre o desenvolvimento do conceito para a aplicação na Índia, enumera alguns benefícios em favor do desenvolvimento de uma grande estratégia. Para ele, a manutenção de um conjunto de objetivos claros é essencial para direcionar corretamente o desenvolvimento de uma nação num ambiente externo que é turbulento, promovendo a coordenação entre agências do governo e da sociedade, reduzindo a ambiguidade e gerando consistência pela propagação de uma estrutura cognitiva para explicar o mundo, além de ajudar a definir a identidade nacional e construir consenso entre as camadas sociais (Venkatshamy, 2012).

Sabendo desses benefícios, o Estado que ficar tentado a promover para si uma grande estratégia de defesa nacional deve atentar-se para a falta de definição precisa do conceito, que como muitos outros conceitos das ciências sociais, depende do contexto e visão de mundo de quem fala. Sendo assim, é interessante para a presente pesquisa a discussão acerca de categorias utilizadas para definir o que é grande estratégia apresentadas por Venkatshamy (2012) e Nina Silove (2018).

Venkatshamy (2012) e Silove (2018) concordam que, na ausência de um significado universalmente aceito, cada um desenvolve sua própria imagem de grande

estratégia. Para Venkatshamy (2012), as imagens da grande estratégia vão desde um plano de ação totalmente desenvolvido pelo poder executivo, como acontece com a Estratégia de Segurança Nacional dos EUA, até aspectos mais sutis, podendo ser apresentada ao pesquisador como uma visão de mundo do líder nacional, ou como a perspectiva geral da visão de mundo amplamente compartilhada entre a elite, ou padrão de comportamento consistente de um Estado ao longo dos anos, ou mesmo como algo mais abstrato como a harmonização de meios e fins. Já Silove (2018) organiza apenas três categorias de grande estratégia — como plano, como princípios e como padrão comportamental, em que um plano é mais estruturado que princípios, e a ideia de um grande comportamento tem a ver com a perenidade no padrão comportamental do Estado, como uma identidade. Essas discussões formam um enquadramento conceitual que permite ao analista internacional discernir certas perguntas importantes para o campo, tais como: se a grande estratégia existe de verdade, se pequenas potências podem ter grande estratégia, se ela é de fato intencional e o quão flexível e constante a estratégia de um Estado precisa ser para ser considerada uma grande estratégia (Silove, 2018).

Assumindo a possibilidade de haver várias definições e categorizações para o conceito de grande estratégia, Silove (2018) identifica que apenas duas dessas definições sobreviveram ao teste do tempo: a de Barry R. Posen e a de Paul Kennedy, que para a autora foram o estopim para o esforço de definir o conceito antes de apresentá-lo como opção para o Estado.

Posen define a grande estratégia como sendo “a teoria de um estado-nação sobre como produzir segurança para si mesmo” (Posen, 2014, p. 1, tradução própria)⁴. Idealmente, ao conceber uma grande estratégia para um Estado, há que se explicar como essa teoria funcionaria na realidade, como seriam alinhados os fins políticos de tal Estado aos recursos militares que possui, que devem, para que a estratégia seja eficaz, ser adequados e eficazes em assegurar o objetivo nacional (Posen, 1984). Assim, Posen dá à doutrina militar um lugar de prestígio na formulação política do Estado-nação, além de limitar, em certa medida, quais Estados podem realizar grandes estratégias, já que a eficácia dela depende de sua capacidade militar.

⁴ O trecho na língua original é: “A grand strategy is a nation-state’s theory about how to produce security for itself.”

Kennedy, por outro lado, traz a perspectiva de grandiosidade da grande estratégia. Para ele, a grande estratégia deve estar sintonizada mesmo em tempos de paz, pois trata-se da evolução e integração de políticas que deveriam operar por muito tempo (Kennedy, 1991). Kennedy também define que o ponto crucial da grande estratégia está na política, “na capacidade do líder da nação de unir todos os elementos, militares e não-militares, para a preservação e aprimoramento dos interesses de longo prazo (...) da nação” (Kennedy, 1991, p.5, tradução própria)⁵.

Essa definição do conceito que coloca a política como ponto central da grande estratégia também aparece quando William Martel apresenta sua definição: “Grande Estratégia é uma declaração coerente dos fins políticos mais elevados do estado a serem perseguidos globalmente a longo prazo” (Martel, 2015, p. 32, tradução própria), querendo dizer com isso que a grande estratégia serve para avançar as prioridades vitais do Estado no cenário global, devendo com isso ser formulada de modo claro, com objetivos que permitam que esta perdure por muitos anos. Para Martel (2015), a grande estratégia tem quatro grandes funções:

1. Estabelecer prioridades entre os objetivos para que não se perca energia e recursos em esforços desnecessários;
2. Coordenar a ação do Estado entre as diferentes esferas de poder nacional, alinhando a diplomacia, a capacidade econômica e tecnológica e o poderio militar todos uns com os outros e com a grande estratégia.
3. Colocar em uma balança os objetivos perseguidos e os recursos que seriam necessários para atingi-los, pesando se há uma relação boa de custo-benefício;
4. Integrar os diferentes tipos de elementos do poder nacional que estão disponíveis para o Estado, com o propósito de fazer com que estes elementos sirvam de catalisadores uns dos outros, efetivamente avançando a grande estratégia.

Martel, portanto, estabelece *como fazer* uma grande estratégia. Parece-se muito com a maneira que Christopher Layne apresenta a grande estratégia, como um processo de decisões tomadas ao longo dos anos, caindo no grupo de autores que

⁵ O trecho na língua original é: “in the capacity of the nation’s leader to bring together all of the elements, both military and nonmilitary, for the preservation and enhancement of the nation’s long-term (...) best interests.”

definem grande estratégia como “grande comportamento” de Silove (2018). Para ele, esse processo tem três etapas: determinar os interesses vitais de segurança de um Estado, identificar as ameaças a esses interesses e, finalmente, decidir a melhor forma de empregar os recursos políticos, militares e econômicos do Estado para proteger esses interesses (Layne, 1997). O produto dessas três etapas é influenciado por fatores sociais, psicológicos e filosóficos que dependem da administração em comando da nação. Dessa maneira, para Layne, assim como para Posen, o debate estratégico sempre fica condicionado à teoria de Relações Internacionais, e às vezes mesmo dentro de uma só corrente teórica surge mais de uma recomendação estratégica (Layne, 1997).

Hal Brands também segue nessa linha de pensamento quando argumenta que a grande estratégia é a arquitetura intelectual que dá forma e estrutura à política externa: “uma grande estratégia é um conjunto intencional e coerente de ideias sobre o que uma nação busca realizar no mundo, e como deve proceder para fazê-lo” (Brands, 2014, p. 3, tradução própria)⁶. Ele estabelece que essa arquitetura intelectual requer que o analista tenha um bom conhecimento da natureza do ambiente internacional, para conseguir definir quais são as intenções do Estado em tal ambiente e a melhor forma de aproveitar os recursos finitos disponíveis ao Estado para lidar com os desafios e oportunidades que aparecerem (Brands, 2014).

É a partir desse escopo global da formulação da grande estratégia que fica claro sua intenção realmente grandiosa — não é apenas uma forma de assegurar a posição de um país em sua própria região ou entorno estratégico, mas sim avaliar o status quo global e definir, de sua posição na escala global de poder, quais são os objetivos para os próximos anos. Como decisões estratégicas de escala global só podem ser sentidas no médio a longo prazo, dizer que a grande estratégia só existe quando há um plano definido (como um livro branco de defesa, por exemplo) é equivocado, pois atrela a existência dela a um governo específico, um contexto específico e momento histórico específico. Pôr em prática uma grande estratégia determina o ajuste do que foi pré-estabelecido com a realidade do momento em que

⁶ O trecho na língua original é: “a grand strategy is a purposeful and coherent set of ideas about what a nation seeks to accomplish in the world, and how it should go about doing so.”

se vive, equilibrando a visão de longo prazo, o escopo global e a necessidade de responder a mudanças em um sistema internacional imprevisível e inseguro.

Assim, definições que entendem a grande estratégia apenas através de um plano político estruturado são limitantes e não cabem nesta análise. É o caso da definição de Peter Feaver, que vê a grande estratégia como “a coleção de planos e políticas que compreendem o esforço deliberado do Estado para reunir ferramentas políticas, militares, diplomáticas e econômicas para promover seu interesse nacional” (Feaver, 2009, [s.p.], tradução própria)⁷. Também Richard K. Betts (2019) apresenta a grande estratégia dessa forma restrita, avaliando que não existe grande estratégia se não for possível encontrar o plano de governo de onde derivou:

A definição de grande estratégia a que me submeto é um plano prático para usar meios militares, econômicos e diplomáticos para atingir os interesses nacionais (ou fins políticos) ao longo do tempo, com o menor custo viável em sangue e tesouro. É importante enfatizar três dos pontos: “plano”, porque de alguma forma essa é uma condição necessária para implementar qualquer intenção; “prático”, porque uma estratégia que não pode ser implementada é irrelevante; e “ao longo do tempo”, para distinguir as preocupações da grande estratégia como aquelas que são de longo prazo ou pelo menos que transcendem um incidente específico (Betts, 2019, p. tradução própria)⁸.

Essas definições condicionam a grande estratégia a documentos oficiais do governo que tem como objetivo principal a comunicação com o público doméstico e estrangeiro, ignorando que os estadistas agem e fazem declarações de acordo com incentivos da dita “baixa política”, e o sucesso da grande estratégia seria gravemente comprometido se publicados todos os objetivos e estratégias que serão utilizados para se chegar lá (Dueck, 2015). Por isso mesmo que Colin Dueck (2015) argumenta que:

Se definirmos a grande estratégia — erroneamente — simplesmente como um plano pré-fabricado, executado ao pé da letra contra toda resistência, então claramente nenhum presidente e provavelmente nenhum líder mundial jamais teve tal estratégia, nem jamais a terá. Mas se adotarmos uma definição menos rigorosa, veremos que todos os presidentes

⁷ O trecho na língua original é: “the collection of plans and policies that comprise the state’s deliberate effort to harness political, military, diplomatic, and economic tools together to advance that state’s national interest”.

⁸ O trecho na língua original é: “The definition of grand strategy that I submit is a practical plan to use military, economic, and diplomatic means to achieve national interests (or political ends) over time, with the least feasible cost in blood and treasure. It is important to emphasize three of the points: ‘plan,’ because in some form that is a necessary condition for implementing any intention; ‘practical,’ because a strategy that cannot be implemented is irrelevant; and ‘over time,’ to distinguish grand strategy concerns as ones that are long-term or at least transcend a particular incident”.

necessariamente fazem escolhas e decisões em relação à política externa e de segurança nacional dos Estados Unidos, com base, pelo menos parcialmente, em suas próprias suposições preexistentes (Dueck, 2015, p. 5, tradução própria)⁹.

Dueck (2015) apresenta essa consideração quando discute a prática da grande estratégia durante a administração Barack Obama, que o próprio autor caracteriza como uma “doutrina” de política externa e de segurança nacional. A diferença entre política externa e grande estratégia é crucial para a compreensão correta do escopo de uma grande estratégia. Nesse sentido, adere-se, neste trabalho, a definição de grande estratégia como uma estrutura ou sistema de princípios organizadores que orientam o comportamento ideal do Estado, frequentemente formando um plano coeso a ser posto em prática pelos tomadores de decisão. Considera-se como grande estratégia as políticas que contêm três características: tenham como objetivo a conquista do interesse nacional de segurança; tenham a intenção de ser perene; e mobilizem todos os recursos disponíveis no Estado (Silove, 2018).

Pensando particularmente na grande estratégia estadunidense, uma consideração útil é a que G. John Ikenberry faz quando distingue entre dois tipos de grande estratégia: a de *milieu* e a posicional (Ikenberry, 2011). O autor postula que uma grande estratégia posicional é aquela que busca refrear uma ameaça manifesta, que pode ser um Estado ou grupo de Estados. É o caso da Contenção de George Kennan, que teve o objetivo de conter o avanço do comunismo internacional. Em contraposição, a grande estratégia que melhor compreende o Estado americano atualmente é a que ele chama de “*milieu-oriented*”, isto é, orientada para o ambiente estratégico internacional. Isso significa dizer que os EUA, enquanto superpotência, submetem à grande estratégia que promove a estruturação do sistema internacional de maneira compatível com seus interesses de segurança de longo prazo (Ikenberry, 2011).

Dessa forma, a grande estratégia estadunidense pode ser relacionada a uma posição de poder pouco alcançada, a de unipolaridade, que engendra diversos riscos

⁹ O trecho na língua original é: “So if we define grand strategy — wrongly — as simply a prefabricated plan, carried out to the letter against all resistance, then clearly no president and probably no world leader has ever had such a strategy, nor ever will. But if we adopt a less stringent definition, we see that all presidents necessarily make choices and decisions in relation to US foreign and national security policy, based at least partially upon their own preexisting assumptions”.

e oportunidades diferenciadas dos demais Estados do sistema internacional. Esses riscos e oportunidades são os fatores que impulsionam as discussões entre teóricos, estadistas e militares estadunidenses sobre qual a grande estratégia que melhor defende os interesses essenciais dos EUA.

Na próxima seção, serão expostas as mais diversas recomendações estratégicas para a defesa nacional americana, apresentadas de acordo com o nível de engajamento com questões externas advogado por elas (do mais engajado possível ao menos engajado possível), cujo intuito é visualizar o horizonte de possibilidades estratégicas do país.

1.3 As teorias sobre a grande estratégia ideal para os EUA

O fim da Guerra Fria marcou o início de uma nova era nas Relações Internacionais. Neste momento, é consenso entre os realistas a transição para um modelo unipolar, com os Estados Unidos figurando no topo das relações de poder do mundo. Assim, havia necessidade de a maior potência do planeta recalcular sua estratégia de segurança nacional, reavaliar interesses e objetivos e traçar planos de resposta a possíveis ameaças aos mesmos. Nessa reorganização, acadêmicos, políticos e militares estadunidenses passaram a se comprometer com a ideia da grande estratégia nacional.

A preocupação desses atores domésticos com a participação dos Estados Unidos no cenário internacional pós-Segunda Guerra, considerada essencial à manutenção da estabilidade no sistema internacional, pautou a evolução da grande estratégia enquanto conceito, bem como o desenvolvimento de recomendações norteadas por teorias sobre como o sistema internacional funciona e qual o comportamento ideal para o líder de tal sistema. Quanto ao papel das teorias de RI, Layne (2007) aponta que:

O próprio conceito de grande estratégia envolve uma relação entre teoria e política, porque a grande estratégia é a teoria de um Estado sobre a melhor forma de criar segurança para si mesmo (...). Para pesar e avaliar criteriosamente as grandes alternativas estratégicas dos Estados Unidos, é

necessário compreender a lógica causal das teorias concorrentes que as fundamentam. (Layne, 2007, p. 6, tradução própria).¹⁰

São estas alternativas estratégicas e suas bases teóricas que serão apresentadas a seguir.

1.3.1 Hegemonia Liberal

A grande estratégia de hegemonia liberal é parte da tradição liberal, fundamentando-se na teoria da estabilidade hegemônica, no institucionalismo liberal, no liberalismo econômico e na teoria da paz democrática para formular a hipótese de que os Estados Unidos foram e são uma potência “benevolente” e “indispensável” para a manutenção de um sistema internacional baseado na liberdade, na democracia e na cooperação (Ikenberry, 2011; Walt, 2018).

O institucionalismo liberal é uma das correntes teóricas mais tradicionais das Relações Internacionais. Baseado na teoria liberal mais clássica, o institucionalismo apela ao racionalismo para apresentar sua hipótese de que a obtenção da paz no sistema internacional seria mais facilmente realizável se os Estados se organizassem em instituições com a finalidade de resolver pacificamente as contendas internacionais. Essa teoria dita que a cooperação é fundamental para isso e que esta evolui conforme a adesão a regimes internacionais que promovem o ajuste comportamental dos Estados de modo a evitar conflitos e seus custos relacionados (Stein, 2009; Sterling-Folker, 2010).

Adicionalmente, a teoria da paz democrática postula que tais ajustes comportamentais são mais comuns entre Estados que buscam a paz e o progresso, e cuja racionalidade promove a cooperação. Segundo essa teoria, a capacidade das democracias de desenvolver resoluções pacíficas é atestada pela história da formação e consolidação do sistema internacional contemporâneo e deve-se ao fato

¹⁰ O trecho na língua original é: “the very concept of grand strategy involves a relationship between theory and policy, because grand strategy is a state’s theory about how it best can create security for itself (...). To weigh and assess America’s grand strategic alternatives judiciously, it is necessary to understand the causal logic of the competing theories that underlie them”.

de promoverem a república como regime político (Pereira, 2007). A instituição do Estado de Direito protege a paz entre os Estados porque há que se justificar a necessidade da guerra para o eleitor, que também é quem irá arcar com os custos financeiros e humanos dela. Por isso, a guerra não será a via mais procurada de resolução de conflitos, mas isso também não significa que não será nunca utilizada, apenas que antes serão consideradas todas as outras opções. Além disso, regimes democráticos seriam, em tese, mais confiáveis, como explica Ikenberry (2000):

As democracias são mais transparentes que as não-democracias, e isso permite que os Estados observem o sistema interno dos outros Estados e, portanto, tenham mais confiança em promessas e compromissos. As democracias também são mais abertas e acessíveis às representações diretas de outros Estados, permitindo que parceiros em potencial não apenas façam acordos, mas também que criem um processo político que lhes permita realmente influenciar a política de outras democracias. Por fim, os múltiplos centros de poder das democracias tornam ações estatais abruptas e indesejáveis mais difíceis – mudanças drásticas na política exigem que mais atores e instituições aceitem participar do que nas não-democracias (Ikenberry, 2000, p. 113, tradução própria). ¹¹

Ademais, o liberalismo econômico, com sua proposta de adesão ao livre comércio e abertura econômica (política de portas abertas), além de supostamente permitir maior eficiência e crescimento e, portanto, mais progresso e prosperidade, ajudaria na fixação da ordem no sistema internacional, posto que, a partir da interdependência criada pelas trocas comerciais e fluxos de capital e investimentos, os custos do conflito aumentariam e, conseqüentemente, sua frequência diminuiria (Stein, 2009; Sterling-Folker, 2010).

A literatura identifica a formação da ordem internacional liberal no mesmo momento em que se percebeu o início da estratégia de hegemonia liberal (Ikenberry, 2011, 2019; Stein, 2009; Sterling-Folker, 2010). Nesse momento estabeleceram-se as zonas de influência das duas únicas superpotências do sistema, conforme explica Ikenberry (2019):

¹¹O trecho na língua original é: “Democracies are more transparent than non-democracies, and this allows states to observe the domestic system of the other states, and therefore to have more confidence in promises and commitments. Democracies are also more open and accessible to the direct representations of other states, allowing potential partners to not just make agreements, but also to create a political process that allows them to actually influence policy in the other democracies. Finally, the multiple power centres of democracies make abrupt and untoward state actions more difficult—sharp change in policy requires more actors and institutions to sign up to it than in non-democracies”.

A Segunda Guerra Mundial culminou em dois grandes assentamentos. Um era entre os Estados Unidos e a União Soviética e seus respectivos aliados, e assumiu a forma da bipolaridade da Guerra Fria. O outro era entre os países industriais ocidentais e o Japão, que resultou em um denso conjunto de novas instituições políticas, econômicas e de segurança, quase todas envolvendo os Estados Unidos. Os dois assentamentos estavam inter-relacionados. A Guerra Fria reforçou a coesão entre as democracias industriais avançadas, e o rompimento das relações com a União Soviética a partir de 1947 (e intensificando-se após 1950) foi fundamental para moldar o caráter e a extensão do compromisso de segurança americano com a Europa. A ajuda do Plano Marshall e as garantias de aliança, assumidas pelos Estados Unidos para estabilizar e tranquilizar a Europa do pós-guerra, tornaram-se politicamente aceitáveis por causa dos crescentes temores do comunismo soviético. (Ikenberry, 2019, [s.p.], tradução própria).¹²

Definidas as zonas de influência, iniciou-se o processo de formação dos regimes que regeriam a interação dos Estados associados. Do lado ocidental, a liderança americana foi muito mais capaz de instituir organizações multilaterais, o que, segundo os que defendem a hegemonia liberal, se deu pela força do internacionalismo estadunidense, mas também porque os EUA gozaram de uma proteção geográfica importante para evitar a devastação da guerra (Ikenberry, 2011). Esse panorama favorável a Washington permitiu maior influência americana no desenho institucional, ainda que esse fosse multilateral em essência. Assim, instituições-chave para a interação interestatal e desenvolvimento econômico e social mundial foram criadas com acordos que favoreciam a hegemonia americana, como o acordo de Bretton Woods, que além de criar o FMI e o Banco Mundial, ajudou a instituir o dólar americano como moeda fiduciária. Em paralelo, a discussão sobre como manter o mundo seguro para as potências aliadas, que também eram democracias liberais, tornou-se bem focada na divisão do mundo e na formação de regimes de segurança coletiva para a regulação do comportamento dos Estados-membros em prol da construção de modos de resolução pacífica de conflitos (Ravenal, 1975).

¹²O trecho na língua original é: "World War II actually culminated in two major settlements. One was between the United States and the Soviet Union and their respective allies, and it took the form of Cold War bipolarity. The other was among the Western industrial countries and Japan, which resulted in a dense set of new security, economic, and political institutions, almost all involving the United States. The two settlements were interrelated. The Cold War reinforced cohesion among the advanced industrial democracies, and the breakdown of relations with the Soviet Union beginning in 1947 (and intensifying after 1950) was critical in shaping the character and extent of the American security commitment to Europe. Marshall Plan aid and alliance guarantees, undertaken by the United States to stabilize and reassure postwar Europe, were made politically acceptable because of the growing fears of Soviet communism".

Com o fim da URSS em 1991, os EUA tornaram-se verdadeiramente líderes do sistema internacional, posto que não havia outro competidor à sua altura em nenhum lugar do mundo. Isso quer dizer que, nesse momento, o mundo se tornou unipolar e, como tal, a influência da única superpotência se tornou ainda mais forte, principalmente com o início da globalização e desenvolvimento da internet, que também funcionaram como propulsores dos princípios, valores e meio de vida americano pelo mundo, o que Joseph Nye Jr. depois veio a sistematizar no estudo do poder brando (*soft power*), isto é, o poder de atração e de cooptação como outra forma de exercer a liderança estadunidense no mundo.

As políticas descritas aqui e as instituições internacionais atreladas a elas garantiram que os Estados Unidos permanecessem no topo das relações do sistema internacional até agora. Baseados na teoria de que havia necessidade de manter uma única potência hegemônica para garantir a estabilização do sistema internacional, muitos acadêmicos e *policymakers* acabaram atrelando não só a paz e a prosperidade global à ação americana como guardiões e líderes da ordem internacional, mas também a própria segurança nacional estadunidense dependeria da manutenção de tal estado unipolar e dependente de Washington.

Assim, a principal preocupação da grande estratégia de hegemonia liberal é com a estabilização do sistema pela via hegemônica. A promoção da democracia no sistema internacional é parte da grande estratégia pois é uma orientação de segurança nacional para os EUA (Ikenberry, 2000). Com isso conseguem perseguir seus interesses nacionais, reduzir ameaças de segurança e promover uma ordem política estável. Além disso, essa teoria propõe ganhos não só para os estadunidenses, mas para as democracias liberais no geral: os Estados Unidos poderiam promover um mundo mais próspero e pacífico, espalhando a democracia, promovendo a globalização econômica e criando, expandindo ou fortalecendo instituições internacionais (Ikenberry, 2000; 2011).

Dessa maneira, os pesquisadores e teóricos que recomendam a manutenção da ordem liberal de tradição americana justificam a intervenção e engajamento estratégico em todas as regiões do mundo, mas com maior preocupação nas regiões onde há a possibilidade de surgimento de um grande poder, como no caso do Leste Asiático, onde a ascensão chinesa ameaça os interesses americanos (Ikenberry, 2011). Segundo Ikenberry (2000), a grande estratégia liberal prevê: a disseminação da democracia; a promoção do livre comércio, da abertura econômica e manutenção

da interdependência econômica; a manutenção das instituições internacionais criadas no período pós-Segunda Guerra e pós-Guerra Fria; e a sustentação de valores e identidades compartilhadas entre os Estados.

Essa disposição de interesses engendra uma estratégia que visualiza a maior quantidade de intervenção e mobilização de tropas de todas as grandes estratégias averiguadas na academia americana. Para os defensores da hegemonia liberal, a manutenção das instituições e do status quo necessita, além da manutenção e expansão dos atuais compromissos de segurança com aliados ao redor do mundo (como a OTAN na Europa), de uma presença maior em regiões de conflito (como o Oriente Médio), de modo a promover a mudança de regime antidemocráticos, considerada necessária para estabilizar a região e livrá-la de uma vez por todas do terrorismo e da guerra civil. As intervenções por vezes se sustentam em narrativas de contenção de crises humanitárias, de promoção dos direitos civis e abertura econômica no exterior, cujo objetivo seria gerar a “socialização” de Estados problemáticos, isto é, transformar o sistema internacional em um composto de Estados que sejam mais favoráveis tanto ao liberalismo econômico e político, quanto à liderança americana (Ikenberry, 2000). A disseminação de valores e identidades compartilhadas levaria a formação de regimes democráticos avançados e modernos, baseados no conhecimento e que mantêm uma quantidade boa de diplomatas, líderes políticos, agentes civis e grupos de interesse orientados para a cooperação e que valorizam o status quo e a estabilidade (Ikenberry, 2000).

A grande estratégia que estou propondo pode ser chamada de “construção da ordem liberal”. É essencialmente uma versão do século XXI da estratégia que os Estados Unidos perseguiram após a Segunda Guerra Mundial na sombra da Guerra Fria – uma estratégia que produziu a ordem hegemônica liberal que forneceu a estrutura para o sistema Ocidental e global desde então. Esta é uma estratégia na qual os Estados Unidos lideram o caminho na criação e operação de uma ordem internacional vagamente baseada em regras. Os Estados Unidos fornecem bens públicos e resolvem problemas globais de ação coletiva. A “regência” americana é estabelecida por meio do fornecimento de regras e instituições internacionais e sua vontade de operar dentro delas. O poder americano é colocado a serviço de um sistema acordado de governança global orientada pelo Ocidente. O poder americano torna-se aceitável para o mundo porque está embutido nessas regras e instituições acordadas. O próprio sistema alavanca recursos e promove a cooperação que faz com que o funcionamento real da ordem resolva

problemas, crie estabilidade e permita que a democracia e o capitalismo floresçam (Ikenberry, 2008, p. 86, tradução própria)¹³.

1.3.2 Engajamento Profundo

A grande estratégia de engajamento profundo tem base no Realismo, portanto, segue uma tradição teórica diferente da hegemonia liberal, porém chega a conclusões parecidas sobre o comportamento ideal dos Estados Unidos no âmbito internacional. Poderia ser considerado como um tipo de Realismo maximalista (Layne, 1996), conforme explicitam seus principais proponentes no meio acadêmico, William C. Wohlforth e Stephen G. Brooks (2016, p. 94, tradução própria) quando afirmam que “o engajamento profundo é uma intervenção política massiva destinada a tornar o mundo mais favorável para os Estados Unidos”¹⁴. Essa grande estratégia tem como pressuposto-base a manutenção da estratégia de engajamento efetivo em regiões consideradas centrais para a defesa dos interesses estadunidenses, por conta da avaliação de custo-benefício que esses autores fazem da estratégia contrária, de desengajamento (Brooks; Wohlforth, 2016).

Brooks e Wohlforth (2016) argumentam que o engajamento profundo tem sido a grande escolha estratégica dos EUA desde o despontar da Guerra Fria, quando Washington passou a perseguir três objetivos estratégicos principais:

¹³ O texto na língua original é: “The grand strategy I am proposing can be called ‘liberal order building.’ It is essentially a twenty-first-century version of the strategy that the United States pursued after World War II in the shadow of the cold war—a strategy that produced the liberal hegemonic order that has provided the framework for the Western and global system ever since. This is a strategy in which the United States leads the way in the creation and operation of a loose rule-based international order. The United States provides public goods and solves global collective action problems. American ‘rule’ is established through the provisioning of international rules and institutions and its willingness to operate within them. American power is put in the service of an agreed-on system of Western-oriented global governance. American power is made acceptable to the world because it is embedded in these agreed-on rules and institutions. The system itself leverages resources and fosters cooperation that makes the actual functioning of the order one that solves problems, creates stability, and allows democracy and capitalism to flourish”.

¹⁴ No original: “Deep engagement is a massive policy intervention intended to make the world more favorable for the United States”.

1. Gerenciar o ambiente externo em regiões-chave para reduzir ameaças de curto e longo prazo à segurança nacional dos EUA;
2. Promover uma ordem econômica liberal para expandir a economia global e maximizar a prosperidade doméstica;
3. Criar, sustentar e revisar a ordem institucional global para garantir a cooperação interestatal necessária aos interesses dos EUA.

Tais objetivos cimentam a escolha estratégica mais sólida dos EUA ao longo dos anos: manter os compromissos de segurança com aliados centrais na Eurásia, mas especificamente, em três regiões do supercontinente consideradas críticas para a segurança e interesses estadunidenses: a Europa, o Oriente Médio e o Leste Asiático (Brooks; Wohlforth, 2016). No desenrolar da Guerra Fria, esses compromissos de segurança serviram principalmente para conter a URSS nessas regiões, já que os aliados locais não tinham capacidade de fazê-lo e nem a perspectiva de criar tais capacidades sem aumentar a percepção geral de ameaça e, assim, arruinar a coesão da aliança (Brooks; Wohlforth, 2016).

Assim, a estratégia de engajamento profundo foi se desenvolvendo gradativamente, de acordo com as necessidades da época e com a visão que se estabeleceu entre os estadistas americanos de que seria muito difícil manter a estabilidade nas regiões estratégicas de maneira remota – seria preciso mais *boots on the ground*¹⁵. Caso contrário, na Europa seria necessário recorrer ao rearmamento germânico, o que atrapalharia as relações com a França, e na Ásia, ao rearmamento japonês, em um contexto de sistema de alianças que já era frágil pelo histórico de colonialismo (Brooks; Wohlforth, 2016). Já no Oriente Médio, como também aponta Walt (2018), não houve tanta necessidade dessa abordagem *onshore*; porém, um bom nível de presença estadunidense foi imprescindível para afastar os soviéticos da região, fundamental para assegurar o abastecimento de petróleo do mercado americano (Brooks; Wohlforth, 2016).

Dessa maneira, no fim da Guerra Fria já haviam sido criadas as instituições que seriam a base sob a qual os EUA poderiam garantir seus três principais objetivos estratégicos, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o Fundo

¹⁵ “Boots on the ground” é uma expressão idiomática que se refere às tropas terrestres que estão em serviço ativo em uma operação militar.

Monetário Internacional (FMI) e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (em inglês, GATT). Essas instituições ajudaram a favorecer a manutenção e reforma da estratégia de engajamento profundo após o fim da União Soviética, em 1991, principalmente por tratar de questões como a unificação alemã, a ascensão da China, a renovação dos laços mútuos de segurança com os aliados do Leste Asiático, e responder às preocupações com a competitividade dos EUA e a ascensão econômica da Ásia (Brooks; Wohlforth, 2016).

Apesar de ter uma narrativa da história das relações internacionais dos EUA muito parecida com a hegemonia liberal de Ikenberry (2011), o engajamento profundo diferencia-se desta última já em seus pressupostos básicos. Sendo uma teoria de base Realista, os propositores do engajamento profundo não buscam uma uniformização do sistema internacional a partir da democracia liberal e do Estado de direito, pois essa teoria não se preocupa com a organização interna dos Estados, apenas com como estes interagem no sistema interestatal. Assim, apesar de os autores reconhecerem a importância de tais instituições políticas na formação da liderança estadunidense do sistema internacional, consideram que não há necessidade de emprego de orçamento de defesa e forças de segurança com o fim único de transformar as formações socioeconômicas de outros Estados em democracias liberais. Qualquer que seja a organização interna do Estado, seria possível engajar com este sem que haja maiores problemas para a unipolaridade.

Sendo assim, pode-se dizer que o engajamento profundo difere da hegemonia liberal, na medida em que o primeiro recomenda a busca de objetivos estratégicos mais limitados. Conforme explicado anteriormente, o engajamento profundo se estabeleceu como grande estratégia em cima de apenas três objetivos: gerenciar o sistema internacional, promover a globalização econômica e sustentar a cooperação institucionalizada em problemas-chave (Brooks; Wohlforth, 2016). Todos podem ser resolvidos sem a transformação interna de Estados divergentes em democracias liberais uma vez que o sistema internacional esteja estabelecido e estabilizado sob o comando estadunidense.

Dessa maneira, qualquer outro objetivo além desses faz parte dos ajustes da grande estratégia às preferências de política exterior de administrações específicas, o que os autores chamam de “*deep engagement plus*” ou “engajamento profundo mais”, e que aqui neste trabalho considerou-se dentro do espectro da hegemonia liberal. Chamam-no “mais” porque soma-se aos objetivos vitais alguns outros de

menor ordem, que muitas vezes estão relacionados com a visão de mundo e ao partido da administração. Assim, as preferências estratégicas das administrações teriam gerado políticas relacionadas ao neoconservadorismo ou ao internacionalismo liberal, com ideias como a defesa de direitos humanos ou o apoio a mudanças de regime em Estados considerados problemáticos e não democráticos, acarretando tentativas de engenharia social muito imprevisíveis e custosas (Brooks; Wohlforth, 2016).

Para melhor caracterizar o que é grande estratégia do que é doutrina de política externa, Brooks e Wohlforth (2016) definem quatro mecanismos basilares para a grande estratégia de engajamento profundo:

1. Dissuasão: o primeiro mecanismo é a dissuasão de ameaças (*deterrence*), que diz respeito à capacidade de deter um ataque externo por não haver possibilidade de uma vitória fácil a custo razoável ou pela ameaça de retaliação.
2. Garantias: o segundo são os compromissos de segurança com os aliados (*assurance*), que surgiram pela percepção dentro dos EUA de uma necessidade de provisão direta de segurança para que os aliados se mantivessem sob a influência estadunidense, evitando comportamentos indesejados e incentivando os aliados para tomarem decisões de segurança de acordo com os interesses globais dos EUA.
3. Alavancagem: o segundo mecanismo relaciona-se com o terceiro, de alavancagem (*leverage*), cujo funcionamento tem a ver com a posição dos EUA como patrono da segurança de diversas nações, o que pesa nas negociações internacionais tanto entre os aliados como entre aliados e vizinhos.
4. Cooperação: o último mecanismo é o próprio sistema de instituições de cooperação internacional liderado pelos EUA, que tem o efeito de reforçar a prevalência estadunidense como única superpotência capaz de mediar problemas de ação coletiva e estabilizar o sistema internacional.

Tais mecanismos são importantes também à medida que interferem uns nos outros — por exemplo, a capacidade de dissuasão confere confiabilidade ao comprometimento com a segurança dos aliados, o que aumenta a influência sobre eles e reforça incentivos à institucionalização da cooperação — e que são influenciados por fatores não-securitários da grande estratégia (Brooks; Wohlforth,

2016). É a partir deles que se estrutura a escolha estratégica de manter compromissos de segurança muito próximos com aliados na Eurásia, que configuram a base da liderança americana no sistema internacional. Assim, os autores que recomendam a manutenção de um engajamento efetivo nas regiões argumentam que mesmo sem ameaças pujantes, como uma vez foi a União Soviética, a estratégia justifica-se pela melhora que promove do cenário de segurança para os Estados Unidos, ainda que gere efeitos contraproducentes, como o caronismo¹⁶ por parte dos aliados. Para eles, a ideia de se desengajar das regiões parece muito mais custosa e arriscada, considerando questões como o possível aumento da proliferação nuclear caso os EUA não estejam a postos para garantir a segurança desses países estratégicos.

Sustentando essa ideia está o pressuposto de que a manutenção da unipolaridade do sistema internacional é o mais desejável se o objetivo for estabelecer uma paz estável e duradoura (Mastanduno, 1997; Wohlforth, 1999). Por isso, levando em consideração o já discutido histórico de influência americana sobre as instituições responsáveis por mediar a resolução de conflitos entre Estados e a cooperação entre eles em áreas-problema importantes para a segurança mundial, os proponentes do engajamento profundo argumentam que a potência mais capaz de permanecer nesse posto são os Estados Unidos, baseado no seu potencial militar e estratégico que os coloca em um nível de superpotência. Wohlforth (1999) adere às categorias de comando de Barry Posen para estabelecer a hegemonia estadunidense, e pontua que é inútil buscar competidores à altura: os EUA são o único Estado que possui comando dos comuns (ar, mar, terra, espaço) bem como a infraestrutura de comando necessária para organizar uma ação militar. Sem essa vantagem, nenhuma nação pode ambicionar exercer o mesmo papel que os Estados Unidos exercem hoje no sistema internacional.

¹⁶ Caronismo ou “*free-riding*” é um termo adotado para as RI da Economia, e serve para designar a prática de Estados que obtém benefícios de associação com certos Estados, porém não suportam um compartilhamento proporcional dos custos de provisão de tais benefícios.

1.3.3 Engajamento Seletivo

Essa grande estratégia é, em parte, resultado da percepção da comunidade acadêmica de certa inadequação das recomendações estratégicas anteriores com a realidade das condições domésticas americanas e sua posição de poder no mundo. (Mearsheimer, 2018; Posen; Ross, 1996; Walt, 2018).

O engajamento seletivo é uma recomendação estratégica que faz parte da tradição Realista de Relações Internacionais, e por isso possui pressupostos condizentes com a *realpolitik* germânica e a *raison d'état* francesa, assim como a grande estratégia de engajamento profundo. Ambas, portanto, assumem um sistema anárquico onde as grandes potências possuem capacidades militares inerentes que lhes proporcionam habilidade de ataque e defesa, gerando um mundo mediado pelo equilíbrio de poder e pelas incertezas sobre as intenções alheias. Assim, a sobrevivência (de preferência, em seus próprios termos) é o objetivo principal das grandes potências. Entretanto, diferem na classificação do estado do sistema internacional – para os proponentes do engajamento seletivo, o mundo caminha para a multipolaridade, gerando recomendações diferentes sobre o curso de ação que Washington deve tomar para melhor assegurar seus interesses nacionais (Layne, 2007; Mearsheimer, 2001).

É a mais forte oposição às tradições maximalistas da política externa estadunidense e uma corrente que possui diversos adeptos, o que gera várias interpretações sobre o nível adequado de afastamento das questões consideradas não essenciais e vários debates acerca da definição de quais questões deveriam ser consideradas essenciais para o interesse nacional. Ademais, várias nomenclaturas. Robert J. Art, por exemplo, em *A Grand Strategy for America* (2003), chama sua recomendação de “engajamento seletivo”, simplesmente; outros, como Barry Posen em *Restraint* (2014) e Eugene Gholz, Harvey Sapolsky e Caitlin Talmadge em *US defense politics: the origins of security policy* (2008) nomeiam-na “restrição” (*restraint*); e autores como John Mearsheimer em *The Tragedy of Great Power Politics* (2001), Stephen Walt em *The Hell of Good Intentions* (2008) e Christopher Layne em *The Peace of Illusions* (2007) recomendam um engajamento chamado “balanceamento offshore” (*offshore balancing*).

O que une todos esses autores e suas recomendações sob um mesmo rótulo é a percepção de que a interferência dos EUA em questões de segurança não-essenciais gera perdas humanas e gasto do erário que não vale o esforço, já que os objetivos determinados por essa grande estratégia não englobam a promoção da paz democrática no cenário internacional. Por isso mesmo, as alianças são pensadas de acordo com a necessidade de engajamento, de modo a evitar o excesso de caronismo de aliados que não tem real necessidade de proteção americana, uma vez que muitos deles são países desenvolvidos que podem aumentar seus orçamentos de defesa em prol de sua própria proteção e da proteção de outros aliados mais fracos, retirando o peso de arcar com a segurança do mundo inteiro das costas dos militares e da população americana.

Sustentando isso está a interpretação de que existe uma lacuna muito grande entre as capacidades econômicas, tecnológicas e militares entre os EUA e o resto das grandes potências, de modo que não há necessidade de manter esse alto nível de gastos, porque a lacuna que os outros Estados precisam superar para chegar ao nível americano é imensa, e levariam anos para que alguma potência ascendente conseguisse enfrentá-los. Ainda assim, mesmo quando pudessem fazê-lo, Washington já teria tido tempo o suficiente para se preparar e preparar os aliados para lidarem com a situação (Gholz; Sapolsky; Press, 1997; Posen, 2014). Além disso, pela estratégia de contenção e dissuasão adotada na Guerra Fria, os Estados Unidos já possuem o maior nível de gastos em defesa do mundo inteiro, e isso, segundo esses autores, já criou uma capacidade de gerar segurança para si mesmos, que inviabiliza ataques diretos ao país sem que haja um custo absurdo ao adversário (Gholz; Sapolsky; Talmadge, 2008; Mearsheimer; Walt, 2016). A premissa de recuar é baseada na percepção de que a balança de poder da Eurásia está estável desde o fim da URSS, posto que as grandes potências locais têm arsenais nucleares que promovem uma competição mais equilibrada, mesmo com a ascensão chinesa – que muitos dos que discutem a grande estratégia estadunidense consideram a mais provável fonte de ameaças no futuro (Gholz; Sapolsky, 2021; Mearsheimer, 2001).

Para explicar por que vão contra grande parte dos analistas e estadistas do país, Gholz, Sapolsky e Talmadge (2008), Posen (2014), Mearsheimer (2001) e Walt (2008) recorrem à geografia favorável dos Estados Unidos: para os lados, o país é cercado por oceanos e os vizinhos de cima e de baixo são pacíficos e estão sob a influência estadunidense, o que facilitaria sua projeção de influência e defesa

nacional. Para eles, essa é uma posição incrivelmente rara que beneficia o país de várias formas, sendo uma delas a capacidade de se manter longe da maior parte dos conflitos do sistema internacional. Se somada à grande capacidade econômica e militar, além de sua grande população e acesso a muitos recursos importantes que o território estadunidense possui, essa posição geográfica facilita a adoção de uma estratégia menos engajada sem perder a posição de liderança americana.

Quanto à preocupações com atores não-estatais, como no caso do terrorismo internacional, e outro conflitos que seriam de interesse nacional, como assegurar o fornecimento de petróleo do Oriente Médio, avaliam que a retirada de tropas e menor engajamento militar no geral seria benéfico não só por evitar o antiamericanismo que leva a ataques terroristas, mas também porque assim seria necessário maior intervenção dos aliados americanos na defesa dessas regiões, que também fazem parte do interesse nacional desses Estados (Gholz; Sapolsky; Talmadge, 2008; Mearsheimer, 2001).

Não obstante, os que defendem a prática da restrição na grande estratégia enfatizam que não desejam que a política de redução de tropas ativas e presença militar no estrangeiro no geral signifique a retirada total e absoluta dos EUA nas questões importantes da segurança mundial — apenas buscam que o engajamento seja mais consciente, evitando que o país se comporte como um “xerife global autointitulado” (Art, 2003; Gholz; Sapolsky; Talmadge, 2008). Entretanto, apesar de concordarem em diversos aspectos, há diferenças entre as recomendações, principalmente concernente ao nível de engajamento apropriado e a manutenção ou retirada de tropas de algumas das regiões consideradas mais estratégicas.

Para Robert Art (2003), os EUA têm seis interesses nacionais fundamentais: (1) proteger o território nacional de ataques; (2) manter a paz na Eurásia, (3) assegurar seu fornecimento de petróleo e gás, (4) preservar a abertura da economia internacional (política *open doors*), (5) fomentar a democracia e o Estado de Direito no exterior e (6) evitar as mudanças climáticas. O autor exalta a adoção de políticas contra a proliferação nuclear e emissão de CO₂, a manutenção dos compromissos de segurança com o Japão e com os aliados europeus, além de tentar manter quaisquer possíveis futuras hegemonias checadas na balança de poder local das regiões estratégicas da Eurásia, que o autor define como sendo Europa, Leste Asiático e Golfo Pérsico.

Barry R. Posen, Eugene Gholz, Harvey Sapolsky e Caitlin Talmadge, cuja recomendação leva o nome de “restrição” (*“restraint”*), vão na mesma linha de Art, também considerando possibilidade de conflito entre grandes potências na Eurásia como uma das maiores preocupações dos Estados Unidos, fazendo com que a Europa, o Leste Asiático e o Golfo Pérsico ganhem o posto de regiões de fundamental importância ao interesse nacional estadunidense em suas recomendações. Esses estudiosos justificam a necessidade desse foco pelo porte econômico e industrial dos países da Europa e no Leste da Ásia, bem como pelas reservas de petróleo e gás do Oriente Médio (Gholz; Sapolsky; Talmadge, 2008; Posen; 2014).

Aqui, a ideia de trazer as tropas “de volta para a casa” também é pautada na percepção de que o mundo não tem mais necessidade de uma superpotência estabilizadora. Por isso, a estratégia de engajar-se efetivamente em todas as regiões, além de ser muito dispendiosa, é desnecessária e até perigosa, por favorecer uma percepção de intervencionismo estadunidense, especialmente quando se fala das bases militares em território estrangeiro que “consistentemente geram queixas e atos de violência que inspiram atos adicionais de terrorismo” (Gholz, 2021, p.10, tradução própria)¹⁷, o que ativamente aumenta a ameaça do terrorismo (Gholz, 2021).

Assim, a recomendação dos autores é manter a posição de poder dos EUA no sistema internacional, o que não poderia ser feito, segundo eles, sem a projeção de poder militar sobre essas regiões essenciais, exercida principalmente através dos compromissos de segurança como a OTAN, a presença militar no Golfo Pérsico e as alianças tradicionais com o Japão e a Coreia do Sul, e o Tratado de Defesa Mútua entre os EUA e Taiwan, oficialmente nomeado República da China, no Leste Asiático (Art, 2003; Posen, 2014).

Assim, um dos mecanismos de ação das grandes estratégias de engajamento seletivo conforme Posen e Art é o mesmo assinalado na hegemonia liberal e no engajamento profundo — a manutenção dos compromissos de segurança (Art, 2003; Posen, 2014). Para eles, as alianças militares que representam esses compromissos de segurança são essenciais porque permitem uma postura de defesa ostensiva,

¹⁷ O trecho na língua original é: “consistently generates both grievances and acts of violence that inspire additional acts of terrorism”.

porque são instrumentos de gestão política e porque aprimoram soluções cooperativas para questões de segurança nacional (Art, 2003).

Não obstante, os autores diferenciam-se uns dos outros em dois aspectos: primeiro, por não aceitarem o argumento da paz indivisível; segundo, pela proposta de restrição no uso da força, que no engajamento seletivo deve ser empregada de maneira multilateral, com aliados fornecendo muito mais que o que atualmente oferecem em termos de recursos, e tomando-se em consideração a relevância para os interesses vitais. Essas disposições da grande estratégia de engajamento seletivo reduzem ações militares dispendiosas para interesses secundários, como a disseminação da democracia e garantia de direitos humanos em países distantes que não oferecem ameaças reais aos EUA. Segundo esses autores, essas ações acabam em tentativas de mudança de regime e muita engenharia social, que são imprevisíveis e não são necessidades da agenda de segurança nacional estadunidense (Art, 2003).

Em lugar de recorrer ao militarismo, os autores convocam a ideia de utilizar mais e de maneiras mais eficazes a diplomacia, necessária para organizar a cooperação entre governos e agregar inteligência para Washington, de dirigir a cooperação internacional a seu favor, inclusive explorando as capacidades econômicas e tecnológicas superiores dos EUA, sabendo que o regime internacional vigente conta com muita influência do internacionalismo americano (ART, 2003; Posen, 2014).

Nesse ponto há que se fazer o paralelo com a grande estratégia de balanceamento *offshore*, de John Mearsheimer, Christopher Layne e Stephen Walt. Para Walt (2018), a estratégia americana deveria se utilizar muito mais da diplomacia e da estrutura de poder dos EUA no sistema internacional para obter vitória nas negociações internacionais, inclusive adotando uma extensa reforma da carreira diplomática nos EUA, que, segundo o autor, é demasiado ineficiente para uma nação com objetivos de política externa tão complexos (WALT, 2018).

Segundo Mearsheimer, Layne e Walt, embora o engajamento seletivo seja melhor, em termos estratégicos, que o realismo maximalista do engajamento profundo e a superextensão da hegemonia liberal, ainda pecam pelo excesso quando endossam a manutenção de expressivo contingente militar no exterior, mesmo que restrito às regiões estratégicas. Segundo os autores do balanceamento *offshore*, a manutenção das tropas no exterior facilita a volta a uma grande estratégia distendida,

que tangencia os objetivos de segurança nacional, além de não ser capaz de garantir a paz nessas regiões (Mearsheimer; Walt, 2016).

Assim, a recomendação dos propositores do balanceamento *offshore* é a de recalibração da postura americana de acordo com a distribuição de poder das regiões centrais, que para eles também são Europa, Leste Asiático e Golfo Pérsico. Em lugar de um engajamento efetivo nessas regiões, Mearsheimer (2001) e Walt (2018) argumentam pela maior participação dos aliados em prover sua própria segurança, posto que são as potências regionais as mais afetadas pela ascensão de um possível hegemon regional.

Assim, a ideia deles é reduzir as bases estadunidenses no exterior e limitar o recurso à implantação de tropas e armamentos em troca do que os autores chamam de “*buck passing*”, isto é, a transposição de responsabilidade para os mais interessados no assunto, mantendo apoio aos aliados de maneira remota. Por isso mesmo o nome balanceamento *offshore*, indicando o uso da balança de poder local para assegurar os interesses americanos e o engajamento mais distanciado do líder mundial. Em essência, a estratégia é capitalizar a posição geopolítica insular e o poder marítimo americano, permanecendo “*offshore*” o maior tempo possível e caso seja necessário vir “*onshore*”, os Estados Unidos devem empurrar seus aliados para fazerem o máximo do trabalho duro e remover suas próprias forças assim que o problema for resolvido (Layne, 1997; 2007; Mearsheimer, 2001; Walt, 2018).

Em suma, as três formas de descrever essa estratégia — engajamento seletivo, restrição e balanceamento *offshore* — assumem a posição de que os EUA não devem ser a polícia do mundo, muito menos buscar controlar o ambiente estratégico internacional, ou promover mudanças estruturais mundo afora, porque essas propostas, além de terem baixo custo-benefício, maximizam os riscos de entrada dos Estados Unidos em guerras indesejadas (Art, 2003; Layne, 2007; Mearsheimer; Walt, 2016; Posen, 2014). Em vez disso, devem pensar primeiro no orçamento público e investimentos necessários em âmbito doméstico que aumentem a riqueza e crescimento do país, o que eventualmente aumentará também o poder relativo dos EUA no sistema internacional (Layne, 1997; Walt, 2018). Entretanto, todas concordam que algumas regiões do mundo (Europa, Leste Asiático e Golfo Pérsico) merecem atenção redobrada, porque a ascensão de uma hegemonia nesses locais atrapalharia os interesses e a segurança nacional estadunidense.

1.4 Conclusão

Este capítulo teve a intenção de apresentar as principais recomendações de grande estratégia passíveis de serem adotadas pelos estadistas e *policymakers* americanos na defesa do território e interesses nacionais. Buscou-se explicitar o horizonte de possibilidades que se apresentou no debate da estratégico americano no cenário pós-Guerra Fria, de modo a dispor as grandes estratégias em uma régua que vai da mais engajada à menos engajada em questões internacionais.

Essa disposição se mostrou particularmente interessante por demonstrar como cada uma das recomendações estratégicas se utilizou de formas diferentes de interpretação das correntes teóricas proeminentes no debate político dos Estados Unidos, por vezes bebendo da mesma fonte, mas tendo concepções diferenciadas do interesse nacional e de como reagir aos conflitos e pressões internacionais. A hegemonia liberal propõe uma abordagem liberal e humanitária, e preocupa-se com a estabilidade de maneira duradoura, posta em prática por meio da promoção da transformação social em regiões consideradas instáveis e fundamentalmente incoerentes com o sistema atual de Estados. Essa concepção abrangente da grande estratégia é considerada pelos proponentes do engajamento profundo como um passo a mais, um *plus*, visto que Brooks e Wohlforth (2016), partindo de uma base realista, percebem a estabilidade hegemônica de maneira mais pragmática, focando-se não na construção de valores e identidades, mas na promoção de estabilidade duradoura para a busca do interesse nacional americano. Em contraposição, as recomendações estratégicas de limitação do engajamento americano — engajamento seletivo, balanceamento *offshore* e restrição — percebem a ascensão de novas ameaças à segurança dos Estados Unidos como resultado do excesso da presença militar estadunidense resolvendo conflitos alheios e dos diversos erros que derivam dela, recomendando maior cautela na hora de determinar os interesses essenciais a serem perseguidos pela via militar.

O que todas essas recomendações têm em comum é a tentativa de manutenção da posição americana do sistema, seja de maneira unilateral e/ou multilateral. Entretanto, continuam sendo apenas recomendações, que não necessariamente são adotadas à risca pelos tomadores de decisão e formuladores de política do país. Como explica Dueck (2015), muitas vezes o que se observa na prática

é uma mistura de recomendações que surge em resposta ao cenário internacional do momento e ao jogo político interno, uma vez que as administrações devem buscar aprovação na opinião pública e na dinâmica de disputas dos grupos de interesse estadunidenses.

Assim, o capítulo seguinte propõe a análise das estratégias de segurança nacional das administrações do período pós-Guerra Fria como forma de avaliar se alguma das recomendações baseadas nas discussões teóricas de Relações Internacionais descritas neste capítulo teve efeito na formulação da estratégia de defesa do interesse nacional nas administrações do século XXI e, em caso positivo, se alguma delas teria sido mais influente ou se houve uma mistura de políticas e práticas na condução da ação do Estado americano na realidade.

2 INTERPRETANDO A POLÍTICA DE DEFESA DOS ESTADOS UNIDOS: A NATIONAL SECURITY STRATEGY COMO REFERÊNCIA DE GRANDE ESTRATÉGIA

No capítulo anterior, discutiu-se o conceito chave da pesquisa: grande estratégia. Nele, foram expostas a origem do termo e a evolução de seu significado através dos anos, buscando entender o que delimita uma grande estratégia, objetivando chegar a uma definição do que o conceito representa neste trabalho. Discorreu-se sobre a concepção estadunidense do termo grande estratégia e foram apresentadas as principais correntes teóricas que permeiam a discussão, delimitando-se o horizonte de propostas sobre qual seria a grande estratégia mais eficiente para o país – a hegemonia liberal, o engajamento profundo ou o engajamento seletivo.

Essa discussão dá base a um dos questionamentos da pesquisa, acerca da grande estratégia dos Estados Unidos nos trinta anos que se seguiram ao fim da União Soviética, caracterizada como sua maior antagonista no sistema internacional. De início, partiu-se da hipótese de que a resposta para esta pergunta estaria melhor representada pela hegemonia liberal, como sistematizada por G. John Ikenberry em *Liberal Leviathan* (2011).

Tendo como base essa perspectiva, a interação entre os EUA e as duas Coreias – segundo questionamento desta pesquisa – deveria confirmar a ideia de que o Estado, agindo como um “Leviatã liberal”, se manteria altamente engajado com a República da Coreia (RDC), confirmando sua posição como uma das alianças tradicionais americanas naquela região; e com a República Popular Democrática da Coreia (RPDC), dada a necessidade, segundo a hegemonia liberal, de controlar de perto a ameaça representada pelo programa nuclear deste país, que, por desafiar a autoridade das leis internacionais, ameaça a estabilidade regional e cria dificuldades para a manutenção da *Pax Americana*.

Para estabelecer a validade desta proposição, há que se determinar primeiro, dentre o horizonte de possibilidades estratégicas descritos outrora, qual seria a que melhor condiz com a realidade dos documentos de defesa estadunidenses, para então avaliar, a partir da grande estratégia, o papel da RDC e da RPDC. Para tanto, propõe-se analisar essas questões utilizando a metodologia da análise de conteúdo: a partir da leitura e classificação de documentos de defesa do governo estadunidense, seria

possível compreender qual seria a grande estratégia que melhor representa o exposto nos documentos, bem como visualizar a relevância da questão coreana ao longo do período. Escolheu-se trabalhar com um dos documentos mais importantes da política de defesa americana, a *National Security Strategy* (NSS), a estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos, cujo texto tem o propósito de informar o público interno e externo sobre a visão estratégica da administração e orientar o esforço de defesa nacional de maneira mais coesa.

Dessa maneira, o presente capítulo tem a seguinte estrutura: primeiro, buscou-se apresentar a política de defesa americana de maneira geral, para que se possa compreender em que se sustenta a escolha da NSS enquanto referência da grande estratégia. A partir disso, introduz-se a análise documental, seguida de uma explanação sobre as etapas do processo de análise dos dados e as categorias definidas para medir a grande estratégia e o papel das Coreias na estratégia nacional de defesa americana, formando uma base de compreensão para os resultados que serão apresentados no capítulo seguinte.

2.1 Organizando a defesa nacional: a Lei de Segurança Nacional, a Lei Goldwater-Nichols e a instituição da *National Security Strategy*

O pensamento estratégico dos Estados Unidos está fundamentado na geohistória do país, caracterizado pelo distanciamento geográfico do centro dos acontecimentos do sistema capitalista e por certa autonomia, enquanto colônia, para se desenvolver de maneira mais independente. Esse contexto embasou a formação do Estado americano sob uma constituição republicana e democrática. A referência maior do período foi a obra *The Federalist*, resultado da reunião da série de artigos denominados *Federalist Papers*, dos chamados “pais fundadores da república”¹⁸, revolucionários cujos esforços lograram unir as Treze Colônias e proclamar a independência dos Estados Unidos da América, em 1776.

¹⁸ São eles: John Adams, Benjamin Franklin, Alexander Hamilton, John Jay, Thomas Jefferson, James Madison e George Washington.

O objetivo dessa série de artigos seria deliberar sobre a nova Constituição dos Estados Unidos e discutir se haveria a possibilidade de “estabelecer um bom governo a partir da reflexão e da escolha” (Hamilton; Madison; Jay, 2005, p. 1, tradução própria) ¹⁹. Essa ênfase na reflexão e na escolha descende do processo de formação do Estado-nação através da imigração de colonos de origem inglesa, definindo certa valorização do pensamento racional e iluminista, em voga nas discussões europeias da época (Tocqueville, 2012).

Na tradição de pensamento estadunidense, a possibilidade de refletir livremente e votar de acordo com suas escolhas faz da democracia republicana o sistema de organização política que tem maior capacidade de engajar em relacionamentos pacíficos, uma vez que o eleitor, racionalmente, tende a escolher a cooperação pacífica, que possui maiores ganhos relativos e destrói menos a sociedade, que a guerra ou o isolamento. Assim, haveria a probabilidade de se criar menos conflito nas relações interestatais, confirmando uma ideia de que a democracia republicana seria o mais grandioso experimento de organização política humana, que transcende barreiras culturais para apresentar-se como tipo-ideal ou modelo a ser copiado pelas outras nações.

Portanto, quando consolidado o Estado-nação, após a expansão para o Oeste, uma das principais ideias que surgiram sobre a garantia da segurança territorial e social estadunidense foi a de que sem um ambiente onde operassem apenas Estados de comportamento razoavelmente previsível, onde se pudesse estabelecer a interação baseada na confiança mútua acerca do respeito às regras instituídas coletivamente, não seria possível garantir a integridade e segurança do modo de vida estadunidense (Pecequillo, 2013). Assim, segundo a tradição de Washington, a disseminação desse tipo de organização político-econômica está intrinsecamente relacionada à segurança nacional, principalmente se considerado o formato das relações interestatais no sistema internacional moderno. Dessa forma, a ideia de disseminar a república democrática une-se à necessidade de expandir a projeção de poder e influência dos EUA diante da disputa de poder do sistema, culminando em

¹⁹ O texto na língua original é: “(...) of establishing good government from reflection and choice”.

políticas expansionistas no continente americano, como a Doutrina Monroe e a política de Portas Abertas (Pecequillo, 2013).

No século XX, abre-se espaço para a agenda internacionalista dos EUA, baseada no idealismo do presidente Woodrow Wilson, que estabelecia um papel de liderança para os americanos, demandando alto nível de integração com uma rede de aliados firmada por laços econômicos e políticos com nações de organização doméstica semelhante (Ikenberry, 2019). Essa integração foi formalizada nas instituições multilaterais do sistema internacional contemporâneo, que foram fundadas tendo em vista os valores preconizados na superpotência Ocidental. O gradativo declínio de poder da União Soviética durante o século transformou o sistema internacional, abrindo caminho para a aquisição de poder dos Estados Unidos, que chegou ao suficiente para garantir a negação de ataques inimigos, uma capacidade valiosa para a defesa, mas também chegou ao nível de assegurar o sucesso de uma ação unilateral, caracterizando uma capacidade de dominação hegemônica.

Segundo Rosati e Scott (2011), da entrada dos EUA na Segunda Guerra e dos esforços da contenção na Guerra Fria resultaram três grandes mudanças no aparelho de segurança nacional americano: maior centralização e especialização, o surgimento de robustas forças armadas profissionais e a expansão da burocracia em tamanho e escopo. Durante a Segunda Guerra, os constantes desentendimentos internos e a falta de coordenação entre os serviços militares causaram atividades redundantes e estratégias de ação fragmentadas e desorganizadas, que acabaram gerando preocupações nos *policymakers* acerca da efetividade da ação governamental em atingir os objetivos da política de defesa nacional (Rosati; Scott, 2011). Assim, foi em resposta a essas preocupações que houve a promulgação da Lei de Segurança Nacional (*National Security Act*) de 1947.

O *National Security Act* foi o maior ato de reorganização de burocracias internas em muitos anos. A instituição dessa lei pode ser entendida como uma tentativa de adequação a esse novo estágio do poder nacional — tendo experimentado grande desorganização na ação governamental, surgiram certos anseios pela centralização de burocracias e melhor coordenação na prática da política de defesa nacional de modo a enfrentar novas ameaças de maneira mais eficaz.

A legislação tratava da centralização, unificação e especialização do braço do Estado responsável pela segurança e defesa do país. Assim, houve a substituição dos antigos departamentos da Guerra (*Department of War*) e da Marinha (*Department of*

the Navy) pelo atual Departamento de Defesa (*Department of Defense – DOD*), que comporta os departamentos da Marinha, do Exército (*Department of the Army*) e da Força Aérea (*Department of the Air Force*) e estabeleceu-se que a coordenação dos departamentos seria feita pelos Chefes do Estado-Maior Conjunto (*Joint Chiefs of Staff*) e a supervisão de tudo pelo Secretário de Defesa, que reportaria diretamente ao presidente. Além disso, houve também a criação de uma Agência Central de Inteligência (CIA), que ficaria a cargo de um Conselho de Segurança Nacional (*National Security Council – NSC*), que eventualmente se tornou um sistema complexo para discutir e coordenar questões relacionadas à segurança entre várias agências do governo americano (Rosati; Scott, 2011).

Todo esse manejo da burocracia, junto a expansão do aparato militar e gastos com defesa, permitiram melhor infraestrutura para a ação militar em larga escala, própria a uma nação que se pretendia líder do sistema internacional (Pecequillo, 2013).

Na Guerra Fria, o DOD só acumulou funções, cargos e erário, o que o conferiu a posição de maior burocracia no governo americano (Rosati; Scott, 2011). Com essa expansão, houve cada vez mais descentralização e com isso surgiram problemas de compartilhamento de informações, falhas de comunicação entre os serviços e de coordenação do esforço militar (Rosati; Scott, 2011). Após a chuva de críticas à ação governamental na Guerra do Vietnã, iniciaram-se debates para que se instaurasse uma reforma da burocracia militar, que resultaram em uma emenda ao Ato de Segurança Nacional, instituída em 1986, durante o mandato presidencial de Ronald Reagan (1981-1989).

O chamado Ato Goldwater-Nichols de Reorganização do Departamento de Defesa teve como objetivo, como o próprio nome revela, reformar o DOD, fortalecendo a autoridade civil do mesmo e instituindo práticas para aprimorar o serviço de aconselhamento militar prestado ao Presidente, ao NSC e ao Secretário de Defesa (Rosati; Scott, 2011). Foi responsável por mudanças significativas no DOD, reformulando estruturas de comando das forças armadas de modo a simplificar a cadeia de comando, saltando diretamente do Presidente ao Secretário de Defesa e dele diretamente para os Comandantes de Combate (*Combatant Commanders*), em vez de passar pelo JCS (Estados Unidos, 1986). Dentre tais mudanças, é particularmente interessante para esta pesquisa a instituição, na seção 603, da obrigatoriedade de publicação, na ocasião da entrega do orçamento para o ano fiscal ao Congresso americano, de um documento em que se explicitasse a visão

estratégica da administração e sua proposta de segurança nacional para os próximos anos (Estados Unidos, 1986).

De acordo com a legislação, o relatório da NSS deveria discriminar e discutir: os interesses e objetivos essenciais para a segurança nacional; a política externa, os compromissos globais e capacidades de defesa para deter ataques inimigos e para implementar a NSS; a proposta de utilização no curto e no longo prazo dos elementos do poder nacional (sejam políticos, econômicos, militares ou outros), para promover os objetivos descritos no relatório; e a adequação da capacidade desses elementos de poder nacional para apoiar a implementação da NSS (Estados Unidos, 1986).

O Ato também exigia uma atualização anual da NSS, prevendo um cenário internacional razoavelmente estável (Snider, 1995). Assim, à época de sua homologação, conforme a lei, o governo Ronald Reagan transmitiu a primeira NSS em 1987, produzindo outra em 1988 para atualizá-la. Entretanto, o fim oficial da União Soviética, com a queda do muro de Berlim e a oficialização da transição político-econômica russa tornaram parte do texto da NSS de 1989 obsoleto, sendo necessária uma revisão que atrasou o processo de publicação (Snider, 1995). Assim, a primeira NSS da administração George H. W. Bush só foi transmitida em março de 1990, configurando o primeiro atraso na entrega do documento. Posteriormente, isso viria a se tornar uma prática comum, possivelmente pela dificuldade de realização de uma avaliação estratégica tão ampla (Dawood, 2005).

A demanda pela elaboração de tal documento adveio de diversos setores da sociedade e perdurou por muitos anos antes de se tornar oficial (Snider, 1995). Don Snider (1995), integrante do Conselho de Segurança Nacional durante as administrações Reagan e H. Bush, revela alguns grandes motivos para isso: informar ao Congresso a pretensão de uso dos recursos de poder nacionais, de modo a coordenar os esforços entre os poderes e legitimar o orçamento para defesa; comunicar ao eleitorado doméstico e ao público internacional das intenções do governo para o mandato; coordenar a visão estratégica para os diversos funcionários que assumirão posições oficiais no governo através de um comprometimento explícito e por escrito; e contribuir para a agenda presidencial no geral.

Assim, o relatório se torna útil ao estadunidense pelo valor que possui em termos de prestação de contas e coordenação de objetivos políticos com esforços estratégicos e a ação militar, isto é, essencialmente, pelo caráter organizacional e informativo do documento. Notoriamente, sendo um relatório que tem como objetivo

propor uma linha de ação governamental através da análise de conjuntura, há que se considerar a inclinação político-partidária dos que o escrevem, que influencia a visão de mundo de onde parte tal análise conjuntural. Além disso, a NSS deve ser encarada como um guia da ação governamental, não como uma predição do que irá ocorrer ao longo do mandato.

Embora a discussão até agora realizada já exponha alguma base para justificar o uso do relatório como referência da grande estratégia, cabe ainda justificar sua escolha em termos mais concretos. Assim, passa-se à avaliação de sua categorização dentro de um panorama maior de defesa nacional, buscando subsídios teóricos para precisar sua posição na política de defesa americana.

2.2 A *National Security Strategy* na política de defesa dos Estados Unidos

Segundo Hays, Vallance e Tassel (1997), no contexto estadunidense o termo *política de defesa*, além de conferir título a um campo de estudos inteiro, pode possuir mais três significados distintos: um plano de ação, um componente da segurança nacional ou um processo político.

Quando se refere a um plano de ação governamental, a política de defesa diz respeito à gestão do aparato militar do país em torno de temas sensíveis à defesa nacional. Ainda conforme os autores (1997), exemplos dessa definição de política de defesa encontram-se no espectro de conflitos armados: fala-se em política de defesa quando se delibera sobre o controle da proliferação nuclear e armas de destruição em massa, sobre conflitos de baixa intensidade e outras operações militares além da guerra, como as operações de paz e assistência humanitária.

Outra forma de interpretar a política de defesa estadunidense é a partir da ideia de segurança nacional. Segundo os autores (1997), muitas vezes os termos são utilizados de maneira intercambiável, entretanto, a distinção pode e deve ser feita – a política de defesa está contida na segurança nacional. A segurança nacional diz respeito à proteção dos Estados Unidos, seus cidadãos e interesses, e para Hays, Vallance e Tassel (1997), é composta por três anseios: a sustentação da credibilidade da segurança nacional com forças militares à postos, a revitalização econômica americana e a promoção da democracia no exterior. Tais anseios têm possibilidade

de serem cumpridos pela da ameaça do uso do poder, que deve ser entendido, essencialmente, como a capacidade de influenciar e, em última instância, mudar a decisão de outrem.

O poder, por sua vez, possui três aspectos: militar, político e econômico (Hays; Vallance; Tassel, 1997). A segurança nacional pode ser exercida através de qualquer um dos três. Do *poder econômico*, por meio de sanções no comércio, como embargos, boicotes, tarifas e outras barreiras não-tarifárias; sanções financeiras, como restrições de assistência econômica e investimento direto externo ou o controle do acesso a ativos financeiros, por exemplo; também por meio da política monetária internacional, utilizando-se da regulação de taxas de câmbio. Do *poder político*, estabelecido na prática da diplomacia, conduzida através da representação do interesse nacional, da coleta e interpretação de informações, envio e recebimento de sinais, negociação de acordos e manejo de crises, estabelecendo-se, assim, como a execução da política externa. E do *poder militar*, que consiste em elementos tangíveis, como o contingente de forças e a qualidade tecnológica, e não tangíveis, como a estratégia e a tática.

Há ainda outra maneira de assimilar o termo. Mudando o nível de análise, a política de defesa pode fazer referência a um processo político complexo, que se inicia com as demandas do ambiente externo, interno e feedback de resultados anteriores (*inputs*), comunicada pela mídia, pelos grupos de interesse e pela opinião pública (canais de comunicação) e convertida em decisão política pelos atores estruturais, isto é, o presidente, o congresso e a burocracia (*outputs*) (Hays; Vallance; Tassel, 1997).

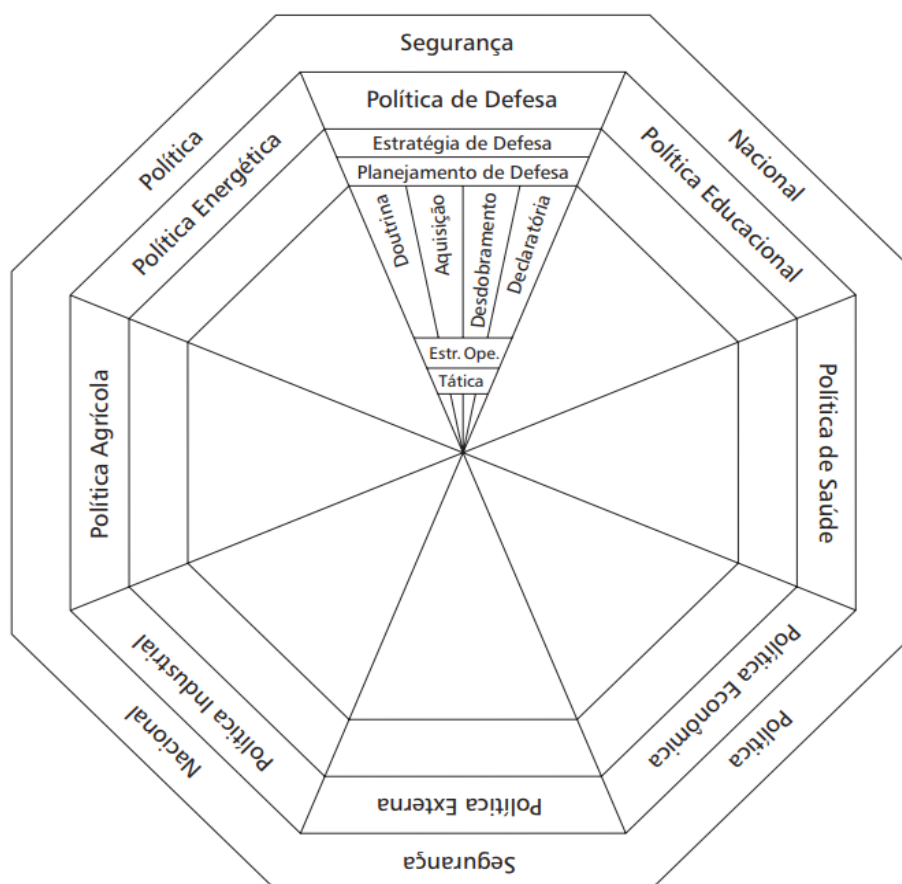
Esta última definição condiz com a perspectiva de Proença Jr. e Diniz (1998) sobre a política de defesa: reflete certo equilíbrio de forças domésticas, conjunto de temas que se tornam relevantes com o tempo e perspectivas dos diversos grupos políticos que compõem a sociedade (Proença Jr.; Diniz, 1998). Sendo assim, a política de defesa, apesar de ser caracterizada por perspectivas de estabilidade e longevidade, também tende à temporalidade, uma vez que é subordinada ao contexto político, econômico e social nacional e à dinâmica de forças dos grupos de interesse domésticos e internacionais.

Entretanto, de acordo com os autores (1998), diferencia-se de outras políticas pela busca de produção da paz favorável em situações de conflito armado, produzida através do uso das forças armadas, um dos elementos constitutivos mais importantes de uma política de defesa. Além das forças armadas, também compõem a política de

defesa: (1) as forças combinadas, uma estrutura integrada de comando e planejamento militar que visa assegurar a coordenação entre forças de natureza marítima, terrestre e aérea; (2) a institucionalidade governamental para a defesa, isto é, as relações entre as forças armadas e as demais agências e organismos do governo voltados de alguma forma aos assuntos de defesa; e (3) a política declaratória, que confere legitimidade internacional e segurança aos demais Estados — condizendo com a perspectiva do contrato social — por meio da enunciação dos objetivos, compromissos e interesses do país, associada à prática concreta, isto é, a política externa, estando vinculada à prática diplomática do Estado (Proença Jr.; Diniz, 1998).

Também Rudzit e Nogami (2010) empenham-se em estabelecer o em que consiste uma política de defesa com maior exatidão. Segundo os autores (2010), há

Figura 1: Modelo de hierarquia da Política de Segurança Nacional



Fonte: Rudzit e Nogami, 2010, p. 12.

certa confusão do termo não só com a ideia de segurança nacional, mas também com os termos defesa nacional, planejamento de defesa e estratégia de defesa. Assim, para evidenciar a distinção, definem como base uma versão do modelo de Stephanie

Neuman, que, pensando no planejamento de defesa do Oriente Médio e Sul da Ásia, estabelece hierarquia entre as áreas, conferindo maior precisão conceitual, conforme a Figura 1, reproduzida a seguir.

Em um panorama amplo, a política de segurança nacional engloba todas as outras áreas, uma vez que é nesta instância que surgem os interesses, objetivos e meios para realizar sua proteção (Rudzit; Nogami, 2010). As políticas setoriais interferem na segurança nacional posto que também nelas é preciso imprimir o interesse nacional, sendo objetos de discussão e tomada de decisão de alto nível. O chefe de Estado deve deliberar sobre a política cambial, por exemplo, classificada no setor da política econômica, mas que transborda para a política de segurança nacional uma vez que interfere na relação do Estado com outros Estados no sistema internacional.

Aqui, como no modelo de Proença Jr. e Diniz, a política de defesa serve à função de articular objetivos políticos e as forças armadas do país. Tal articulação deve ser feita a partir da estratégia de defesa, que determina prioridades e riscos, conduzindo o processo de realização do planejamento militar de defesa, que envolve planos e decisões para a implementação da política de defesa (Rudzit; Nogami, 2010). Esta, por sua vez, se divide em quatro categorias:

1. *Política de emprego*, que faz referência a como o país emprega o contingente militar e recursos militares, na intenção de iniciar ou deter um conflito armado;
2. *Política de aquisição*, que trata da obtenção de equipamentos militares e recursos para tanto;
3. *Política de distribuição*, que trata da implantação de tropas e materiais de defesa em tempos de guerra e de paz;
4. *Política declaratória*, que diz respeito à enunciação pública dos planos e política de defesa.

Em última análise, ambos os trabalhos de Proença Jr. e Diniz (1998) e Rudzit e Nogami (2010) trazem duas perspectivas importantes para a discussão desta pesquisa. A primeira diz respeito a associação que se pode fazer entre a política de defesa e a grande estratégia. Como explicado no primeiro capítulo, a grande estratégia é produto de uma interpretação sobre o interesse nacional em um dado período histórico e, tendo isso em vista, busca atingir certos objetivos estratégicos

articulando os recursos de poder nacional disponíveis. Essa também é uma função da política de defesa.

A segunda relaciona-se com a proposta de analisar um relatório do Departamento de Defesa americano. A ideia de que a política de defesa tem como um de seus componentes a comunicação de planos, vinculados a objetivos, compromissos e interesses do país, de forma pública, para o conhecimento de outros Estados e atores internacionais e nacionais, ademais de repercussões estratégicas que isso poderia gerar, parece-se muito com a proposta da legislação que institui o relatório da estratégia de segurança nacional. Ademais, Proença Jr. e Diniz (1998) complementam esta concepção ao evidenciar a prática da política de defesa, cuja cultura incute a realização de avaliações estratégicas governamentais. Tais avaliações convergem com a NSS na tarefa de registrar o prognóstico de riscos e oportunidades no âmbito da segurança e defesa e informar sobre a percepção do governo sobre questões relevantes para a segurança nacional e comunicar o cálculo estratégico, servindo ao propósito de estabelecer as bases em que se fundamenta o relacionamento do Estado com seu entorno estratégico.

Com as considerações acima, já se torna possível vislumbrar a justificativa de escolha na *National Security Strategy* como uma das possíveis referências para a grande estratégia do mandato presidencial, uma vez que o relatório discorre sobre a articulação de recursos de poder disponíveis ao Estado, em prol de certo interesse nacional e certos objetivos políticos, em uma prática que se pretende perene, formando previsibilidade para o comportamento do Estado em suas relações no Sistema Internacional. Agora, resta ponderar sobre o método utilizado para coletar e processar as informações contidas nas NSS de modo a realizar o objetivo de avaliar o quanto as orientações estratégicas dispostas no primeiro capítulo conseguem dar conta do que os atores nacionais definiram como orientação estratégica do Estado americano no período pós-Guerra Fria.

2.3 Análise de conteúdo das *National Security Strategies* de 1990 a 2020

Tendo definido a NSS como documento de referência para a grande estratégia estadunidense, busca-se no primeiro momento traçar algumas considerações acerca

do método utilizado para a coleta das informações necessárias para responder às perguntas desta pesquisa — qual a grande estratégia das administrações estudadas e como as Coreias aparecem nessa formulação? Para isso, a metodologia escolhida foi a análise de conteúdo, pois o método permite a avaliação da grande estratégia a partir da codificação dos significados das unidades de registro em categorias que informem a estratégia buscada através da comparação com a perspectiva teórica apresentada no capítulo anterior. Como base de dados, foram selecionadas as primeiras NSS de cada presidente do período, conforme disposto na Tabela 1.

Tabela 1: Base de dados

Divulgação	Título	Administração	Mandato
Março de 1990	<i>National Security Strategy of the United States</i>	George Herbert Walker Bush	1989-1992
Julho de 1994	<i>National Security Strategy of Engagement and Enlargement</i>	William Jefferson Clinton	1993-2000
Setembro de 2002	<i>The National Security Strategy of the United States of America</i>	George Walker Bush	2001-2008
Maio de 2010	<i>National Security Strategy</i>	Barack Hussein Obama	2009-2016
Dezembro de 2017	<i>National Security Strategy of the United States of America</i>	Donald John Trump	2017-2021

Fonte: elaboração própria.

Foram considerados os elementos constitutivos das grandes estratégias definidas no primeiro capítulo, variando conforme o nível de engajamento com o sistema internacional, definidas conforme um espectro. Em um dos extremos encontra-se a hegemonia liberal, que preconiza a estratégia de maior engajamento possível dentro da perspectiva teórica considerada. A esta segue-se o engajamento profundo, que mantém uma proposta de engajamento abrangente, porém regida por interesses nacionais restritos. Por outro lado, no outro extremo, encontram-se as grandes estratégias que fazem parte do conjunto de teóricos que advogam pelo engajamento seletivo, que reconhecem a hegemonia americana, mas assumem as maiores restrições à ação governamental estadunidense no sistema internacional. Assim, o espectro teórico proposto tem a seguinte configuração:

Figura 2: Nível de intervenção no Sistema Internacional

Fonte: elaboração própria.

Após definidos os critérios teóricos para caracterização de grandes estratégias, buscou-se no texto das *National Security Strategies* os momentos em que se fazia referência a uma série de temas, que serviriam para discernir em que posição da escala de engajamento internacional estiveram as administrações do início do século XXI, conforme disposto na Tabela 2, reproduzida a seguir.

Tabela 2: Categorias de análise das NSS

Categorias	Descrição	Exemplo de Unidade de Registro
Alianças	Apresentação da relação com a rede de Estados aliados e nações amigas	<i>"An important element of our security preparedness depends on durable relationships with allies and other friendly nations..."</i> (NSS, 1994, p. 6)
Ameaças	Avaliação do quadro de ameaças e inseguranças do sistema internacional percebidas pela administração	<i>"...rogue states pose a serious danger to regional stability in many corners of the globe"</i> (NSS, 2004, p. i)
Controle de Armas	Tratamento sobre a política de controle de armas convencionais, químicas, biológicas e nucleares	<i>"We will continue to pursue arms control agreements to reduce the danger of nuclear conflict and promote stability"</i> (NSS, 1994, p. 5)
Cooperação	Trechos que trazem o tema da cooperação internacional institucionalizada	<i>"...threats and challenges we face demand cooperative, multinational solutions..."</i> (NSS, 1994, p. 6)
Democracia	Trechos que tratam da importância e da defesa e disseminação da democracia liberal no mundo	<i>"The Administration substantially expanded U.S. support for democratic and market reform in Russia and the other newly independent states of the former Soviet Union."</i> (NSS, 1994, p. 3)

Postura Militar	Trechos que tratam da capacidade militar dos EUA, projeção de poder, contingente no exterior, políticas de ação unilateral ou multilateral e uso da dissuasão	<i>“...a military capability appropriately sized and postured to meet the diverse needs of our strategy...”</i> (NSS, 1994, p. 5)
Abertura Comercial	Trechos que falam da proteção ao livre comércio e manutenção do livre acesso aos mercados externos	<i>“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.”</i> (NSS, 1994, p. 5)
Prosperidade	Trechos que tratam da prosperidade econômica americana	<i>“To bolster prosperity at home and around the world, we have passed the North American Free Trade Agreement...”</i> (NSS, 1994, p. ii)
Valores	Trechos que citam os valores americanos como fator importante para a política externa	<i>“Our commitment to freedom, equality and human dignity continues to serve as a beacon of hope to peoples around the world.”</i> (NSS, 1994, p. ii)

Fonte: elaboração própria.

Os temas sistematizam as unidades de registro em categorias de análise, e conversam com as teorias utilizadas para pensar a segurança nacional. Conforme visto no capítulo anterior, as grandes estratégias são um conjunto de entendimentos sobre a melhor forma de exercer a política de defesa do país (Posen, 2014; Layne, 2007). Como tal, preocupam-se com a priorização de problemas de segurança e a resolução de tais problemas (Posen, 2014). Nesse sentido, algumas categorias se tornam autoexplicativas, como a categoria ameaças. As ameaças são a primeira imagem de problema que surge à mente quando se pensa na construção de uma narrativa de segurança nacional. Para as teorias de grande estratégia, é o ponto de partida das discussões: como proteger a situação favorável em que se encontram os Estados Unidos em um sistema internacional hostil? A princípio, há que se determinar de onde vem tal hostilidade e como ela ocorre, isto é, se produz a conhecida competição entre potências ou novos tipos de conflito.

Assim também é com a categoria alianças. Todas as teorias de grande estratégia até agora reservam espaço para tratar dos aliados – são parte da capacidade de resposta do Estado à problemas de segurança, constituindo-se como instrumentos de poder. Com esta categoria, tornou-se possível averiguar quais países são lidos pelos *policymakers* como aliados e nações amigas e quais as políticas econômicas e securitárias previstas para eles, o que já indica as regiões priorizadas, o tipo e o nível de engajamento proposto pela administração.

Há também que se fazer a ligação entre a narrativa de alianças com outras duas categorias, democracia e valores, uma vez que tais alianças são atualizadas ou reforçadas a critério da administração, que tem a opção de se comprometer firmemente com a democracia e com a promoção dos direitos universais e rejeição da violação de tais direitos. As alianças, por vezes, também dependem do compromisso com a defesa das tradicionais virtudes cultivadas nos Estados Unidos, como a liberdade de ir e vir, de se expressar e de culto religioso, a proteção da propriedade privada material e intelectual e a salvaguarda do critério de igualdade para julgamentos, direitos consagrados na constituição americana. Essas categorias, além de interconectadas (pela valorização do Estado de direito como organizador social, reforçando o vínculo com o liberalismo político), avaliam a importância desses critérios para a consideração das alianças. Determinando isso, pode-se compreender, por exemplo, se a administração se encontra do lado da hegemonia liberal ou do engajamento profundo no espectro de grandes estratégias aqui construído.

A relação entre ameaças e alianças está coberta pela categoria postura militar, que registra o tratamento das capacidades materiais de defesa do país, a alocação de recursos militares (que podem ser bases, armamentos, frotas de aeronaves, embarcações, veículos, entre outros instrumentos de defesa, além das tropas) para a resolução dos problemas de defesa, nível de gasto público com defesa, perspectiva de manutenção da superioridade militar e uso do poder de maneira unilateral. Essa categoria tem a possibilidade de ser a que melhor reflete a grande estratégia das administrações, principalmente se aliada ao panorama de políticas para o controle de armas de destruição em massa e contraproliferação nuclear, refletidos na categoria de mesmo nome. Juntas, estas categorias apresentam a estratégia de defesa em termos práticos: até que ponto manter a estratégia de dissuasão? Limita-se a dissuasão em prol do esforço de contraproliferação? Até onde vai o compromisso com a defesa dos aliados?

A isso segue-se a necessidade de haver uma classificação para as políticas de cooperação, visto que a própria postura militar prevê políticas de segurança coletiva. Nessa categoria, buscou-se averiguar: qual o nível de investimento em organizações internacionais? Existe relação entre estas e a hegemonia estadunidense? Qual o caráter da cooperação preferido, bilateral ou multilateral? Permite, incentiva ou bloqueia a formação de blocos ou coalizões regionais? Em que âmbitos se incentiva a cooperação (setor econômico, setor de desenvolvimento, setor de tecnologia etc.)?

Quais critérios são determinantes na escolha de parcerias? Respondendo essas perguntas pode-se perceber a disposição de gasto público com iniciativas que podem não ser totalmente alinhadas com interesses nacionais vitais, ajudando no propósito de avaliar qual teoria de grande estratégia melhor explica a realidade.

Por fim, pensando na cooperação como via de resolução dos problemas, outra averiguação importante seria acerca da postura comercial, refletida na categoria abertura comercial, e que também está diretamente relacionada à categoria prosperidade. Mapeá-las faz-se imperativo em uma discussão de grande estratégia por apresentar as políticas pensadas para a defesa do poder estadunidense. Conforme explicado na seção 2.3 deste capítulo, o poder americano constitui-se em um tripé: poder militar, poder político e poder econômico. Para os autores da teoria de grande estratégia, o poder econômico pode ser considerado a base do poder dos Estados Unidos, posto que é a partir da acumulação de capital que se consegue insumos para investir na construção de poder militar e assim atingir o status de superpotência, confirmando o poder político (Brooks; Wohlforth, 2016; Posen, 2015). Assim, a abertura comercial aparece como categoria para informar sobre a perspectiva do governo acerca de políticas econômicas liberais, que promovam a abertura comercial e o livre mercado, ou que rejeitem práticas consideradas danosas a essa dinâmica. Como dito, é um princípio que faz parte da política externa americana desde a formação da federação, moldando a abordagem econômica do país para atingir a prosperidade econômica (ver federalistas n. 7, 11, 22 e 42). Assim, espera-se que essas categorias andem juntas, sublinhando a herança do pensamento econômico americano em sua política de segurança. Com isso, pretende-se entender com que outras categorias de análise se entrelaçam os assuntos econômicos, sobretudo, em que regiões se anunciam esforços de abertura comercial, para averiguar esforços de engajamento com regiões consideradas estratégicas pela teoria de grande estratégia.

As categorias descritas informam à primeira pergunta de pesquisa – com qual abordagem teórica de grande estratégia se parecem as políticas defendidas nas NSS do período pós-Guerra Fria? Resta, ainda, a segunda parte do inquérito desta pesquisa: como figuram as Coreias nessa grande estratégia? Para averiguar isso, determinou-se uma categoria à parte, em que se registrou a perspectiva acerca da península coreana, mapeando os trechos do texto em que se fala do assunto e cruzando com os temas anteriores para melhor apresentar como a visão estratégica

da administração influenciou a construção da política externa para lidar com a questão coreana, informando também acerca das políticas para o Leste asiático.

Com o aumento da importância econômica e política do Leste asiático nos últimos anos, e a promessa de uma das administrações do período de reajustar a política externa para a região, o panorama que se espera encontrar nas NSS é de uma atribuição de importância crescente da questão coreana na segurança nacional dos Estados Unidos. A península encontra-se em uma das regiões mais importantes em termos de defesa de interesses nacionais importantes, como o controle de hegemonias, especialmente pela proximidade com a China, que nos últimos anos voltou a ser considerada um adversário importante na Ásia, e também pela função pivô no deslocamento de tropas na região, principalmente se considerado que uma ação na região teria apoio vindo do Japão e outros aliados do Pacífico.

Justificadas as categorias, é imperativo apresentá-las em consonância com as perspectivas teóricas de grande estratégia definidas no capítulo 1, de modo a encontrar as recomendações de política externa para tais temas, conforme discutido a seguir.

2.4 A política de defesa ideal segundo as teorias de grande estratégia

A discussão da pesquisa tem como fim a avaliação do enquadramento das teorias sobre a grande estratégia dos Estados Unidos para o período pós-Guerra Fria às estratégias de segurança nacional estadunidenses das administrações que assumiram o governo do país nesse mesmo período. Para fazer isso, contrastou-se as categorias descritas na seção anterior com as recomendações teóricas de ação governamental nesses temas. O intuito desta seção é resumir tais recomendações de modo a orientar melhor a lente de análise do próximo capítulo.

Alguns dos temas são tratados sob a mesma ótica: a abertura comercial é fundamental para a prosperidade em todas as grandes estratégias, e coincide também a perspectiva acerca da manutenção do compromisso com a segurança dos aliados. Ambos são fundação da ordem internacional liderada pelos EUA no século passado, formando também a base da hegemonia americana, que é uma posição defendida por todas as grandes estratégias.

A primeira linha de comparação entre as grandes estratégias é a sua avaliação sobre a distribuição de poder no sistema internacional. Nesse sentido, o primeiro aspecto a ser determinado é a polaridade do sistema, isto é, se a teoria compreende o sistema internacional como unipolar, bipolar ou multipolar. Para tal classificação, é preciso admitir ou não a existência de um unipólo – um Estado cuja superioridade econômico-militar resguarde a capacidade de sobrepor seus interesses estratégicos aos demais Estados de sua região ou de todo o globo.

De acordo com Mearsheimer (2001), é praticamente impossível a consolidação de uma hegemonia global devido à grande dificuldade que se encontra na projeção de poder material (forças armadas) através dos oceanos. Assim, os Estados disputam a balança de poder regional, buscando o status de hegemonia *regional*. Nessa concepção teórica os EUA seriam a hegemonia regional do *continente americano*, não do sistema internacional, o que caracterizaria o sistema internacional como multipolar. Como não há, segundo esse autor, nenhuma outra hegemonia regional no mundo, a posição estadunidense se torna incrivelmente vantajosa, necessitando, para mantê-la, apenas impedir o surgimento de um Estado competidor. Sendo assim, o melhor seria deixar que a própria dinâmica da balança de poder regional resolvesse a questão da potência em ascensão, uma vez que os Estados da região também teriam interesse em manter poderes ascendentes sob controle.

Portanto, para encaixar uma NSS nessa grande estratégia deverá constar no texto o entendimento de que a atuação esporádica seria uma opção securitária superior por evitar o envolvimento em tensões regionais não-essenciais. Isso supostamente reduziria brechas para o surgimento de sentimentos antiamericanistas, que costumam acompanhar as ocupações militares e que muitas vezes resultam em terrorismo (Gholz; Sapolsky; Talmadge, 2008). O engajamento militar seria apenas nas regiões onde existe uma situação de multipolaridade desequilibrada, condição identificada em apenas duas regiões: na Europa e no Nordeste da Ásia (Art, 2008; Diniz, 2006; Mearsheimer, 2001). Também se admite atenção especial para o Golfo Pérsico, visando assegurar o acesso ao petróleo e gás presentes na região (Art, 2008; Posen, 2015; Gholz; Sapolsky; Talmadge, 2008). Nessas condições, as políticas esperadas são de fortalecimento da cooperação econômica e militar com os Estados dessas regiões, visando equilibrá-las em favor dos aliados estadunidenses, e de desengajamento nas demais regiões, isto é, remoção de tropas e redução ou extinção de bases.

Nesse sentido, Art (2003; 2008) defende que, para a eficácia da posição avançada, as alianças mais relevantes são a OTAN e o Japão. Também são relevantes as alianças com a Austrália, as Filipinas, o Paquistão e mais uma série de acordos executivos com países do Golfo – o Kuwait, a Arábia Saudita, o Barein, os Emirados Árabes Unidos e o Catar. Essas parcerias e alianças não requerem destacamentos militares, mas podem ser utilizadas para apoio em operações e para o controle do terrorismo internacional.

Dessa maneira, a hipótese de aumento da importância da península coreana não se sustentaria, uma vez que, como pontua Art (2008), quando atingida a estabilização do conflito entre RPDC e RDC, essa aliança perderia a importância, porque a Coreia unificada teria maiores incentivos para o *bandwagoning* com a China (Art, 2008). Assim, o autor recomenda a remoção de tropas da República da Coreia, mantendo apenas forças marítimas e aeronáuticas no país e no Japão (Art, 1991). Também concordam Gholz et al. (1997):

Os Estados Unidos deveriam pôr fim aos seus compromissos com o Japão e a Coreia do Sul, cessar a cooperação militar com a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), retirar-se do Pacto entre Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos (ANZUS) e rescindir a garantia implícita a Taiwan (Gholz et al., Eugene e outros 1997. p, 20)²⁰.

Em uma política de defesa seletiva, portanto, optar-se-ia pela retirada de tropas e desmonte de bases custosas em regiões consideradas não essenciais, buscando com isso o engajamento consciente, restrito a interesses vitais (Mearsheimer, 2001; Posen, 2015; Gholz; Sapolsky; Talmadge, 2008). As alianças são pensadas visando assegurar, através de uma enxuta rede de aliados e compromissos mútuos de segurança, a capacidade de gerenciamento do ambiente externo sem ter de evitar a ascensão de grandes poderes regionais (Mearsheimer, 2001; Layne, 2007).

Dessa maneira, para classificar a estratégia de uma NSS como engajamento seletivo, uma das medidas buscadas seria o fortalecimento de aliados para que estes possam dividir as responsabilidades da defesa regional contra ameaças (*buck-passing*), o que implica em retirada ou redução de contingente militar avançado,

²⁰ O texto na língua original é: “The United States should end its commitments to Japan and South Korea, cease military cooperation with the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), withdraw from the Australia, New Zealand, United States Pact (ANZUS), and terminate the implicit guarantee to Taiwan”.

visando corte de gastos com defesa. O orçamento que sobrasse, admitindo que seria muito, deveria ser renegociado para outras necessidades domésticas, inclusive para P&D e para o setor industrial, que também repercutem no esforço de defesa nacional.

Assim, muito do engajamento proposto é através da cooperação bilateral e multilateral em âmbitos relevantes, como trocas comerciais ou a cooperação militar, além de alto investimento na capacidade diplomática do país (Walt, 2018). Notadamente, o foco é manter a posição de poder estadunidense da maneira mais alheia possível, assumindo a posição de só intervir em último caso (Mearsheimer, 2001).

Em contrapartida, para a hegemonia liberal (Ikenberry, 2011) e para o engajamento profundo (Brooks; Wohlforth, 2016), a configuração mundial é uma em que os Estados Unidos figuram como a única superpotência do mundo, equivalendo à posição de hegemonia global da teoria de Mearsheimer (2001). Para ambas as grandes estratégias, a posição americana é excepcional por conta da capacidade econômica e militar proporcionada pelos grandes acontecimentos do século passado e acumulada ao longo desse século, chegando ao ponto em que a concentração de poder americano se dá em todos os aspectos materiais relevantes (Diniz, 2006). Nesse sentido, a atuação governamental deve condizer com sua escala de poder, ou seja, deve ser global, garantindo a segurança nacional através da manutenção da estabilidade hegemônica.

O engajamento profundo prevê que a ordem mundial baseada na institucionalização da cooperação internacional terá mais chances de se perpetuar se apoiada por um Estado poderoso. Brooks e Wohlforth, embora ainda concordem com Keohane (2005), quando este afirma, em *After Hegemony*, que não é necessária a existência de um hegemon global para que se mantenha a ordem institucional contemporânea; postulam que a existência de tal hegemon facilitaria a manutenção dessa ordem (Brooks; Wohlforth, 2016). Como os EUA são a única potência que possui capacidade de fazê-lo, devem tomar a liderança, fornecendo à comunidade internacional a benesse pública da organização e da paz em troca da possibilidade de extrair disso benefícios para si (Brooks; Wohlforth, 2016).

Dessa maneira, a atuação internacional deve ser global, mas ordenada a partir dos interesses vitais do Estado americano, entendidos a partir de teorizações Realistas sobre o sistema internacional. Isso significa dizer que a distinção fundamental entre as grandes estratégias de engajamento profundo e hegemonia

liberal está na limitação desses interesses considerados vitais. Em uma grande estratégia de hegemonia liberal, o interesse nacional de promoção da paz liberal e proteção dos direitos humanos abre espaço para uma série de ações governamentais que vão além do prescrito no engajamento profundo, como explicam Brooks e Wohlforth (2016):

Nossa análise fornece a base para uma posição distinta no debate em evolução sobre a grande estratégia dos EUA. Deixa clara uma distinção crucial entre o compromisso constante dos Estados Unidos com a sua grande estratégia de engajamento profundo e os muitos movimentos estratégicos adicionais que os Estados Unidos fizeram na prossecução de objetivos como a promoção da democracia, a promoção dos direitos humanos, as intervenções humanitárias e a propagação de outros valores liberais (Brooks; Wohlforth, 2016, pp. 7-8).²¹

Dessa forma, a perspectiva é a de assegurar a manutenção da unipolaridade em um cenário global onde os EUA possuem superioridade militar assegurada pelos anos de investimento e desenvolvimento desta área (Brooks; Wohlforth, 2016). Para provar esse ponto, os autores analisam a trajetória da República Popular da China, a potência mais provável de configurar uma ameaça à liderança americana no futuro. Considerando apenas a capacidade militar, a posição da China como competidora dos EUA pela liderança do sistema já não se sustenta pela análise dos gastos com defesa, especialmente considerando o investimento no desenvolvimento do comando dos comuns (Brooks; Wohlforth, 2016, pp. 16-20). Na visão dos autores (2016) a China seria apenas uma ameaça futura, pois a potência ainda precisaria diminuir uma lacuna muito grande nas capacidades econômica, militar e tecnológica para ascender ao status de superpotência.

Assim, para melhor classificar a ascensão chinesa, os autores recorrem a uma classificação em estágios: o primeiro, grande poder, refere-se à capacidade econômica; o segundo, superpotência potencial emergente, é onde há capacidade econômica e tecnológica; o terceiro, superpotência emergente, é quando as capacidades econômica e tecnológica são acompanhadas do desenvolvimento um sistema de projeção de poder global efetivo e coordenado (Brooks; Wohlforth, 2016).

²¹ O texto na língua original é: "Our analysis provides the foundation for a distinct position in the evolving debate on US grand strategy. It makes clear a crucial distinction between the United States' constant commitment to its deep engagement grand strategy and the many additional strategic moves the United States has made in pursuit of objectives such as democracy promotion, fostering human rights, humanitarian interventions, and the spread of other liberal values".

Segundo essa classificação, os EUA estariam no terceiro nível enquanto a China, ainda no segundo.

Sabendo disso, recomendam que a ação estadunidense se dê por meio da grande estratégia de engajamento profundo, cuidando para diferenciá-la do que chamam de “engajamento profundo *plus*” (Brooks; Wohlforth, 2016). Neste trabalho, entende-se que essa concepção abrangente de grande estratégia estaria contida no espectro da hegemonia liberal. Em contrapartida, grande estratégia de engajamento profundo prevê a estabilização hegemônica via engajamento, porém, por ter base realista, os princípios e valores americanos não devem interferir com a política proposta, posto que o interesse em cooperar derivaria da percepção de que a aliança com os EUA seria a melhor opção para garantir que os interesses dos Estados aliados não sejam engolidos pela disputa de poder regional. Alianças e a cooperação se dão pelo cálculo racional da balança de poder, não por identificação entre os países. Por isso a ascensão chinesa não é discutida em termos ideológicos, por exemplo.

Assim, apesar de propor o mesmo engajamento efetivo da grande estratégia de hegemonia liberal, o engajamento profundo justifica-se pelo cálculo estratégico, não pela avaliação de características benéficas ou maléficas avançadas na construção do sistema. A legitimidade da manutenção ou aumento do gasto com defesa advém da necessidade teoricamente estabelecida de gerenciamento das inseguranças do sistema de maneira eficiente. Esse objetivo engendra cooperação e fortalecimento de alianças e parcerias de maneira abrangente nas três regiões-chave para a defesa nacional, definidas a partir de sua relevância geopolítica — a Europa, o Leste Asiático e o Oriente Médio (Brooks; Wohlforth, 2016).

Dessa forma, políticas no âmbito do engajamento profundo seriam em prol do fortalecimento de alianças antigas, posto que esses compromissos de segurança são considerados o esteio da liderança americana, colocando Washington em posição de exercer poder positivo e impedir mudanças indesejáveis no sistema internacional, entretanto, sem o movimento de expansão dessas alianças para outras áreas não necessárias (Brooks, Wohlforth, 2016). Além disso, as alianças reafirmam a capacidade de dissuasão do país, já que os compromissos exigem defesa mútua, o que põe os arsenais nucleares dos aliados à disposição em caso de ataque aos Estados Unidos, mas, ao mesmo tempo, o comprometimento americano com a segurança desses países reduz o incentivo à aquisição e proliferação desses armamentos e tecnologias associadas (Brooks, Wohlforth, 2016).

Há incentivos para a priorização da OTAN, pela importância estratégica da Europa e pela rivalidade com a Rússia, grande poder central na Eurásia. Há também a manutenção e aperfeiçoamento dos tratados bilaterais e multilaterais de segurança com potências aliadas no Leste Asiático, notadamente, com o Japão, República da Coreia, Tailândia e Filipinas, além das alianças complementares na Nova Zelândia e Austrália, pela necessidade de balancear o poder chinês e dominar o Indo-Pacífico. Assim também seria a ação no Oriente Médio, incentivada pela preocupação com o problema que geraria se houvesse algum grande poder que interferisse no acesso dos EUA às reservas de petróleo da região e por conta dos movimentos terroristas na região, com os EUA atuando em operações contra o ISIS e fornecendo apoio aos aliados regionais promover a estabilidade regional e combater as ameaças emergentes (Brooks; Wohlforth, 2016). As principais rivalidades percebidas nesses ambientes advêm de Rússia e China, considerados revisionistas, e Irã, um Estado pária (Brooks; Wohlforth, 2016).

Assim, uma NSS que segue o engajamento profundo não assume que todas as regiões merecem igual nível de engajamento securitário, tampouco persegue objetivos idealistas abrangentes, como a transformação de regimes autoritários em democracias, o fomento dos direitos humanos e intervenções humanitárias. A criação da paz democrática e a disseminação de valores liberais não figuram como objetivos, mesmo porque a mudança de regime não faz de um Estado com interesses contrários menos perigoso, pois todos possuem preocupações egoístas e todos embarcam na política de poder, ressaltando a indiferença da constituição doméstica frente a dinâmica da balança de poder e desconstruindo a ideia de que democracias seriam mais pacíficas (Brooks; Wohlforth, 2016).

O engajamento proposto na hegemonia liberal, por outro lado, transcende os interesses descritos na teoria realista quando assume uma mentalidade cruzadista, cuja missão seria reestruturar o sistema à sua imagem e semelhança. Essa proposta, baseada na teoria da paz democrática, proporciona a melhor forma de diferenciar uma NSS de engajamento profundo de uma de hegemonia liberal.

Essencialmente, o que se quer dizer aqui é que a base do pensamento filosófico do governo é o que informa uma grande estratégia liberal ou realista. Se a proposta de engajamento assumir a posição hegemônica para assegurar a estabilidade do sistema pela via da transformação de regimes autocráticos em democracias, pela crença de que os EUA estariam mais seguros em meio a um sistema internacional

democrático, então cabe a classificação na grande estratégia de hegemonia liberal. Se, por outro lado, a proposta for assumir a posição de hegemonia global para manter a estabilidade do sistema através do engajamento em todas as regiões feito de maneira estratégica, avaliando a centralidade da intervenção para os EUA em nível de distribuição de capacidades, ameaça territorial, impacto econômico e impacto nas instituições internacionais, então cabe a classificação no engajamento profundo.

Em todas as abordagens de grande estratégia vistas, a cooperação e as alianças são citadas como parte da estrutura de poder do Estado americano. Concebe-se a rede de alianças como um instrumento de poder, capaz de sustentar a ordem internacional liberal, compreendida como a melhor forma de governança global. Entretanto, nem todas relacionam a cooperação e as alianças a valores e democracia. De fato, as abordagens realistas tendem a ignorar tais fatores, posto que se baseiam em um paradigma explicativo que desconsidera a constituição interna dos Estados na avaliação de oportunidades e incertezas do sistema internacional.

Na hegemonia liberal, a construção de uma ordem política estável, onde os EUA conseguiriam reduzir ameaças e perseguir seus interesses, está necessariamente associada a grandes intervenções e alta mobilização de tropas para promover a democracia no exterior. Essa proposta visa o papel dos EUA como regente do sistema internacional, em uma imagem semelhante ao Leviatã de Hobbes, que traria ao sistema a estabilidade a partir das instituições que formaram desde o final da Segunda Guerra Mundial. Somente a partir dos valores e dos princípios avançados pelos americanos se atingiria a paz, o que alguns autores chamam de *Pax Americana*. Robert Jervis, em seu texto *The remaking of a unipolar world* (2006), também discute a superextensão da hegemonia liberal, argumentando que a estratégia estaria levando a promover intervenções preventivas para modificar antecipadamente possíveis regimes ameaçadores aos interesses securitários americanos. Nesse sentido, longe de agir como líderes estabilizadores do sistema, os EUA assumiriam posição de potência revolucionária, contrariando o esperado do hegemon, que deveria agir de maneira conservadora.

Assim, a proposta da hegemonia liberal é a presença militar em todas as regiões do mundo, visando uniformização sob o regime político democrático e regime econômico capitalista e liberal. Conforme explicado no capítulo anterior, ambas as grandes estratégias são orientadas para a organização do sistema de maneira favorável, o que pode implicar na construção de infraestrutura de cooperação

internacional, promovendo o comércio e a democracia em diversas regiões do mundo e estabelecendo parcerias que possam ser úteis em contingências futuras (Ikenberry, 2008). Assim, muito do engajamento militar tem a ver com a capacidade americana de dissuasão estendida, isto é, quando a capacidade de dissuasão se estende aos Estados aliados (como no caso da OTAN), assumindo a possibilidade de caronismo dos aliados ao assegurar seu interesse nacional.

Aqui, a configuração interna da hegemonia dominante do sistema faz diferença, uma vez que é com base nos princípios defendidos pelos governantes do Estado que se configura a ordem internacional. Assim, se a melhor forma de governança for a que concebe relações interestatais livres em um sistema capitalista, então a potência mais qualificada para exercer liderança seria mesmo os EUA.

Na Ásia, mantém-se as iniciativas de segurança coletiva a nível global, a partir do sistema *hub and spokes*²² instituído na Guerra Fria. Assim, a aliança com o Japão seria o pivô da ordem de segurança e o fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC) e o sistema Transpacífico de comércio e investimento seriam o pivô da ordem econômica (Ikenberry, 2004). Os EUA deveriam fortalecer as alianças bilaterais com a RDC e o Japão, tendo em vista a ascensão chinesa e crise nuclear criada pelos norte-coreanos. Assim, sustentar-se-ia a hipótese de aumento gradativo da importância da península coreana na estratégia de defesa, dada a pressão competitiva com possibilidade de escalada nuclear entre Norte e Sul e a centralidade da aliança com a RDC na manutenção da contenção à ascensão chinesa.

Retomando as categorias de análise, resta ainda fazer considerações acerca da ação no plano econômico. Todo o espectro de grandes estratégias define a prosperidade econômica como interesse nacional e objetivo de segurança, posto que é a partir da capacidade econômica que se constrói a capacidade tecnológica, a

²² O sistema *hub and spokes*, também chamado de sistema de São Francisco, diz respeito ao tipo de cooperação internacional estabelecido pelos EUA na Ásia à época da Guerra Fria e que continua a reger as relações estadunidenses com os Estados da região atualmente. Chama-se *hub and spokes* em referência à arquitetura de tal sistema, que se baseia na existência de um eixo (*hub*) e os raios (*spokes*), como numa roda de bicicleta (de onde a analogia foi tirada). Na política internacional o eixo seria os EUA e os raios, os tratados bilaterais que compunham uma rede de aliados asiáticos. Diferente do tipo de cooperação instituído com a Europa, marcado pelo multilateralismo da OTAN, na Ásia optou-se por minimizar a interação entre os aliados através da adoção desses tratados, permitindo melhor controle do ambiente estratégico da região (Cha, 2009).

capacidade militar e o comando dos comuns. No cenário mundial atual, se não houver desenvolvimento industrial e comercial não há defesa nacional.

Assim, parte do esforço de defesa nacional deve girar em torno da construção dessa capacidade, e isso se reflete no desígnio de sustentar e renovar a ordem econômica internacional, para que esta se mantenha liberal e capitalista, no sentido de prevalecerem os mercados abertos, a política de livre comércio e que as interações financeiras e monetárias se mantenham organizadas pelas instituições criadas com a liderança americana – a OMC, o FMI, o Banco Mundial e outros fóruns econômicos internacionais. Como referido na seção anterior, se a globalização econômica ocorrer através de instituições de influência americana, onde as trocas se dão em termos favoráveis à superpotência e em sua própria moeda, se mantém as condições favoráveis para o crescimento econômico e manutenção da hegemonia americana, seja ela global ou regional.

Diferenciando as grandes estratégias nesse aspecto estaria novamente a perspectiva de engajamento, construída a partir da prioridade relativa atribuída por cada visão teórica às regiões do mundo. Ademais, diferenciando o espectro realista do liberal, a hegemonia liberal adiciona à narrativa em prol da manutenção da ordem econômica liberal-capitalista a justificativa moral de ser essa a melhor forma de organizar as trocas comerciais e as relações econômicas. A isso une-se a perspectiva de promoção da democracia como regime político, resultando em medidas de incentivo econômico para países que se comprometerem com estes ideais, gerando inclusive relações de desenvolvimento a convite, como no caso dos tigres asiáticos.

Essas perspectivas de grande estratégia estão dispostas nos quadros a seguir, que constituem um esforço de simplificar e sumarizar suas características e elementos constitutivos.

Quadro 1: Engajamento Seletivo

Base teórica	Teoria Realista Neoclássica, Teoria da Escolha Racional, Teoria da Balança de Poder
Ordem internacional	Anárquica
Postura de defesa recomendada	Manter a hegemonia regional no Hemisfério Ocidental com independência estratégica, engajando apenas em questões de interesse nacional vital e quando não há possibilidade de delegar o problema aos aliados locais (<i>buck-passing</i>)
Uso da Força	Dissuasão (<i>deterrence</i>) e delegação de questões de segurança não-vitais para aliados locais (<i>buck-passing</i>)

Interesse nacional	• Manter a hegemonia regional no Hemisfério Ocidental • Evitar o surgimento de hegemonias regionais em sistemas multilaterais desequilibrados • Sustentar a ordem econômica liberal
---------------------------	---

Regiões-chave	Hemisfério Ocidental, Europa, Leste Asiático e Golfo Pérsico
RDC	Remover boa parte das tropas e reduzir as bases, mantendo o apoio a operações a partir do Japão
RPDC	Realizar o controle do regime através dos aliados locais (RDC e Japão) e flexibilizar as ações militares contra a RPDC

Fonte: elaboração própria

Quadro 2: Engajamento Profundo

Base teórica	Teoria Realista Neoclássica, Teoria da Escolha Racional, Teoria da Balança de Poder
Ordem internacional	Anárquica
Postura de defesa recomendada	Presença militar avançada especialmente voltada para as regiões estratégicas, para a defesa ampla dos interesses nacionais, vitais ou secundários
Uso da Força	Dissuasão (<i>deterrence</i>) e compelência (<i>compellence</i>)
Interesse nacional	• Gerenciar o ambiente externo para atender às demandas de segurança americanas • Sustentar e expandir a ordem econômica liberal • Sustentar a cooperação institucionalizada em termos favoráveis
Regiões-chave	Hemisfério Ocidental, Europa, Leste Asiático e Oriente Médio
RDC	Manter a cooperação militar com o emprego de tropas e implantação e modernização de bases e armamentos.
RPDC	Manter contenção principalmente por meio do fortalecimento de aliados locais (RDC e Japão) e sanções econômicas e comerciais, visando assegurar a dissuasão e impedir a proliferação nuclear

Fonte: elaboração própria

Quadro 3: Hegemonia Liberal

Base teórica	Teoria Institucionalista Neoliberal, Teoria da Estabilidade Hegemônica, Teoria da Paz Democrática
Ordem internacional	Hierárquica
Postura de defesa recomendada	Presença militar avançada para defesa da ordem internacional regida por valores americanos, para promover a democracia liberal e direitos humanos ao redor do mundo, com participação ativa para a criação da paz favorável
Uso da Força	Dissuasão (<i>deterrence</i>) e compelência (<i>compellence</i>)

Interesse nacional	• Sustentar e expandir a ordem econômica liberal e as instituições construídas com liderança americana • Sustentar e expandir a comunidade de Estados que compartilham de seus valores morais e princípios liberais • Fortalecer democracias existentes e apoiar o desenvolvimento de novas democracias ao redor do mundo • Contestar violações aos direitos universais ao redor do mundo e contrapor regimes autoritários e que não respeitam a ordem internacional baseada em regras
Regiões-chave	Hemisfério Ocidental, Europa, Oriente Médio, Sudeste Asiático e África
RDC	Manter a cooperação no âmbito da segurança, com bom número de forças avançadas e previsão de cooperação militar ampla, além de manter cooperação econômica forte
RPDC	Manter contenção principalmente por meio do fortalecimento de aliados locais (RDC e Japão) e sanções econômicas e comerciais, visando assegurar a dissuasão e impedir a proliferação nuclear

Fonte: elaboração própria

2.5 Conclusão

Neste capítulo, o objetivo foi justificar a escolha da *National Security Strategy* como documento de referência para a grande estratégia e apresentar um método de testagem da capacidade explicativa das teorias de grande estratégia. Não se pretende com isso afirmar que nesse documento contém toda a orientação estratégica do país, mesmo porque não existe apenas este documento que apresente a política de defesa nacional estadunidense. Entretanto, conforme exposto ao longo do capítulo, a legitimidade desta investigação se dá na apresentação da visão estratégica geral de longo prazo, informando acerca do viés escolhido para tratar as questões de segurança nacional. Antes de tudo, o trabalho contribui para o esforço de atestar a influência de perspectivas teóricas liberais e realistas na política externa estadunidense, desta vez postas em prática pela perspectiva grande estratégia das administrações.

No próximo capítulo pretende-se cruzar as categorias deste capítulo com as recomendações de política externa propostas pelos autores que discutem a grande estratégia, visando apresentar, ao final, onde estão as NSS no espectro de grandes estratégias teoricamente estabelecidas. A partir disso, ambiciona-se entender como a península coreana serviu ao interesse americano ao longo desses anos, visando descobrir se a teoria de grande estratégia *mainstream* foi capaz de explicar a abordagem do país para essa relação.

3 ANÁLISE DAS *NATIONAL SECURITY STRATEGIES* DO PÓS-GUERRA FRIA

Neste capítulo, o objetivo é apresentar os resultados da análise de conteúdo das NSS, trazendo apontamentos sobre a política externa e de defesa declaradas das administrações dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria diante das grandes estratégias teoricamente definidas no primeiro capítulo.

A *National Security Strategy* é um plano de ação organizado *ex ante*, por isso, consideramo-lo uma promessa política para o eleitorado e para outros atores do sistema internacional. Pode, por isso mesmo, não vir a ser realizado, talvez nem mesmo parcialmente. No entanto, conforme desenvolvido no capítulo anterior, mapear a NSS se justifica pelo seu propósito enquanto política declaratória, afirmando a intenção de ação governamental à nível internacional e a identidade que os dirigentes do Estado querem associar à sua administração. Isso serve ao desígnio de identificar sob qual lente teórica seriam mais bem observadas as NSS em questão.

Relembrando o capítulo anterior, a legislação determina que nas NSS devem constar: (1) os interesses e objetivos; (2) a política externa; (3) os compromissos globais; (4) as capacidades de defesa; (5) a proposta de utilização dos elementos do poder nacional; e (6) o plano da administração para adequar os elementos de poder nacional à implementação da NSS. Dessa forma, os relatórios acabam seguindo certo padrão em sua feitura: há a apresentação dos elementos que baseiam a visão de mundo, valores preconizados e forma de pensar o interesse nacional da administração; há a discriminação de oportunidades e desafios do cenário internacional; e há, ainda, a delimitação da agenda política, econômica e de segurança para as diversas regiões do mundo, apresentando os interesses dos Estados Unidos no âmbito regional.

A partir dessa disposição textual, pode-se entender por que, como e onde a administração promete investir tempo e dinheiro no âmbito da política de segurança nacional, o que dá base para entrever, ainda que não exaustivamente, a opção teórica que melhor a representa.

Quanto à organização do capítulo, segue dividido em seis seções: a primeira falando da administração de George H. W. Bush (1989-1993), do Partido Republicano, com a NSS lançada em março de 1990; a segunda, de Bill Clinton (1993-2001), do

Partido Democrata, com a NSS datada de julho de 1994; a terceira, de George W. Bush (2001-2009), republicano, com a NSS de setembro de 2002; a quarta, do democrata Barack Obama (2009-2017), de maio de 2010; a quinta, do republicano Donald Trump (2017-2021), de novembro de 2017; e uma última seção que trata do estudo de caso da pesquisa, a relação dos EUA com a República da Coreia (RDC) e a República Popular Democrática da Coreia (RPDC).

Nelas, serão apresentados os resultados da presente pesquisa, que tiveram como ponto de partida a busca pela resposta da seguinte pergunta: qual a grande estratégia dos Estados Unidos no período pós-Guerra Fria e como as Coreias se encaixaram nessa formulação? Busca-se com isso entender, a partir da base teórica fornecida outrora neste trabalho, as NSS de cada administração em termos de grande estratégia, para, a partir disso, compreender qual foi o plano de ação para as relações com a RDC e com a RPDC.

É sabido que o momento mais estável da grande estratégia estadunidense foi o período da Guerra Fria, pela ameaça de destruição mútua perpetuada na disputa de poder e influência com a União Soviética. Como havia um grande inimigo declarado, fosse ele a União Soviética ou a própria ideologia socialista, o cenário desse período permitia a formação de certa coesão estratégica interna em torno da Contenção²³ e do internacionalismo multilateral americano, com o objetivo de manter a estabilidade do sistema internacional sob a égide da democracia liberal capitalista (Pecequillo, 2017).

A partir do momento em que se percebeu os últimos suspiros da URSS, o cálculo estratégico teve de ser alterado para abarcar uma nova justificativa para a manutenção da estratégia de estabilização internacional pela via hegemônica. Assim, as NSS do recorte partem da necessidade de reavaliar as ameaças, reorganizar prioridades e reajustar o orçamento de defesa para realizar os novos objetivos de segurança. Nesse momento de periculosidade externa relativamente baixo, abriu-se espaço para que debates internos transbordassem para o campo da política externa,

²³ A Contenção foi a estratégia política, econômica, diplomática e militar adotada pelos EUA para a restrição da esfera de influência da URSS sobre outras áreas do globo, especialmente sobre as áreas entendidas como naturalmente pertencentes à esfera de influência estadunidense. É uma política associada ao diplomata George F. Kennan, que a recomendou fortemente ao governo de Harry S. Truman, tornando-se eventualmente uma marca da era Truman.

desfazendo o período que ficou conhecido pelo consenso bipartidário (Vidal, 2021; Rosati; Scott, 2011).

Desfeito o consenso, as políticas de segurança nacional avançadas no período refletiram mais as diferenças ideológicas dos partidos, apesar de o interesse nacional se manter o mesmo. Tendo isso em mente, o que se pretende fazer a seguir é avaliar o quanto de cada proposição teórica pode ser identificado no plano de defesa nacional. Ao final, será possível estabelecer onde melhor se encaixa a NSS no espectro teórico do primeiro capítulo.

3.1 George H. W. Bush e a “responsabilidade de liderar”

George H. W. Bush, empresário de uma família rica originalmente do Norte do país, serviu como piloto na Segunda Guerra Mundial, entrando para a política na década de 1960, já pelo Partido Republicano. Foi embaixador da ONU, chefe do gabinete de relações públicas na China e diretor da CIA antes de tentar emplacar as eleições primárias de 1980 como novo rosto do partido. Sem sucesso, acabou integrando o governo do ganhador, Ronald Reagan, no cargo de vice-presidente. Concorreu novamente em 1988, desta vez vencendo as eleições com maioria no voto popular e no colegiado.

Segundo a lei, a primeira NSS da administração H. W. Bush deveria ter sido publicada no primeiro ano de mandato, em 1989. Contudo, com a queda do muro de Berlim, naquele ano não foi possível realizar o relatório, que só veio a se tornar público em março de 1990 (Snider, 1995).

Nesse contexto, não é surpresa que a primeira preocupação da administração fosse com a nova posição de poder dos Estados Unidos no sistema internacional. O governo percebeu este momento como uma oportunidade histórica (NSS, 1990, prefácio). O sucesso da contenção junto ao triunfo da ordem econômica liberal-capitalista trouxera certa medida de paz para o sistema internacional, que parecia se estabilizar sob a hegemonia americana. Contrariando a perspectiva grande-estratégica de engajamento seletivo, a administração do primeiro presidente Bush escolheu a agenda que permitiria a continuação do internacionalismo multilateral do predecessor, Reagan, apenas adaptando-a aos novos tempos.

Naquele momento foi considerado razoável aliviar a contenção pela postura da URSS que, em um cenário doméstico de transição política, buscava se encaixar no sistema internacional. Assim, foram propostas políticas “para além da contenção”, que promovessem o livre fluxo de ideias e valores democráticos para a URSS e suas zonas de influência, como forma de construir bases para relações mais profundas no longo prazo (NSS, 1990, p. 9). São exemplos disso as iniciativas *open lands* e *open skies*²⁴, a proposta de elevação da URSS ao status de Nação Mais Favorecida (*Most Favored Nation*) e a oferta do cargo de observador de suporte no GATT (NSS, 1990, p. 9). A ideia é reduzir a militarização do conflito, mesmo que o relacionamento entre as potências continuasse a ser competitivo, o que trazia uma perspectiva de manter a cautela na relação, porém pautada na incerteza, não na hostilidade (NSS, 1990, p. 9).

Em contrapartida, a administração aponta os diversos Estados que, seja por conflitos internos derivados do fim da Guerra Fria ou por questões derivadas da distribuição desigual de riqueza pelo sistema internacional, passaram a representar fontes de instabilidade e incerteza à nível mundial. São identificados nesse grupo de ameaças alguns Estados de democracia incipiente no Leste europeu que se formaram com o declínio da URSS, alguns Estados do Oriente Médio associados, no discurso oficial, à proliferação de ADMs e ao terrorismo internacional, e países do “terceiro mundo”, que geravam preocupação por problemas oriundos da extrema pobreza e corrupção, como o tráfico internacional (NSS, 1990, pp. 9-10).

Essa narrativa pode ser interpretada como a tentativa de legitimar a manutenção da liderança americana no sistema através da elaboração de novos objetivos que, em tese, só poderiam ser atingidos com ajuda de uma superpotência. A administração desenvolve a ideia de que os EUA agora respondem a uma “responsabilidade de liderar”, acatando que devem tomar novos rumos para essa liderança, dadas as novas condições do sistema (NSS, 1990, prefácio).

No entanto, considera-se apenas uma mudança de perspectiva, não de engajamento. Para Bush sênior, a liderança americana continua fundamental para o

²⁴ *Open lands* e *open skies* são propostas de integração entre Estados Unidos e URSS, visando o aumento da confiança entre as potências. A primeira, *open lands*, tem como determinação abolir as restrições de viagens de diplomatas soviéticos e estadunidenses em ambos os países. A segunda, *open skies*, determina sobrevoos periódicos de aeronaves desarmadas sobre os territórios de ambos os países e de seus aliados da OTAN e do Pacto de Varsóvia.

desenrolar dos desafios globais do período, com o engajamento efetivo sendo visto como a melhor forma de garantir a segurança, liberdade e interesses americanos pelo mundo. Assim consta no texto do relatório:

Mesmo com a diminuição da tensão mundial e a redução das forças militares de ambos os lados, manter o equilíbrio estratégico global é inevitavelmente uma preocupação americana, não há substitutos para nossos esforços (NSS, 1990, p. 9, tradução própria).²⁵

O discurso de “ir além da contenção” se aprofundaria com o compromisso de utilizar melhor os recursos de poder cooptativo, como os programas de assistência econômica e acordos de segurança, além dos programas de informação pública, programas de intercâmbio, centros culturais e outras atividades similares para fomentar valores democráticos e liberais, alinhados à postura americana, afastando novos Estados de ideais soviéticos (NSS, 1990, p. 18). Nesse sentido, o governo prometeu assistência à democracia na Nicarágua, no Panamá, no Haiti, na Polônia e na Hungria, conforme as unidades de registro a seguir:

Em novembro – como um investimento na nossa própria segurança, bem como na liberdade e no bem-estar dos povos da Leste europeu – assinei uma legislação que autoriza 938 milhões de dólares em assistência para apoiar a democracia na Polónia e na Hungria. No meu orçamento para o exercício de 1991, propus 300 milhões de dólares adicionais à medida que começamos a expandir o nosso programa para abranger outras novas democracias do Leste europeu. (NSS, 1990, p. 11, tradução própria).²⁶

Na Nicarágua, o nosso objetivo é ajudar o novo governo de Violeta Chamorro nos seus esforços para nutrir instituições democráticas (NSS, 1990, p. 12, tradução própria).²⁷

Apoiamos firmemente o novo governo democrático do Panamá, que é também a melhor garantia a longo prazo da segurança e do funcionamento eficiente do Canal do Panamá. Continuaremos a procurar uma transição para

²⁵ Na língua original: “Even as tensions ease and military forces are reduced on both sides, maintaining the global strategic balance is inescapably an American concern; there is no substitute for our efforts”.

²⁶ O texto na língua original é: “In November—as an investment in our own security as well as in the freedom and well-being of the peoples of Eastern Europe—I signed into law legislation authorizing \$938 million in assistance to support democracy in Poland and Hungary. In my FY 1991 budget I have proposed an additional \$300 million as we begin to expand our program to encompass other new East European democracies”.

²⁷ O texto na língua original é: “In Nicaragua, our goal is to assist the new government of Violeta Chamorro in its efforts to nurture democratic institutions”.

a democracia no Haiti, promovendo esforços internacionais em apoio a eleições livres (NSS, 1990, pp. 12-14, tradução própria).²⁸

Como demonstramos amplamente, apoiamos as instituições democráticas das Filipinas e os seus esforços para alcançar a prosperidade, o progresso social e a segurança interna. (NSS, 1990, p. 12, tradução própria).²⁹

Apoiamos negociações que conduzam a uma África do Sul democrática e não-racial que aumentaria a estabilidade a longo prazo no país e na região (NSS, 1990, p. 14, tradução própria).³⁰

A NSS afasta-se da grande estratégia de engajamento seletivo nessa disposição, uma vez que não adere à perspectiva de um mundo que caminha para a multipolaridade, ou de uma América que tenta se adequar a uma comunidade internacional que não seja hierárquica. Conforme o texto do relatório, os EUA, sendo a democracia mais poderosa do mundo, não poderia admitir outro papel senão o de líder.

Entretanto, isso não significa o mesmo emprego de erário nem o mesmo nível de engajamento como o que ocorreu logo após a guerra. À época, já havia a percepção de melhoria nas capacidades econômicas e defensivas de alguns aliados, o que permitiu à administração cobrar maior engajamento – principalmente na área da defesa, através de sistemas de defesa coletiva como a OTAN (NSS, 1990, p. 23-24). Quanto à promoção da democracia – que no discurso está sempre atrelada aos valores liberais, tradicionais na cultura nacional – fica claro que existem motivos pragmáticos para seguir esse caminho, pois há que se manter o domínio sobre a ordem internacional se a pretensão for atingir os objetivos estratégicos da nação. Por isso, o compromisso americano com a segurança internacional voltou-se às regiões estratégicas mais bem definidas pela grande estratégia de engajamento profundo:

Em particular, durante a maior parte deste século, os Estados Unidos consideraram ser de interesse vital impedir que qualquer potência ou grupo

²⁸ No original: “We strongly support the new democratic government in Panama, which is also the best long-term guarantee of the security and efficient operation of the Panama Canal. We will continue to seek a transition to democracy in Haiti, promoting international efforts in support of free elections”.

²⁹ No original: “As we have amply demonstrated, we support the Philippines' democratic institutions and its efforts to achieve prosperity, social progress, and internal security. We will negotiate with the Philippines in good faith on the status of our military facilities there”.

³⁰ No original: “We support negotiations leading to a democratic, non-racial South Africa that would enhance long-term stability in the country and the region”.

de potências hostis dominasse a massa terrestre da Eurásia. Esse interesse permanece (NSS, 1990, p. 1, tradução própria).³¹

Os Estados Unidos consideram há muito tempo que a sua própria segurança está inextricavelmente ligada à segurança coletiva, à paz social e ao progresso econômico do hemisfério [Ocidental] (NSS, 1990, p. 1, tradução própria).³²

Ademais, já no prefácio fica estabelecido: a essência dessa estratégia é determinar prioridades. Com isso, poder-se-ia argumentar pelo afastamento da grande estratégia de hegemonia liberal – cuja proposta traz certa dose de idealismo wilsoniano – entretanto, a estratégia do primeiro Bush não se afasta tanto dos interesses definidos por essa grande estratégia, uma vez que o contexto histórico do período, marcado pelo surgimento de novas repúblicas, demandava certa posição mais engajada com as causas e valores liberais, como a promoção da democracia e dos direitos humanos. Assim, compreende-se que há elementos históricos que justificam esse indicador de hegemonia liberal, ainda que o entendimento da pesquisa acerca dessa NSS seja o de colocá-la, no espectro de grandes estratégias, junto ao engajamento profundo.

A categoria postura militar pode ajudar a fundamentar melhor esse julgamento. As novas ameaças que legitimam a continuidade da *Pax americana* acabaram gerando a iniciativa de modernização tecnológica militar (NSS, 1990, pp. 6-7, p. 24), que incorporaria tecnologia furtiva, armas mais precisas e maneiras mais eficazes de localização de alvos e novos conceitos operacionais, pensando nos diferentes tipos de zonas de batalha que surgiriam nesses conflitos diferenciados (NSS, 1990, pp. 6-7). Assim, são necessárias ações para a adaptação das capacidades de exercício do poder bruto, como introdução do bombardeiro B2, de mísseis D5 em submarinos de classe tridente e o desenvolvimento do sistema de lançamento de mísseis *Peacekeeper* por linha de trem (NSS, 1990, p. 24). Além disso, com a proposta de “defesa avançada através de presença avançada” (“*forward defense through forward*

³¹ No original: “In particular, for most of this century, the United States has deemed it a vital interest to prevent any hostile power or group of powers from dominating the Eurasian land mass. This interest remains”.

³² No original: “The United States has long considered that its own security is inextricably linked to the [Western] hemisphere’s collective security, social peace, and economic progress”.

presence”), a estratégia prevê a presença firme de tropas no exterior, ainda que com reduções em algumas guarnições (NSS, 1990, pp. 25-26).

A nova ameaça pauta, ainda, a defesa mais efetiva de um regime de controle da proliferação de armas de destruição em massa abrangente, inclusive de seus meios de distribuição e materiais de produção, apenas excluindo da lista o contingente bélico necessário para a defesa dos Estados Unidos e de seus aliados, para que fique resguardada a capacidade de dissuadir o ataque inimigo ou retaliar caso ele aconteça (NSS, 1990, pp. 15-17, pp. 24-25). Nesse sentido, no documento discute-se iniciativas como o *Strategic Arms Reduction Talks* (START), para a redução de mísseis balísticos intercontinentais (ICBMs) entre EUA e URSS, o fortalecimento da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), promovendo a maior regulação da produção de energia nuclear, e do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) e do Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (NSS, 1990, pp. 16-17).

Por fim, como um dos maiores esforços a que o Estado se compromete está a prosperidade econômica estadunidense, posto que o poder militar e a capacidade de liderança que este proporciona não seriam possíveis sem uma economia forte e, para além disso, de condições favoráveis para o crescimento econômico do país. Tal concepção está exposta na NSS de 1990, conforme vemos a seguir:

O poder nacional da América continua a assentar na força e na resiliência da nossa economia (NSS, 1990, p. tradução própria)³³

Vemos que devemos olhar para o nosso bem-estar econômico como a base da nossa força a longo prazo (NSS, 1990, p. tradução própria).³⁴

Uma economia americana saudável é essencial para sustentar esse papel de liderança, bem como para promover o desenvolvimento econômico global e aliviar pressões perigosas para o unilateralismo, o regionalismo e o protecionismo (NSS, 1990, p. tradução própria),³⁵

³³ O texto na língua original é: “America's national power continues to rest on the strength and resilience of our economy”.

³⁴ No original: “We see that we must look to our economic well-being as the foundation of our long-term strength”.

³⁵ No original: “A healthy American economy is essential to sustain that leadership role, as well as to foster global economic development and ease dangerous pressures for unilateralism, regionalism, and protectionism”.

Para criar as condições favoráveis ao crescimento econômico e industrial americano, Bush sênior adota a postura de defesa do livre comércio e do livre acesso a mercados e recursos, com ampla cooperação com aliados e nações parceiras, elementos tradicionalmente identificados na política econômica estadunidense.

Desde que o sistema económico mundial continue aberto e em expansão, nós próprios beneficiaremos do crescimento dos outros (NSS, 1990, p. tradução própria).³⁶

Outro elemento duradouro da nossa estratégia tem sido o compromisso com um sistema económico internacional livre e aberto. A América tem defendido o comércio liberal para aumentar a prosperidade mundial, bem como para reduzir a fricção política entre as nações. Nunca devemos esquecer o ciclo vicioso de protecionismo que ajudou a aprofundar a Grande Depressão e fomentou indiretamente a Segunda Guerra Mundial. Tal como muitos dos seus antecessores, a minha Administração está empenhada em trabalhar com todas as nações para promover a prosperidade do sistema de mercado livre e para reduzir as barreiras que inibem injustamente o comércio internacional. Em particular, seria uma tragédia de proporções imensas se as disputas comerciais enfraquecessem os laços políticos que quarenta anos de ameaça militar não conseguiram desfazer (NSS, 1990, p. tradução própria).³⁷

Conclui-se com esta análise que, apesar de colocar a NSS de 1990 mais ao centro no espectro grande estratégico estadunidense, de fato há momentos em que também se evidenciam elementos da grande estratégia de hegemonia liberal. Os EUA continuaram a afirmar o seu papel de liderança no sistema internacional durante a presidência de Bush, reforçando o seu status de superpotência. Foram traçados caminhos para a abordagem de conflitos insipientes que aderiram aos princípios do institucionalismo multilateral, com a ação governamental fixada nas instituições e coligações internacionais, particularmente durante a Guerra do Golfo. Essas medidas se alinham com ambas as estratégias, o que poderia causar confusão. Entretanto, a NSS de 1990 centrou-se na gestão do ambiente externo em regiões-chave como a Europa, a Ásia e o Oriente Médio, mantendo alianças fortes e a promoção da ordem

³⁶ O texto na língua original é: Provided that the world economic system remains an open and expanding one, we ourselves will benefit from the growth of others.

³⁷ O texto na língua original é: Another enduring element of our strategy has been a commitment to a free and open international economic system. America has championed liberal trade to enhance world prosperity as well as to reduce political friction among nations. We must never forget the vicious cycle of protectionism that helped deepen the Great Depression and indirectly fostered the Second World War. Like so many of its predecessors, my Administration is committed to working with all nations to promote the prosperity of the free market system and, to reduce barriers that unfairly inhibit international commerce. In particular, it would be a tragedy of immense proportions if trade disputes weakened political ties that forty years of military threat could not undo.

internacional liberal, com lugar de destaque para a OTAN e APEC, indicando uma abordagem mais pragmática. Assim, embora elementos da grande estratégia de hegemonia liberal estejam presentes na NSS de 1990, esta é mais precisamente caracterizada pela grande estratégia de engajamento profundo.

3.2 Bill Clinton e a estratégia de Engajamento e Ampliação

Antes de concorrer ao cargo da presidência da república, William Jefferson Clinton já tinha sido governador do Estado do Arkansas entre 1979 e 1981, depois novamente entre 1983 e 1992. Durante a campanha para as eleições de 1992, veio à tona um dos escândalos de sua vida matrimonial com a senadora Hillary Clinton que quase abalou sua candidatura. Entretanto, com uma vitória de virada nas eleições de New Hampshire, Clinton ganhou impulso para assegurar a vitória nas eleições presidenciais. Quando tomou posse da presidência dos Estados Unidos em 1993, já era conhecido por ser uma figura de renovação no Partido Democrata, trazendo um jogo político mais ao centro, representando uma terceira via para a política americana (Pecequilo, 2017).

A NSS da administração Clinton foi publicada com um ano e meio de atraso, muito por conta do foco inicial em resolução de questões domésticas, mas também pela inicial falta de consenso na administração, que acabou gerando dificuldades na hora de produzir o relatório (Pecequilo, 2013; Snider, 1995). Segundo Snider, a NSS de 1994 teve 21 versões antes de ser considerada pronta, o que para ele é um indicativo da “falta de direção e atenção”, com “trocas de prioridades entre muitos objetivos” e “uma série de batalhas burocráticas entre os principais protagonistas” (Snider, 1995, p.10, tradução própria)³⁸. O autor explica ainda que a estrutura de segurança nacional foi criada pela administração Clinton de maneira que cada questão de segurança (como as operações militares ou questões de segurança ambiental) tivesse base institucional em um braço do poder diferente (questões

³⁸ O texto na língua original é: “(...) the drafts portrays a lack of guidance and attention, shifting priorities among too many goals, a series of bureaucratic battles between the principle protagonists (...)”.

militares no DOD, questões de meio ambiente no Gabinete do Vice-Presidente etc.), sendo todos eles coordenados diretamente pelo presidente, sem nenhum intermediário capaz de integrá-los, o que também contribuiu para a demora na confecção do relatório (Snider, 1995).

O relatório acabou sendo publicado em julho de 1994, sob o título: *National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (E&E) ou estratégia de segurança nacional de engajamento e ampliação, em tradução livre. No prefácio, Clinton admite a liderança americana como essencial para navegar as novas ameaças do sistema internacional e capitalizar sobre as oportunidades que elas trazem (NSS, 1994, p. i). No texto, destaca-se:

A Guerra Fria pode ter acabado, mas a necessidade de uma liderança americana é mais forte do que nunca. Estou empenhado em construir um novo consenso público para sustentar nosso envolvimento ativo no exterior. Este documento faz parte desse compromisso (NSS, 1994, p. ii, tradução própria)³⁹.

A liderança americana no mundo nunca foi tão importante. Se exercermos a nossa liderança no estrangeiro, poderemos tornar a América mais segura e mais próspera – dissuadindo a agressão, promovendo a resolução pacífica de conflitos perigosos, abrindo mercados estrangeiros, ajudando regimes democráticos e enfrentando problemas globais. Sem a nossa liderança ativa e envolvimento no exterior, as ameaças irão agravar-se e as nossas oportunidades diminuirão (NSS, 1994, p. 1, tradução própria).⁴⁰

A força militar, a economia dinâmica, os ideais “poderosos” e a população americana compõem o pacote de qualidades “únicas” que, em tese, elevam os Estados Unidos à posição de superpotência capaz de estabelecer a ordem baseada em regras e a paz democrática (NSS, 1994, p. i-ii). Assim, devem tomar também esta oportunidade para moldar o mundo através do engajamento, isto é, de sua presença constante e ação governamental integrada, porém atendo-se ao que mais interessa para a segurança e bem-estar da sociedade americana (NSS, 1994, p. i-ii).

³⁹ No original: "The Cold War may be over, but the need for American leadership is strong as ever. I am committed to building a new public consensus to sustain our active engagement abroad. This document is a part of that commitment."

⁴⁰ No original: "American leadership in the world has never been more important. If we exert our leadership abroad, we can make America safer and more prosperous — by deterring aggression, by fostering the peaceful resolution of dangerous conflicts, by opening foreign markets, by helping democratic regimes and by tackling global problems. Without our active leadership and engagement abroad, threats will fester and our opportunities will narrow".

Observa-se, portanto, que já se poderia eliminar do páreo uma das grandes estratégias, o engajamento seletivo. Isso porque, conforme estabelecido em teoria (Mearsheimer, 2001; Waltz, 2018; Layne, 2007; Posen, 2015) essa grande estratégia pressupõe que um panorama de avanço para um sistema multipolar que deveria estar refletido no cálculo estratégico da administração. Mas não está. Em sua acepção do mundo, Clinton reafirma a unipolaridade e a busca pela manutenção do status quo, contrastando fundamentalmente com esta grande estratégia, conforme descrito a seguir:

Nunca a liderança americana foi tão essencial – para navegar pelas águas rasas dos novos perigos do mundo e capitalizar suas oportunidades. Os ativos americanos são únicos: nossa força militar, nossa economia dinâmica, nossos ideais poderosos e, acima de tudo, nosso povo. Podemos e devemos fazer a diferença através do nosso engajamento (...) (NSS, 1994, p.i, tradução própria).⁴¹

Como principal potência econômica e militar do mundo e principal praticante dos valores democráticos, os EUA são indispensáveis para o estabelecimento de relações políticas estáveis e de comércio aberto (NSS, 1994, p. 5, tradução própria).⁴²

Além disso, a proposta mais importante do engajamento seletivo é a de redução da pegada americana no mundo, tanto para poupar cofres públicos como para reduzir as chances de envolvimento em questões não-essenciais. A administração Clinton muito claramente rejeita essa grande estratégia já no título do documento – é uma estratégia de defesa nacional baseada em *engajamento e ampliação*. Essa NSS persegue objetivos como a integração da China à ordem internacional, concedendo o status de MFN e encorajando a participação do país em mecanismos de segurança regionais. Com efeito, não seria exagero dizer que a administração se propõe a resolver todas as questões internacionais com engajamento e promoção da democracia, compromissos contrários à grande estratégia de engajamento seletivo.

⁴¹ O texto na língua original é: “Never has American leadership been more essential – to navigate the shoals of the world’s new dangers and capitalize on its opportunities. American assets are unique: our military strength, our dynamic economy, our powerful ideals and, above all, our people. We can and must make the difference through our engagement”.

⁴² O texto na língua original é: “As the world’s premier economic and military power, and its premier practitioner of democratic values, the U.S. is indispensable to the forging of stable political relations and open trade”.

Essa busca pela homogeneização do sistema internacional sob a democracia de mercado foi fundamental para pensar o quadro de ameaças daquele momento e as formas de combate a tais inseguranças. Nesse caso, na NSS de Clinton, dando segmento à NSS de Bush, a ameaça não vem da competição entre grandes potências, uma vez que o mundo se pacificou sob a ordem internacional liberal. A insegurança no caso advém de Estados e atores marginalizados no sistema internacional.

Assim, em 1994 os EUA preocuparam-se predominantemente com Estados fracos e Estados párias⁴³ e os conflitos advindos desses locais, como o terrorismo, o narcotráfico e fluxos migratórios indesejados. O desmantelamento da URSS gerou dezenas de Estados fracos, que já estariam se tornando fonte de insegurança no sistema internacional, como no caso dos Balcãs, com a Guerra da Bósnia. Além desses, os conflitos no chifre da África e o genocídio em Ruanda trazem ainda mais preocupações com nacionalismos extremistas e disputas étnicas. Nas unidades de registro pode-se observar tais disposições:

Ajudar os refugiados a regressar às suas casas em Moçambique, Afeganistão, Eritreia, Somália e Guatemala, por exemplo, é uma prioridade de alto nível (NSS, 1994, pp. 19-20, tradução própria).⁴⁴

Os esforços de socorro às pessoas deslocadas pelo conflito na Bósnia e noutras repúblicas da antiga Jugoslávia continuarão (NSS, 1994, pp. 19-20, tradução própria).⁴⁵

Os esforços continuarão para induzir as forças militares no Haiti a aceitar a instalação do seu governo democraticamente eleito, em parte para ajudar a conter o fluxo de haitianos que tentam entrar nos Estados Unidos (NSS, 1994, pp. 19-20, tradução própria).⁴⁶

⁴³ Estados fracos são aqueles que não possuem capacidade econômica, tecnológica e militar, tampouco infraestrutura, para assegurar seu interesse nacional nas negociações interestatais. Em paralelo, a partir da NSS de 2002, passou-se a considerar Estados párias como aqueles cujo governo promove a proliferação de armas de destruição em massa e/ou financia o terrorismo internacional.

⁴⁴O texto na língua original é: “Helping refugees return to their homes in Mozambique, Afghanistan, Eritrea, Somalia and Guatemala, for example, is a high priority”.

⁴⁵No original: “Relief efforts will continue for people displaced by the conflict in Bosnia and other republics of the former Yugoslavia”.

⁴⁶No original: “Efforts will continue to induce the military forces in Haiti to accept the installation of its democratically elected government, in part to help stem the flow of Haitians attempting entry into the United States”.

Para além dos Estados fracos, identifica-se na NSS a primeira menção formal aos perigos dos Estados-párias (NSS, 1994, p. 7). Na narrativa da administração, esses Estados são perigosos por sua postura combativa e que não aceita as convenções internacionais, principalmente sobre a proliferação nuclear, e por infringir os direitos humanos de seus cidadãos, novamente, são identificados nesse grupo RPDC, Irã e Iraque. Essa discussão nos leva à questão do terrorismo internacional, que nesta NSS já tem grande destaque, uma vez que já havia ocorrido o primeiro atentado ao World Trade Center, em 1993.

Frente a tal quadro de ameaças, a resposta da administração é a de expandir sua influência e engajamento nessas regiões visando reformar regimes para que se adequem à valores comuns entre as nações ocidentais: democracia, liberalismo político, abertura comercial (NSS, 1994). A preocupação com a reconstrução dos Estados falidos e párias de modo a imitar o modelo ocidental de organização do Estado dialoga diretamente com a teoria da paz democrática, quando infere que a segurança nacional depende da *ampliação* da democracia; também dialoga com a teoria liberal econômica, quando relaciona a prosperidade americana à transformação e integração desses Estados à ordem econômica liberal. Outras ameaças também receberão o mesmo tratamento – isto é, serão resolvidas a partir do engajamento e da cooperação, posto que este é um dos requerimentos da segurança nacional:

Esses interesses são definidos, em última análise, pelos nossos requisitos de segurança. Tais exigências começam com a nossa defesa física e o nosso bem-estar económico. Incluem também a segurança ambiental, bem como a segurança dos valores alcançados através da expansão da comunidade de nações democráticas (NSS, 1994, p.5, tradução própria).⁴⁷

Nesse ponto, retorna-se à definição da inclinação grande estratégica da administração. A partir do exposto, confirma-se o que foi discutido antes: a NSS de 1994 afasta-se quase que completamente da grande estratégia de engajamento seletivo. A administração Clinton-Al Gore apresenta racionalização do sistema internacional que vai ao encontro do espectro mais engajado da régua teórica proposta neste trabalho, parecendo inclinar mais ainda para a hegemonia liberal que

⁴⁷O texto na língua original é: “Those interests are ultimately defined by our security requirements. 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”.

para o engajamento profundo. Isso porque o relatório, apesar de afirmar buscar o engajamento apenas onde fosse necessário à consecução do interesse nacional vital, revela políticas de promoção da democracia como a uma proposta de diplomacia preventiva que poderia levar à superextensão, posto que a medida para determinar se o engajamento é realmente necessário não reaparece claramente no texto. Apesar disso, a administração se compromete a usar força total unilateralmente, caso necessário, para a prevenção de tais riscos não muito bem definidos. Cabe lembrar que dentre os interesses nacionais determinados está o alargamento da comunidade de democracias liberais, objetivo que foge à grande estratégia de engajamento profundo.

No caso da postura militar, os requerimentos da segurança nacional definem os objetivos da administração, que iniciam com o aprimoramento da segurança, que tem como primeiro pilar a manutenção de forte capacidade de defesa, produzindo uma força militar capaz de deter e derrotar ataques, projetando e sustentando o poder americano em mais de uma região ao mesmo tempo, inclusive contra armas de destruição em massa (NSS, 1994, p. 5). Além disso, é preciso manter presença avançada no exterior e preparar as forças para a participação em mais operações de paz, facilitando a sustentação do poder com a rápida capacidade de mobilização que um exército avançado traz e confirmando o compromisso com a segurança dos aliados (NSS, 1994, p. 6).

Assim, a principal orientação estratégica foi promover a manutenção de forças permanentes e a implantação de pontos de escala, principalmente em regiões estratégicas, mas não restringindo-se a elas, além de contato militar mais próximo, com programas de treinamento, exercícios combinados e visitas, tendo em vista a melhora da capacidade de autodefesa dos aliados e nações amigas (NSS, 1994, p. 8). Justifica-se essa abordagem por conta da capacidade de dar forma e substância aos compromissos de segurança com os aliados, facilitando a integração regional e melhorando a efetividade de operações conjuntas, o que também ajuda a promover uma resposta rápida às novas ameaças. Cabe notar que novas ameaças engendram novos tipos de missões, que requerem arranjos especiais na burocracia americana, como a melhoria dos serviços de inteligência e a coordenação entre a inteligência, os esforços diplomáticos e as iniciativas de cooperação com outros governos (NSS, 1994, p. 8-9). Além disso, um outro benefício importante que esse método proporciona é a garantia de estabilidade regional, uma vez que o poder americano efetivamente

engajado impede a criação de vácuos de poder regionais que poderiam promover a proliferação de ADMs.

Em se tratando de ADMs, a orientação geral é de restrição de sua produção e distribuição, por meio de instituições internacionais e cooperação, também pela imposição por relações de aliança. Assim, a administração advoga pela abolição das ADMs para todos os Estados que ainda não as adquiriram e dizem ser este o maior critério para buscar cooperação bilateral:

Os programas de armamentos dos países e os seus níveis de cooperação com os nossos esforços de não-proliferação estarão entre os nossos critérios mais importantes para avaliar a natureza de nossas relações bilaterais (NSS, 1994, p. 11, tradução própria).⁴⁸

Portanto, os Estados Unidos buscam prevenir que quaisquer países adicionais adquiram armas químicas, biológicas e nucleares e seus meios de entrega (NSS, 1994, p. 11, tradução própria)⁴⁹.

Todavia, uma administração cuja estratégia vai no sentido de manter fortes capacidades de defesa não poderia advogar por sua completa abolição, uma vez que ainda existe a necessidade de se proteger de ataques desse tipo e que a medida tradicionalmente aceita para lidar com isso é a manutenção de capacidade de retaliação:

Manteremos forças nucleares estratégicas suficientes para impedir qualquer futura liderança estrangeira hostil com acesso a forças nucleares estratégicas de agir contra nossos interesses vitais e para convencê-la de que buscar uma vantagem nuclear seria inútil (NSS, 1994, p. 12, tradução própria)⁵⁰.

Além do controle de armamentos e mísseis, outra forma de demonstrar comprometimento com o engajamento no exterior é pelo compromisso com as operações de paz, que, para a administração, tem a função de preservar a paz entre nações, proteger as democracias incipientes e dar apoio ao objetivo maior de

⁴⁸ O texto na língua original é: "Countries weapons programs, and their levels of cooperation with our nonproliferation efforts, will be among our most important criteria in judging the nature of our bilateral relations".

⁴⁹ O texto na língua original é: "Thus, the United States seeks to prevent additional countries from acquiring chemical, biological and nuclear weapons and the means to deliver them".

⁵⁰ No original: "We will retain strategic nuclear forces sufficient to deter any future hostile foreign leadership with access to strategic nuclear forces from acting against our vital interests and to convince it that seeking a nuclear advantage would be futile".

disseminação da democracia pelo mundo (NSS, 1994, p. 13). Nesse sentido, os EUA devem operar nas instâncias da ONU para que sejam realizadas operações “que fazem sentido político”, buscando assegurar o cumprimento apenas de operações que condizem com o interesse nacional e da comunidade internacional (NSS, 1994, p. 13). Com a adição de foco nas operações de paz ao planejamento militar americano, a NSS de 1994 parece dar mais um passo em direção à hegemonia liberal, mais uma vez pautado na necessidade de fomento da democracia no exterior.

Intimamente relacionado ao esforço de promoção da democracia, proteção de democracias existentes e controle de ameaças está outro objetivo central, o de promover a prosperidade americana. Conforme o relatório, um dos objetivos definidos pela administração seria a melhoria das condições de segurança dos EUA, que seriam atingidas pela evolução da capacidade militar e engajamento no exterior. O engajamento militar fortaleceria as iniciativas de promoção e proteção da democracia no exterior, mas não somente dela – ao mesmo tempo, sinalizam a importância da constituição de economias liberais. A administração também admite que o “coração” da estratégia descrita no relatório é promover a expansão de regimes democráticos e mercados livres e abertos onde há maior interesse para os EUA. Reconstrói-se a linha de argumentação do relatório a seguir:

A nossa prosperidade interna depende do envolvimento ativo no exterior (NSS, 1994, p. 15, tradução própria).⁵¹

Uma política econômica vigorosa e integrada concebida para estimular o crescimento econômico global ambientalmente saudável e o livre comércio e para pressionar pelo acesso aberto e igualitário dos EUA aos mercados estrangeiros (NSS, 1994, p. 5, tradução própria).⁵²

A renovação interna não terá sucesso se não conseguirmos engajar-nos no exterior, em mercados estrangeiros abertos (...) (NSS, 1994, p. 29, tradução própria).⁵³

O sucesso dos negócios americanos depende mais do que nunca do sucesso nos mercados internacionais. A capacidade de competir internacionalmente também garante que as nossas empresas continuarão a inovar e a aumentar a produtividade, o que, por sua vez, conduzirá a melhorias nos nossos

⁵¹ O texto na língua original é: “Our prosperity at home depends on engaging actively abroad”.

⁵² No original: “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”.

⁵³ No original: “Domestic renewal will not succeed if we fail to engage abroad in open foreign markets”.

próprios padrões de vida. Mas para competir no estrangeiro, as nossas empresas precisam de acesso a mercados estrangeiros, tal como as indústrias estrangeiras têm acesso ao nosso mercado aberto (NSS, 1994, p. 16, tradução própria).⁵⁴

Observa-se aqui a relação entre várias categorias: a prosperidade americana inicia a cadeia, uma vez que sem esta não haveria possibilidade de aumento e modernização dos sistemas de ataque e defesa do país, sua capacidade de projeção internacional, mais bem financiados por uma economia superavitária. Tendo a capacidade econômica, garante-se a capacidade militar, que assegura a posição de liderança de um sistema unipolar. Para garantir a prosperidade no modelo econômico estadunidense, há que se manter acesso aos mercados mundiais, o que seria facilitado pela adesão dos governos locais à ordem internacional. Assim, a promoção da democracia no exterior é assinalada como a principal via de execução da estratégia do governo Clinton — todos os esforços militares e econômicos são apoiados e, em última instância, resolvidos pela disseminação da democracia e consequente consolidação do livre mercado. A ampliação a que se refere no título da NSS é, pois, a ampliação da comunidade de Estados democráticos e liberais, cujo foco está voltado para os Estados-párias e outros localizados em regiões estratégicas, dos quais alguns citados são a Rússia e países do Centro e Leste da Europa e na região Ásia-Pacífico, indicando a preocupação tradicional com o continente eurasiático.

As indicações de ação governamental apresentadas no relatório são realmente grandiosas. Tão grandiosas que parecem atender mais aos critérios de uma grande estratégia de hegemonia liberal que aos de qualquer outra grande estratégia considerada nesta pesquisa.

⁵⁴ No original: "The success of American business is more than ever dependent upon success in international markets. The ability to compete internationally also assures that our companies will continue to innovate and increase productivity, which will in turn lead to improvements in our own living standards. But to compete abroad, our firms need access to foreign markets, just as foreign industries have access to our open market".

3.3 George W. Bush contra o terrorismo internacional

Como o pai, George W. Bush foi militar da força aérea e consolidou carreira empresarial antes de se candidatar a seu primeiro cargo político, quando tentou se eleger para a Câmara dos Representantes do estado do Texas, sem sucesso. Em 1994, elegeu-se governador daquele estado, sendo reeleito em 1998 com maioria, um feito na história política do estado. Lançou sua campanha presidencial pelo Partido Republicano em 2000, vencendo as eleições contra o candidato democrata, o vice-presidente Al Gore, apenas pelo Colégio Eleitoral.

A NSS de setembro de 2002, publicada com dois anos de atraso, foi emblemática em termos de mudança de perspectiva na política de defesa americana. A estratégia de segurança nacional da administração veio após os atentados terroristas ao World Trade Center e ao Pentágono, em 2001, e inaugurou a estratégia chamada *Global War on Terrorism* – a guerra global contra o terrorismo. Compreende-se, portanto, que o quadro de ameaças segue com a diversificação apresentada já no primeiro Bush e consolidada no governo seguinte, de Bill Clinton.

Nas unidades de registro para a categoria ameaças, nota-se uma preocupação muito reduzida com a possibilidade de ascensão de outras grandes potências e de hegemonias regionais, uma vez que se percebia certa estabilidade nas relações com os principais Estados eurásianos, bem como nas relações com os Estados tidos como principais competidores pela liderança regional, China e Rússia, que aparentavam transitar para regimes mais favoráveis à liderança americana do sistema internacional, conforme o registro a seguir:

A América está agora menos ameaçada por estados conquistadores do que por aqueles que são fracassados (NSS, 2002, p. 1, tradução própria).⁵⁵

Estamos atentos à possível renovação de velhos padrões de competição entre grandes potências. Vários grandes poderes em potencial estão agora no meio de uma transição interna – principalmente a Rússia, a Índia e a China. Nos três casos, os desenvolvimentos recentes encorajaram a nossa esperança de que um consenso verdadeiramente global sobre os princípios

⁵⁵ O texto na língua original é: “America is now threatened less by conquering states than we are by failing ones”.

básicos esteja lentamente a tomar forma (NSS, 2002, p. 26, tradução própria).⁵⁶

Trabalharemos para reduzir as diferenças onde elas existirem, mas não permitiremos que elas excluam a cooperação onde concordamos (NSS, 2002, p. 28, tradução própria).⁵⁷

Assim, no lugar da competição entre grandes poderes, o quadro de ameaças se completa com a ênfase na insegurança que advém de Estados fracos, pela falta de organização interna, que favorece a formação de organizações criminosas como as terroristas; e de Estados párias, que financiam e dão suporte aos grupos terroristas e que promovem a proliferação nuclear. Conforme o registro a seguir:

Mas novos desafios mortais surgiram de Estados párias e terroristas. Nenhuma destas ameaças contemporâneas rivaliza com o poder destrutivo que foi exercido contra nós pela União Soviética. No entanto, a natureza e as motivações destes novos adversários, a sua determinação em obter poderes destrutivos até agora disponíveis apenas para os Estados mais fortes do mundo, e a maior probabilidade de utilizarem armas de destruição em massa contra nós, tornam o ambiente de segurança atual mais complexo e perigoso. (NSS, 2002, p. 13, tradução própria).⁵⁸

Diante dessa perspectiva, a administração advogou por uma postura militar de intervencionismo massivo em todas as regiões do globo, cuja intenção foi evitar o alastramento dessas ameaças à ordem internacional. Introduziu-se um elemento de terror e urgência na narrativa do cenário internacional que justificaria tal intervenção porque, segundo o texto do documento, “a História julgará duramente aqueles que viram o perigo iminente mas falharam em agir” (NSS, 2002, [s.p.], tradução própria)⁵⁹, promovendo, portanto, a ideia de que o único caminho para a paz e segurança seria pela via da promoção de uma balança de poder que “favoreça a liberdade”. Tal

⁵⁶ No original: “We are attentive to the possible renewal of old patterns of great power competition. Several potential great powers are now in the midst of internal transition—most importantly Russia, India, and China. In all three cases, recent developments have encouraged our hope that a truly global consensus about basic principles is slowly taking shape”.

⁵⁷ No original: “We will work to narrow differences where they exist, but not allow them to preclude cooperation where we agree”.

⁵⁸ No original: “But new deadly challenges have emerged from rogue states and terrorists. None of these contemporary threats rival the sheer destructive power that was arrayed against us by the Soviet Union. However, the nature and motivations of these new adversaries, their determination to obtain destructive powers hitherto available only to the world’s strongest states, and the greater likelihood that they will use weapons of mass destruction against us, make today’s security environment more complex and dangerous”.

⁵⁹ No original: “History will judge harshly those who saw this coming danger but failed to act”.

prospecto prevê ação multilateral orquestrada com apoio das alianças regionais, mas também prevê ação unilateral dos EUA, entendidos como uma potência de força militar inigualável e poder econômico e político sem precedentes (NSS, 2002).

Assim, a estratégia do segundo Bush, como as anteriores, se afasta da grande estratégia seletiva, por rejeitar a ideia de que o mundo estaria caminhando para a multipolaridade, reconhecendo o poder americano como único e buscando meios para mantê-lo único, através da transformação das forças de segurança, como aconteceu com o *Department of Homeland Security* (DHS) e o FBI, e das instituições internacionais.

Os EUA continuam sendo os maiores provedores de segurança, credores, e investidores do mundo, o que condiciona a situação econômica e securitária de vários países às disposições da superpotência, confirmando o caráter unipolar do sistema internacional. É possível observar indícios disso no relatório quando, por exemplo, a administração afirmou que, em prol do esforço contra o terrorismo, iria utilizar toda sua influência, atentando para os riscos de se contrapor ao Ocidente, como explicitam os registros a seguir:

Também travaremos uma guerra de ideias para vencer a batalha contra o terrorismo internacional. Isso inclui: utilizar toda a influência dos Estados Unidos e trabalhar em estreita colaboração com aliados e amigos para deixar claro que todos os atos de terrorismo são ilegítimos, para que o terrorismo seja visto da mesma forma que a escravidão, a pirataria ou o genocídio: comportamento que nenhum governo respeitável pode tolerar ou apoiar e todos devem se opor (...) (NSS, 2002, p. 6, tradução própria).⁶⁰

Hoje, os nossos inimigos viram os resultados daquilo que as nações civilizadas podem, e farão, contra regimes que acolhem, apoiam e utilizam o terrorismo para alcançar seus objetivos políticos (NSS, 2002, p. 5, tradução própria).⁶¹

A NSS de 2002 se afasta do engajamento seletivo também por rejeitar o plano de redução da presença militar efetiva dos EUA. Pelo contrário, a administração Bush capitaliza sobre a onda de terror que assolou o mundo após os atentados,

⁶⁰ No original: “[This includes] using the full influence of the United States, and working closely with allies and friends, to make clear that all acts of terrorism are illegitimate so that terrorism will be viewed in the same light as slavery, piracy, or genocide: behavior that no respectable government can condone or support and all must oppose (...)”.

⁶¹ No original: “Today our enemies have seen the results of what civilized nations can, and will, do against regimes that harbor, support, and use terrorism to achieve their political goals”.

promovendo a ideia de que, sem o engajamento efetivo em todas as regiões, não há como realizar um esforço coordenado para isolar as organizações terroristas. Promete-se a utilização de todos os elementos de poder nacional em prol do rompimento da ação terrorista global. Assim, a NSS prevê: a identificação e destruição de ameaças preventivamente como parte do direito de autodefesa; iniciativas para convencer ou compelir Estados que servirem de santuários ou financiadores de grupos terroristas; suporte a governos “moderados e modernos” para evitar o alastramento da ideologia terrorista, especialmente entre muçulmanos (NSS, 2002, pp. 14-15), confirmando a ideia de que a ameaça deixou de ser vermelha para se tornar verde.

Além de lidar com os terroristas, a administração também inclui nesse esforço militar aumentado a ação contra Estados-pária, identificando três como principais: Israel, Irã e RPDC, o chamado “eixo do mal”. Para tanto, o plano traçado foi o de aproveitar as alianças e formar novas parcerias com antigos adversários, investir em inovação e novas tecnologias para capacitar o sistema de defesa, inclusive desenvolvendo um sistema antimísseis eficiente, garantindo a capacidade de retaliação em caso de ataque (NSS, 2002, pp. 14). Com isso, fica evidente que a preocupação com o gasto com defesa e com a presença militar extensiva foram mínimas.

Atrelada à essa discussão está o esforço de controle de armas de destruição em massa e suas tecnologias, que, segundo o governo, foram banalizadas por esses atores. Para isso, foram propostos altos investimentos de tempo e dinheiro em uma abordagem “proativa” e “preventiva”: tomariam medidas para integrar a contraproliferação aos sistemas de defesa nacionais em sua doutrina militar, também no treinamento e equipamento de forças, além de promover ação coordenada com aliados para impedir o acesso de párias e terroristas à essas tecnologias por meio da diplomacia, controle multilateral de exportações e assistências para a redução de riscos de interceptação (NSS, 2002, pp. 14-15).

Todas as medidas descritas até agora pressupõem forte cooperação e a manutenção dos compromissos com a segurança dos aliados em escala global, prevendo ações para todas as regiões do globo. Apesar de apreender a finitude dos recursos nacionais e a consequente necessidade de ter uma visão realista sobre a habilidade de “ajudar os que não querem ou não podem ser ajudados” (NSS, 2002, p. 9), a NSS demonstra uma perspectiva de engajamento abrangente já nos objetivos

estratégicos estabelecidos: promover a liberdade política, a abertura comercial, o cultivo de relações pacíficas com outros Estados e respeito pela dignidade humana (NSS, 2002, p. 1).

Tais objetivos estratégicos e as medidas relacionadas à sua consecução ajudam a localizar a NSS de 2002 mais no espectro da grande estratégia de hegemonia liberal, porque propõe a proteção de objetivos que vão além do determinado pelo engajamento profundo e pelo engajamento seletivo. A defesa do liberalismo político, a promoção dos direitos universais e da dignidade humana, a perspectiva de transformar regimes autoritários no exterior, todas essas iniciativas não condizem com as grandes estratégias realistas, para as quais a manutenção da liderança americana no sistema tem o objetivo de assegurar uma posição de poder.

No discurso estadunidense de 2002 o que se observa é a defesa de que os valores americanos sejam vistos como regentes da ação governamental, caracterizando o excepcionalismo dos EUA não tanto pelas qualidades materiais, como a grande economia e a capacidade militar sem precedentes, mas na qualidade moral – na defesa dos valores corretos, por assim dizer. E nessa defesa dos valores corretos devem entrar todas as outras nações, caso contrário, enfrentariam as consequências de se opor à Guerra ao Terror. Assim, a administração assumiu, a partir da estratégia de defesa nacional, que sua visão moral deveria ser universal, afinal, tensionavam criar uma “balança de poder que favorecesse a liberdade” (NSS, 2002, prefácio).

Dessa forma, todas as interações com outros Estados foram pensadas tendo em mente esse ideal de pacificação sob a democracia liberal aos moldes ocidentais; e mais, fazendo disso a arma para lutar contra o terrorismo enquanto objeto em si. Isso significa que a ameaça não se finalizaria em uma organização específica ou um país específico, mas haveria se transmutado em um problema fruto da globalização do século XXI e que, por isso mesmo, merece tratamento em escala global e sem previsão de término.

Em um mundo seguro, as pessoas poderão melhorar suas próprias vidas. Defenderemos a paz combatendo terroristas e tiranos. Preservaremos a paz construindo boas relações entre as grandes potências. Vamos estender a paz

encorajando sociedades livres e abertas em todos os continentes (NSS, 2002, [s.p.], tradução própria)⁶².

Com isso, prescreveram-se ações em todo o mundo, como expõe toda a seção IV do documento, em que o governo enumera os conflitos regionais em que pretende participar. Nesta seção, a administração apresentou o engajamento americano como saída para sanar os conflitos entre Israel e Palestina e Índia e Paquistão, bem como para a transformação de regime na Indonésia, na região andina, com foco na Colômbia, e no continente africano, principalmente na Nigéria, África do Sul, Quênia e Etiópia (NSS, 2002, pp. 9-11).

Nesse caso, poder-se-ia argumentar que o engajamento nessas regiões não fugiria às grandes estratégias realistas, posto que a maioria dos engajamentos se encontra no entorno estratégico definido nessas teorias (Europa, Oriente Médio e Leste Asiático), não fosse a intenção de estabelecer a regência americana nesses locais sob bases morais e éticas, buscando defender o modo de vida americano/ocidental de possíveis inseguranças advindas de locais estranhos, culturalmente longínquos.

Para isso serviu a estratégia de alargamento da comunidade de Estados democráticos, que em 2002 foi estimulada através de aumentos de subsídio para assistência humanitária e assistência ao desenvolvimento, inclusive com aumento da contribuição americana para o fundo do Banco Mundial para o desenvolvimento internacional (IDA) e para o Fundo de Desenvolvimento Africano (NSS, 2002, p. 21-23). Além disso, a proposta de se envolver tão fortemente nas questões africanas – principalmente com foco na transformação de regimes e construção de capacidades internas para a manutenção da democracia – é a que menos concorda com o disposto pelas teorias realistas sobre a grande estratégia. A maioria dessas políticas não seriam perseguidas se a administração estivesse seguindo a independência estratégica prevista no engajamento seletivo.

Seguindo com a perspectiva de cooperação internacional, na seção VIII a administração apresentou o modo de operação do engajamento previsto para as

⁶² O texto na língua original é: “In a world that is safe, people will be able to make their own lives better. We will defend the peace by fighting terrorists and tyrants. We will preserve the peace by building good relations among the great powers. We will extend the peace by encouraging free and open societies on every continent.”

regiões essenciais da Eurásia, pautadas na rede de alianças tradicionais e no fomento de novas alianças. No texto, explica-se o engajamento na região pela necessidade de manter as garantias de segurança dos aliados:

A presença de forças americanas no exterior é um dos símbolos mais profundos dos compromissos dos EUA com aliados e amigos. Através da nossa vontade de usar a força na nossa própria defesa e na defesa dos outros, os Estados Unidos demonstram a sua determinação em manter um equilíbrio de poder que favoreça a liberdade. Para enfrentar a incerteza e enfrentar os muitos desafios de segurança que enfrentamos, os Estados Unidos necessitarão de bases e estações dentro e fora da Europa Ocidental e do Nordeste Asiático, bem como acordos de acesso temporário para o destacamento de forças dos EUA a longa distância. (NSS, 2002, p. 25, tradução própria).⁶³

Mas, para além disso, a cooperação com aliados tradicionais está relacionada com a própria capacidade da superpotência de exercer sua vontade no cenário internacional, reconhecendo o valor do compromisso de segurança e do compromisso econômico com estas potências. Na NSS, a administração diz que “há poucas coisas de consequências duráveis que os Estados Unidos podem fazer no mundo sem cooperação de aliados e amigos no Canadá e na Europa” (NSS, 2002, p. 25, tradução própria)⁶⁴. Assim, propõem medidas para aumentar o engajamento americano com a Europa, indicando como principal política pensada para a região o aumento do número de países-membros da OTAN e a modernização e expansão das forças, visando especialmente aumentar a capacidade de resposta rápida a ameaças, na tentativa de tornar as forças efetivas para aumentar a contribuição dos aliados em combates (NSS, 2002, p. 25).

As alianças tradicionais na região da Ásia-Pacífico também receberam atenção no documento, que prevê ações de cooperação com Japão, Austrália e RDC, além da manutenção de forças na região e perspectiva de cooperação bilateral e multilateral com países como as Filipinas, Singapura e a Nova Zelândia, bem como o fortalecendo

⁶³ O texto na língua original é: “The presence of American forces overseas is one of the most profound symbols of the U.S. commitments to allies and friends. Through our willingness to use force in our own defense and in defense of others, the United States demonstrates its resolve to maintain a balance of power that favors freedom. To contend with uncertainty and to meet the many security challenges we face, the United States will require bases and stations within and beyond Western Europe and Northeast Asia, as well as temporary access arrangements for the long-distance deployment of U.S. forces”.

⁶⁴ No original: “There is little of lasting consequence that the United States can accomplish in the world without the sustained cooperation of its allies and friends in Canada and Europe”.

a cooperação no âmbito da ASEAN e da APEC (NSS, 2002, p. 26). No entanto, seguindo a tendência das últimas NSS, a administração também propõe a estratégia de incorporação de Estados vistos como potencialmente problemáticos na região, a saber: Índia, Rússia e China. Os três são tratados com diferentes níveis de engajamento e cautela: a Índia já se encaixa no ambiente estratégico desejável, pois integra a comunidade de Estados democráticos; a Rússia é uma ameaça dormente, não é um adversário estratégico, mas possui diferenças fundamentais com os valores e o modo de vida americano; e a China era uma incógnita, potencialmente perigosa por ser regida por um governo socialista de baixa transparência, mas que se adequava à ordem econômica internacional da época como uma força industrial importante para o capitalismo:

A relação dos Estados Unidos com a China é uma parte importante da nossa estratégia para promover uma região Ásia-Pacífico que seja estável, pacífica e próspera. Saudamos o surgimento de uma China forte, pacífica e próspera. O desenvolvimento democrático da China é crucial para esse futuro (NSS, 2002, p.27, tradução própria).⁶⁵

Outro aspecto importante para as grandes estratégias estadunidenses é apresentado: a manutenção da ordem econômica internacional sob a égide do neoliberalismo. Nessa pesquisa, isso se reflete na ligação entre as categorias prosperidade e abertura comercial, observada em todas as NSS até o momento. Em 2002, isso aparece claramente nas medidas de cooperação para o desenvolvimento e para o avanço da democracia: a administração entendeu a posição de poder americana como superior, assumindo a postura de provedores de bens públicos, justificando e renovando o sistema e sua liderança. Isso se deu pela relação intrínseca entre a prosperidade econômica do país, sua capacidade de renovação militar e a abertura comercial mundo afora, caracterizando uma grande estratégia de tutela do progresso econômico mundial. Assim, a administração prevê cooperação com os centros de poder tradicionais, atuando por meio do G7, por exemplo, e também com os novos mercados emergentes, avançando acordos de cooperação bilateral.

⁶⁵ O texto na língua original é: "The United States relationship with China is an important part of our strategy to promote a stable, peaceful, and prosperous Asia-Pacific region. We welcome the emergence of a strong, peaceful, and prosperous China. The democratic development of China is crucial to that future".

Nesse aspecto, concorda com todas as grandes estratégias descritas no primeiro capítulo. Entretanto, como visto, a mera defesa do liberalismo econômico não era o foco do governo em 2002. O foco era a guerra ideológica travada contra a nova ameaça personificada pelo movimentos extremistas do Islã, em primeiro lugar, atravessando quase todas as discussões a que se propôs o relatório; seguido pela ameaça análoga representada pelos Estados-párias, proliferadores de armas nucleares. Como contramedida, a estratégia nacional de 2002 elege a transformação de regimes no exterior, buscando a mesma coisa que a estratégia anterior, do democrata Bill Clinton – a estabilização dos conflitos internacionais sob a instituição do Estado da Lei organizado de maneira a cumprir com o objetivo maior de manutenção do poder americano. Isto é, sem a possibilidade de ascensão de ameaças ao status quo. Nesse sentido, apesar de não ser possível alegar completa identificação com uma ou outra teoria, a estratégia de 2002 parece conter mais elementos da grande estratégia de hegemonia liberal.

3.4 A doutrina Obama e o rebalanceamento para a Ásia-Pacífico

Barack Hussein Obama II trabalhou como advogado e professor de direito constitucional na Universidade de Chicago entre 1996 e 2004 e seguiu carreira legislativa representando o estado de Illinois entre 1997 e 2008. Em 2008, iniciou campanha para a presidência pelo Partido Democrata, com o atual presidente Joe Biden como vice-presidente. Nas eleições daquele ano, derrotou o candidato republicano John McCain no Colégio Eleitoral e no voto popular. Obama foi reeleito em 2012 também com maioria no Colégio Eleitoral e no voto popular.

A NSS de 2010 também saiu com dois anos de atraso, o que, a essa altura, já havia se tornado comum. A narrativa oficial foi a de “lidar com o mundo como realmente é” (NSS, 2010, p. 1), isto é: um mundo onde a democracia liberal se alastrou, onde não há mais a ameaça iminente de guerra nuclear, que está cada vez mais interconectado pelos laços comerciais e onde a prosperidade americana está ligada à prosperidade mundial. Esse é um mundo globalizado, onde a segurança do país pode ser ameaçada de diversas formas, mas que também preconiza ações

cautelosas, pois na era da informação as ações dos EUA são alvo de escrutínio como nunca foram (NSS, 2010, pp. 1-3).

Nesse cenário, a perspectiva que tomam é a de renovação da liderança, buscando adaptação a essas mudanças para liderar pelo exemplo, em vez de tentar impor mudanças de regime mundiais ou de se retirar de um sistema cujas instituições são tão atreladas ao internacionalismo americano (NSS, 2010, pp. 1-3). Observa-se que a administração, como as anteriores, reconhece a posição de poder dos EUA tomando-a como algo que precisa ser preservado através da renovação (inclusive de sua legitimidade) no sistema internacional. Tendo saído de dois governos que buscaram se estender (aumentar sua capacidade internacionalmente), a proposta da administração Obama parece ser a de enxugar a estratégia de defesa nacional, removendo dela as políticas mais idealistas. Em 2010, havia a orientação de realocação de recursos para promover melhorias em casa, muito pautada na percepção de ameaça da administração, que parece considerar que as preocupações foram excessivas dada a posição dos Estados Unidos no sistema internacional.

A percepção do governo concordou com a dos governos anteriores quando entendeu que o mundo não estava tão ameaçado pela competição entre grandes potências. Há uma maior preocupação com os marginalizados do sistema, os Estados párias e as organizações criminosas internacionais, principalmente as terroristas. Junto à NSS de 2002, esta é uma das NSS que mais mencionam o terrorismo internacional como ameaça iminente, propondo em resposta o reequilíbrio das capacidades militares dos EUA para melhor atender às necessidades dos esforços de contraterrorismo e contrainsurgência, principalmente voltados para o Oriente Médio, onde a ameaça representada pelo islamismo radical, é mais visível (NSS, 2010, p. 4).

Nesse sentido, o documento menciona a intervenção militar no Afeganistão junto às forças do ISAF (*International Security Assistance Force*) visando fortalecer o governo afegão e treinar forças locais contra o Talibã, avançando a parceria estratégica com o país. Também faz referência a intervenções no Paquistão, uma vez que o país seria o centro de poder da Al Qaeda, além de prever provisão de assistência substancial ao desenvolvimento da democracia no país, de acordo com o ideal de que a democracia traria estabilidade e previsibilidade para o comportamento do Estado paquistanês. Além dessas, são citadas outras intervenções no Oriente Médio que seguem uma linha de manutenção da paz e desenvolvimento da democracia, como no caso do conflito entre Israel e Palestina, em que o governo

Obama promete agir em prol da instituição do Estado de direito para ambos; e da transição pós-guerra no Iraque, com a proposta de remoção de forças armadas e fornecimento de apoio americano civil à democracia nascente.

Essas propostas, que denotam uma política de intervencionismo tanto no âmbito militar, para treinamentos conjuntos e emprego de forças, quanto no âmbito civil, para o desenvolvimento de instituições democráticas, não condiz com as prerrogativas da grande estratégia de engajamento seletivo. Apesar da tendência geral dessa administração de reduzir engajamentos militares no mundo e apesar da menção ao fortalecimento dos aliados na região, que poderiam sugerir uma estratégia de *buck-passing*, todas as outras interações mencionadas envolvem grandes remessas de dinheiro público e grande investimento de tempo e vidas americanas. Os interesses de segurança enumerados na NSS denotam o caráter intervencionista da NSS:

[1] A segurança dos Estados Unidos, dos seus cidadãos e dos aliados e parceiros dos EUA; [2] Uma economia americana forte, inovadora e em crescimento num sistema económico internacional aberto que promova oportunidades e prosperidade; [3] Respeito pelos valores universais no país e em todo o mundo; e [4] Uma ordem internacional promovida pela liderança dos EUA que promove a paz, a segurança e as oportunidades através de uma cooperação mais forte para enfrentar os desafios globais (NSS, 2010, p. 7, tradução própria).⁶⁶

Sendo assim, o engajamento no Oriente Médio quando não há grandes poderes em potencial em ascensão na região seria um exemplo claro de uma grande estratégia maximalista, que nesse caso poderia ser vista como uma herança de engajamento das administrações passadas. Ademais, a NSS de 2010 não acata a visão estratégica dos teóricos da restrição quanto ao cenário internacional. Para a administração Obama, como para todas as últimas, os EUA estão longe de serem ultrapassados em termos de poder econômico e militar por outra potência que busque alterar o status quo. Então, nada justificaria a intervenção militar na região.

A partir disso, poderia haver base para se argumentar em favor da alocação da NSS de 2010 no espectro da hegemonia liberal, pela defesa da democracia e de

⁶⁶ O texto na língua original é: “The security of the United States, its citizens, and U.S. allies and partners; A strong, innovative, and growing U.S. economy in an open international economic system that promotes opportunity and prosperity; Respect for universal values at home and around the world; and An international order advanced by U.S. leadership that promotes peace, security, and opportunity through stronger cooperation to meet global challenges”.

instituições baseadas no internacionalismo americano, como o estado de direito e a defesa de liberdades individuais. Porém, constata-se que esta defesa se dá por motivos estratégicos e em regiões estratégicas, mais condizentes com uma grande estratégia pautada na teoria realista, como o engajamento profundo. Diz-se motivos estratégicos por haver menção à necessidade de manutenção do fluxo livre de petróleo e gás, que justificam a escolha por fortalecer a democracia, posto que seria a melhor opção para assegurar o gerenciamento do ambiente de maneira mais eficaz, uma vez que incorporar Estados à ordem internacional em tese os pacificaria.

Em contraposição, quando mencionado, em uma seção relativamente menor do documento, a necessidade de intervenção militar em regiões não-estratégicas, a abordagem assume um caráter *offshore*, com mais engajamento diplomático que militar e menções à ação militar junto das forças internacionais e em conformidade com instituições internacionais, conforme destaca-se a seguir:

Nenhuma nação pode ou deve assumir o fardo da gestão ou da resolução dos conflitos armados mundiais. Para tanto, daremos ênfase renovada à dissuasão e à prevenção através da mobilização de ação diplomática, e utilizaremos a assistência ao desenvolvimento e ao setor de segurança para reforçar a capacidade das nações em risco e reduzir o apelo do extremismo violento. Mas quando forem necessárias forças internacionais para responder às ameaças e manter a paz, trabalharemos com os parceiros internacionais para garantir que estejam prontos, capazes e dispostos. Continuaremos a obter apoio noutros países para contribuir para a sustentação de operações globais de paz e estabilidade, através de organizações regionais e de manutenção da paz da ONU, como a OTAN e a União Africana (NSS, 2010, p. 48, tradução própria)⁶⁷.

Isso não significa dizer que a administração Obama abandona a proteção da democracia em escala global, mesmo porque, no documento, existe uma racionalização de que a perseguição de valores nacionais e valores democráticos estariam atrelados à segurança nacional, configurando um dos motivos pelos quais o país cresceu tanto (NSS, 2010, p. 35). Além disso, Estados cujos valores condizem com internacionalmente disseminados valores americanos seriam mais favoráveis ao

⁶⁷ O texto na língua original é: “No single nation can or should shoulder the burden for managing or resolving the world’s armed conflicts. To this end, we will place renewed emphasis on deterrence and prevention by mobilizing diplomatic action, and use development and security sector assistance to build the capacity of at-risk nations and reduce the appeal of violent extremism. But when international forces are needed to respond to threats and keep the peace, we will work with international partners to ensure they are ready, able, and willing. We will continue to build support in other countries to contribute to sustaining global peace and stability operations, through U.N. peacekeeping and regional organizations, such as NATO and the African Union”.

país (NSS, 2010, p.35) e, conseqüentemente, à sua liderança. Assim, mesmo em instâncias onde se poderia enxergar a proposição da hegemonia liberal de engajamento por motivos não só estratégicos, mas também morais, vê-se que isso não se justifica – o engajamento (em regiões e questões não-estratégicas) é sempre pensado a partir da via não-militar, sem engajamento de tropas, “liderando pelo exemplo”.

Essa postura condiz com uma grande estratégia suficientemente intervencionista, para garantir o domínio nas relações em âmbito regional, mas também informada pelo interesse estratégico, buscando evitar a superextensão e a associação da liderança americana à sua postura militar (NSS, 2010, p. 18). Por isso, as políticas de engajamento pensadas vão no sentido de uma abordagem “compreensiva” baseada no interesse mútuo e no respeito mútuo. Isso resulta em mais foco na diplomacia como mecanismo de resolução de contendas: “nossos diplomatas são a primeira linha do engajamento” (NSS, 2010, p. 14, tradução própria)⁶⁸. Também alimenta um foco nas iniciativas de cooperação internacional, principalmente no âmbito da cooperação para o desenvolvimento, com o objetivo de equilibrar e integrar outros aspectos do poder americano na estratégia, construindo a dita “renovação” da liderança também pelo mecanismo de alavancagem descrito na grande estratégia de engajamento profundo, posto que, conforme explica o relatório, o isolamento reduziria a capacidade de moldar resultados no jogo político internacional (NSS, 2010, p. 11).

Assim, abstêm-se de engajamento militar fora das regiões estratégicas, porém confirmam a liderança por outros mecanismos de ação internacional – além da alavancagem, a cooperação institucional (sabendo que tais instituições possuem forte influência estadunidense), as garantias de segurança para com aliados e a dissuasão estendida. Nessa abordagem, boa parte das questões globais não-vitais, como crises humanitárias e ambientais, segurança alimentar, entre outras questões transnacionais são tratadas pela via da cooperação institucional multilateral ou da cooperação bilateral com aliados e parceiros estratégicos (NSS, 2010, pp. 47-50).

⁶⁸ No original: “Our diplomats are the first line of engagement (...)”.

O engajamento via cooperação institucional fortalece a ordem econômica liberal, essencial para a prosperidade econômica do país, uma das bases do poder americano. Como já discutido nas NSS anteriores, a proteção do ambiente ideal para o desenvolvimento da indústria e expansão financeira dos EUA continua como interesse estratégico importante. A administração Obama aborda a prosperidade do país primeiro pela via da construção de capacidades internas, prometendo investimento em educação, pesquisa e desenvolvimento (P&D) e na inovação tecnológica, além de estimular inovação na área energética, buscando fontes de energias renováveis e limpas. A proposta se deu pelo entendimento de uma necessidade de maior autonomia nesses setores, onde se percebeu que os EUA poderiam estar perdendo a liderança. Conforme o registro:

Para permitir que cada americano aproveite a oportunidade da qual depende a nossa prosperidade, devemos construir uma base mais sólida para o crescimento econômico. Essa base deve incluir o acesso a uma educação completa e competitiva para todos os americanos; uma transformação na forma como produzimos e utilizamos energia, para reduzirmos a nossa dependência dos combustíveis fósseis e liderarmos o mundo na criação de novos empregos e indústria; acesso a cuidados de saúde de qualidade e acessíveis, para que o nosso povo, as empresas e o governo não sejam limitados pelo aumento dos custos; e a gestão responsável do nosso orçamento federal para que possamos equilibrar as nossas prioridades e não sermos sobrecarregados por dívidas (NSS, 2010, p. 28, tradução própria).⁶⁹

Há uma clara racionalização de que a construção de capacidades internas deveria vir primeiro, para “gastar os dólares do contribuinte sabiamente” (NSS, 2010, p. 34). Essa era a época da crise financeira iniciada com a falência do banco Lehman Brothers, que gerou uma preocupação grande com o orçamento nacional e com a estabilidade política interna. Assim, ficam para o segundo plano as ações de transformação do sistema internacional em um que fosse composto por democracias, para entrar em foco as ações que reforçam e modernizam a posição de poder do país (*“nation building at home”*). O investimento em P&D e tecnologia, por exemplo, melhora a capacidade de defesa contra ataques dos mais diversos possíveis, e a

⁶⁹ O texto na língua original é: “To allow each American to pursue the opportunity upon which our prosperity depends, we must build a stronger foundation for economic growth. That foundation must include access to a complete and competitive education for every American; a transformation of the way that we produce and use energy, so that we reduce our dependence on fossil fuels and lead the world in creating new jobs and industry; access to quality, affordable health care so our people, businesses, and government are not constrained by rising costs; and the responsible management of our Federal budget so that we balance our priorities and are not burdened by debt”.

iniciativa de diversificar a matriz energética visa produzir a independência estratégica do Oriente Médio.

Assim, tendo eliminado a possibilidade de categorizar a NSS de 2010 no espectro seletivo das grandes estratégias, poder-se-ia identificar um passo na direção da estratégia de engajamento profundo, que possui capacidade de abarcar tanto o caráter restritivo e pragmático da NSS de 2010 quanto o seu compromisso com a narrativa da “nação indispensável”, em que os EUA tomam para si o papel de mantenedor da ordem internacional. É possível argumentar que, sentindo que o eleitorado americano não estava tão a favor da atuação muito engajada que os EUA vinham empenhando no sistema internacional nas administrações anteriores, o governo Obama tentou buscar meios para minimizar os impactos da política externa na população americana exercendo uma liderança internacional de menor impacto. Ainda assim, baseou-se nos mecanismos-chave dessa grande estratégia: a dissuasão, a cooperação favorável, os compromissos de segurança com aliados e a alavancagem proporcionada por tais alianças para efetivamente diminuir a presença militar efetiva do país sem aderir à estratégia de restrição.

3.5 Donald Trump e a retomada do nacionalismo americano

Donald John Trump era um magnata do setor imobiliário de Nova Iorque e uma personalidade televisiva antes de iniciar sua carreira política, em 2015, quando anunciou sua candidatura à presidência da federação pelo Partido Republicano. Sua ascensão à presidência dos Estados Unidos, alcançada empregando um estilo populista alinhado a movimentos conservadores, foi uma questão controversa na história política americana contemporânea. Inicialmente, o candidato foi subestimado, mas ganhou impulso significativo nas primárias republicanas, garantindo a indicação em julho de 2016. O apoio à sua campanha se provou frutífero para o partido, pois Trump ganhou a eleição contra a candidata democrata Hilary Clinton com 306 votos no Colégio Eleitoral.

A campanha da administração Trump se concentrou em questões de imigração, políticas comerciais e na ideia de retorno de um nacionalismo estadunidense, refletido nos slogans “América em primeiro lugar” e “Tornar a América grandiosa de novo”. A

NSS da administração confirma essa narrativa, consagrando a política externa mais nacionalista do período escolhido para o recorte da pesquisa. Assim aparece no texto do relatório:

Colocar a América em primeiro lugar é o dever do nosso governo e a base para a liderança dos EUA no mundo (...).

Temos orgulho das nossas raízes e honramos a sabedoria do passado. Estamos empenhados em proteger os direitos e a dignidade de cada cidadão. E somos uma nação de leis, porque o Estado de direito é o escudo que protege o indivíduo da corrupção governamental e do abuso de poder, permite que as famílias vivam sem medo e permite que os mercados prosperem.

Os nossos princípios fundadores fizeram dos Estados Unidos da América uma das maiores forças para o bem da história. Mas também estamos conscientes de que devemos proteger e desenvolver as nossas realizações, sempre conscientes do fato de que os interesses do povo americano constituem a nossa verdadeira Estrela do Norte (NSS, 2017, p. 1, tradução própria).⁷⁰

Tais colocações dialogam com uma percepção de ameaças aos princípios fundadores e valores estadunidenses tradicionais, em questão por conta do aumento da relevância de movimentos conservadores e nacionalistas. No caso, a abordagem para a ideia de ameaça relacionou-se muito com o discurso sobre a valorização de princípios americanos tradicionais, criando a dicotomia: de um lado, os EUA, uma nação regida por valores que, na visão da administração, são reconhecidamente responsáveis pela boa gestão da ordem internacional pós-1945; e do outro, aqueles marginalizados à essa ordem – os excluídos por vontade própria, como os Estados-pária e os grupos terroristas, e os excluídos pelas falhas do sistema, como os refugiados e imigrantes ilegais.

Contando as unidades de registro, as maiores ameaças do período são: o terrorismo internacional; a China e a Rússia; os Estados-párias Irã e RPDC; as

⁷⁰ O texto na língua original é: "Putting America first is the duty of our government and the foundation for U.S. leadership in the world (...).

We are proud of our roots and honor the wisdom of the past. We are committed to protecting the rights and dignity of every citizen. And we are a nation of laws, because the rule of law is the shield that protects the individual from government corruption and abuse of power, allows families to live without fear, and permits markets to thrive.

Our founding principles have made the United States of America among the greatest forces for good in history. But we are also aware that we must protect and build upon our accomplishments, always conscious of the fact that the interests of the American people constitute our true North Star."

ameaças ao espaço cibernético; os fluxos migratórios; OCTs; e outros, como pandemias e mudanças climáticas. Assim, pode-se perceber o retorno da competição entre potências ao cerne das questões de segurança, principalmente se levado em consideração a maior consolidação do poder chinês no sistema internacional, e também a manutenção das preocupações anteriores com os terroristas, com os Estados párias que os financiam e com a proliferação de ADMs e tecnologias associadas por esses atores.

Esse quadro de ameaças e a contraposição moral a que essa NSS adere poderia abrir espaço para uma política externa de transformação e construção de regimes democráticos no exterior, o que denunciaria uma grande estratégia liberal, porém, isso não se concretizou. A administração Trump anuncia que seus propósitos são guiados por um “realismo de princípios”, em que “realismo” parece fazer referência ao pragmatismo político e os “princípios” não são vistos como ideológicos, mas como naturalmente benéficos para a ordem internacional, conforme o registro a seguir:

É uma estratégia de realismo de princípios, guiada pelos resultados, não pela ideologia. É baseada na visão de que a paz, a segurança e prosperidade depende de nações forte, soberanas, que respeitam seus cidadãos em casa e cooperam para avançar a paz no exterior. E está enraizada na percepção de que os princípios americanos são uma força duradoura para o bem no mundo (NSS, 2017, p. 1, tradução própria).

Assim, em vez de concordar com a ideia de que os EUA deveriam ser um *Leviatã*, como uma estrutura fomentadora de ordem no sistema internacional, a administração parece atender às expectativas do engajamento profundo, desenhando para si um papel menos idealista, mais pautado no jogo político em um tabuleiro realista.

A ideia de trazer a grandeza de volta para o país autointitulado o líder do mundo livre trazia também a promessa de construir uma política externa voltada para a defesa de interesses americanos, o que, na concepção da administração, passava pelo desengajamento de diversas regiões pautado na capacidade defensiva das nações aliadas e na capacidade dos EUA de arcar com os custos de sua presença no mundo. Por isso, a iniciativa de colocar os Estados Unidos em primeiro lugar segue a ideia de que o país vem arcando com os custos da manutenção da estabilidade do sistema internacional sozinho, e que os aliados podem e devem contribuir mais para a própria segurança e conseqüente segurança do líder do sistema (NSS, 2017).

A proposta de Trump vai no sentido de rejeitar um “falso globalismo”, muito associado às políticas do Partido Democrata. Tais políticas teriam criado a possibilidade de ascensão de Estados caronistas e estariam promovendo a degradação das condições de vida na sociedade americana, uma vez que os investimentos estavam sendo deslocados para esses esforços (NSS, 2017). Em 2017 o governo se comprometeu com uma visão sobre o interesse nacional mais restrita. São eles: (1) a segurança da nação e de seu modo de vida; (2) a prosperidade econômica americana; (3) a preservação da paz pela força; (4) o avanço da influência americana.

Sendo assim, na NSS não se faz muita menção à ajuda ou assistência para a construção de democracias ou transformação de regimes autoritários. No entanto, a promoção de uma ordem internacional democrática não perdeu a importância. A abordagem da questão apenas muda, com o governo retirando-se de uma posição de provedor de bem-estar do sistema, o que pode ser considerada uma visão mais wilsoniana da política externa, para outra posição, de hegemom compromissado com a liderança pela relação custo-benefício sobre o desengajamento. No relatório, segue:

Aprendemos a difícil lição de que quando a América não lidera, atores malignos preenchem o vazio, para a desvantagem dos Estados Unidos. Contudo, quando a América lidera, a partir de uma posição de força e confiança e de acordo com os nossos interesses e valores, todos se beneficiam (NSS, 2017, p. 3, tradução própria).⁷¹

Observa-se que se mantém o entendimento da posição de poder dos EUA como única superpotência do sistema internacional, assim como se mantém o objetivo de proteção do status quo, de modo a garantir a segurança nacional pela capacidade de gerenciamento do ambiente estratégico internacional. Em 2017, o governo se comprometeu menos com a paz democrática, voltando as iniciativas de cooperação internacional para políticas no campo da segurança e da economia.

Nesse sentido, valoriza-se também a abertura comercial e o tipo de relações econômicas que os EUA conseguiram instituir através de sua defesa do neoliberalismo, uma das forças que consolidou o poder americano. Para promover a

⁷¹ O texto da língua original é: “We learned the difficult lesson that when America does not lead, malign actors fill the void to the disadvantage of the United States. When America does lead, however, from a position of strength and confidence and in accordance with our interests and values, all benefit”.

prosperidade do país, citada na NSS como um dos interesses nacionais e um dos pilares da segurança nacional, o governo entendeu que seria preciso renovar a confiança no modelo econômico americano, posto à prova pela crise de 2008 e a as políticas de regulação comercial que atrapalharam o investimento e empreendedorismo no país (NSS, 2017, p. 17). Tudo isso teria gerado uma estagnação da economia americana, que precisaria ser reconstruída através do manejo político dentro das instituições comerciais e financeiras internacionais. O sistema econômico deveria ser reajustado para melhor servir aos interesses daquela potência que o assegura (NSS, 2017, p. 17-18).

Com isso, se estabelece também a importância dos aliados, posto que a ordem internacional liberal, que favorece o interesse nacional dos Estados Unidos, só se constitui à medida que os Estados mais poderosos do sistema aderem a ela, acatando o direcionamento do líder. Assim, o compromisso econômico e de segurança com esses Estados estaria mantido, sendo ele uma das bases da projeção de poder americano, mas seria feito de maneira pragmática, centrada, primeiramente, nos objetivos estratégicos dos Estados Unidos, pois a estratégia dessa administração foi a de tirar melhor proveito da posição que os EUA ocupam enquanto reduzem os custos relativos dessa empreitada.

No âmbito da cooperação econômica, por exemplo, fala-se em promoção da integração econômica regional e o investimento em programas de abertura comercial como forma de fortalecer as democracias emergentes, fala-se na formação de acordos de integração econômica e securitária de caráter bilateral com países que respeitam os princípios econômicos dos EUA, na prevenção da formação de blocos regionais multilaterais e fala-se em mudar o *mindset* da diplomacia americana para um ambiente internacional competitivo. Os EUA deveriam manter a liderança nessas relações não como provedor de bens públicos, mas para a proteção da integridade econômica do país, conforme explicita o trecho a seguir:

Manter o papel central da América nos fóruns financeiros internacionais aumenta a nossa segurança e prosperidade, expandindo uma comunidade de economias de mercado livre, defendendo contra ameaças de economias

lideradas pelo Estado e protegendo os EUA e a economia internacional contra abusos por parte de atores ilícitos (NSS, 2017, p. 40, tradução própria).⁷²

No âmbito da cooperação de segurança, assegura-se os compromissos de segurança com a ressalva de haver maior participação dos aliados, visando evitar o caronismo e incorporando medidas de segurança cibernética, como o aumento do compartilhamento de informações. A administração promete manter a presença avançada no Indo-Pacífico, trabalhando com aliados como o Japão e a RDC para manter a estabilidade regional; promete cumprir com as obrigações com a OTAN e os aliados europeus, esperando deles maior compartilhamento do ônus da liderança; e promete manter presença militar no Oriente Médio para proteger os EUA e aliados do terrorismo internacional. Isso pode ser observado nas unidades de registro a seguir:

[Indo-Pacífico]

Manteremos uma presença militar avançada capaz de dissuadir e, se necessário, derrotar qualquer adversário. Fortaleceremos as nossas relações militares de longa data e encorajaremos o desenvolvimento de uma forte rede de defesa com os nossos aliados e parceiros. (...) Expandiremos a nossa cooperação em defesa e segurança com a Índia, um importante parceiro de defesa dos Estados Unidos, e apoiaremos as relações crescentes da Índia em toda a região. Reenergizaremos as nossas alianças com as Filipinas e a Tailândia e reforçaremos as nossas parcerias com Singapura, Vietnã, Indonésia, Malásia e outros para ajudá-los a se tornarem parceiros marítimos cooperativos (NSS, 2017, p. 47, tradução própria).⁷³

[Europa]

Os Estados Unidos cumprem as suas responsabilidades de defesa e esperam que outros façam o mesmo. Esperamos que os nossos aliados europeus aumentem as despesas com a defesa para 2% do produto interno bruto até 2024, com 20% destas despesas dedicadas ao aumento das capacidades militares. No flanco oriental da OTAN continuaremos a reforçar a dissuasão e a defesa e a catalisar os esforços dos aliados e parceiros da linha da frente para melhor se defenderem. Trabalharemos com a OTAN para melhorar as suas capacidades integradas de defesa aérea e antimísseis para combater as ameaças existentes e projetadas de mísseis balísticos e de

⁷² O texto da língua original é: "Maintaining America's central role in international financial forums enhances our security and prosperity by expanding a community of free market economies, defending against threats from state-led economies, and protecting the U.S. and international economy from abuse by illicit actors".

⁷³ O texto da língua original é: "We will maintain a forward military presence capable of deterring and, if necessary, defeating any adversary. We will strengthen our long-standing military relationships and encourage the development of a strong defense network with our allies and partners. (...) We will expand our defense and security cooperation with India, a Major Defense Partner of the United States, and support India's growing relationships throughout the region. We will re-energize our alliances with the Philippines and Thailand and strengthen our partnerships with Singapore, Vietnam, Indonesia, Malaysia, and others to help them become cooperative maritime partners."

cruzeiro, especialmente do Irão. Aumentaremos a cooperação no combate ao terrorismo e na cibersegurança (NSS, 2017, p. 47, tradução própria).⁷⁴

[Oriente Médio]

Continuamos empenhados em ajudar os nossos parceiros a alcançar uma região estável e próspera, nomeadamente através de um Conselho de Cooperação do Golfo forte e integrado. Reforçaremos a nossa parceria estratégica a longo prazo com o Iraque como Estado independente (NSS, 2017, p. 48, tradução própria).⁷⁵

Manteremos a presença militar americana necessária na região para proteger os Estados Unidos e os nossos aliados de ataques terroristas e preservar um equilíbrio de poder regional favorável. Ajudaremos os parceiros regionais a reforçar as suas instituições e capacidades, incluindo na aplicação da lei, para conduzir esforços de contraterrorismo e de contrainsurgência (NSS, 2017, p. 49, tradução própria).⁷⁶

Em contrapartida, em se tratando de Hemisfério Ocidental e África, o engajamento já não segue com presença avançada, em vez disso, o foco é na construção de capacidades locais que ajudariam os atores locais e poderes regionais a lidar com ameaças mundiais como o terrorismo e outras organizações criminosas transnacionais. Essas medidas marcam características do engajamento profundo, posto que todas são pautadas na cooperação institucionalizada e no gerenciamento do ambiente externo a partir delas, sem o comprometimento de recursos em uma estratégia de defesa avançada e sem o deslocamento da atenção para regiões não-essenciais. Assim, mantém-se o engajamento efetivo apenas onde o engajamento profundo preconiza: Oriente Médio, Europa e Leste Asiático, adicionando a Índia na jogada pelo potencial de ascensão de poder do Estado indiano.

⁷⁴ No original: "The United States fulfills our defense responsibilities and expects others to do the same. We expect our European allies to increase defense spending to 2 percent of gross domestic product by 2024, with 20 percent of this spending devoted to increasing military capabilities. On NATO's eastern flank we will continue to strengthen deterrence and defense, and catalyze frontline allies and partners' efforts to better defend themselves. We will work with NATO to improve its integrated air and missile defense capabilities to counter existing and projected ballistic and cruise missile threats, particularly from Iran. We will increase counterterrorism and cybersecurity cooperation".

⁷⁵ No original: "We remain committed to helping our partners achieve a stable and prosperous region, including through a strong and integrated Gulf Cooperation Council. We will strengthen our long-term strategic partnership with Iraq as an independent state".

⁷⁶ O texto da língua original é: "We will retain the necessary American military presence in the region to protect the United States and our allies from terrorist attacks and preserve a favorable regional balance of power. We will assist regional partners in strengthening their institutions and capabilities, including in law enforcement, to conduct counterterrorism and counterinsurgency efforts."

Analisando a postura militar no geral, a NSS se comprometeu com o aumento, e a modernização das forças de defesa, dada a renovação da competição de alto nível com a consolidação da China como grande poder na Eurásia e o desenvolvimento de novos *modus operandi* para as ameaças na nova era digital. Reconhece-se que as melhorias devem vir juntas da construção de uma defesa “em camadas”, seja contra mísseis ou ciberataques. Para além disso, nota-se que pouco se discutiu sobre o controle de ADMs, salvo quando associadas a grupos terroristas ou Estados párias, o que poderia indicar menor relevância da contraproliferação na grande estratégia da administração. O relatório indica apenas a manutenção da capacidade de dissuadir e vencer ataques ao território nacional e de aliados, não fala em políticas de redução da dependência desse tipo de armamento.

Novamente, a estratégia nacional se afasta do engajamento seletivo. A administração Trump não demonstrou ter a intenção de aderir à independência estratégica ou ao balanceamento *offshore*, apesar de ter uma tendência de engajamento mais restritiva. Portanto, também não se encaixa nas disposições da hegemonia liberal, posto que não busca um engajamento que poderia levar à superextensão. Assim, fica melhor localizada junto à grande estratégia de engajamento profundo, como se constatou na maioria das NSS estudadas.

3.7 A grande estratégia americana no pós-Guerra Fria

A hipótese inicial da pesquisa tinha como objetivo considerar todas as administrações do período dentro do espectro da hegemonia liberal. A ideia era que, fossem democratas ou republicanos, prevaleceria no governo a perspectiva de manter o internacionalismo liberal do século XX, mesmo após a mudança estrutural que ocorreu no sistema internacional com o fim da URSS, assegurando a posição de líder por meio do intervencionismo militar, especialmente o direcionado para esforços de transformação de regimes ao redor do mundo. Nesse raciocínio, a administração Trump, com sua política externa nacionalista e de interesses nacionais restritivos, seria uma ruptura na tendência expansiva da política exterior do país.

Contudo, contrariando as expectativas iniciais, a análise de conteúdo aponta para a predominância de uma visão estratégica com interesses e objetivos mais

restritos que os preconizados pela hegemonia liberal. Relembrando a Tabela 3 do capítulo 2, os interesses nacionais das grandes estratégias consideradas seriam:

Engajamento Seletivo:	Engajamento Profundo:	Hegemonia Liberal:
• Manter a hegemonia regional no Hemisfério Ocidental; • Evitar o surgimento de hegemonias regionais em sistemas multilaterais desequilibrados; • Sustentar a ordem econômica liberal.	• Gerenciar o ambiente externo para atender às demandas de segurança americanas • Sustentar e expandir a ordem econômica liberal; • Sustentar a cooperação institucionalizada em termos favoráveis.	• Sustentar e expandir a ordem econômica liberal e as instituições construídas com liderança americana; • Sustentar e expandir a comunidade de Estados que compartilham de seus valores morais e princípios liberais; • Fortalecer democracias existentes e apoiar o desenvolvimento de novas democracias ao redor do mundo; • Contestar violações aos direitos universais ao redor do mundo e contrapor regimes autoritários e que não respeitam a ordem internacional baseada em regras.

A hegemonia liberal se destaca entre as outras grandes estratégias pela preocupação com a sustentação e expansão de características morais e éticas relacionadas à visão de mundo que informa esta grande estratégia. Significa dizer que adere ao paradigma de política externa idealista, trazendo uma mentalidade cruzadista ou um espírito missionário para as ações governamentais no âmbito internacional, uma vez que a prática dessa grande estratégia deveria refletir a ideia de que tais princípios morais e éticos são universais e bons em essência.

Ficou estabelecido na argumentação do capítulo 2 que os relatórios de estratégia de segurança nacional dos EUA representam uma ação governamental na medida em que servem ao propósito de informar aos indivíduos e entidades interessadas a nível doméstico e internacional sobre as escolhas estratégicas para a defesa do Estado, estabelecendo uma identidade para o Estado sob aquele governo. É, portanto, uma política voltada para a construção de narrativas oficiais de política externa, podendo ser interpretada como uma promissória do comportamento do Estado com relação aos gastos públicos e em suas relações exteriores. Posto isso, esta pesquisa não pretende gerar relação de causalidade entre grande estratégia e política de defesa nacional. Não há como esperar identificação total de uma grande estratégia teoricamente definida, que parte de abstrações necessárias a qualquer generalização teórica, com as promessas de política internacional de um governo, que responde a pessoas, demandas e disponibilidades reais.

Sendo assim, refletindo sobre as categorias de análise estabelecidas na Tabela 2 do capítulo 2, observou-se essa narrativa de haver a necessidade de manter ou expandir políticas que visassem a construção, consolidação e/ou manutenção da democracia liberal em diversas áreas do globo, tendendo, em condições ideais, à homogeneização do sistema internacional sob o regime liberal-democrático, apenas em duas NSS: a de 1994, de Bill Clinton, e a de 2002, de George W. Bush.

Nessas duas NSS, a perspectiva de ação governamental era expansiva e condizia com o momento histórico: ainda antes da crise financeira e ainda vivendo sob a mentalidade positiva que trouxe o fim da União Soviética, os EUA adotaram uma postura que mais se parece com o Leviatã liberal de G. John Ikenberry (2011): é o Estado provedor de bens públicos, resolvidor de conflitos, promotor das liberdades individuais (características que parecem muito com as de um Estado de bem-estar social no âmbito doméstico) em um sistema internacional de caráter hierárquico. Assim, a perspectiva de intervenção massiva em todas as regiões seria em prol da concretização dessa imagem de Estado e dos objetivos estratégicos desse leviatã internacional. Para tanto, é necessária uma comunidade de Estados que acatem a essa ordem, por isso o ímpeto de corrigir os regimes políticos domésticos de outras nações.

Em contrapartida, nas outras três NSS analisadas – a de George H. W. Bush, de 1990, a de Barack Obama, de 2010 e a de Donald Trump, de 2017 – observou-se convergência no sentido da adoção de estratégias de segurança nacional cujos elementos constitutivos são mais bem refletidos na grande estratégia de engajamento profundo de Brooks e Wohlforth (2016). Apesar da distância entre as administrações no cenário político nacional, todas assumiram uma narrativa sobre a segurança nacional pautada no interesse nacional vital, diante das práticas de um sistema internacional considerado anárquico e regido pela balança de poder. Vale notar que não é que essas NSS abandonem os princípios e valores liberais, posto que estes têm a ver com a tradição filosófica do país em perspectiva de longa duração, apenas os subjugam aos três interesses nacionais descritos pelo engajamento seletivo. Nesse sentido, adotam uma perspectiva que atende às expectativas do realismo maximalista desses autores, reduzindo o papel da transformação de regimes e da defesa irrefreada dos direitos universais por meio de intervenção militar.

Nessas três NSS, observou-se uma narrativa excepcionalista: os EUA foram percebidos em uma posição de poder militar e econômico muito superior às outras

potências do sistema internacional, caracterizando sua unipolaridade. No entanto, desta posição de poder não emergiu uma necessidade de popular o sistema de democracias liberais; em vez disso, as administrações buscaram “liderar pelo exemplo” de maneira geral, o que pautou um apoio à democracia mais voltado às medidas que podem ser realizadas *offshore*, isto é, sem presença avançada.

Ressalva-se apenas que, como são administrações diferentes, que respondem a cenários domésticos e eleitorados diferentes, há certo grau de variação na formalização dessas tendências. A administração Trump foi bem mais alinhada aos princípios conservadores e nacionalistas que a administração H. W. Bush, apesar de ambas serem republicanas, e a administração Obama apresentou um discurso com muitos aspectos relacionados a uma visão internacionalista. Por isso, preza-se pela imagem de um espectro grande estratégico, onde as administrações possam ser avaliadas mais precisamente conforme suas tendências comportamentais, porém afastando-se do julgamento de causalidade. Sendo assim, a disposição das NSS no espectro teórico se parece com a Figura 2, abaixo reproduzida:

Figura 3: Localização das NSS no espectro de grandes estratégias



Fonte: elaboração própria.

Como mostra a figura, não se observou maioria no cumprimento das expectativas de uma grande estratégia de engajamento seletivo. Conforme explicado, todas as NSS reconhecem o sistema internacional sob a unipolaridade e pretendem mantê-lo desse jeito, com pouca adaptação para a transição à multipolaridade. Para configurar uma grande estratégia de engajamento seletivo, a NSS deveria refletir a intenção buscar a independência estratégica e o balanceamento *offshore*, assumindo a posição menos engajada possível em questões internacionais. Embora a restrição da ação internacional tenha sido discutida nas NSS e a perspectiva de impedimento de ascensão de hegemonias regionais tenha sido perseguida pela maioria delas, a reflexão da teoria na realidade limita-se a isso. Mesmo a NSS de Donald Trump, cuja análise das categorias indicou ser a mais restritiva de todas (possivelmente por seu

caráter nacionalista) ainda percebe que a presença avançada é parte do mecanismo de garantia de segurança para aliados que forma a base do poder nacional.

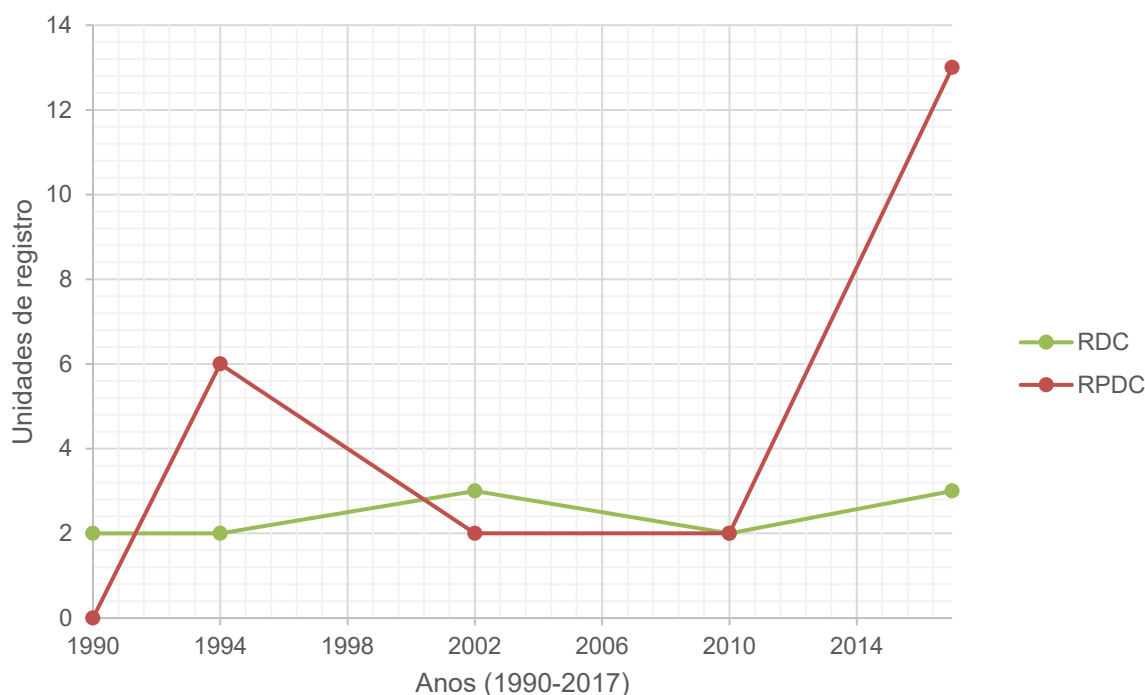
Dessa forma, estabeleceu-se nesta dissertação que a grande estratégia americana no período pós-Guerra Fria flutuou entre perspectivas de engajamento efetivo, variando em seu nível de comprometimento com a promoção da democracia no exterior e a defesa dos direitos humanos. Reforça-se, todavia, a ideia de que este espectro funciona com as concessões feitas no primeiro capítulo no esforço de criar uma generalização para o conceito de grande estratégia e seu uso, sendo necessário, para discussões posteriores, a avaliação de outros aspectos da política de defesa dessas administrações.

3.8 A península coreana na grande estratégia dos EUA do pós Guerra Fria

Tendo determinado a posição aproximada das NSS no espectro de grandes estratégias teoricamente estabelecidas, resta agora contrastar tal resultado com a perspectiva de engajamento com a península coreana.

A hipótese inicial era de que seria possível observar uma crescente importância da região ao longo dos anos, denotada pela quantidade de menções à RDC e RPDC ou pelo relevo que a questão tomasse na NSS. Essa segunda hipótese estava alinhada com a primeira, de que a grande estratégia para o período seria a de hegemonia liberal, o que caracterizaria fortes relações com a República da Coreia, aliada tradicional na região que inclusive havia sido escolhida para o favorecimento econômico que fundamentou o processo de desenvolvimento do país. Ademais, esperava-se também que a RPDC tivesse relevância cada vez maior, levando-se em conta o desenvolvimento do programa nuclear do país, que durante os anos do recorte da pesquisa adquiriu ICBMs.

Entretanto, essas hipóteses também não se concretizaram. Após a análise de conteúdo, constatou-se que o interesse na região no pós-Guerra Fria não se conservou em crescente estável, ele flutuou, com as NSS tratando da questão de acordo com o nível de relevância geral que a questão coreana possuía quando a NSS foi lançada. O Gráfico 1, reproduzido a seguir, demonstra o constatado:

Gráfico 1: Contagem de menções à RDC e RPDC

Fonte: elaboração própria com base nos dados das NSS.

Observou-se que a ascensão chinesa não aparece conectada à RPDC enquanto ameaça, uma vez que nas NSS os assuntos *Coreia do Norte* e *China* são tratados sob perspectivas diferentes. Durante o período analisado a RPDC foi entendida como uma ameaça, chegando a ser referida em algumas NSS como um Estado pária ou Estado “fora-da-lei” (*outlier*), ao passo que a China foi inicialmente tratada como uma possível adversária em ascensão e apenas no governo de Donald Trump assumiu maior caráter competitivo, com a NSS dessa administração adotando o termo “revisionista” para definir a atuação chinesa. Não foram abordadas como nações que poderiam formar uma coalisção contra a posição americana, nem como ameaças que poderiam se ajudar em caso de ataque dos EUA ou de aliados. Na verdade, entende-se que as administrações do período consideram a China junto com a Rússia, portanto, operando dentro da lógica do jogo entre grandes potências, o que significaria que o apoio a Pyongyang só viria caso fosse de pouco custo e muita vantagem para os chineses. Assim, China e RPDC não são relacionáveis no âmbito desta pesquisa.

Em retrospectiva: a presença efetiva dos EUA na península iniciou nos anos 1940, quando houve o início da política externa engajada com a Eurásia. Desde então,

os EUA estabeleceram sua presença na República da Coreia gradativamente, chegando à Guerra da Coreia (1950-1953) com grande quantidade de bases e contingente militar estabelecidos no território sul-coreano, ao mesmo tempo em que a República Popular da Coreia consolidou fronteiras contíguas e relações diplomáticas e militares próximas com a URSS e com a China. Nos anos após a Guerra da Coreia, a integração com potências estrangeiras trouxe desenvolvimento e modernização para a península, mantido por acordos de assistência econômica e militar de um lado do paralelo, por parte dos Estados Unidos, e do outro, por parte da China e da União Soviética (Visentini; Pereira; Melchionna, 2015; Kim, 2012).

Quando chegaram os anos 1960, ambas as Coreias estavam consolidadas sobre seus próprios regimes, sem ocupação estrangeira, mas ainda contavam muito com a assistência de seus patronos, cujas agendas de segurança se entrelaçavam com o futuro da península. Nesse momento se instituiu no PTC a ideia Juche, que romperia com isso pela sua intenção de adquirir soberania efetiva através de independência, autodeterminação, autodefesa e autoconfiança, o que poderia explicar a importância dada por Kim Il-sung ao desenvolvimento de uma estratégia nuclear (Visentini; Pereira; Melchionna, 2015; Brittes, 2018).

Na década de 1970, dois movimentos ocorreram: por um lado, a condição dos aliados norte-coreanos se deteriorou – a URSS entrava em colapso econômico e a China buscava maior integração na ordem internacional liberal – resultando na diminuição da assistência prestada ao Partido dos Trabalhadores da Coreia (PTC); por outro, a eleição de Nixon foi marcada pelo descontentamento da população americana com a Guerra do Vietnã, o que, juntamente com a inversão na situação econômica e militar das duas Coreias e a percepção moralmente negativa da população americana sobre o governo militar da RDC, tornava a presença americana cada vez mais injustificada (Seth, 2011).

A partir daí as possibilidades de desenvolvimento econômico independente da RPDC foram exauridas, o que produziria a necessidade de endividamento externo para a obtenção de tecnologia e *know-how* (Cumings, 2005). Já a RDC, mesmo com o choque do petróleo, teve condições de se manter através de uma reforma do sistema financeiro nos moldes do Consenso de Washington e da assistência econômica do Japão, uma economia superavitária na época, orientada pela parceria com o patrono de ambos, os Estados Unidos (Cumings, 2005; Seth, 2011).

Esse foi o cenário do nordeste asiático até os anos 1990, quando se inicia o recorte da dissertação – havia uma Coreia que se concretizava como Estado pária na visão do Ocidente e outra Coreia que galgava posições no sistema internacional pela alta capacidade de crescimento econômico, buscando o título de país desenvolvido. É essa a razão encontrada para a primeira NSS do recorte temporal escolhido não considerar a questão coreana como uma preocupação estratégica que precisa ser mencionada em um documento que declara oficialmente a política de defesa nacional: não havia ali um dilema de segurança relevante o suficiente para endossar um engajamento americano extraordinário. Assim, não havia necessidade de anunciar a política para a região, posto que nesse caso o Estado se manteria *offshore*. Cabe lembrar que no tabuleiro político da região constavam: o Japão, um aliado de porte econômico considerável; a China, uma potência adversária ainda com o destino insondável, mas que buscava se adequar à ordem internacional; e a Rússia, uma antiga potência inimiga em decadência e que também buscava se acertar com a ordem internacional.

Dessa forma, as únicas duas menções registradas no gráfico seguem com essa perspectiva positiva da situação geral do Leste asiático, onde o reforço da aliança com a RDC mais parece uma confirmação nominal, não um comprometimento complexo:

O crescimento fenomenal na Ásia Oriental provavelmente continuará e, no início do próximo século, a produção combinada do Japão, da República da Coreia, da China e de Taiwan poderá exceder a nossa (NSS, 1990, p. 6, tradução própria).⁷⁷

O compromisso de segurança dos EUA com a República da Coreia permanece firme; procuramos uma redução das tensões na Península Coreana e apoiamos plenamente os esforços de Seul para iniciar um diálogo Sul-Norte frutífero (NSS, 1990, p.12, tradução própria).⁷⁸

Ainda que o discurso oficial do Partido dos Trabalhadores da Coreia (PTC) fosse conciliatório tanto com Seul quanto com Washington, a recusa em atender as expectativas ocidentais sobre seu programa nuclear voltou a aumentar as tensões em

⁷⁷ O texto da língua original é: “The phenomenal growth in East Asia will likely continue, and by early in the next century the combined output of Japan, the Republic of Korea, China, and Taiwan may exceed our own”.

⁷⁸ No original: “The U.S. security commitment to the Republic of Korea remains firm; we seek a reduction in tensions on the Korean peninsula and fully endorse Seoul's efforts to open a fruitful South-North dialogue”.

1993, quando, insatisfeitos com as condições do acordo, o PTC anunciou a saída do país do TNP (Cha; Pardo, 2023).

Em 1994, o general Kim Il-sung faleceu e o governo do partido passou para seu filho, Kim Jong-il, mesmo ano em que o governo estadunidense introduziu a ideia de Estado pária na política externa americana. Há um pico de menções à RPDC na NSS daquele ano, relacionando o país com este rótulo por sua insistência em perseguir um programa nuclear abrangente como forma de garantir a sobrevivência do regime. Segundo Cha e Pardo (2023):

O Partido Republicano venceu as eleições de meio de mandato para o Congresso e para o Senado dos EUA em 1994 e bloqueou o financiamento para implementar o acordo-quadro devido a suspeitas de que a Coreia do Norte estava violando os seus compromissos de desnuclearização. A administração Clinton tinha outros 127 caminhos divergentes, prioridades de política interna e externa e não estava disposta a gastar capital político na implementação do acordo (Cha; Pardo, 2023, pp. 126-127, tradução própria).⁷⁹

O Sul, por outro lado, estivera em transição democrática no governo Kim Young-sam, um momento em que o país se voltava para as condenações de militares pertinentes e não havia tanto espaço para as relações com o Norte. Naquele momento, o governo sul-coreano preocupava-se com o próximo passo no desenvolvimento do país: implantar reformas econômicas nos moldes do Consenso de Washington, buscando uma posição na OCDE. Assim, a aliança com os EUA seguiu o entendimento de que a questão coreana, no âmbito da segurança, estava estabilizada.

Reflete-se isso na NSS de 1994, conforme indicam os registros a seguir:

O foco do nosso planejamento para grandes conflitos é dissuadir e, se necessário, combater e derrotar a agressão por parte de potências regionais potencialmente hostis, como Coreia do Norte, Irã ou Iraque (NSS, 1994, p. 7, tradução própria).⁸⁰

⁷⁹ O texto da língua original é: “The Republican Party won the 1994 mid-term US Congress and Senate elections and blocked funding to implement the Agreed Framework due to suspicions that North Korea was in violation of its denuclearization commitments. The Clinton administration had other 127 diverging paths domestic and foreign policy priorities and was not willing to spend political capital on the implementation of the agreement”.

⁸⁰ No original: “The focus of our planning for major theater conflict is on deterring and, if necessary, fighting and defeating aggression by potentially hostile regional powers, such as North Korea, Iran or Iraq”.

Estamos promovendo esforços internacionais para fazer com que a Coreia do Norte cumpra as suas obrigações de não proliferação, incluindo o TNP, as salvaguardas da AIEA e o acordo de desnuclearização Norte-Sul (NSS, 1994, p. 11, tradução própria).⁸¹

Os nossos profundos laços bilaterais com aliados como o Japão, a Coreia do Sul, a Austrália, a Tailândia e as Filipinas, e uma presença militar americana contínua e empenhada servirão de base para o papel de segurança da América na região da Ásia-Pacífico. Atualmente, nossas forças somam um efetivo de quase 100 mil nesta região crítica. Além de desempenharem as funções gerais de desdobramento avançado descritas acima, contribuem para dissuadir a agressão e o aventurismo por parte do regime norte-coreano (NSS, 1994, p. 23, tradução própria).⁸²

Como primeiro pilar da nossa Nova Comunidade do Pacífico, estamos desenvolvendo esforços mais intensos para combater a proliferação de armas de destruição em massa na Península Coreana e no Sul da Ásia. Instituímos novos diálogos regionais sobre toda a gama de desafios de segurança comuns. O nosso objetivo é integrar, e não isolar, os poderes da região e encontrar soluções, sem conflitos, para os contínuos desafios de segurança da região (NSS, 1994, p. 23, tradução própria).⁸³

O nosso forte compromisso com a região e o nosso envolvimento ativo são a base dos nossos esforços para garantir a paz e a estabilidade numa península coreana não nuclear. Estamos preparados para participar em discussões amplas e aprofundadas com a Coreia do Norte para resolver uma variedade de questões, desde que o Norte atue de boa fé e enquanto mantém "congelados" elementos importantes do seu programa nuclear. Mas se a Coreia do Norte prosseguir o desenvolvimento de armas nucleares, faremos o que for necessário, em concerto com aliados e amigos, para garantir a segurança da Coreia do Sul e manter a pressão internacional sobre o regime de Pyongyang. O nosso objetivo a longo prazo continua a ser uma Península Coreana não nuclear e pacificamente reunificada. (NSS, 1994, p. 24, tradução própria).⁸⁴

⁸¹ No original: "We are leading international efforts to bring North Korea into compliance with its nonproliferation obligations, including the NPT, IAEA safeguards, and the North-South denuclearization accord".

⁸² O texto da língua original é: "Our deep bilateral ties with allies such as Japan, South Korea, Australia, Thailand, and the Philippines, and a continued, committed American military presence will serve as a bedrock for America's security role in the Asia-Pacific region. Currently, our forces number nearly 100,000 personnel in this critical region. In addition to performing the general forward deployment functions outlined above, they contribute to deterring aggression and adventurism by the North Korean regime".

⁸³ No original: "As the first pillar of our New Pacific Community, we are pursuing stronger efforts to combat the proliferation of weapons of mass destruction on the Korean peninsula and in South Asia. We have instituted new regional dialogues on the full range of common security challenges. Our goal is to integrate, not isolate the region's powers and to find solutions, short of conflict, to the area's continuing security challenges".

⁸⁴ No original: "Our strong commitment to the region, and our active engagement are the foundation of our efforts to secure peace and stability on a nonnuclear Korean peninsula. We are prepared to engage in broad and thorough discussions with North Korea to resolve a variety of issues, provided

Aqui, a RDC, parceira estratégica, recebe atenção apenas em função da RPDC, relacionada à garantia da dissuasão estendida acordada no Tratado de Defesa Mútua. O foco da administração permanece na região e ainda há muitas tropas ali posicionadas, mas havia a intenção de formar uma coalizão, como se percebe na iniciativa de formar uma “nova comunidade do Pacífico”, buscando incorporar os regimes daquela região à ordem internacional ocidental. Como ainda havia muita crença na unificação das Coreias sob um governo liberal-democrático, principalmente com a instituição de políticas de estrangulamento do regime norte-coreano, o esforço de integração fazia sentido, principalmente se considerado o ímpeto transformador da administração Clinton no cenário internacional, como discutido nas seções anteriores deste capítulo.

Oito anos depois, em 2002, o quadro de ameaças ainda seguia com participação da RPDC e a rede de alianças ainda citava a RDC, entretanto, o governo Bush estivera mais preocupado com o Oriente Médio, com o esforço de contenção ao terrorismo internacional que seguiu aos atentados às torres gêmeas e ao Pentágono. Essa é uma via de explicação para a redução no número de citações para as Coreias. Nesse meio tempo, a RDC passou pela crise financeira do IMF, como ficou conhecida no país, e a RPDC, pela “longa marcha”, como ficaram conhecidos os anos de extrema insegurança alimentar que a população do país teve de enfrentar (Visentini, Pereira; Melchionna, 2015; Cha; Pardo, 2023).

Nos início da década de 2000, tais problemas construíram um cenário de extremos: em uma manobra para garantir a sobrevivência do regime, a política *Songun*⁸⁵ do PTC havia transformado a RPDC em um Estado militar mal equipado e com soldados de baixa resistência, dados os efeitos da falta de comida e das sanções e restrições internacionais; já no Sul, a crise de 1997 foi resolvida com privatizações, liberalização comercial, e desregulação, em detrimento do trabalhador comum, mas

that the North acts in good faith and while it keeps major elements of its nuclear program "frozen." But if North Korea pursues nuclear weapons development, we will do what it takes, in concert with allies and friends, to assure South Korea's security and maintain international pressure on the Pyongyang regime. Our long run objective continues to be a non- nuclear, peacefully reunified Korean Peninsula”.

⁸⁵ *Songun* é a política de priorização da ala militar da sociedade e do Estado norte-coreano, em que se determina que o esforço militar, enquanto repositório supremo do poder nacional, deveria vir em primeiro lugar sempre, inclusive na divisão orçamentária. Tal política foi adotada a partir de 1994, quando Kim Jong-il assumiu o poder do partido.

favorecendo as *chaebols*, o que posteriormente teve o efeito de aumentar o PIB do país (Visentini; Pereira; Melchionna, 2015; Kim, 2012; Cha; Pardo, 2023). Essa foi a época da *Sunshine Policy*⁸⁶ de Kim Dae-jung, que impulsionou o estreitamento das relações Norte-Sul, culminando na Declaração Conjunta Norte-Sul em que ficou acordado que os dois governos trabalhariam para a reunificação pacífica. Também foi uma época marcada pela maior abertura da RPDC, quando Pyongyang estabeleceu alguns acordos com o Ocidente e o Japão (Cha; Pardo, 2023).

Dessa forma, quando o segundo Bush chegou na Casa Branca, a posição de poder entre as Coreias era tão distante que a ameaça do regime norte-coreano poderia ter sido considerada muito inferior se comparada à outras ameaças, como o terrorismo jihadista e a sua rede de apoio. Entretanto, a preocupação com a proliferação nuclear trouxe retorno do termo “*rogue*”, que havia sido abandonado pelo governo Clinton. Na concepção de Bush, os Estados designados párias deveriam ser tratados nos mesmos termos que aos terroristas, conforme indicam os registros abaixo:

Na década de 1990, assistimos ao surgimento de um pequeno número de Estados párias que, embora diferentes em aspectos importantes, partilham uma série de atributos. Esses estados: brutalizam o seu próprio povo e desperdiçam os seus recursos nacionais para ganho pessoal dos governantes; não demonstram respeito pelo direito internacional, ameaçam os seus vizinhos e violam cruelmente os tratados internacionais dos quais são partes; estão determinados a adquirir armas de destruição em massa, juntamente com outras tecnologias militares avançadas, para serem utilizadas como ameaças ou ofensivamente para alcançar os desígnios agressivos destes regimes; patrocinam o terrorismo em todo o mundo; e rejeitam os valores humanos básicos e odeiam os Estados Unidos e tudo o que representamos (NSS, 2002, p. 14, tradução própria).⁸⁷

Na última década, a Coreia do Norte tornou-se o principal fornecedor mundial de mísseis balísticos e testou mísseis cada vez mais capazes, ao mesmo tempo que desenvolvia o seu próprio arsenal de ADM. Outros regimes

⁸⁶ A *Sunshine Policy* ou “política raio de sol” foi implantada na RDC durante o governo de Kim Dae-jung (1998-2003) e tinha como objetivo reconciliar e aumentar as iniciativas de cooperação amigável com a RPDC.

⁸⁷ O texto da língua original é: “In the 1990s we witnessed the emergence of a small number of rogue states that, while different in important ways, share a number of attributes. These states: brutalize their own people and squander their national resources for the personal gain of the rulers; display no regard for international law, threaten their neighbors, and callously violate international treaties to which they are party; are determined to acquire weapons of mass destruction, along with other advanced military technology, to be used as threats or offensively to achieve the aggressive designs of these regimes; sponsor terrorism around the globe; and reject basic human values and hate the United States and everything for which it stands”.

desonestos também procuram armas nucleares, biológicas e químicas. A procura e o comércio global de tais armas por parte destes Estados tornaram-se uma ameaça iminente para todas as nações (NSS, 2002, p. 14, tradução própria).⁸⁸

Assim, o discurso do governo na NSS de 2002 esteve repleto de referências ao desrespeito aos direitos humanos, às leis internacionais, à paz regional, e aos Estados Unidos. Porém, dadas as condições do Norte, a maior preocupação com a questão coreana era mesmo a proliferação nuclear, não a possibilidade de ataque. A RDC entra na NSS primeiro como contraponto ao mau exemplo da RPDC, segundo como aliada no combate ao terrorismo, mas não se desenvolve mais do que isso. Assim aparece no texto do relatório:

Quando vemos processos democráticos tomarem conta entre os nossos amigos em Taiwan ou na República da Coreia, e vemos líderes eleitos substituírem generais na América Latina e em África, vemos exemplos de como os sistemas autoritários podem evoluir, casando a história e as tradições locais com os princípios que todos estimamos (NSS, 2002, p.3, tradução própria).⁸⁹

O Japão e a República da Coreia forneceram níveis de apoio logístico militar sem precedentes nas semanas após o ataque terrorista (NSS, 2002, p. 26, tradução própria).⁹⁰

[Para melhorar as nossas alianças e amizades asiáticas, iremos:] trabalhar com a Coreia do Sul para manter a vigilância em relação ao Norte, enquanto preparamos a nossa aliança para fazer contribuições para a estabilidade mais ampla da região a longo prazo (NSS, 2002, p. 26, tradução própria).⁹¹

Assim, em linha com a concepção grande-estratégica da hegemonia liberal, o discurso da administração para o Leste asiático segue com a valorização do processo de transformação de regimes dos países da região. Contudo, em termos de provisão

⁸⁸ No original: "In the past decade North Korea has become the world's principal purveyor of ballistic missiles, and has tested increasingly capable missiles while developing its own WMD arsenal. Other rogue regimes seek nuclear, biological, and chemical weapons as well. These states' pursuit of, and global trade in, such weapons has become a looming threat to all nations".

⁸⁹ No original: "When we see democratic processes take hold among our friends in Taiwan or in the Republic of Korea, and see elected leaders replace generals in Latin America and Africa, we see examples of how authoritarian systems can evolve, marrying local history and traditions with the principles we all cherish".

⁹⁰ No original: "Japan and the Republic of Korea provided unprecedented levels of military logistical support within weeks of the terrorist attack".

⁹¹ O texto da língua original é: "[To enhance our Asian alliances and friendships, we will:] work with South Korea to maintain vigilance towards the North while preparing our alliance to make contributions to the broader stability of the region over the longer term".

de políticas para a península, prevaleceu o foco estratégico no Oriente Médio engendrado pela Guerra ao Terror.

Em 2010, as condições das Coreias não poderiam ser mais diferentes. Após anos de investimento em P&D e na modernização do sistema educacional e o sucesso da *Hallyu* iniciada no governo Kim Dae-jung e impulsionada pelo governo Lee Myung-bak (2008-2013), o consequente crescimento econômico sul-coreano consolidou o país no grupo dos ricos e no grupo dos aliados do Ocidente (Kim, 2012; Cha; Pardo, 2023). No Norte, reformas econômicas e certo nível de abertura proporcionado pelas zonas econômicas especiais melhoraram um pouco a situação do país, mas, com a morte de Kim Jong-il em 2011, seu sucessor, Kim Jong-un não permitiu maiores aberturas. Kim Jong-un reposicionou o país com sua *byungjin*⁹²: continuou perseguindo o objetivo de adquirir armamento nuclear, buscando balanceamento interno, chegando a realizar um teste em 2006 que inflamou a questão coreana (Brittes, 2018; Cha; Pardo, 2023).

Seguindo a consolidação do poder chinês, o aumento da importância econômica e comercial do Leste asiático e o aumento de tensões com a RPDC, a administração Obama anunciou que faria um “rebalanceamento” para a Ásia-Pacífico que deveria pautar maior engajamento nas questões locais (Clinton, 2011). No entanto, a administração deixou clara sua estratégia de engajamento restrito ao interesse nacional vital, como em uma grande estratégia de engajamento profundo. Na NSS, a RDC aparece como um exemplo de aliança de sucesso que se tornou fundamental na consecução dos objetivos de segurança no Pacífico, conforme os registros a seguir:

Aliados Asiáticos: As nossas alianças com o Japão, a Coreia do Sul, a Austrália, as Filipinas e a Tailândia são a base da segurança na Ásia e a base da prosperidade na região Ásia-Pacífico. Continuaremos a aprofundar e a atualizar estas alianças para refletir o dinamismo da região e as tendências estratégicas do século XXI. O Japão e a Coreia do Sul são líderes cada vez mais importantes na abordagem de questões regionais e globais, bem como na incorporação e promoção dos nossos valores democráticos comuns. Estamos modernizando as nossas relações de segurança com ambos os países para enfrentar a evolução dos desafios de segurança global do século XXI e para refletir o princípio da parceria igualitária com os Estados Unidos e

⁹² A política chamada de *byungjin* referia-se, inicialmente, à estratégia nacional de desenvolvimento simultâneo da economia e do militarismo posta à frente por Kim Il-sung na década de 1960, que posteriormente tomou nova roupagem no governo de seu neto, Kim Jong-un, que mudou o foco para o desenvolvimento simultâneo da economia e do programa nuclear.

para garantir uma base sustentável para a presença militar dos EUA nesses países. Estamos trabalhando em conjunto com os nossos aliados para desenvolver uma agenda de segurança positiva para a região, centrada na segurança regional, no combate à proliferação de armas de destruição em massa, ao terrorismo, às mudanças climáticas, à pirataria internacional, às epidemias e à cibersegurança, ao mesmo tempo que conseguimos crescimento equilibrado e direitos humanos (NSS, 2010, p. 42, tradução própria).⁹³

As nações que compõem o G-20 – da Coreia do Sul à África do Sul, da Arábia Saudita à Argentina – representam pelo menos 80 por cento do produto nacional bruto global, tornando-o um organismo influente na cena mundial (NSS, 2010, p. 44, tradução própria).⁹⁴

O reconhecimento das capacidades dos aliados do Leste asiático condiz com uma estratégia que busca o equilíbrio: as alianças não seriam abandonadas, visto que a administração reforça seu comprometimento pela proposta de políticas de engajamento, porém, tais propostas vêm acompanhadas de reformas para a divisão mais igualitária de responsabilidades de segurança.

A relação com a RPDC aparece novamente conjugada ao objetivo maior de contraproliferação nuclear, ainda que a retórica seja mais branda, assumindo que seria possível acolher Estados pária, agora nomeados “*outliers*”, caso estes seguissem as normas internacionais. Assim seguem os registros:

É por isso que prosseguiremos uma agenda abrangente de não-proliferação e de segurança nuclear, baseada nos direitos e responsabilidades das nações. Estamos reduzindo o nosso arsenal nuclear e a dependência de armas nucleares, garantindo ao mesmo tempo a fiabilidade e a eficácia da nossa dissuasão. Estamos reforçando o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) como base da não-proliferação, ao mesmo tempo que trabalhamos através do TNP para responsabilizar nações como o Irã e a Coreia do Norte

⁹³ Na língua original: “Asian Allies: Our alliances with Japan, South Korea, Australia, the Philippines, and Thailand are the bedrock of security in Asia and a foundation of prosperity in the Asia-Pacific region. We will continue to deepen and update these alliances to reflect the dynamism of the region and strategic trends of the 21st century. Japan and South Korea are increasingly important leaders in addressing regional and global issues, as well as in embodying and promoting our common democratic values. We are modernizing our security relationships with both countries to face evolving 21st century global security challenges and to reflect the principle of equal partnership with the United States and to ensure a sustainable foundation for the U.S. military presence there. We are working together with our allies to develop a positive security agenda for the region, focused on regional security, combating the proliferation of weapons of mass destruction, terrorism, climate change, international piracy, epidemics, and cybersecurity, while achieving balanced growth and human rights”.

⁹⁴ O texto na língua original é: “The nations composing the G-20—from South Korea to South Africa, Saudi Arabia to Argentina—represent at least 80 percent of global gross national product, making it an influential body on the world stage”.

pelo seu incumprimento das obrigações internacionais. (NSS, 2010, p. 4, tradução própria).⁹⁵

Apresentar uma escolha clara ao Irã e à Coreia do Norte: Os Estados Unidos prosseguirão a desnuclearização da península coreana e trabalharão para impedir que o Irã desenvolva uma arma nuclear. Não se trata de isolar nações – trata-se das responsabilidades de todas as nações e do sucesso do regime de não-proliferação. Ambas as nações estão de frente a uma escolha clara. Se a Coreia do Norte eliminar o seu programa de armas nucleares e o Irã cumprir com as obrigações internacionais no seu programa nuclear, poderão prosseguir no caminho de uma maior integração política e econômica com a comunidade internacional. Se ignorarem as suas obrigações internacionais, procuraremos vários meios para aumentar o seu isolamento e fazê-los cumprir as normas internacionais de não-proliferação (NSS, 2010, p. 23, tradução própria).⁹⁶

Cabe notar que a administração não advoga pela transformação desses regimes em democracias liberais, apenas limita as condições de negociação dos acordos nucleares, considerados essenciais para a proteção do interesse e da segurança dos EUA. Assim, some a retórica da malignidade do regime norte-coreano observado na NSS anterior. Isso mudou novamente na administração Trump, quando a RPDC voltou a ser tratada como pária.

A morte de Kim Jong-il trouxe grandes mudanças na conduta do PTC (Brittes, 2018). Nesse momento, houve mais repressão a dissidentes e criminosos no âmbito doméstico, e decisões mais nacionalistas e confrontativas no âmbito internacional. Pyongyang se afastou de Beijing e perseguiu o caminho do desenvolvimento de uma déttente autônoma, o que levaria aos testes nucleares realizados entre 2016 e 2017, coincidentemente no biênio em que ocorria a mudança de governos dos Estados Unidos (Cha; Pardo, 2023).

⁹⁵ Na língua original: “That is why we are pursuing a comprehensive nonproliferation and nuclear security agenda, grounded in the rights and responsibilities of nations. We are reducing our nuclear arsenal and reliance on nuclear weapons, while ensuring the reliability and effectiveness of our deterrent. We are strengthening the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) as the foundation of nonproliferation, while working through the NPT to hold nations like Iran and North Korea accountable for their failure to meet international obligations”.

⁹⁶ No original: “Present a Clear Choice to Iran and North Korea: The United States will pursue the denuclearization of the Korean peninsula and work to prevent Iran from developing a nuclear weapon. This is not about singling out nations—it is about the responsibilities of all nations and the success of the nonproliferation regime. Both nations face a clear choice. If North Korea eliminates its nuclear weapons program, and Iran meets its international obligations on its nuclear program, they will be able to proceed on a path to greater political and economic integration with the international community. If they ignore their international obligations, we will pursue multiple means to increase their isolation and bring them into compliance with international nonproliferation norms”.

Quando a NSS de 2017 foi publicada, a administração Trump tinha voltado sua atenção para o Leste asiático novamente, posto que o nível de ameaça percebido na região havia aumentado. Os testes de mísseis norte-coreanos revelaram que o país havia desenvolvido ICBMs, o que levou a administração a reforçar o rechaço às práticas do regime e a declarar sua intenção de agir com força total contra o regime de Kim Jong-un se este continuasse com as ameaças. Por isso, esta é a NSS em que mais aparecem citações à península coreana. A maioria delas está voltada para a classificação do regime norte-coreano pela administração como um Estado pária, conforme mostram os registros a seguir:

Ao mesmo tempo, as ditaduras da República Popular Democrática da Coreia e da República Islâmica do Irã estão determinadas a desestabilizar regiões, ameaçar os americanos e os nossos aliados e brutalizar o seu próprio povo (NSS, 2017, p. 2, tradução própria).⁹⁷

A Coreia do Norte – um país que faz o seu próprio povo morrer de fome – gastou centenas de milhões de dólares em armas nucleares, químicas e biológicas que poderiam ameaçar a nossa pátria (NSS, 2017, p. 3, tradução própria).⁹⁸

A Coreia do Norte busca a capacidade de matar milhões de americanos com armas nucleares (NSS, 2017, p. 7, tradução própria).⁹⁹

À medida que os mísseis crescem em número, tipos e eficácia, para incluir aqueles com maior alcance, são o meio mais provável para estados como a Coreia do Norte utilizarem uma arma nuclear contra os Estados Unidos. A Coreia do Norte também procura armas químicas e biológicas que também poderiam ser lançadas por mísseis (NSS, 2017, p. 8, tradução própria).¹⁰⁰

Três conjuntos principais de desafiantes – as potências revisionistas da China e da Rússia, os estados pária do Irã e da Coreia do Norte, e organizações de ameaças transnacionais, particularmente grupos terroristas jihadistas – estão competindo ativamente contra os Estados Unidos e os nossos aliados e parceiros. Embora sejam de natureza e magnitude diferentes, estes rivais competem em arenas políticas, econômicas e militares e utilizam a tecnologia

⁹⁷ O texto na língua original é: “At the same time, the dictatorships of the Democratic People’s Republic of Korea and the Islamic Republic of Iran are determined to destabilize regions, threaten Americans and our allies, and brutalize their own people”.

⁹⁸ Na língua original: “North Korea—a country that starves its own people—has spent hundreds of millions of dollars on nuclear, chemical, and biological weapons that could threaten our homeland”.

⁹⁹ Na língua original: “North Korea seeks the capability to kill millions of Americans with nuclear weapons”.

¹⁰⁰ O texto na língua original é: “As missiles grow in numbers, types, and effectiveness, to include those with greater ranges, they are the most likely means for states like North Korea to use a nuclear weapon against the United States. North Korea is also pursuing chemical and biological weapons which could also be delivered by missile”.

e a informação para acelerar estas disputas, a fim de alterar os equilíbrios de poder regionais a seu favor. Estas são disputas fundamentalmente políticas entre aqueles que são a favor de sistemas repressivos e aqueles que são a favor de sociedades livres. (NSS, 2017, p. 25, tradução própria).¹⁰¹

O flagelo do mundo de hoje é um pequeno grupo de regimes desonestos que violam todos os princípios de Estados livres e civilizados. (...) A Coreia do Norte é governada como uma ditadura implacável, sem respeito pela dignidade humana. Durante mais de 25 anos, perseguiu armas nucleares e mísseis balísticos, desafiando todos os compromissos que assumiu. Hoje, estes mísseis e armas ameaçam os Estados Unidos e os nossos aliados. Quanto mais ignorarmos as ameaças de países determinados a proliferar e desenvolver armas de destruição em massa, piores se tornarão essas ameaças e menos opções defensivas teremos (NSS, 2017, p. 26, tradução própria).¹⁰²

A Coreia do Norte e o Irã também representam a maior ameaça para as pessoas mais próximas deles (NSS, 2017, p. 45, tradução própria).¹⁰³

Os Estados Unidos estão implantando um sistema de defesa antimísseis em camadas centrado na Coreia do Norte e no Irã para defender a nossa pátria contra-ataques de mísseis (NSS, 2017, p. 8, tradução própria).¹⁰⁴

Pela retórica e personalidade política de Trump e pelo maior engajamento da opinião pública na política externa nessa época, seria razoável confundir a localização da NSS de 2017 no espectro das grandes estratégias. No entanto, para além da condenação do regime autocrático, nota-se que o interesse na região ressurgiu com base na perspectiva de balanceamento externo, pela ameaça de escalada nuclear

¹⁰¹ O texto na língua original é: “Three main sets of challengers—the revisionist powers of China and Russia, the rogue states of Iran and North Korea, and transnational threat organizations, particularly jihadist terrorist groups—are actively competing against the United States and our allies and partners. Although differing in nature and magnitude, these rivals compete across political, economic, and military arenas, and use technology and information to accelerate these contests in order to shift regional balances of power in their favor. These are fundamentally political contests between those who favor repressive systems and those who favor free societies”.

¹⁰² No original: “The scourge of the world today is a small group of rogue regimes that violate all principles of free and civilized states. The Iranian regime sponsors terrorism around the world. It is developing more capable ballistic missiles and has the potential to resume its work on nuclear weapons that could threaten the United States and our partners. North Korea is ruled as a ruthless dictatorship without regard for human dignity. For more than 25 years, it has pursued nuclear weapons and ballistic missiles in defiance of every commitment it has made. Today, these missiles and weapons threaten the United States and our allies. The longer we ignore threats from countries determined to proliferate and develop weapons of mass destruction, the worse such threats become, and the fewer defensive options we have.”

¹⁰³ O texto na língua original é: “North Korea and Iran also pose the greatest menace to those closest to them”.

¹⁰⁴ No original: “The United States is deploying a layered missile defense system focused on North Korea and Iran to defend our homeland against missile attacks”.

que surgia com a renovação do atrito com a RPDC e pela troca de farpas com a China no âmbito comercial.

Outras referências são voltadas para a justificativa de confrontação com o regime: as armas de destruição em massa e a ameaça de ataque iminente. Isso pautou medidas de reforço do sistema de segurança dos EUA para o Leste asiático, que já estava atingido pelos desgastes com a China. Assim na NSS de 2017 reforçou-se os compromissos de segurança com a RDC, anunciando cooperação para a construção de defesa antimísseis junto com o Japão. Assim consta no relatório:

Na Ásia, os Estados Unidos trabalharam com a Coreia do Sul e o Japão, países devastados pela guerra, para ajudá-los a tornarem-se democracias bem-sucedidas e entre as economias mais prósperas do mundo (NSS, 2017, p. 38, tradução própria).¹⁰⁵

No Nordeste da Ásia, o regime norte-coreano está acelerando rapidamente os seus programas cibernéticos, nucleares e de mísseis balísticos. A busca destas armas pela Coreia do Norte representa uma ameaça global que requer uma resposta global. As provocações contínuas da Coreia do Norte levarão os países vizinhos e os Estados Unidos a reforçarem ainda mais os laços de segurança e a tomarem medidas adicionais para se protegerem. E uma Coreia do Norte com armas nucleares poderia levar à proliferação das armas mais destrutivas do mundo em toda a região do Indo-Pacífico e fora dela (NSS, 2017, p. 46, tradução própria).¹⁰⁶

Os aliados dos EUA são fundamentais para responder a ameaças mútuas, como a Coreia do Norte, e para preservar os nossos interesses mútuos na região Indo-Pacífico. A nossa aliança e amizade com a Coreia do Sul, forjadas pelas provações da história, estão mais fortes do que nunca (NSS, 2017, p. 46, tradução própria).¹⁰⁷

Manteremos uma presença militar avançada capaz de dissuadir e, se necessário, derrotar qualquer adversário. Fortaleceremos as nossas relações militares de longa data e encorajaremos o desenvolvimento de uma forte rede de defesa com os nossos aliados e parceiros. Por exemplo, cooperaremos em matéria de defesa antimísseis com o Japão e a Coreia do Sul para avançarmos no sentido de uma capacidade de defesa de área. Continuamos

¹⁰⁵ No original: “In Asia, the United States worked with South Korea and Japan, countries ravaged by war, to help them become successful democracies and among the most prosperous economies in the world”.

¹⁰⁶ No original: “In Northeast Asia, the North Korean regime is rapidly accelerating its cyber, nuclear, and ballistic missile programs. North Korea’s pursuit of these weapons poses a global threat that requires a global response. Continued provocations by North Korea will prompt neighboring countries and the United States to further strengthen security bonds and take additional measures to protect themselves. And a nuclear-armed North Korea could lead to the proliferation of the world’s most destructive weapons across the Indo-Pacific region and beyond”.

¹⁰⁷ O texto na língua original é: “U.S. allies are critical to responding to mutual threats, such as North Korea, and preserving our mutual interests in the Indo-Pacific region. Our alliance and friendship with South Korea, forged by the trials of history, is stronger than ever”.

prontos para responder com força esmagadora à agressão norte-coreana e melhoraremos as opções para obrigar a desnuclearização da península (NSS, 2017, p. 47, tradução própria).¹⁰⁸

Trabalharemos com aliados e parceiros para alcançar a desnuclearização completa, verificável e irreversível na Península Coreana e preservar o regime de não proliferação no Nordeste Asiático (NSS, 2017, p. 47, tradução própria).¹⁰⁹

Os Estados Unidos e a Europa trabalharão em conjunto para combater a subversão e a agressão russas e as ameaças representadas pela Coreia do Norte e pelo Irã (NSS, 2017, p. 48, tradução própria).¹¹⁰

Trump assumiu o mandato presidencial firmemente avisando ao mundo que a política escolhida seria de voltar-se para si mesmo em termos de gastos e investimentos, com o objetivo de retomar a grandeza de uma América corrompida e explorada pelo *establishment*. Essa retórica da administração transbordou para a sua NSS, trazendo o nacionalismo para o discurso sobre a península. Assim, ao mesmo tempo em que rejeita fortemente a tudo relacionado a RPDC, têm a noção de que a medida de engajamento não deve ser exacerbada, podendo ser completada pelo balanceamento externo, o que pode ser compreendido como uma adaptação da grande estratégia de engajamento profundo.

3.9 Conclusão

Neste último capítulo, o objetivo foi apresentar o resultado da análise documental realizada a partir das categorias definidas no capítulo 2. Leu-se e catalogou-se as frases e parágrafos pertinentes a cada tema selecionado como

¹⁰⁸ No original: “We will maintain a forward military presence capable of deterring and, if necessary, defeating any adversary. We will strengthen our long-standing military relationships and encourage the development of a strong defense network with our allies and partners. For example, we will cooperate on missile defense with Japan and South Korea to move toward an area defense capability. We remain ready to respond with overwhelming force to North Korean aggression and will improve options to compel denuclearization of the peninsula”.

¹⁰⁹ No original: “We will work with allies and partners to achieve complete, verifiable, and irreversible denuclearization on the Korean Peninsula and preserve the non-proliferation regime in Northeast Asia”.

¹¹⁰ O texto da língua original é: “The United States and Europe will work together to counter Russian subversion and aggression, and the threats posed by North Korea and Iran”.

categoria de análise, para depois reproduzi-las de modo inteligível a partir da perspectiva teórica tomada: a da grande estratégia, que poderia ser de três tipos, organizados em um espectro que vai do menor engajamento possível ao maior engajamento possível. Então, buscou-se classificar o nível de acerto das teorias acerca dos temas de análise, visando descobrir qual seria a melhor lente teórica para auxiliar na compreensão da política de defesa do governo americano no pós-Guerra Fria.

Observou-se que, conforme o esperado, não foram encontrados indícios de uma grande estratégia de engajamento seletivo, o que concorda com a narrativa dos próprios autores dessa estratégia, quando dizem que o problema da atuação dos EUA é justamente a falta de restrição no engajamento com as questões internacionais.

Entretanto, ao contrário do esperado, a grande estratégia que melhor explica a política de defesa declarada nas NSS do período não foi a hegemonia liberal de G. John Ikenberry. Esta conclusão se deu pelo fato de que apenas duas das NSS analisadas – a NSS 1994 e a NSS 2002 – foram observadas propostas de políticas para a transformação da configuração interna dos Estados em democracias liberais e/ou para a defesa dos direitos humanos que não estivessem atrelados a outros objetivos estratégicos, como o acesso aos recursos do Oriente Médio. Na NSS de 1994, a administração Bill Clinton buscou engajamento em contendas internas de Estados, relacionadas à proteção de direitos humanos, como na Bósnia ou em Ruanda. Já na NSS de 2002, a administração George W. Bush, preocupada com o terrorismo internacional desde o atentado de 11 de setembro, buscou engajamento em diversas regiões do globo buscando a uniformização do sistema internacional sob a égide da democracia liberal.

Assim, a ideia de que haveria engajamento crescente com a RPDC não se sustentou, uma vez que a escolha por manter ou não o engajamento dependeria de outros fatores além da promoção do Estado de Direito com características liberais. Também não se sustentou com a RDC, porque o discurso relativo a este país esteve sempre atrelado à rede de aliados locais baseada no Japão, sendo recomendado, nas NSS, apenas a manutenção desse compromisso e não a valorização do mesmo em detrimento de outros compromissos de segurança dos EUA.

Em vista disso, considerou-se que a visão teórica que melhor explica o período é a de Brooks e Wohlforth, que avaliam que, no período histórico da pesquisa, prevaleceu uma grande estratégia pragmática – nem tão engajada que permitisse o

aprisionamento; nem tão distanciada que parecesse abandono. Esta proposta de engajamento fica muito clara nas NSS de 1990, de George H. W. Bush, na de 2010, do presidente Barack Obama e na de 2017, do presidente Donald Trump, momentos em que o engajamento estadunidense com o resto do mundo se deu em termos de fortalecimento da rede de aliados, com apoio por meio de cooperação militar e econômica apenas em casos específicos onde estivesse clara a intenção de defesa dos interesses nacionais de segurança.

Dessa forma, a lente de observação das NSS que predominou neste trabalho entende o sistema internacional como unipolar, com os Estados Unidos no centro por conta de sua superioridade material em termos econômicos e militares. Resultam dessa visão estratégica políticas de segurança que visem manter a capacidade de gerenciamento do ambiente internacional, assegurar a continuação da ordem econômica liberal e da cooperação institucionalizada em termos favoráveis aos EUA. Seguindo essa lente teórica, as principais regiões-problema são o Leste asiático, a Europa e o Golfo Pérsico – nelas, deve-se buscar o equilíbrio de poder favorável, evitando o surgimento de uma potência capaz de competir com os EUA à nível regional.

Observou-se que, em concordância com esta visão teórica, a RDC e a RPDC tiveram papel relevante nas NSS, sendo citadas mais vezes que diversos outros relacionamentos americanos no sistema internacional. Isso se dá, segundo essa grande estratégia, porque o Leste asiático faz parte do conjunto de locais mais importantes para a segurança estadunidense, posto que seria a primeira fronteira após o Pacífico. A RDC é uma parceria estratégica importante no gerenciamento da região e a RPDC é encarada como uma ameaça real, ainda que de baixo potencial. Porém, somente se observou comprometimento à medida que realmente ferisse o interesse nacional, evitando o risco de aprisionamento, porém permitindo certo nível de caronismo de aliados.

Assim, entre os anos observados, ainda que a estratégia nacional flutuasse em termos de compromisso com princípios morais e éticos liberais e democráticos, e que isso gerasse projetos de intervenção ao redor do mundo, o foco do engajamento não foi, na maioria das NSS, a questão coreana. Apenas a administração Trump trouxe um foco maior para a questão coreana, que esteve pautado no aumento da tensão regional com a introdução dos ICBMs da RPDC. Na maior parte do tempo, as administrações escolheram manter o compromisso de segurança, mas sempre

atentando para a necessidade desses aliados desenvolvidos buscarem maior envolvimento com as questões de segurança local e promovendo o desenvolvimento de capacidades militares e econômicas próprias, para que possam ajudar no esforço de manter a estabilidade favorável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo desta dissertação foi analisar os documentos que compõem a política declaratória de defesa dos EUA, verificando as escolhas relativas à grande estratégia desse país, com especial atenção para a Península Coreana. Ao mesmo tempo, buscou-se vislumbrar possíveis explicações para as escolhas relativas à política de defesa estadunidense no extremo Leste da Ásia no período logo após o fim da Guerra Fria, no início da década de 1990, até os dias atuais, com a controversa administração Donald J. Trump. Nesse momento, é sabido que o mundo entrou em uma condição que se assemelha muito à unipolaridade, com o centro gravitacional ancorado nos Estados Unidos, que então era a única potência com capacidade de exercer seu poder em escala global.

No intuito de desenvolver esta investigação, a pesquisa seguiu com a análise das estratégias de segurança nacional das administrações estadunidenses (NSS), definidas como ponto de partida pela escolha de marco teórico: os debates sobre a grande estratégia estadunidense no século XXI.

Nesse sentido, o primeiro capítulo cumpriu a função de apresentar o conceito base da análise, buscando apresentar: as origens do termo nos estudos estratégicos ao longo dos séculos, mas principalmente a partir do século XIX; as diversas definições contemporâneas do termo e os problemas advindos de conceituações incompletas ou errôneas; e as teorias sobre a grande estratégia considerada ideal para os EUA na era pós-Guerra Fria, momento em que foram definidas as teorias de grande estratégia que serviriam de base teórica para a análise da política de defesa estadunidense.

Averiguou-se, naquele capítulo, que seria possível dispor as recomendações de grande estratégia baseadas nessas teorias em uma régua que mensurasse o nível de intervenção americana no sistema internacional advogado pelas teorias estudadas.

Assim, uniram-se as perspectivas que advogam por maior restrição na atuação internacional dos Estados Unidos sob o termo guarda-chuvas *engajamento seletivo*, que abarca as recomendações no sentido de limitar o engajamento militar efetivo às regiões e questões que concernem o interesse nacional, ao mesmo tempo em que restringem tal interesse nacional a apenas três objetivos: manter a hegemonia

regional no Hemisfério Ocidental, evitar o surgimento de hegemonias regionais em sistemas multilaterais desequilibrados e sustentar a ordem econômica liberal.

Além desta perspectiva, apresentou-se também as recomendações contrárias, de engajamento efetivo, divididas em duas: o engajamento profundo de Brooks e Wohlforth e a hegemonia liberal de Ikenberry.

A primeira foi considerada uma grande estratégia intermediária em termos de intervenção, uma vez que se compromete com o engajamento apenas em regiões consideradas essenciais à defesa nacional e vislumbrando objetivos estratégicos restritos como os da perspectiva seletiva: gerenciar o ambiente externo para atender às demandas de segurança americanas e sustentar/expandir a ordem econômica liberal e a cooperação institucionalizada em termos favoráveis.

Alternativamente, percebeu-se na hegemonia liberal uma maior abrangência do interesse nacional, que vão além dos três definidos na estratégia de engajamento profundo. Estes seriam: sustentar/expandir a comunidade de Estados que compartilham os valores morais e princípios liberais, a ordem econômica liberal e as instituições construídas com liderança americana no século passado, fortalecer democracias existentes e apoiar o desenvolvimento de novas democracias, além de contestar violações aos direitos universais ao redor do mundo e contrapor regimes autoritários e que não respeitam a ordem internacional baseada em regras.

Tendo definido a base teórica da pesquisa, o segundo capítulo segue a necessidade de proporcionar um objeto de análise para se averiguar a grande estratégia do período escolhido. Nesse capítulo, justificou-se o uso dos relatórios internos publicados pelo Departamento de Defesa dos EUA, chamados de *National Security Strategy Reports*, em que se pode consultar a estratégia de segurança nacional de cada governo eleito. Ficou estabelecida sua validade enquanto documento de análise por conta de sua caracterização como ação governamental concernente à política de defesa, subordinada à estratégia de segurança, na condição de política declaratória, isto é, aquela que busca expor as intenções e objetivos da administração em suas relações internacionais.

Desses relatórios, buscou-se extrair recortes de texto, as unidades de registro, que pudessem servir de base para a testagem das teorias de grande estratégia e que informassem acerca do tratamento das Coreias. Foram selecionadas como unidades de registro os momentos do discurso na NSS em que se falasse sobre: a rede de alianças; as ameaças percebidas no sistema internacional; a perspectiva de

cooperação e de controle de armas; a necessidade de defesa/disseminação da democracia liberal no mundo; a capacidade militar americana, sua projeção de poder, contingente militar no exterior, políticas de ação unilateral ou multilateral e uso da dissuasão; a necessidade de haver abertura comercial no sistema interestatal; a prosperidade econômica estadunidense; e sobre a defesa de valores liberais. Os dados coletados na análise documental foram classificados de acordo com as categorias de análise, de modo a explicitar a grande estratégia e a contabilizar e compreender a relevância da Península Coreana para a segurança nacional dos EUA.

Estes resultados foram apresentados no capítulo 3, que segue com a exposição das NSS do período à luz das categorias teoricamente informadas definidas como instrumento de análise no capítulo 2, chegando à conclusão de que em três dentre as cinco NSS analisadas (1990, 2010 e 2017), a grande estratégia que prevaleceu foi a de engajamento profundo, sendo as outras duas classificadas (1994 e 2002) no espectro da hegemonia liberal.

Sendo assim, nunca houve, no período pós-Guerra Fria, um momento de recuo do engajamento americano, que marcaria uma grande estratégia seletiva. Apenas divergiram as perspectivas das administrações quanto ao comprometimento com a propagação e defesa da democracia liberal e dos direitos humanos universais. Essa descoberta refuta a hipótese de trabalho, que seguia a linha de entender todas as administrações a partir da teoria de Ikenberry. Além disso, no que tange à questão coreana, também se verificou que a hipótese inicial não se sustenta, posto que o engajamento com ambas as Coreias não aumentou com o tempo, ele flutuou ao longo dos anos, possivelmente pelo grau de importância conferido ao assunto ter de competir com outras questões internas e externas de maior relevância quando foram escritos os relatórios.

O esforço de realização desta pesquisa compensou-se pela sistematização da política declaratória de defesa dos Estados Unidos conforme as discussões teóricas acerca da melhor forma de conduzir a grande estratégia do Estado americano nessa nova era unipolar do sistema internacional. Com isso foi possível, além de discernir uma definição de grande estratégia mais precisa, considerando diversos autores e aspectos, dispor as administrações em um espectro de engajamento com o sistema interestatal, útil à análise do comportamento americano na ordem internacional do século XXI.

Ademais, logrou êxito em concluir um panorama do engajamento proposto para a península coreana: confirmou-se a perspectiva de que a República da Coreia seria um aliado estratégico tradicional, mas que poderia ser posto de lado em favor da aliança com o Japão caso o interesse nacional se volte à outras questões mais importantes no momento, como quando Bush filho buscou a guerra global contra o terrorismo, por exemplo; e para a República Popular Democrática da Coreia, cuja posição de pária, isto é, de ameaça aos americanos ao menos em discurso, foi confirmada pela análise aqui realizada, porém sem atrelar-se, como era esperado, ao crescimento do poder chinês.

Entretanto, não é possível, apenas com esta investigação, afirmar categoricamente que as administrações de fato seguiram as grandes estratégias que refletem suas NSS, uma vez que se propôs analisar apenas a intenção de ação governamental – a política declaratória – e apenas a partir de um documento – a NSS. Sendo assim, cabe às pesquisas futuras a expansão do que foi encontrado nesta, adicionando-se outros documentos que completem o panorama de intenção de ação governamental do período, como a estratégia de defesa nacional e a revisão quadrienal de defesa, por exemplo. Adicionalmente, poder-se-ia expandir esta discussão incluindo a análise das políticas que foram de fato implementadas pelos Estados Unidos no período, formando uma imagem mais precisa da grande estratégia nacional.

REFERÊNCIAS

ART, R. J. **A Grand Strategy for America**. 1 ed., Ithaca: Cornell University Press, 2003.

ART, R. J. A Defensible Defense: America's Grand Strategy After the Cold War. **International Security**, Vol. 15, No. 4. 1991. p. 8.

BETTS, R. K. The Grandiosity of Grand Strategy. **The Washington Quarterly**, v. 42, n. 4, p. 7–22, 2 out. 2019.

BRANDS, H. **What good is grand strategy?** Power and purpose in American statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush. 1. paperback print ed. Ithaca, NY: Cornell Univ. Press, 2015.

BROOKS, S.; WOHLFORTH, W. **America Abroad**. The United States' Global Role in the 21st Century. New York: Oxford University Press, 2016.

BRZEZINSKI, Z. After the Carter Doctrine: Geostrategic stakes and turbulent crosscurrents. In: SINDELAR, H. R.; PETERSON, J. (EDS.). **Crosscurrents in the gulf**. London: Routledge, 2021.

CLAUSEWITZ, C. VON et al. **On war**. 1. ed. Princeton, N.J: Princeton University Press, 1989.

CLARKE, M.; RICKETTS, A. US grand strategy and national security: the dilemmas of primacy, decline and denial. **Australian Journal of International Affairs**, v. 71, n. 5, p. 479–498, 3 set. 2017.

DAROS, R. O Pensamento Estratégico em Sun Tzu, Maquiavel, Clausewitz e Carlos Matus. **Gavagai - Revista Interdisciplinar de Humanidades**, v. 4, n. 2, p. 83-102, 10 dez. 2017. Disponível em: <https://periodicos.uffs.edu.br/index.php/GAVAGAI/article/view/9083>>. Acesso em: 05 abr. 2023.

DAWOOD, L. **A Política de Defesa dos EUA no Pós-Guerra Fria**: análise comparativa entre as estratégias de segurança nacional de 1991, 1995 e 2002. 2005. 140 f. TCC (Graduação) - Curso de Relações Internacionais, Departamento de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

DUECK, C. **The Obama doctrine: American grand strategy today**. New York, NY: Oxford University Press, 2015.

ESTADOS UNIDOS. Lei nº 99-433, de 1 de outubro de 1986. A bill to amend title 10, United States Code, to strengthen the position of Chairman of the Joint Chiefs of Staff, to provide for more efficient and effective operation of the Armed Forces, and for other purposes. **Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986**, Washington, DC, 1986.

ESTADOS UNIDOS. Legislação nº 235507, de 1 de março de 1990. The National Security Strategy (NSS) is a report mandated by Section 603 of the Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986 (Public Law 99-433) (...). **National Security Strategy of the United States**, Washington, DC: The White House, U.S. Department of State, 1990.

ESTADOS UNIDOS. Legislação nº 235507, de 1 de julho de 1994. The National Security Strategy (NSS) is a report mandated by Section 603 of the Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986 (Public Law 99-433) (...). **National Security Strategy of Engagement and Enlargement**, Washington, DC: The White House, U.S. Department of State, 1994.

ESTADOS UNIDOS. Legislação nº 235507, de 17 de setembro de 2002. The National Security Strategy (NSS) is a report mandated by Section 603 of the Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986 (Public Law 99-433) (...). **National Security Strategy of the United States of America**, Washington, DC: The White House, U.S. Department of State, 2002.

ESTADOS UNIDOS. Legislação nº 235507, de 26 de maio de 2010. The National Security Strategy (NSS) is a report mandated by Section 603 of the Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986 (Public Law 99-433) (...). **National Security Strategy**, Washington, DC: The White House, U.S. Department of State, 2010.

ESTADOS UNIDOS. Legislação nº 235507, de 18 de dezembro de 2017. The National Security Strategy (NSS) is a report mandated by Section 603 of the Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986 (Public Law 99-433) (...). **National Security Strategy of the United States**, Washington, DC: The White House, U.S. Department of State, 2017.

ESTADOS UNIDOS. Legislação nº 235507, de 12 de outubro de 2022. The National Security Strategy (NSS) is a report mandated by Section 603 of the Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986 (Public Law 99-433) (...). **National Security Strategy**, Washington, DC: The White House, U.S. Department of State, 2022.

FEAVER, Peter. What is grand strategy and why do we need it? **Foreign Policy**, Washington, [s.p.], 8 abr. 2009. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2009/04/08/what-is-grand-strategy-and-why-do-we-need-it/>. Acesso em: 10 mar. 2023.

GILPIN, R.; GILPIN, J. M. **Global political economy: understanding the international economic order**. Princeton, N.J: Princeton University Press, 2001.

GHOLZ, E. FRIEDMAN, B. GJOZA, E. Defensive Defense: A Better Way to Protect US Allies in Asia. **The Washington Quarterly**, v. 42, n. 4, p. 171–189, 2 out. 2019. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/338068862_Defensive_Defense_A_Better_Way_to_Protect_US_Allies_in_Asia>. Acesso em: 18 mar. 2023.

GHOLZ, E.; PRESS, D. G.; SAPOLSKY, H. M. Come Home, America: The Strategy of Restraint in the Face of Temptation. **International Security**, v. 21, n. 4, p. 5–48, abr. 1997. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2539282>>. Acesso em: 18 mar. 2023.

GHOLZ, E.; SAPOLSKY, H. M. The defense innovation machine: Why the U.S. will remain on the cutting edge. **Journal of Strategic Studies**, v. 44, n. 6, p. 854–872, 19 set. 2021. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01402390.2021.1917392?scroll=top&needAccess=true&role=tab>>. Acesso em: 18 mar. 2023.

GUIMARÃES, C. Envolvimento e Ampliação: A Política Externa dos Estados Unidos. In: GUIMARÃES, S. P. (org.). **Estados Unidos: visões brasileiras**. Brasília: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Fundação Alexandre de Gusmão, 2000, cap. 1, pp. 9-64.

HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. The federalist. Indianapolis: Hackett Publishing Company, Inc., 2005. 512 p.

HART, B. H. Liddell. **Strategy**. 2. ed. rev. Nova York: Penguin Publishing Group, 1991. 426 p. ISBN 0452010713.

HILL, C. The U.S. Search for Grand Strategy. **Orbis**, v. 48, n. 4, p. 731–743, 1 set. 2004.

IKENBERRY, G. J. America's Liberal Grand Strategy: Democracy and National Security in the Post-War Era. In: COX, M.; IKENBERRY, J.; INOBUCHI, T. (Eds.). **American Democracy Promotion**. 1. ed. [s.l.] Oxford University Press Oxford, 2000. p. 103–126.

IKENBERRY, G. J. Liberal order building. In: LEFFLER, M. P.; LEGRO, J. W. **To Lead the World: American Strategy after the Bush Doctrine**. Nova York: Oxford University Press, 2008. cap. 4, p. 85-108.

IKENBERRY, G. J. **Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2011.

IKENBERRY, G. J. **After victory: institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars**. New edition ed. Princeton: Princeton University Press, 2019.

IKENBERRY, G. J. American hegemony and East Asian order. **Australian Journal of International Affairs**, v. 58, n. 3, p. 353–367, set. 2004.

JAMES, W. Grandiose Strategy? Refining the Study and Practice of Grand Strategy. **The RUSI Journal**, v. 165, n. 3, p. 74–83, 15 abr. 2020.

JERVIS, R. The remaking of a unipolar world. **The Washington Quarterly**, v. 2, n.3, 2006, pp. 5-19.

KENNEDY, P. M. (ED.). **Grand strategies in war and peace**. New Haven: Yale Univ. Press, 1991.

KEOHANE, R. O. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. 1st Princeton classic ed. Princeton, N.J: Princeton University Press, 2005.

KUPCHAN, C. **The end of the American era: U.S. foreign policy and the geopolitics of the twenty-first century**. 1st ed. New York: A. Knopf, 2002.

LAYNE, C. Less Is More: Minimal Realism in East Asia. **The National Interest**, no. 43, 1996, pp. 64–77. Disponível em: <<https://nationalinterest.org/article/less-is-more-minimal-realism-in-east-asia-505>>. Acesso em 31 jan. 2023.

LAYNE, C. From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy. **International Security**, v. 22, n. 1, p. 86–124, jul. 1997.

LAYNE, C. **The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present**. Ithaca: Cornell University Press, 2007.

LITWAK, R. **"Rogue States" and the United States: A Historical Perspective**. 1 Webinar (1:21:12). Woodrow Wilson Center, 2011. Disponível em: <<https://www.wilsoncenter.org/event/rogue-states-and-the-united-states-historical-perspective>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

LITWAK, R. What's in a name? The changing foreign policy lexicon. **Journal of International Affairs**, v. 54, n. 2, p. 375–391, 2001.

LUTTWAK, E. **The grand strategy of the Roman Empire: from the first century CE to the third**. Revised and updated edition ed. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2016.

MARTEL, W. C. **Grand Strategy in Theory and Practice: the need for an effective American foreign policy**. Nova York: Cambridge University Press, 2015.

MEARSHEIMER, J. WALT, S. The Case for Offshore Balancing: A Superior U.S. Grand Strategy. **Foreign Affairs**, v. 95, n. 4, p. 70–83, 2016.

MEARSHEIMER, J. J. **The Tragedy of Great Power Politics**. Nova York: W. W. Norton & Company, 2001.

MILEVSKI, L. **The evolution of modern grand strategic thought**. First edition ed. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, 2016.

MORGAN-OWEN, D. G. History and the Perils of Grand Strategy. **Journal of Modern History**, v. 2, n. 92, pp. 351–385, 11 jun. 2020. Disponível em: <<https://kclpure.kcl.ac.uk/portal/en/publications/history-and-the-perils-of-grand-strategy>>. Acesso em: 02 mar. 2023.

PECEQUILO, C. S. Os Estados Unidos e O Século XXI. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora Ltda, 2013.

PECEQUILO, C. S. Os Estados Unidos de H. Bush a Donald J. Trump (1989/2017): Dinâmicas políticas de consenso e polarização. **Esboços: histórias em contextos globais**, v. 24, n. 38, p. 339–359, 4 out. 2018.

PEREIRA, R. A Sociedade Civil no Estudo da Paz Democrática Monádica: Contributos da Experiência Russa Pós-Soviética. **Relações Internacionais**, n. 16, p. 61-74, dez. 2007. Disponível em: <<https://ipri.unl.pt/index.php/en/publications/ri-journal/ri-archive/69-relacoes-internacionais-n-16>>. Acesso em: 10 fev. 2023.

PALMER, N. D.; PERKINS, H. C. **International Relations: The World Community in Transition**. [s.l.] Houghton Mifflin, 1969.

PLATIAS, A. G.; KOLIOPOULOS, K. **Thucydides on strategy: grand strategies in the Peloponnesian War and their relevance today**. New York: Columbia University Press, 2010.

POSEN, B. **The sources of military doctrine: France, Britain, and Germany between the world wars**. Ithaca: Cornell University Press, 1984.

POSEN, B. R.; ROSS, A. L. Competing Visions for U.S. Grand Strategy. **International Security**, v. 21, n. 3, p. 5, 1996.

POSEN, B. **Restraint: a new foundation for U.S. grand strategy**. Ithaca: Cornell University Press, 2014.

RAVENAL, E. C. An Autopsy of Collective Security. **Political Science Quarterly**, v. 90, n. 4, p. 697, 1975.

ROSATTI, J; SCOTT, J. M. **The Politics of United States Foreign Policy**. Boston: Wadsworth, 5th ed. 2011.

SILOVE, N. Beyond the Buzzword: The Three Meanings of “Grand Strategy”. **Security Studies**, v. 27, n. 1, p. 27–57, 2 jan. 2018.

STERLING-FOLKER, J. Neoliberalism. In: DUNNE, Timothy; KURKI, Milja; SMITH, Steve (org.). **International Relations Theories: Discipline and Diversity**. 2. ed. Nova York: Oxford University Press, 2010. cap. 6, p. 116-134. ISBN 978-0-19-954886-6.

STEIN, A. A. Neoliberal Institutionalism. In: REUS-SMIT, C.; SNIDAL, D. (Eds.). **The Oxford Handbook of International Relations**. 1. ed. [s.l.] Oxford University Press, 2009. p. 201–221.

STRACHAN, H. The lost meaning of strategy. **Survival**, v. 47, n. 3, p. 33–54, out. 2005.

STRACHAN, H. Strategy in theory; strategy in practice. **Journal of Strategic Studies**, v. 42, n. 2, p. 171–190, 23 fev. 2019.

TOCQUEVILLE, A. **De la démocratie en Amérique**. 2. ed. rev. atual. e aum. Paris: Institut Coppet, 2012. 623 p.

TOVAR RUIZ, J. El idealismo wilsoniano en la política exterior estadounidense, ¿una doctrina recurrente? **Revista Española de Ciencia Política**, [S. l.], n. 35, p. 137–160, 2014. Disponível em: <<https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37629>>. Acesso em: 28 fev. 2023.

TURK, R. W. **The ambiguous relationship: Theodore Roosevelt and Alfred Thayer Mahan**. New York: Greenwood Press, 1987.

VENKATSHAMY, K. The Problem of Grand Strategy. **Journal of Defence Studies**, New Delhi, v. 6, n. 3. p. 113-128, 2012. Disponível em: <http://www.idsa.in/jds/6_3_2012_TheProblemofGrandStrategy_KrishnappaVenkatsamy>. Acesso em: 01 mar. 2023.

VIEIRA, R. Z. Guerra e dinâmica sociopolítica. *In*: FIORI, José Luiz (org.). **Sobre a guerra**. Petrópolis: Vozes, 2018. p. 387-425.

VIDAL, C. F. Polarização política e partidária nos Estados Unidos (1936-2016). **Opinião Pública**, v. 27, n. 2, p. 412–450, ago. 2021.

VINHA, L. DA. **Geographic mental maps and foreign policy change: re-mapping the Carter Doctrine**. Berlin; Boston: De Gruyter Oldenbourg, 2017.

VIZENTINI, P.; PEREIRA, A. A discreta transição da Coreia do Norte: diplomacia de risco e modernização sem reforma. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 57, n. 2, p. 176–195, dez. 2014.

VISENTINI, P.; MELCHIONNA, H.; PEREIRA, A. **A Revolução Coreana: O Desconhecido Socialismo Zuche**. São Paulo: Editora UNESP, 2015. 200 p.

WALT, S. M. **The hell of good intentions: America's foreign policy elite and the decline of U.S. primacy**. First edition ed. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2018.