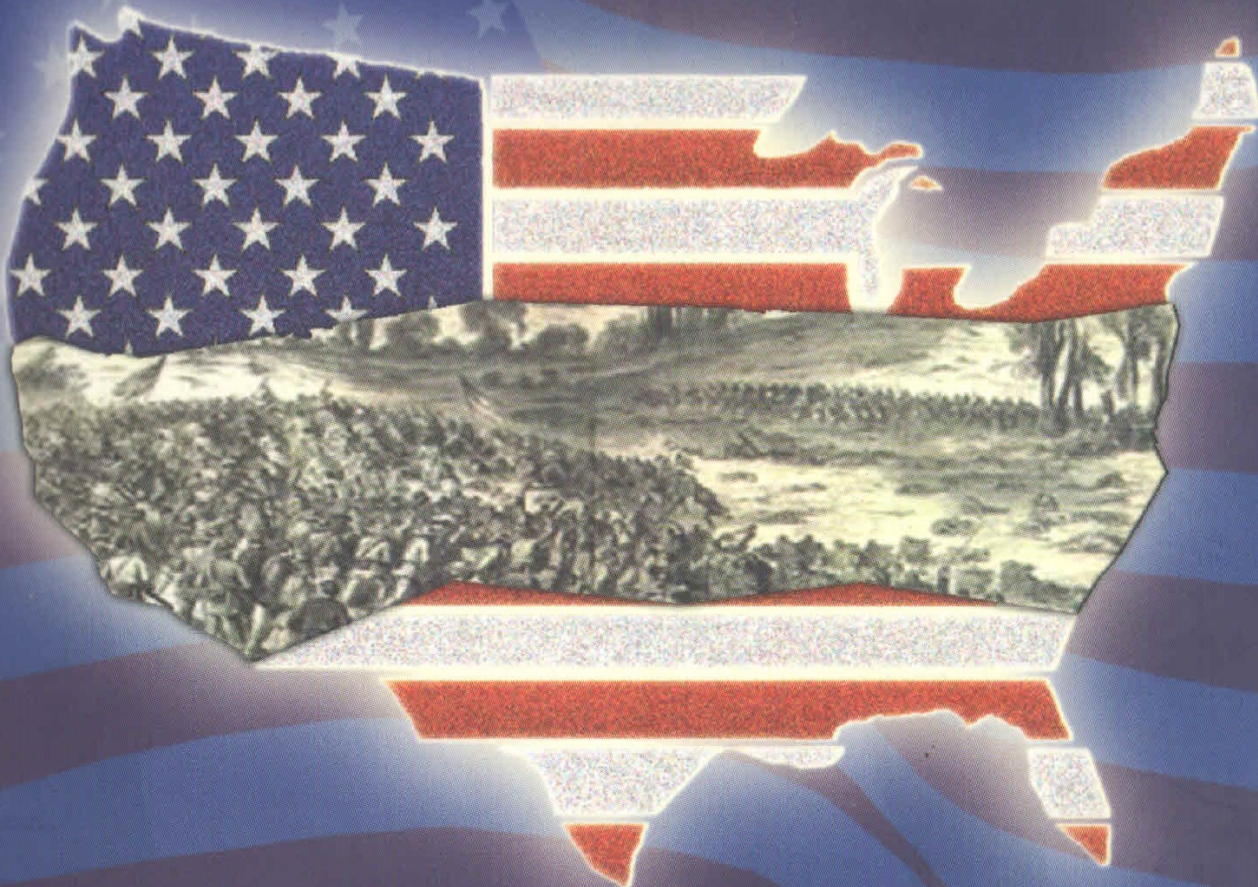


FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO - FUNAG
INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - IPRI



O Sistema Político dos EUA e suas Repercussões Externas

Organizadora
Heloisa Vilhena de Araujo

O SISTEMA POLÍTICO NORTE-AMERICANO

Em artigos escritos para o jornal vienense *Die Presse*, em 1861, sobre a Guerra de Secessão norte-americana, Karl Marx examina as suas verdadeiras causas e o que estava em jogo naquele momento. Iniciado pela Confederação sulista, o confronto surge, sob a análise de Marx, como uma disputa entre dois sistemas de produção, que lutam pela supremacia e que não podem mais conviver no seio da União: o escravagista e o do trabalho assalariado. A conformação dos partidos norte-americanos, tal como os conhecemos hoje, tem, naquele momento, seus desenvolvimentos importantes. Externamente, a contínua expansão territorial, requerida pelo sistema escravagista de produção, pressiona as fronteiras do país, tendendo a anexar novos territórios. Estes textos de Marx foram a base de debates em mesa redonda organizada pelo IPRI em 2004.

“Ao abandonar seus planos de conquista, a Confederação sulista abandonaria sua própria viabilidade econômica e o próprio objetivo da secessão. Na verdade, a secessão só teve lugar porque não parecia mais possível transformar os estados e territórios fronteiriços enquanto permanecessem no âmbito da União. Por outro lado, uma entrega pacífica à Confederação sulista da área contestada, significaria que o Norte abriria mão, para a república escravagista, de mais de três quartos de todo o território dos Estados Unidos. O Norte perderia completamente o Golfo do México, o oceano Atlântico, com exceção da estreita faixa que se estende do estuário de Penobscot à bacia de Delaware, e ainda estaria perdendo uma

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO - FUNAG
INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS - IPRI

O Sistema Político dos EUA e suas Repercussões Externas

HELOISA VILHENA DE ARAÚJO
ORGANIZADORA

Brasília, 2005

Editora

Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG

Esplanada dos Ministérios Bloco H - Anexo II - Térreo

70.170-900 - Brasília - DF

Telefones: (61) 411 - 6033 / 411 - 6034 ou 411 - 6847

Fax.: (61) 322 - 2931 ou 322 - 2188

www.funag.gov.br

e-mail: publicacoes@funag.gov.br

Planejamento Editorial:

Carmen Lucia Gillet Lomonaco

Capa e Programação Visual:

Paulo Pedersolli

O sistema político dos EUA e suas repercussões externas / Heloísa Vilhena de Araujo organizadora. – Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão : Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2005.

146 p.

ISBN 85-7631-027-9

1. Estados Unidos – Política. 2. Partidos políticos – Estados Unidos. 3. Estados Unidos – Relações exteriores. I. Araújo, Heloísa Vilhena de. II. Fundação Alexandre de Gusmão.

CDU: 323 (73)

SUMÁRIO

Apresentação	VII
A Guerra Civil Norte-Americana - <i>Karl Marx</i>	1
Artigos Sobre a Guerra Civil Norte-Americana	3
A Guerra Civil nos Estados Unidos	15
O Sistema Político dos EUA: Implicações para suas Políticas Externa e de Defesa - <i>Antonio Jorge Ramalho da Rocha</i>	27
Introdução	15
1. Agentes e Estruturas no Contexto Internacional Contemporâneo ...	31
- Discursos Sobre Agentes e Estruturas na Interdependência	31
- <i>Os Estados Unidos no Processo de Organização das Relações Internacionais</i>	36
2. Valores no Sistema Político Americano e sua Projeção na Esfera Internacional	49
- <i>O Destino Manifesto</i>	49
- <i>Fronteiras em Expansão</i>	57
Conclusão	65
Referências Bibliográficas	67
As Transições Norte-Americanas: Os EUA de Unidades e Divisões - <i>Cristina Soreanu Pecequilo</i>	73

União, Secessão e Modernidade: A Construção dos EUA (1776/1898)	76
Hegemonia, Isolamento e Consensos: A Forma do Século Americano (1898/1989)	85
Um País Dividido, Um País Unido? As Novas Guerras Norte-Americanas (1989/???)	93
Referências Bibliográficas	104
O Sistema Unipolar e as Responsabilidades dos EUA como Potencia Hegemônica - <i>Eduardo Viola & Héctor R. Leis</i>	109
Resumo	111
Referências Bibliográficas	140



Apresentação

O Sistema Político dos EUA e suas Repercussões Externas

O IPRI organizou, em 6 de julho de 2003, no Ministério das Relações Exteriores, em Brasília, uma mesa redonda, de um dia de duração, que reuniu alguns acadêmicos ligados aos departamentos de história, política e relações internacionais de diversas Universidades que têm interesse no estudo dos Estados Unidos da América. Os participantes debateram, numa troca de idéias multidisciplinar, um texto clássico, curto, com o poder de sugerir comentários históricos, políticos e de política externa sobre o sistema político norte-americano. O texto escolhido constituiu-se de dois artigos escritos por Karl Marx para o jornal *Die Presse* de Viena, em outubro de 1861, sobre a Guerra Civil norte-americana. Tratam, com pormenores e com grande riqueza de informações e profundidade de análise, dos primórdios dos partidos Republicano e Democrata, bem como do funcionamento do sistema político, em momento de crise no processo histórico de formação da União.

Os artigos do Marx propiciaram, assim, tanto a possibilidade de uma visão histórica do sistema político norte-americano – de 1861 a 2004 -, quanto observações no que se refere à atuação propriamente política dos partidos na atualidade. Sobretudo, propiciaram, à mesa, considerações sobre os interesses permanentes dos Estados Unidos, que se mantêm ao longo do tempo sob formas diferentes, bem como sobre possíveis desdobramentos futuros. Tendo em conta que esses interesses permanentes fundamentam a política externa dos EUA, o debate na mesa redonda, ao trazer aportes de cientistas políticos e especialistas em relações internacionais, veio enriquecer o conhecimento da atuação



externa norte-americana também nos dias que correm, contribuindo para que o MRE e a sociedade brasileira possam melhor compreender e lidar com este importante agente na esfera internacional, no presente e no porvir.

A presente publicação agrupa, assim, tradução dos mencionados artigos de Marx e os trabalhos apresentados na ocasião da mesa redonda pelos expositores.



A Guerra Civil Norte-Americana

Artigos Sobre a Guerra Civil Norte-Americana¹

Karl Marx*

Londres, 20 de outubro de 1861

Durante meses os principais jornais de Londres, tanto semanários quanto diários, vêm repetindo a mesma litania sobre a Guerra Civil norte-americana. Ao passo que insultam os estados livres do Norte, defendem-se, ansiosamente, contra a suspeita de estar simpatizando com os estados escravagistas do Sul. Na verdade, escrevem, continuamente, dois artigos: um, no qual atacam o Norte, outro, no qual se desculpam pelos ataques contra o Norte. *Qui s'excuse, s'accuse*.

Seus argumentos cansativos são, basicamente, os seguintes. A guerra entre o Norte e o Sul é uma guerra de tarifas. Além do mais, a guerra não está sendo levada a efeito por alguma questão de princípio; não tem relação com a questão da escravidão, mas, na verdade, está centrada na concupiscência do Norte por soberania. Ao final, mesmo que a justiça esteja do lado do Norte, não seria um empreendimento fadado ao insucesso tentar subjugar oito milhões de anglo-saxões pela força? Uma separação do Sul não viria liberar o Norte de toda ligação com a escravidão negra e não lhe viria assegurar, com seus 20 milhões de habitantes e seu vasto território, um nível mais alto de desenvolvimento, até agora apenas sonhado? Não deveria, nessas condições, o Norte reconhecer a secessão como um acontecimento feliz, ao invés de querer esmagá-la por meio de uma guerra civil sangrenta e sem sentido?

¹ Os dois artigos que se seguem foram escritos por Marx Engels para o jornal liberal de Viena, *Die Presse*.

Examinemos, ponto por ponto, a argumentação da imprensa inglesa.

A guerra entre Norte e Sul – assim se expressa a primeira desculpa – é meramente uma guerra de tarifas, uma guerra entre um sistema protecionista e um sistema de livre comércio; e a Inglaterra, é claro, está do lado do livre comércio. Deve o proprietário de escravos desfrutar plenamente dos frutos do trabalho escravo ou deve parte desses frutos lhe ser surrupiada pelos protecionistas nortenhos? Esta é a questão no que se refere à guerra. Estava reservado ao *The Times* fazer esta descoberta brilhante. O *Economist*, o *Examiner*, o *Saturday Review* e outros tais têm elaborado o mesmo tema. É significativo que esta descoberta tenha sido feita em Londres e não em Charleston. Na América, todos sabiam, é claro, que entre 1846 e 1861, prevalecia um sistema de livre comércio e que, só depois que a rebelião já tinha eclodido, foi que o Deputado Morrill aprovou sua tarifa protecionista no Congresso. A secessão não aconteceu, portanto, porque o Congresso tinha aprovado a tarifa Morrill; o mais que se pode dizer é que a tarifa Morrill foi aprovada no Congresso porque a secessão tinha acontecido. É certo que, quando a Carolina do Sul teve seu primeiro ataque de secessionismo, em 1832, a tarifa protecionista de 1828 serviu-lhe de pretexto; mas fica evidente, por uma afirmação feita pelo General Jackson, que a tarifa foi somente um pretexto. Desta vez, entretanto, o velho pretexto não foi repetido. No Congresso secessionista de Montgomery², toda menção à tarifa foi evitada porque, na Louisiana, um dos estados sulistas mais influentes, o cultivo do açúcar está baseado inteiramente na proteção.

Mas, a imprensa londrina argumenta, ainda, que a guerra nos Estados Unidos não é senão uma guerra destinada a preservar a União pela força. Os Ianques não se decidem a riscar quinze estrelas de sua bandeira. Querem apresentar uma imagem colossal no palco mundial. Na verdade, seria algo totalmente diferente se a guerra estivesse sendo

² O Congresso de Montgomery fundou, em 4 de fevereiro de 1861, os Estados Confederados da América, com onze estados, sob a presidência de Jefferson Davis.

levada a cabo a fim de abolir a escravidão. Mas a questão da escravidão, como o *Saturday Review*, entre outros, declara categoricamente, não tem absolutamente nada a ver com esta guerra.

Deve-se lembrar, antes de tudo, que a guerra foi iniciada pelo Sul e não pelo Norte. O Norte está na defensiva. Durante meses, permaneceu quieto e observou enquanto os secessionistas apoderavam-se de fortes, arsenais, estaleiros, alfândegas, pagadorias e armazéns de armas que pertenciam à União, insultavam sua bandeira e faziam prisioneiras tropas do Norte. Os secessionistas finalmente decidiram forçar o governo da União a abandonar sua passividade por meio de um ato ostensivo de guerra; *somente por isto* começaram a bombardear Fort Sumter perto de Charleston. Em 11 de abril [1861], na verdade, seu general Beauregard tinha sabido, em reunião com o Major Anderson, comandante de Fort Sumter, que seus defensores somente dispunham de ração para três dias mais e que, portanto, deveriam entregar-se pacificamente depois deste lapso de tempo. A fim de adiantar-se a essa rendição pacífica, os secessionistas abriram o bombardeio cedo, na manhã do dia seguinte (12 de abril), conseguindo a queda do forte depois de poucas horas. Apenas essas notícias chegaram, por telégrafo, a Montgomery, sede do Congresso secessionista, o Ministro da Guerra Walker declarou publicamente, em nome da nova Confederação: “Ninguém pode dizer onde *a guerra que se inicia hoje* terminará”. Ao mesmo tempo, profetizou que, antes do primeiro de maio, a bandeira da Confederação sulista estaria tremulando na cúpula do velho Capitólio em Washington e, em pouco tempo, talvez, igualmente, no Faneuil Hall em Boston. Somente então Lincoln tornou pública a proclamação que convocava 75.000 homens para proteger a União. O bombardeio de Fort Sumter eliminou a única saída constitucional possível: a convocação de uma convenção geral do povo americano, como Lincoln havia proposto no seu discurso de posse. Nessas condições, Lincoln defrontou-se com a escolha entre, de um lado, fugir de Washington, evacuando Maryland e Delaware e entregando Kentucky, Missouri e Virginia, e, de outro, responder a guerra com guerra.



A pergunta sobre qual seria o princípio que fundamenta a Guerra Civil norte-americana é respondida pelo slogan de batalha, com o qual o Sul rompeu a paz. [Alexander H.] Stephens, vice-presidente da Confederação do Sul, declarou, no Congresso secessionista, que o que diferenciava, fundamentalmente, a constituição recentemente elaborada em Montgomery daquela de Washington e Jefferson era que, agora, a escravidão era reconhecida, pela primeira vez, como uma instituição boa em si mesma e como fundamento de todo o edifício político, ao passo que os pais revolucionários, homens entravados pelos preconceitos do século XVIII, tinham tratado a escravidão como um mal importado da Inglaterra e que devia ser erradicado com o passar do tempo. Um outro matador sulista, Mr. Spratt, declarou: “Para nós é questão da fundação de uma grande república escravagista”. Assim, se o Norte desembainhou sua espada somente em defesa da União, não era verdade que o Sul já havia declarado que a continuação da escravidão não era mais compatível com a continuação da União?

Assim como o bombardeio de Fort Sumter deu o sinal para o início da guerra, a vitória eleitoral do nortista partido Republicano - a eleição de Lincoln para a presidência - tinha dado o sinal para a secessão. Lincoln foi eleito em 6 de novembro de 1860. No dia 8 de novembro, uma mensagem foi telegrafada da Carolina do Sul: “A secessão é vista aqui como um fato consumado”; em 10 de novembro, o legislativo da Georgia ocupou-se com planos para a secessão e, em 13 de novembro, uma seção especial do legislativo do Mississippi foi convocada para tratar da secessão. Mas a eleição de Lincoln foi somente o resultado de uma cisão no campo democrático. Durante a campanha eleitoral, os Democratas do Norte concentraram seus votos em Douglas, e os Democratas do Sul em [John C.] Breckenridge; o partido Republicano deveu sua vitória à cisão no voto democrático. Como, de um lado, o partido Republicano alcançou esta posição dominante no Norte; como, de outro, surgiu essa divisão *no seio* do partido Democrata, cujos membros no Norte e no Sul tinham trabalhado em conjunto por mais de meio século?

A presidência de Buchanan³ presenciou o auge do controle da União, gradualmente usurpado pelo Sul, como resultado de sua aliança com os Democratas do Norte. O último Congresso continental de 1787 e o primeiro Congresso constitucional de 1789-90 tinham excluído, legalmente, a escravidão de todos os territórios da república, situados a noroeste de Ohio. (Territórios são as colônias no interior dos Estados Unidos que não alcançaram ainda o nível populacional prescrito na Constituição para a formação de estados autônomos.) O chamado Compromisso de Missouri (1820), que resultou na entrada de Missouri nas fileiras dos Estados Unidos como um estado escravagista, excluiu a escravidão de todos os outros territórios ao norte de 36° 30' latitude e a oeste de Missouri. Como resultado deste compromisso, a área da escravidão avançou por vários graus de longitude, enquanto que, por outro lado, limites geográficos bem definidos pareciam ter sido estabelecidos no que se refere à sua propagação futura. Esta barreira geográfica foi, por sua vez, derrubada pela chamada Lei Kansas-Nebraska, cujo autor, Stephen A Douglas, era, na época, o líder dos Democratas do Norte. Esta lei, que passou por ambas as câmaras do Congresso, revogou o Compromisso de Missouri, colocou a escravidão e a liberdade em pé de igualdade, instou o governo da União a tratar ambos com indiferença e deixou ao povo soberano a questão de decidir se a escravidão seria introduzida num território ou não. Assim, pela primeira vez na história dos Estados Unidos, todas as barreiras geográficas e legais, que impediam o avanço da escravidão nos territórios, foram eliminadas. Sob esta nova legislação, o Novo México, até o momento território livre, uma área cinco vezes maior que o estado de Nova York, foi transformado num território escravagista, e a área da escravidão estendeu-se da República do México à latitude 38° norte. Em 1859, o Novo México recebeu um código legal escravagista que compete em barbaridade com os estatutos de Texas e Alabama. Entretanto, como mostra o censo de 1860, o Novo México não conta ainda nem com cinquenta escravos numa população de cerca

³ James Buchanan foi presidente dos EUA de 1857 a 1861.



de 100.000. O Sul, portanto, só teve que fazer com que um bando de aventureiros com alguns escravos atravessasse a fronteira e, com a ajuda do governo central em Washington, conseguir que seus funcionários e empreiteiros constituíssem um falso órgão representativo no Novo México para impor, sobre o território, a escravidão e o governo dos proprietários de escravos.

Entretanto, este conveniente método resultou inaplicável nos outros territórios. O Sul, então, tomou um passo adiante e apelou a partir do Congresso à Suprema Corte dos Estados Unidos. Esta Suprema Corte, cujos membros são nove juizes, cinco dos quais sulistas, tinha há muito sido o mais dócil instrumento dos proprietários de escravos. Em 1857, no notório caso Dred Scott, a corte decidiu que todo cidadão americano tinha o direito de levar consigo, para qualquer território, todo pertence reconhecido pela Constituição. A Constituição reconhece os escravos como propriedade e atribui ao governo da União a sua proteção. Conseqüentemente, com base na Constituição, os escravos podiam ser forçados por seus proprietários a trabalhar nos territórios e, assim, todo proprietário de escravos tinha o direito de introduzir a escravidão em territórios até então livres, contra a vontade da maioria dos colonos. Aos legislativos dos territórios foi denegado o direito de excluir a escravidão e, ao Congresso e ao governo da União, foi atribuído o dever de proteger os pioneiros do sistema escravagista.

Enquanto o Compromisso de Missouri de 1820 tinha estendido os limites geográficos da escravidão nos territórios, e, enquanto a Lei Kansas-Nebraska de 1854 tinha eliminado todos os limites geográficos, substituindo-os por limite político – a vontade da maioria dos colonos –, a decisão da Suprema Corte de 1857 derrubou mesmo esta barreira política e transformou todos os territórios da república, presentes e futuros, de encubadeiras de estados livres em encubadeiras de escravidão.

Ao mesmo tempo, sob a administração de Buchanan, a severa lei de 1850 sobre a extradição de escravos fugitivos foi aplicada sem piedade nos estados do Norte. Parecia ser a vocação constitucional do Norte representar o papel de capitão do mato para os proprietários de escravos

do Sul. Por outro lado, a fim de impedir o tanto quanto possível a colonização dos territórios por colonos livres, o partido dos proprietários de escravos frustrou todas as chamadas medidas de solo-livre, isto é, medidas destinadas a garantir aos colonos, grátis, um montante fixo de terra pública sem cultivo.

Os interesses dos proprietários de escravos representavam o papel de estrela guia não só no que se refere à política interna, mas também à política externa dos Estados Unidos. Buchanan tinha, de fato, comprado a presidência por meio da publicação do Manifesto de Ostend⁴, no qual é proclamada, como a grande tarefa política da nação, a aquisição de Cuba, quer por pagamento, quer por força de armas. Sob seu governo, o norte do México já tinha sido dividido entre especuladores de terras americanos, que estavam aguardando impientemente o sinal para cair sobre Chihuahua, Coahuila e Sonora. As incessantes atividades dos aventureiros contra os países da América Central também foram realizadas sob a direção da Casa Branca em Washington⁵. Estreitamente ligada a esta política externa, que tinha como claro objetivo a conquista de novos territórios para a expansão da escravidão e para o governo dos proprietários de escravos, foi a *retomada do tráfico de escravos*, apoiada secretamente pelo governo da União. O próprio Stephen A Douglas declarou, no Senado norte-americano, em 20 de agosto de 1859, que, durante o ano anterior, mais negros tinham sido importados da África do que em qualquer outro ano no passado, até mesmo durante o período em que o tráfico de escravos era ainda legal. O número de escravos importados no ano passado elevou-se a quinze mil.

O objetivo declarado na política nacional era a propaganda armada no exterior a favor da escravidão; a União, na verdade, tornara-se a escrava dos 300.000 proprietários de escravos que governam o Sul. Esta situação foi resultado de uma série de compromissos que o Sul devia à sua aliança com os Democratas do Norte. Todas as tentativas

⁴ O Manifesto de Ostend foi tornado público, em 1854, pelos embaixadores norte-americanos na Espanha, França e Inglaterra (este último era Buchanan); continha uma oferta de comprar Cuba da Espanha e ameaçava tomá-la a força se a Espanha recusasse.

⁵ O alvo principal dessas expedições foi a Nicarágua.



periódicas, levadas a cabo desde 1817, de fazer frente ao crescente poderio dos proprietários de escravos, não deram resultado diante dessa aliança. Finalmente, houve uma guinada, que mudou a direção desse processo.

Logo após a aprovação da Lei Kansas-Nebraska, eliminando a barreira geográfica da escravidão e tornando sua introdução em novos territórios dependente da vontade da maioria dos colonos, emissários armados dos proprietários de escravos, escória fronteiriça vinda de Missouri e Arkansas, caíram sobre o Kansas, com facas numa mão e revólveres na outra, e tentaram expulsar, da mais atroz e bárbara maneira, os colonos dos territórios que tinham colonizado. Tendo em conta que tais incursões eram apoiadas pelo governo central em Washington, elevou-se uma tremenda reação. Em todo o Norte, mas particularmente no Nordeste, foi criada uma organização para proteger e apoiar Kansas, sob a forma de homens, armas e dinheiro. A partir desta organização surgiu o partido Republicano, que tem, portanto, sua origem na luta por Kansas. Depois do fracasso das tentativas de transformar Kansas num território escravagista pela força das armas, o Sul tentou obter o mesmo resultado por meio de intriga política. O governo de Buchanan, em especial, fez o que foi possível para que Kansas entrasse, por meio da adoção de uma constituição escravagista, para as fileiras dos Estados Unidos como um estado escravagista. Disto resultou nova luta, desta vez liderada, em sua maior parte, pelo Congresso em Washington. Até mesmo Stephen A Douglas, líder dos Democratas do Norte, entrou agora (1857-1858) na arena, contra o governo e contra seus aliados do Sul, tendo em conta que a imposição de uma constituição escravagista viria contradizer o princípio da soberania dos colonos, aprovada na Lei de Nebraska, de 1854. Douglas, senador por Illinois, um estado do noroeste, teria, na verdade, perdido toda sua influência se tivesse querido conceder ao Sul o direito de roubar, pela força das armas ou por atos do Congresso, os territórios colonizados pelo Norte. Assim sendo, da mesma forma como deu à luz o partido Republicano, a luta por Kansas foi, ao mesmo tempo, a causa da primeira ruptura dentro do próprio partido Democrata.

O partido Republicano elaborou seu primeiro programa para a eleição presidencial de 1856. Apesar de seu candidato, John Frémont, não ter vencido, o grande número de votos que recebeu demonstrou o rápido crescimento do partido, especialmente no noroeste. Em sua segunda convenção nacional para a eleição presidencial (17 de maio de 1860), os Republicanos repetiram seu programa de 1856, enriquecido de alguns pontos adicionais. Seu principal conteúdo referia-se a não conceder nem mais um metro de novo território à escravidão, bem como à cessação da política aventureira no exterior. Além disso, condenava a retomada do tráfico de escravos e anunciava leis referentes a solo livre, a fim de estimular a colonização livre.

O ponto de importância decisiva neste programa era o de que nem mais um metro de território seria concedido à escravidão; ao contrário, ela deveria manter-se confinada, de uma vez por todas, dentro das fronteiras dos estados onde já existia legalmente. A escravidão deveria, portanto, ser confinada para sempre. Entretanto, a permanente expansão territorial e a contínua extensão da escravidão para além de suas velhas fronteiras são uma lei de existência para os estados escravagistas da União.

O cultivo dos plantios de exportação, i.e. algodão, tabaco, açúcar, etc., por escravos só é lucrativo se for conduzido em grande escala por grandes grupos de escravos, em extensas áreas de solo naturalmente fértil e que requer somente trabalho simples. O cultivo intensivo, que depende menos da fertilidade do solo e mais do investimento de capital e do trabalho inteligente e enérgico, caminha em direção contrária à natureza da escravidão. Daí a rápida transformação de estados, tais como Maryland e Virginia, que, anteriormente, empregavam o trabalho escravo na produção de bens de exportação, em estados criadores de escravos com a finalidade de exportá-los para estados situados mais ao sul. Mesmo na Carolina do Sul, onde os escravos respondem por quatro sétimos da população, o cultivo do algodão tem permanecido quase estacionário durante anos, em virtude da exaustão do solo. Na verdade, a Carolina do Sul, tornou-se, parcialmente, num estado de criação de escravos por



pressão das circunstâncias, na medida em que já vende escravos para os estados do Sul profundo e do Sudoeste no valor de quatro milhões de dólares anuais. Tão logo esta situação é alcançada, torna-se necessária a aquisição de novo território, a fim de que uma seção dos proprietários de escravos possa introduzir trabalho escravo em novos estados férteis e, assim, criar um novo mercado para a criação de escravos e para a venda de escravos pela seção que deixou para trás. Não há a menor dúvida, por exemplo, de que, sem a aquisição de Louisiana, Missouri e Arkansas pelos Estados Unidos, a escravidão teria desaparecido na Virgínia e em Maryland há muito tempo. No Congresso secessionista em Montgomery, um dos porta-vozes do Sul, Senador Toombs, formulou, de maneira incisiva, a lei econômica que determina a necessidade da constante expansão do território escravo. “Em quinze anos mais,” disse ele, “se não houver um grande aumento do território escravo, os escravos terão que fugir de seus donos brancos ou os brancos terão que fugir dos escravos.”

Como é bem conhecido, estados individuais são representados na Câmara dos Representantes do Congresso de acordo com suas respectivas populações. Visto que a população dos estados livres está crescendo incomparavelmente mais rápido do que aquela dos estados escravagistas, o número de representantes do Norte ultrapassou, inevitavelmente, aquele dos sulistas. A sede sulista de poder político está sendo transferida, portanto, mais e mais para o Senado americano, onde cada estado, quer sua população seja grande ou pequena, é representado por dois senadores. A fim de afirmar sua influência no Senado, e, por intermédio do Senado, sua hegemonia sobre os Estados Unidos, o Sul precisava, portanto, de uma contínua formação de novos estados escravagistas. Mas isto só poderia ser conseguido por meio da conquista de países estrangeiros, como no caso do Texas, ou pela transformação dos territórios dos Estados Unidos, primeiro em territórios escravagistas e, depois, em estados escravagistas, como nos casos de Missouri, Arkansas, etc. John Calhoun, que é admirado pelos proprietários de escravos como seu político *par excellence*, declarou no Senado, já em 19 de fevereiro de 1847, que somente o Senado oferecia ao Sul os meios

para restaurar a balança de poder entre o Sul e o Norte, que a extensão do território escravo era necessária para restaurar essa balança e que, portanto, eram justificadas as tentativas do Sul de criar, pela força, novos estados escravagistas.

Quando se examina o assunto, o número real de proprietários de escravos no Sul não é mais do que 300.000: uma oligarquia exclusivista, confrontada por muitos milhões de chamados “brancos pobres”, cujo número tem crescido constantemente, como resultado da concentração da propriedade da terra, e cuja situação só pode ser comparada àquela dos plebeus romanos no pior período da decadência de Roma. Somente com a aquisição de novos territórios, com a perspectiva de tais aquisições e com expedições aventureiras de rapina é possível harmonizar, com sucesso, os interesses desses “brancos pobres” com aqueles dos proprietários de escravos, canalizar sua sede inextinguível por ação numa direção não prejudicial e tentá-los com a perspectiva de tornarem-se, eles próprios, proprietários de escravos algum dia.

Como resultado de leis econômicas, portanto, confinar a escravidão às fronteiras de seu velho território teria, inevitavelmente, levado a sua extinção gradual; politicamente, teria destruído a hegemonia exercida, por meio do Senado, pelos estados escravagistas; e, finalmente, teria exposto a oligarquia escravagista a graves perigos, dentro de seus próprios estados, por parte dos “brancos pobres”. Tomando como princípio que toda nova extensão dos territórios escravagistas teria que ser proibida por lei, os Republicanos montaram, portanto, um ataque radical contra o governo dos proprietários de escravos. Conseqüentemente, era inevitável que a vitória eleitoral republicana levasse à luta aberta entre o Norte e o Sul. Entretanto, como já mencionado, esta vitória eleitoral estava, ela própria, condicionada pela ruptura no campo democrata.

A luta pelo Kansas já tinha provocado uma ruptura entre o partido escravagista e seus aliados Democratas no Norte. Com a eleição presidencial de 1860, a mesma disputa surge, agora, outra vez, de uma forma mais geral. Para os Democratas do Norte, cujo candidato era Douglas, a introdução da escravidão nos territórios dependeria da vontade



da maioria dos colonos. O partido dos proprietários de escravos, cujo candidato era Breckenridge, asseverava que a Constituição dos Estados Unidos, como declarado pela Corte Suprema, legalizava a escravidão; para eles, na verdade, esta já era legal em todos os territórios e não precisava de naturalização especial. Assim, enquanto os Republicanos proibiam todo crescimento dos territórios escravagistas, o partido do Sul reivindicava todos os territórios, enquanto domínios legalmente confirmados. O que haviam tentado, por exemplo, com Kansas – impor a escravidão num território, por intermédio do governo central, contra a vontade dos próprios colonos – elevavam, agora, como lei para todos os territórios da União. Uma tal concessão estava além das possibilidades dos líderes Democratas e só teria causado a deserção de seu exército para o campo republicano. Por outro lado, o princípio da “soberania dos colonos”, de Douglas, não podia satisfazer o partido dos proprietários de escravos. O que estes queriam teria que ser conseguido nos próximos quatro anos, sob o novo Presidente; e somente poderia ser alcançado por meio do governo central, não podendo mais ser adiado. Não escapou à observação dos proprietários de escravos que um novo poder tinha surgido no Noroeste, cuja população, que quase dobrara entre 1850 e 1860, já era mais ou menos igual à população branca dos estados escravagistas – um poder que, nem pela tradição, nem por temperamento ou por meio de vida, estava inclinado a deixar-se arrastar de compromisso em compromisso, como os velhos estados do Norte. A União só tinha valor para o Sul na medida em que o deixava usar o poder federal como meio de implementar sua política escravagista. Se isto não se verificava, era melhor romper agora do que presenciar, por outros quatro anos, o desenvolvimento do partido Republicano e o rápido crescimento do Noroeste e ter que começar a luta em condições menos favoráveis. O partido dos proprietários de escravos, portanto, apostou tudo agora! Quando os Democratas do Norte se recusaram a continuar a fazer o papel dos “brancos pobres” sulistas, o Sul produziu, ao dividir os votos, a vitória de Lincoln e usou esta vitória como pretexto para desembainhar a espada.

Como fica claro, todo o movimento estava e está baseado na *questão escravagista*. Não no sentido de saber se os escravos, nos estados escravagistas atualmente existentes, deveriam ser ou não diretamente alforriados, mas de saber se os vinte milhões de americanos livres do Norte deveriam continuar a subordinar-se a uma oligarquia de 300.000 proprietários de escravos; se os vastos territórios da República deveriam tornar-se encubadeiras de estados livres ou de escravidão; finalmente, se a política externa da União deveria levar, como seu instrumento, a propaganda escravagista armada através do México e da América Central e do Sul.

Em outro artigo examinaremos a afirmação da imprensa londrina de que o Norte deveria aprovar a secessão como a solução mais favorável do conflito e como a única possível.

A Guerra Civil nos Estados Unidos⁶.

“Deixai-o ir, ele não merece vossa ira!” Este conselho, dado por Leporello à amante abandonada de Don Juan, é agora o chamado repetido dos estadistas ingleses, dirigido ao Norte dos Estados Unidos – recentemente evocado, mais uma vez, por Lord John Russell. Se o Norte deixar ir o Sul, livrar-se-á de qualquer cumplicidade com a escravidão – seu pecado original histórico – e criará a base para um novo e mais elevado estágio de desenvolvimento.

Na verdade, se o Norte e o Sul formassem dois países autônomos, como a Inglaterra e Hanôver, por exemplo, sua separação não seria mais difícil do que aquela da Inglaterra e Hanôver. “O Sul”, entretanto, não está claramente separado geograficamente do Norte, nem constitui uma entidade moral. Não é um país, mas sim um grito de guerra.

O conselho de consentir numa separação amigável pressupõe que a Confederação sulista, apesar de ter tomado a ofensiva na Guerra Civil, está, pelo menos, lutando defensivamente. Pressupõe que o partido dos

⁶ *Die Presse* de 7 de novembro de 1861.

proprietários de escravos está somente preocupado em unir, num grupo autônomo de estados, as áreas que controlou até agora, bem como em libertá-las do domínio da União. Nada poderia ser mais equivocado. “*O Sul precisa de todo o seu território*. Ele deve tê-lo e o terá.” Este foi o grito de guerra com o qual os secessionistas caíram sobre Kentucky. Entendem que a expressão “todo o seu território”, refere-se, em princípio, a todos os chamados *estados fronteiriços*: Delaware, Maryland, Virginia, Carolina do Norte, Kentucky, Tennessee, Missouri e Arkansas. Além disso, reivindicam todo o território ao sul da linha que corre do ângulo noroeste de Missouri até o Oceano Pacífico. Assim, o que os proprietários de escravos chamam de “o Sul” cobre mais do que três quartos da atual área da União. Uma grande parte do território que reivindicam ainda é posse da União e deveria, primeiramente, ser conquistada. Mas nenhum dos chamados estados fronteiriços, inclusive aqueles que são posse da Confederação, foi, na *realidade*, *um estado escravagista*. Ao contrário, os estados fronteiriços formam a área dos Estados Unidos em que o sistema escravagista e o sistema livre coexistem lado a lado e lutam pela ascendência: são o campo de batalha real entre o Sul e o Norte, entre a escravidão e a liberdade. A guerra levada a cabo pela Confederação sulista é, portanto, não uma guerra defensiva, mas uma guerra de conquista, destinada a estender e perpetuar a escravidão.

A cadeia de montanhas que começa no Alabama e estende-se em direção ao norte e ao rio Hudson – de certa maneira a coluna dorsal dos Estados Unidos – corta o chamado Sul em três partes. O território montanhoso formado pelas Montanhas Allegheny com seus dois maciços paralelos, o maciço de Cumberland para o oeste e as Montanhas Blue Ridge para o leste, forma uma divisão em cunha entre as terras baixas ao longo da margem oeste do Oceano Atlântico e as terras baixas dos vales sulistas do Mississippi. As duas terras baixas separadas por este território montanhoso formam, com seus vastos campos alagados de arroz e largas extensões de cultivo de algodão, a área real em que se localiza a escravidão. A longa cunha de terra montanhosa que penetra no coração da escravidão, com sua atmosfera correspondentemente mais livre, seu

clima regenerador e solo rico em carvão, sal, calcário, minério de ferro e ouro – em resumo, em toda matéria prima necessária a um desenvolvimento industrial diversificado – já é, em sua maior parte, território livre. Como resultado de sua composição física, o solo neste lugar só pode ser cultivado com sucesso por pequenos fazendeiros livres. O sistema escravagista vegeta aqui somente como um crescimento esporádico e nunca deitou raízes. Na maior parte dos chamados estados fronteiriços, são os habitantes dessas terras altas que perfazem o núcleo da população livre, que, pelo menos tendo em conta seu interesse próprio, tomou posição ao lado do partido do Norte.

Consideremos a área contestada em detalhe.

Delaware, o estado fronteiriço mais a nordeste, pertence à União tanto moralmente como de fato. Desde o início da guerra, todas as tentativas, por parte dos secessionistas, de criar mesmo que fosse só uma facção favorável a eles não tiveram sucesso contra a unanimidade da população. O elemento escravo neste estado vem morrendo há muito. Só entre 1850 e 1860 o número de escravos decresceu pela metade, de forma que Delaware tem agora somente 1.798 escravos numa população total de 112.218. Apesar disto, a Confederação sulista reivindica o Delaware e este, tão logo o Sul tomou o controle de Maryland, tornou-se militarmente indefensável.

Maryland é palco do conflito entre terras altas e baixas, acima mencionado. De uma população total de 687.034 existem no estado 87.188 escravos. As recentes eleições gerais para o Congresso de Washington provaram, mais uma vez, de maneira contundente, que a grande maioria da população está do lado da União. O exército unionista de 30.000 soldados que ocupa, presentemente, Maryland, destina-se não só a servir de reserva para o exército no Potomac, mas também para manter controlados, no interior do estado, os proprietários de escravos rebelados. Aqui, pode-se observar um fenômeno similar àqueles em outros estados fronteiriços, i.e. que uma grande massa de população coloca-se ao lado do Norte e um partido de proprietários de escravos numericamente insignificante, ao lado do Sul. O que lhe falta em matéria de números o partido dos proprietários de escravos compensa com instrumentos de



poder, assegurados pela posse, durante muitos anos, de todos os postos de governo, por uma preocupação hereditária com intriga política e pela concentração de grande riqueza em poucas mãos.

A Virginia forma, presentemente, a grande circunscrição em que se confrontam o principal exército secessionista e o principal exército da União. Nas terras altas do noroeste da Virginia o número de escravos eleva-se a 15.000, enquanto que a maioria livre, que é vinte vezes maior, consiste, na maior parte, de fazendeiros independentes. As terras baixas do leste do estado, por outro lado, têm quase meio milhão de escravos. A criação e a venda de negros representa sua principal fonte de renda. Tão logo os líderes das terras baixas puseram em vigor, por meio de intrigas, a ordem de secessão no legislativo do estado em Richmond, e tão logo abriram, a toda pressa, os portões da Virginia ao exército sulista, a Virginia do noroeste separou-se da secessão e formou um novo estado; levantou-se em armas sob a bandeira da União e está agora defendendo seu território contra os invasores sulistas.

Tennessee, com 1.109.847 habitantes, dos quais 275.784 são escravos, está nas mãos da Confederação sulista, que colocou todo o estado sob lei marcial e impôs um sistema de alistamento obrigatório que lembra os dias do triunvirato romano. No inverno de 1860-1861, quando os proprietários de escravos sugeriram uma convenção geral do povo para votar a questão da secessão, a maioria da população recusou a proposta a fim de evitar qualquer pretexto para o movimento secessionista. Mais tarde, mesmo quando o Tennessee tinha sido militarmente conquistado pela Confederação sulista e submetido a um sistema de terror, um terço dos eleitores ainda se declarou a favor da União. Como na maioria dos estados fronteiriços, o centro real de resistência ao partido dos proprietários de escravos encontra-se, aqui, no território montanhoso no leste do Tennessee. No dia 17 de junho de 1861, uma convenção geral do povo do leste do Tennessee reuniu-se em Greenville, declarou-se a favor da União, elegeu o antigo governador do estado, Andrew Johnson, um dos mais ardentes unionistas, ao Senado em Washington e publicou uma “declaração de agravos” que põe de manifesto toda os enganos, intrigas e

terror usados para votar pela exclusão de Tennessee da União. Desde então, os secessionistas controlam o Tennessee pela força das armas.

Situações semelhantes àquela no oeste de Virginia e no leste do Tennessee podem ser encontradas no norte do Alabama, no noroeste da Georgia e no norte de Carolina do Norte.

Mais para o oeste, no estado fronteiriço de Missouri, cuja população de 1.173.317 inclui 114.965 escravos – estes últimos concentrados principalmente na área noroeste do estado – a convenção do povo de agosto de 1861 decidiu a favor da União. Jackson, o governador do estado e instrumento do partido dos proprietários de escravos, rebelou-se contra o legislativo de Missouri e foi considerado fora da lei; colocou-se, então, à frente de hordas armadas que caíram sobre o Missouri, vindo do Texas, Arkansas e Tennessee, a fim de fazer o estado ajoelhar-se ante a Confederação e cortar, pela espada, seu laço com a União. Além de Virginia, Missouri representa o principal teatro da guerra civil neste momento.

O Novo México – não um estado, mas um mero território, cujos vinte e cinco escravos foram importados durante a presidência de Buchanan para que uma constituição escravagista pudesse segui-los de Washington – não tem tido entusiasmo pelo Sul, como o próprio Sul reconhece. Mas o entusiasmo do Sul pelo Novo México levou-o a derramar um bando de aventureiros armados através da fronteira, provenientes do Texas. O Novo México tem solicitado ao governo da União proteção contra estes libertadores.

Como terá sido notado, sublinhamos em particular a proporção numérica de escravos em relação à população livre em cada um dos estados fronteiriços. Esta proporção é, na verdade, de importância decisiva. É o termômetro com o qual deve ser medida a vitalidade do sistema escravagista. A alma de todo o movimento secessionista está na Carolina do Sul. O estado tem 402.541 escravos para 301.127 homens livres. Em segundo lugar está o Mississippi, que deu à Confederação sulista seu ditador, Jefferson Davis. O estado tem 436.696 escravos para 354.699 homens livres. Em terceiro lugar, vem o Alabama, com 435.132 escravos para 529, 164 homens livres.

O último dos estados fronteiriços, objeto de contestação, que deve ser mencionado é o Kentucky. Sua história recente é particularmente característica da política da Confederação sulista. Kentucky, com 1.135.713 habitantes, tem 225.490 escravos. Em três eleições gerais sucessivas (no inverno de 1860-61, quando representantes foram eleitos para um congresso dos estados fronteiriços; junho de 1861, quando houve as eleições para o Congresso em Washington; e, finalmente, em agosto de 1861, nas eleições para o legislativo estadual de Kentucky) uma maioria crescente decidiu-se a favor da União. Por outro lado, tanto quanto Beckenridge, senador por Kentucky em Washington, vice-presidente dos Estados Unidos sob Buchanan e candidato presidencial do partido dos proprietários de escravos em 1860, Magoffin, governador de Kentucky, e todos os dignitários do estado apoiam fanaticamente o partido dos proprietários de escravos. Apesar de a influência do partido dos proprietários de escravos ter sido muito fraca para ganhar a secessão de Kentucky, foi bastante poderosa para levar o estado a fazer uma declaração de neutralidade no início das hostilidades. A Confederação reconheceu a neutralidade enquanto esta servia a seus propósitos, enquanto estava ocupada em aniquilar a resistência no leste de Tennessee. Tão logo o conseguiu, martelou nos portões de Kentucky com a coronha do revólver: *“O Sul precisa de todo o seu território. Ele deve tê-lo e o terá!”*

Ao mesmo tempo, um corpo de militares confederados aventureiros invadiu o estado “neutro” a partir do sudoeste e do sudeste. Kentucky acordou de seu sonho de neutralidade, seu legislativo colocou-se abertamente ao lado da União, cercou seu governador traidor com um comitê de segurança pública, convocou o povo às armas, declarou Beckenridge fora da lei e ordenou aos secessionistas que deixassem imediatamente a área que tinham invadido. Este foi o sinal para a guerra. Um exército confederado está marchando contra Louisville, enquanto voluntários confluem de Illinois, Indiana e Ohio para salvar Kentucky dos missionários armados da escravidão.

As tentativas da Confederação de anexar Missouri e Kentucky, por exemplo, expõem a vacuidade do pretexto de que está lutando pelos

direitos dos estados contra a intervenção da União. Por certo, a Confederação reconhece os direitos dos estados - que considera pertencerem ao "Sul" - de separarem-se da União, mas não reconhecem seu direito de permanecer nela.

Descontada a presença da escravidão, a guerra externa e a ditadura militar interna dão aos estados escravagistas atuais uma aparência temporária de harmonia. Mas nem mesmo neles faltam elementos dissidentes. O Texas, com 180.388 escravos para uma população total de 601.039 habitantes, é um exemplo contundente. A lei de 1845, em virtude da qual o Texas entrou para as fileiras dos Estados Unidos como um estado escravagista, deu-lhe a prerrogativa de formar não somente um, mas cinco estados em seu território. Como resultado, o Sul teria ganho dez ao invés de dois novos votos no Senado americano; e um aumento no número de seus votos no Senado era um objetivo político maior naquele momento. De 1845 a 1860, entretanto, os proprietários de escravos descobriram que era impraticável dividir o Texas - onde a população de origem germânica representa um importante papel⁷ - mesmo que fosse em dois estados, sem favorecer o partido dos trabalhadores livres, fazendo com que predominassem sobre o partido da escravidão. Esta é a melhor prova da importância da força da oposição à oligarquia dos proprietários de escravos no próprio Texas.

Georgia é o maior e o mais populoso dos estados escravagistas. Com um total de 1.057.327 habitantes, tem 462.230 escravos; isto é, cerca da metade da população. Apesar disto, o partido dos proprietários de escravos ainda não conseguiu sancionar, na Georgia, por um voto geral do povo, a constituição imposta ao Sul em Montgomery.

Na convenção do estado de Louisiana, que se reuniu em 21 de março de 1861 em Nova Orleans, Roselius, o político veterano do estado, declarou: "A constituição de Montgomery não é uma constituição, mas uma conspiração. Não introduz um governo pelo povo, mas *uma*

⁷ Os texanos de origem germânica, que formavam, nos anos 1850, cerca de um quinto da população branca do estado, incluíam uma grande proporção de refugiados da revolução de 1848.



oligarquia irrestrita e detestável. Não se permitiu ao povo representar qualquer papel nesse assunto. A convenção de Montgomery cavou a sepultura da liberdade política e agora somos convocados a assistir a seu funeral.”

A oligarquia de 300.000 proprietários de escravos usou o Congresso de Montgomery não só para proclamar a separação do Sul, mas também explorou o Congresso para derrubar o sistema interno de governo dos estados escravagistas e para subjugar completamente aquela parte da população branca que ainda tinha mantido algum grau de independência sob a proteção da constituição democrática da União. Mesmo entre 1856 e 1860, porta-vozes políticos, advogados, moralistas e teólogos do partido dos proprietários de escravos tinham tentado provar não tanto que a escravidão negra é justificada, mas que a cor não tem importância e que a escravidão é o destino da classe operária em todo lugar.

Pode-se verificar, portanto, que a guerra da Confederação sulista é, no sentido mais verdadeiro da palavra, uma guerra de conquista para a extensão e perpetuação da escravidão. A maior parte dos estados e territórios fronteiriços ainda é posse da União, cujo partido tomaram, primeiro por meio das urnas e, depois, pelas armas. Mas, para a Confederação, contam como “o Sul” e ela tenta conquistá-los da União. Nos estados fronteiriços que a Confederação ocupou por enquanto, as áreas de terras altas, relativamente livres, são mantidas sob controle por meio de lei marcial. Nos próprios estados escravagistas, a Confederação está suplantando a democracia, que existia até agora, pela desenfreada oligarquia de 300.000 proprietários de escravos.

Ao abandonar seus planos de conquista, a Confederação sulista abandonaria sua própria viabilidade econômica e o próprio objetivo da secessão. Na verdade, a secessão só teve lugar porque não parecia mais possível transformar os estados e territórios fronteiriços enquanto permanecessem no âmbito da União. Por outro lado, uma entrega pacífica à Confederação sulista da área contestada, significaria que o Norte abriria mão, para a república escravagista, de mais de três quartos de todo o território dos Estados Unidos. O Norte perderia completamente o Golfo

do México, o oceano Atlântico, com exceção da estreita faixa que se estende do estuário de Penobscot à bacia de Delaware, e ainda estaria perdendo uma saída para o Pacífico. A Califórnia seguiria Missouri, Kansas, New Mexico, Arkansas e Texas. Incapazes de arrancar o estuário do Mississippi das mãos da forte e hostil república escravagista no sul, os grandes estados agrícolas na bacia entre as Montanhas Rochosas e os Alleghenies, nos vales do Mississippi, Missouri e Ohio, seriam forçados, por interesses econômicos, a separar-se do Norte para juntar-se à Confederação sulista. Estes estados do noroeste, por sua vez, arrastariam atrás de si para dentro do mesmo vórtice de secessão, os outros estados nortenhos localizados mais a leste – exceção feita, possivelmente, da Nova Inglaterra.

A União não seria, na verdade, dissolvida neste caso, mas sim *reorganizada*, uma *reorganização baseada na escravidão*, sob o controle reconhecido da oligarquia proprietária de escravos. O plano de uma tal reorganização foi proclamado abertamente pelos principais porta-vozes sulistas no Congresso de Montgomery e explica o artigo da nova constituição que deixa aberta, a cada estado da União, a possibilidade de juntar-se à Confederação. O sistema escravagista infectaria, portanto, toda a União. Nos estados do Norte, onde a escravidão negra é impraticável, toda a classe operária seria reduzida, gradualmente, ao nível de helotes. Isto estaria de completo acordo com o princípio, proclamado em altas vozes, de que somente certas raças são capazes de ser livres e, como no Sul o trabalho é o destino dos negros, no Norte é o destino dos alemães e irlandeses e de seus descendentes diretos.

A presente luta entre o Sul e o Norte é, portanto, nada menos do que uma luta entre dois sistemas sociais: o sistema da escravidão e o sistema do trabalho livre. A luta iniciou-se porque os dois sistemas não podem mais coexistir pacificamente no continente norte-americano. Só pode terminar com a vitória de um sistema sobre o outro.

Enquanto os estados fronteiriços – as áreas contestadas nas quais os dois sistemas têm, até agora lutado por controle – são um espinho na carne do Sul, por outro lado, não se deve deixar de observar que têm



representado, também, o principal ponto fraco do Norte durante o desenrolar da guerra. Alguns dos proprietários de escravos nessas áreas fingiram lealdade ao Norte por solicitação de conspiradores sulistas; outros, na verdade, pensaram que estar do lado da União representava seus interesses reais e sua visão tradicional. Ambos os grupos têm igualmente fragilizado o Norte. Ansiedade por manter em bom humor os proprietários de escravos “leais” dos estados fronteiriços e o medo de levá-los aos braços da secessão, em resumo, uma consideração carinhosa pelos interesses, preconceitos e sensibilidades desses aliados ambíguos, têm mantido a União em paralisia incurável desde o começo da guerra. Têm-na levado a medias medidas e a têm forçado a deixar de lado hipocritamente o princípio que é causa da guerra, bem como a não atacar o ponto mais vulnerável do inimigo – a raiz do mal – *a própria escravidão*.

Quando Lincoln foi, recentemente, bastante fraco para revogar a proclamação Frémont de Missouri, que emancipava os negros pertencentes aos rebeldes⁸, isto deveu-se à deferência ao protesto veemente dos proprietários de escravos “leais” de Kentucky. Entretanto, um ponto de inflexão já foi atingido. Com Kentucky, o último estado fronteiriço foi pressionado para participar de uma série de campos de batalha entre o Sul e o Norte. Tomando em conta que, factualmente, a guerra pela posse dos estados fronteiriços é levada a cabo dentro desses mesmos estados, a questão de ganhá-los ou perdê-los foi retirada da esfera das negociações diplomáticas e parlamentares. Uma seção dos proprietários de escravos retirará sua máscara de lealdade; a outra contentar-se-á com a perspectiva de compensação, tal como concedido pela Grã-Bretanha aos plantadores das Índias Ocidentais⁹. Os próprios acontecimentos exigem um pronunciamento decisivo: *a emancipação dos escravos*.

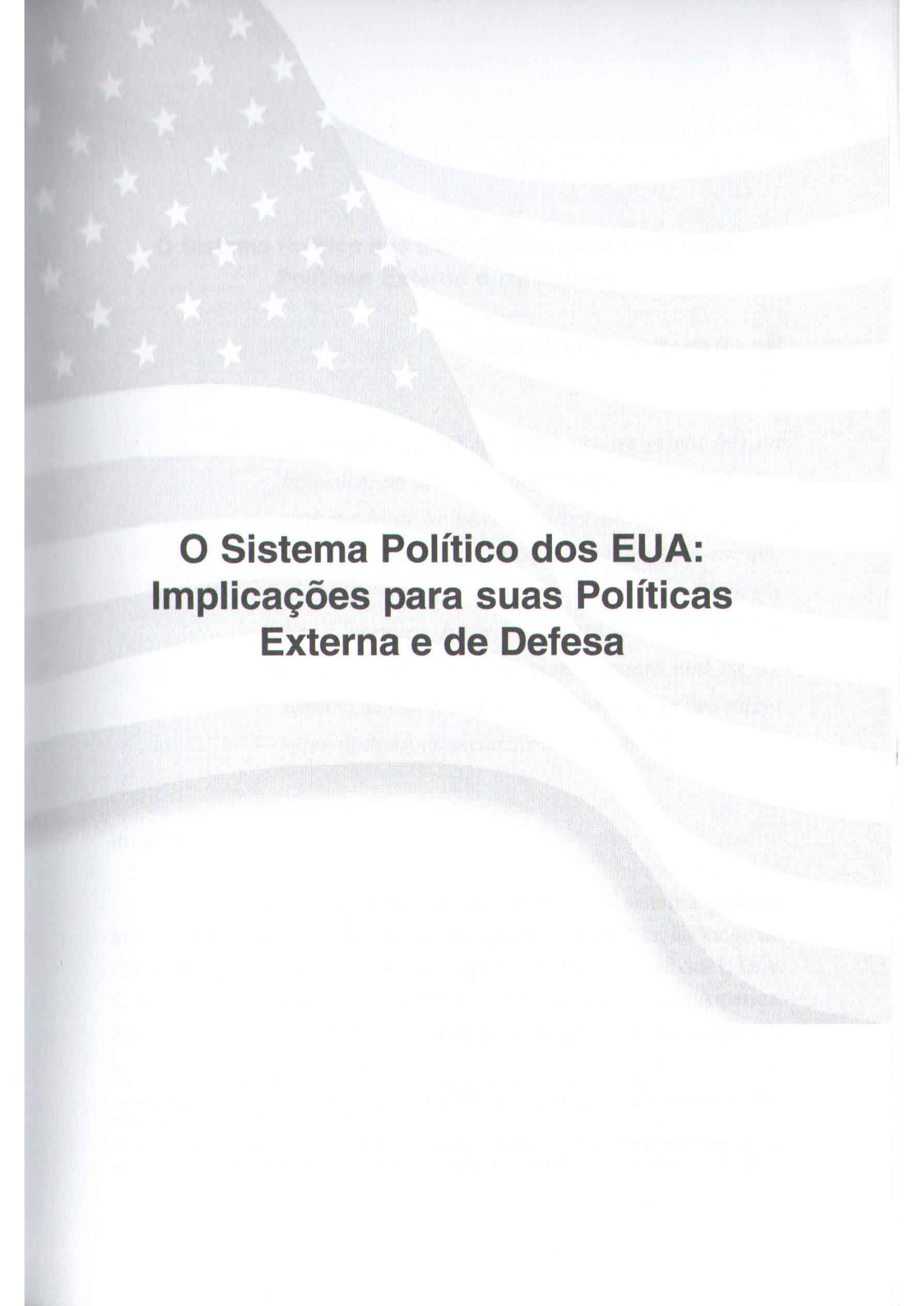
⁸ O General Frémont, o primeiro candidato republicano à presidência em 1856, divulgou esta proclamação em agosto de 1861 e começou por conceder liberdade aos escravos, por força de sua autoridade militar.

⁹ Em 1833, o governo britânico pagou, aos cultivadores das Índias Ocidentais, 2 libras por cada escravo libertado.

Várias declarações recentes demonstram que até os mais empedernidos Democratas do Norte e diplomatas sentem-se levados a este ponto. Numa carta aberta, o General Cass, Ministro da Guerra de Buchanan e, até o momento, um dos mais ardentes aliados do Sul, declara que a emancipação dos escravos é um *sine qua non* para salvar a União. O Dr. Brownson, porta-voz do partido católico do Norte e, de acordo com sua própria declaração, o mais enérgico oponente do movimento abolicionista entre 1836 e 1860, publicou, na sua última *Review* de outubro, um artigo *a favor* da abolição. Entre outras coisas, ele diz: “Se nos opusemos à abolição até agora porque queríamos preservar a União, devemos *a fortiori*, agora, opor-nos à escravidão toda vez que, na nossa opinião, sua continuidade se torne incompatível com a manutenção da União, ou da nação enquanto um estado republicano livre.”¹⁰

Finalmente, o *World*, órgão nova-iorquino dos diplomatas do Gabinete de Washington, termina uma de suas mais recentes tiradas contra os abolicionistas com as seguintes palavras: “No dia em que for decidido que ou a escravidão ou a União deverá cair, nesse dia será declarada a sentença de morte da escravidão. Se o Norte não pode triunfar *sem* a abolição, triunfará *com* a abolição”.

¹⁰ Brownson's Quarterly Review, 3 rd. New York Series, New York, 1861, vol. II, pp. 510-46.



**O Sistema Político dos EUA:
Implicações para suas Políticas
Externa e de Defesa**

O Sistema Político dos EUA: Implicações para suas Políticas Externa e de Defesa

*Antonio Jorge Ramalho da Rocha*¹

*“(...) but suppose we were (as we might be) an influence, an idea, a thing intangible, invulnerable, without front or back, drifting about like a gas? Armies were like plants, immobile, firm-rooted, nourished through long stems to the head. We might be a vapour, blowing where we listed. Our kingdoms lay in each man’s mind; and as we wanted nothing material to live on, so we might offer nothing material to the killing.”*²

Introdução

Este texto visa a discutir características do sistema político americano e valores enraizados na sociedade do país que, ao longo do tempo, produziram fortes implicações para a atuação externa dos E.U.A. Centrada nos interesses de longo prazo dos Estados Unidos da América, a discussão ressalta o modo como este país, ao participar ativamente da

¹ Professor, Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Artigo preparado para a mesa redonda sobre o sistema político norte-americano. IPRI MRE, 06 de julho de 2004.

² Ver, Lawrence, T.E. (1991):192. A citação indica a essência da estratégia estabelecida por Lawrence para combater alemães e turcos, fortemente superiores, na península árabe.



construção da ordem e dos principais processos políticos internacionais contemporâneos, projetou seus interesses na arena internacional.

Ao difundir, no contexto internacional, valores tipicamente característicos da sociedade americana, os E.U.A. contribuíram – e contribuem – para redefinir os termos que pautam a interação de agentes no âmbito internacional. Reconfiguram-se, por assim dizer, “as regras do jogo”. O ambiente global transforma-se em um espaço mais favorável à concretização de práticas e relações sociais outrora confinadas a territórios e populações historicamente marcados pela ampla aceitação de valores democráticos e liberais³. Ao cabo, normas e valores funcionam como instrumentos de projeção de influência no ambiente internacional.

O texto divide-se em duas partes, além de breves introdução e conclusão. A primeira parte apresenta o arcabouço conceitual a ser utilizado para analisar a influência de normas e valores sobre o comportamento de agentes na esfera internacional e discute os processos por meio dos quais os E.U.A. nela inseririam normas e valores americanos. Além disso, refere-se a marcantes transformações nas relações internacionais contemporâneas, que resultaram, ao menos em parte, da consolidação de padrões de relacionamento definidos no contexto desse arcabouço normativo. A segunda parte trata de valores específicos da sociedade americana e de sua influência na conformação de identidades e de interesses permanentes dos E.U.A., tanto no que diz respeito à realização de suas potencialidades quanto no que se refere à relação do país com outros Estados e sociedades. Ao longo do texto, analisa-se, ainda, o modo como o governo dos E.U.A. buscou projetar valores no contexto internacional, visando a construir um ambiente mais favorável à concretização de seus objetivos.

³ Cabe lembrar que este processo se aprofundou a partir de fins dos anos 1970 e início dos anos 1980, quando a chamada “revolução liberal” de Thatcher e Reagan restabeleceu as condições de produtividade na economia mundial ao radicalizar instituições liberais nesses países, contribuindo para fortalecer o papel da democracia como forma de organização política e o liberalismo como norte da organização de esforços produtivos mundo afora. Ao cabo, o processo contribuiu não apenas para encerrar a Guerra Fria, mas também para acelerar o ritmo do processo de interdependência em âmbito global. A melhor análise do processo permanece Fukuyama, 1992.

1. Agentes e Estruturas no Contexto Internacional Contemporâneo

Discursos Sobre Agentes e Estruturas na Interdependência

Se existe um consenso entre os analistas das relações internacionais contemporâneas, é o entendimento de que a interdependência de estados e sociedades no contexto internacional muito se ampliou ao longo dos últimos séculos. A dimensão e a profundidade deste processo, seus agentes principais, as forças que o promovem, suas implicações, tudo isso tem sido debatido à exaustão, havendo mesmo ensejado o surgimento de um novo campo de estudo nas ciências humanas, o das Relações Internacionais.

Os termos por meio dos quais os analistas tentam, com maior ou menor sucesso, conferir sentido a esse processo são muitos. Há, de um lado, discursos normativos, declarações assertivas sobre como o mundo deve ser e sobre como os indivíduos devem se comportar, umas fundadas em convicções, outras em interesses, todas preñes de intenções, explícitas ou não, de transformação da realidade. Assim, numerosos discursos ideológicos, religiosos ou simplesmente preconceituosos manifestam-se aprioristicamente favoráveis ou contrários a esse extraordinariamente complexo processo, que vulgarmente – ou não tanto – se denomina “de globalização”.

O texto de Huntington sobre o choque de civilizações lembrou os analistas da necessidade de se considerarem as influências deste tipo de discurso, por mais abstrato ou utópico, sobre a realidade propriamente dita. Ao fazê-lo, reinseriu no debate, talvez não da melhor maneira, a consciência de que nenhuma avaliação profunda de processos sociais, especialmente na frágil sociedade internacional, pode desconsiderar o modo como estruturas normativas e axiomáticas interferem na formação de preferências e na produção de condições de entendimento e espaços de negociação entre agentes sociais. Dessa maneira, contribuiu para que se revalorizassem explicações sociológicas

das relações internacionais, abrindo espaço para aproximações construtivistas⁴.

De outro lado, há discursos científicos que também buscam interpretar, de forma rigorosa, esse processo de interdependência, suas origens e suas implicações. Há autores que privilegiam explicações da realidade baseadas em causas econômicas; outros que enxergam na raiz do incremento da interdependência motivações políticas. Conforme as presunções que se estabeleçam, obviamente, diferentes sistemas conceituais serão utilizados para contar a história da intensificação das relações internacionais nos últimos séculos. Parece haver consenso, contudo, em relação à natureza multidimensional deste processo, de modo que convém utilizar mais de um sistema conceitual, de forma combinada, para conferir sentido a essa realidade tão difícil de se interpretar.

Uma maneira concatenada de empreender esse esforço consiste em organizar a discussão em termos da interação de agentes e estruturas. Desde que se aceite a simultânea existência de diferentes estruturas no ambiente internacional⁵, e sua inter-relação, é possível analisar a extensão e a profundidade da interdependência que se observa nas interações de distintos agentes não apenas uns com os outros, mas deles, coletivamente, com estruturas que nem sempre respeitam as fronteiras nacionais.

A discussão sobre agentes e estruturas não é, contudo, nova ou simples⁶. Dela participam autores que concentram sua atenção nas interações dos agentes, ressaltando que eles não agem no vácuo, mas intermediados por um conjunto de estruturas que servem à projeção de poder em diferentes dimensões, da militar à tecnológica, da financeira à

⁴ Embora o debate seja antigo (Hoffman, 1959; Carr, 1964) e estivesse em curso, mantinha-se restrito a estudiosos do Direito internacional e de áreas específicas da análise das relações internacionais. Boa síntese e instigante argumento aparecem, por exemplo, em Kratochwill (1987).

⁵ Estruturas materiais e intangíveis; estruturas políticas, econômicas e sociais; estruturas de idéias, de normas e valores mais ou menos compartilhados por indivíduos dispersos geograficamente, com múltiplas lealdades políticas. Ver Wendt (1987); Onuf (1999).

⁶ A primeira proposta de tratamento sistemático do tema surgiu a partir da discussão de Singer a respeito de níveis de análise (1961).

comercial⁷. De modo mais sutil, ainda com ênfase na mútua interação de agentes, Nye, por exemplo, trabalha com a perspectiva de “poder brando”, visto como uma forma de projeção de valores destinada a permitir que o agente exerça influência pela via da atração, mais do que pela coerção⁸. Desse ponto de vista, os governos são vistos como agentes unitários e racionais, que procuram avançar seus interesses por meio da formação de agenda e do estabelecimento de estruturas conducentes a beneficiar aqueles que consigam influenciar a definição das posições de política externa do Estado (presumivelmente seus nacionais), em detrimento de outros agentes.

Participam também autores que se preocupam mais com a relação entre agentes e estruturas, seja defendendo pontos de vista que afirmam a possibilidade da governabilidade em diferentes áreas das relações internacionais sem a necessária constituição formal de um governo que exerça autoridade⁹, seja simplesmente identificando o modo como estruturas de idéias condicionam agendas, preferências, interesses e, em alguns casos, a própria identidade dos agentes¹⁰.

As diferentes ênfases conferidas pelos analistas às dimensões da interdependência que se aprofunda entre governos e sociedades não mudam, contudo, a complexidade do processo em si. Ao final do dia, observa-se, de início, aprofundar-se a integração de mercados, das estruturas produtivas e financeiras da economia global, engendrando o estabelecimento de regras comuns para disciplinar o intercâmbio e os fluxos de bens e serviços, de ativos financeiros, de informações e de pessoas; observa-se também, ato contínuo, o aumento do grau de interdependência na área de segurança, tradicionalmente reservada aos governos¹¹.

⁷ Ver, por exemplo, Strange, (1988). Por outro ângulo, Milner (1997).

⁸ Ver Nye, 1990, 2002. Observe-se que essa preocupação tampouco é nova. Carr (1964) já destacava a necessidade de se considerar o “poder sobre as idéias” importante instrumento de pressão na política internacional.

⁹ Ver Rosow et alii (1994); Rosenau (1997). Por outro prisma, ver Keohane (1984 e 1984b).

¹⁰ Ver Wendt, (1987 e 1999); Onuf (1988).

¹¹ Evidências empíricas deste processo não faltam: dos números do comércio internacional (não obstante a redução de fluxos observada entre fins da Primeira Guerra Mundial e o pleno funcionamento de Bretton Woods, nos anos 1960) à mundialização das estruturas



No plano da economia política internacional, verifica-se concretizar-se, em alguma medida, a situação antecipada por Montesquieu: à proporção que se desenvolve o comércio internacional, o custo político de realizar guerras aumenta, visto que não interessa a governo algum destruir a capacidade produtiva de seu mercado consumidor ou de economias de outros países que, como fornecedoras, se relacionem diretamente com sua própria economia. A interpenetração de mercados cria, assim, constrangimentos estruturais que tendem a fazer convergir os interesses dos governos no plano interno e no plano internacional, reduzindo a probabilidade de ocorrência de conflitos armados¹².

A fortalecer esse processo, emerge um conjunto de regimes internacionais que servem a promover a convergência de expectativas dos agentes em áreas específicas das relações internacionais. A homogeneização de comportamentos contribui para consolidar estruturas produtivas e comerciais, que se organizam em redes, movidas pela lógica de redução de custos e de maximização de benefícios na alocação de recursos escassos, o que obviamente desconsidera as fronteiras políticas e impõe aos governos constrangimentos para aderir à normativa internacional¹³.

Esse fenômeno não deixa de produzir implicações políticas e sociais. Com efeito, de um lado, o livre fluxo de informações, bens e serviços permite a utilização de agentes políticos e sociais domésticos por outros governos, por meio ora de grupos de pressão (*lobbies*), ora

produtivas; da homogeneização de padrões de consumo à circulação de informações em tempo real; da unificação do sistema financeiro internacional à efetiva integração de redes de tráfico de drogas, armas e seres humanos... Em toda parte constata-se aprofundar-se a interdependência das sociedades e estados e crescer a demanda pela definição de regras globais para um mundo progressivamente integrado. Uma implicação desse processo sobre a qual pouco se reflete é a demanda no sentido de se redefinir o próprio conceito de segurança, mediante, por exemplo, a associação da idéia de segurança à permanência de estruturas regulatórias (segurança jurídica) ou à provisão de condições mínimas de bem-estar das populações (segurança humana).

¹² Não por acaso, os documentos que resumem a estratégia de segurança nacional dos E.U.A. mencionam a necessidade de se promover a integração de mercados e a consolidação de democracias mundo afora, como forma de avançar os interesses americanos e de reafirmar sua liderança. Para mencionar apenas os principais textos, veja-se National Security Strategy (1991, 1996 e 2002).

¹³ Ver Krasner, 1983, sobre regimes; a respeito de redes, ver Castells (1996).

de redes produtivas e da possível manipulação da opinião pública; de outro lado, à medida que os governos permitem que se amplie a participação de outros agentes da sociedade em processos decisórios relevantes – e essa foi a tônica dos últimos dois séculos, especialmente pela via da democratização nas relações políticas –, reduz-se a sua capacidade de decidir, autonomamente, realizar guerras.

O incremento da participação da sociedade nas decisões de política externa de seus governos constitui fenômeno relativamente recente. Embora a Guerra do Vietnã seja por muitos considerada marco importante nesse processo, outros eventos também merecem destaque. De fato, já no início da Primeira Grande Guerra, esse fenômeno se observou, na entusiástica adesão das populações européias à guerra “que poria fim a todas as guerras”; como é sabido, contudo, os desdobramentos da Guerra e sua longa duração levaram as populações a desaprovarem o conflito. A prevalecente leitura de que a Primeira Guerra resultou de acordos secretos mutuamente contraditórios, expressa na idéia de que “a guerra seria muito importante para ser deixada a cargo apenas dos generais”, e a decisão, ao seu final, de se criar uma instituição internacional destinada a proibir a guerra entre estados e a tornar mais transparentes seus compromissos internacionais contribuíram para que se difundisse a percepção de que as sociedades não podiam permitir que os conflitos internacionais evoluíssem ao ponto de não-retorno.

Em outras palavras, tratava-se de evitar que se estabelecesse uma condição em que já não fosse possível resolver controvérsias por meios pacíficos. Mas como fazê-lo? Como assegurar que os governos não voltassem a realizar pactos que pudessem conduzir a novo conflito de grandes proporções? A resposta parecia impor-se lógica, senão naturalmente: se o uso disciplinado da razão servira a produzir estimulantes resultados em tantas dimensões da vida humana, por que não o faria também no campo da política internacional? Afinal, em diversos países, a construção de instituições adequadas servira a organizar formas menos violentas de intermediação de interesses e de solução de conflitos.

Nessas condições, a proposta de criação da Liga das Nações, embora carregada de idealismo, veio a enraizar-se não apenas em uma cultura fundacionista, mas também na clara convicção de que instituições adequadas poderiam servir a construir ambientes políticos mais equilibrados.

Os Estados Unidos no Processo de Organização das Relações Internacionais

A proposta de criação da Liga das Nações, pelo presidente Wilson, em meio a um conjunto de pontos genuinamente realistas, não foi mera coincidência: sua inspiração, fortemente marcada pela experiência americana, veio ao encontro de um processo de ampliação da presença dos E.U.A. no cenário internacional – coroada, não é demais lembrar, pela própria conclusão da Primeira Grande Guerra. A idéia do constitucionalismo, herdada de uma tradição do Direito Natural a que Onuf denominou “republicanismo atlântico”, tornara possível conferir personalidade jurídica a entes abstratos, que, uma vez reconhecidos pelos demais como “pessoa”, se habilitavam a assumir compromissos em nome de seus súditos¹⁴. A assunção de compromissos, por sua vez, permitiu deslanchar relações sociais, políticas e econômicas que, ao cabo, serviram a consolidar a soberania dos estados, conferindo substância a suas relações.

Na Europa, esse artifício legal contribuiu para a consolidação do sistema *westphaliano* de estados, amparado tanto nos interesses políticos dos soberanos de então (que tinham como pano de fundo a regulação de mercados em escalas compatíveis com os interesses econômicos da época), quanto em fundamentos conceituais trabalhados, no plano da filosofia política, principalmente pelos contratualistas; no nascente âmbito internacional, refletiram sobre o assunto pensadores como Bodin, Vattel,

¹⁴ Ver Onuf (1999). O primeiro autor a formular a hipótese impiíssima, então tida como absurda por indicar a prescindibilidade de Deus na formação de um Direito das gentes, foi Grotius, em *De jure Belli ac Pacis*.

Grotius e Kant. Obviamente, o benefício do mútuo reconhecimento da soberania nacional se manifestava fortemente na maior liberdade dos soberanos para definir as regras do jogo para seus súditos e territórios reconhecidos como seus. Situações históricas específicas condicionaram a aceitação dos princípios de soberania e territorialidade em graus e ritmos distintos, como ilustra a própria concessão de nacionalidade aos cidadãos baseada ora no local de nascimento (*jus soli*), ora em laços sangüíneos (*jus sanguinis*)¹⁵.

Gradualmente, por meio de conceitos tais como o de territorialidade e soberania, cindiram-se processos internos e internacionais, legitimando em textos legais a relação de cada governo com seus cidadãos e a de governos soberanos entre si. A declaração de independência dos E.U.A. desempenhou, nesse contexto, papel relevante. Por seu intermédio, em nome de valores abstratos de direito à vida, à liberdade e à busca da felicidade, além da prerrogativa de combater a opressão, e na condição de representante do povo das treze colônias, um grupo de indivíduos desafiou a autoridade constituída, recorrendo a sofisticada argumentação para instituir um governo que deveria, a um tempo, derivar sua legitimidade do consentimento da população e evitar usurpações de direitos tipicamente observadas por governos tiranos.

Embora a idéia de uma soberania parlamentar não fosse nova, como ressalta Teschke¹⁶, jamais se observara, historicamente, a estrita submissão do próprio Parlamento ao povo. Assim, pela primeira vez essas idéias foram implementadas em uma situação real. Mais que isso, tratava-se de contexto percebido como particularmente rico em condições para que se enraizassem instituições liberais, visto que os oceanos protegiam indivíduos dispostos a viver “o sonho americano”. Nessas condições, concretizou-se a soberania popular e o princípio da representação por meio da explícita constituição de um governo destinado a cumprir

¹⁵ Neste exemplo, como em outros casos de Direito Internacional Privado, a adoção de um ou outro padrão pelas nascentes soberanias foi fortemente influenciada pelo grau de influência que sobre seus sistemas jurídicos exercia o Direito Romano tradicional.

¹⁶ Ver Teschke (2002).



mandatos em benefício dos indivíduos¹⁷. Principalmente, em essência a proposta visava a assegurar e a promover as liberdades individuais amparadas em instituições tipicamente liberais. A Revolução Francesa, com sua ênfase na promoção da igualdade, produziu forte contraste com independência dos E.U.A., acentuando-lhe as especificidades.

Na opinião dos Pais Fundadores, a constituição de uma entidade soberana não podia prescindir de documentos que lhe registrassem a origem e que lhe assegurassem condições de perpetuar os valores em nome dos quais se inaugurara, com sangue, sonhos e saberes, nova experiência histórica. A novidade estava também, em alguma medida, na ausência de uma origem divina atribuída ao Estado: fazia falta, então, outro mito fundador, espaço rapidamente ocupado pela idéia da convergência de vontades dos cidadãos, logo simbolizada em uma espécie de contrato social. Fazia falta, com efeito, um registro desse pacto entre os cidadãos, relação que se buscou justificar pela crescente sofisticação do argumento contratualista: com Hobbes, defendeu-se a necessidade de um artifício que constituísse a ordem e preservasse a vida; Locke deixou claro que não bastava uma ordem qualquer, vez que os indivíduos careciam – presumia-se que sempre carecerão – de um ambiente no qual sua vida e sua propriedade, fruto de seu trabalho sobre a natureza, estivessem protegidas; Rousseau, por fim, inseriu a noção de dinâmica social e, na linha do argumento de Maquiavel nos Discursos sobre a Primeira Década de Tito Lívio, sugeriu formas de aperfeiçoamento das instituições.

Nesse ambiente, a própria Declaração de Independência dos E.U.A. não deixou margem a questionamentos em relação à soberania dos indivíduos e à necessidade de se constituir um arcabouço legal que os protegesse das prováveis tentativas de tiranização dos governantes.

¹⁷ Via-se a experiência americana não apenas como a primeira tentativa de se implementar, em uma situação real, as idéias republicanas de um governo submetido aos cidadãos; nela se via também uma oportunidade particularmente rica em condições favoráveis a que se enraizassem nesse novo estado instituições liberais, uma vez que a terra era rica e os oceanos protegiam indivíduos dispostos a viver o “sonho americano”, a maioria dos quais fugia de guerras religiosas e opressões políticas.

Os artigos federalistas, em seguida, veicularam as discussões conceituais sobre as melhores instituições políticas, condensando experiências históricas e reflexões teóricas com vistas a produzir o arcabouço normativo mais apto a promover a liberdade individual. A Constituição, por fim, perenizou, em seu preâmbulo, a vontade atribuída ao povo:

“to form a more perfect Union, establish Justice, insure domestic Tranquility, provide for the common defence, promote the general Welfare, and secure the Blessings of Liberty to ourselves and our Posterity”.

Em outras palavras, a própria fundação dos E.U.A. constituiu uma redefinição dos termos por meio dos quais os indivíduos se relacionavam com seus governos. Ao fazê-lo, inseriu entre os valores tidos como integradores da sociedade americana a idéia de “destino manifesto” da nação¹⁸. Ademais, conferiu à opinião pública papel relevante na definição de prioridades políticas no âmbito interno e na esfera internacional.

Essa transformação dos termos com base em que se passou a discutir, publicamente, a relação entre súditos e soberanos, teve lugar em circunstâncias marcadas por peculiares dinâmicas políticas internacionais e domésticas: no plano internacional, tinha lugar a independência dos Estados e a progressiva constituição do que Bull denominou “sociedade anárquica”; no plano interno aos Estados, fortalecia-se, em várias sociedades, a idéia de que era necessário proteger o indivíduo da concentração de poder pelo governo, dada a histórica tendência dos governos de tiranizar os cidadãos. O estabelecimento de estruturas institucionais e normativas eficazes afigurava-se como instrumento adequado para levar a efeito

¹⁸ O sentido de missão civilizadora (que ecoa tanto as motivações religiosas dos primeiros colonizadores quanto as noções racistas de “ônus do homem branco”, já observadas no início da fase mercantilista da colonização) viria a marcar a atuação externa dos E.U.A. a partir de então, quer por meio de políticas governamentais, quer por via de iniciativas genuinamente sociais, entre as quais se destacaram – e se destacam – missões religiosas e obras assistenciais e educacionais de empresas e fundações. Esse aspecto da inserção internacional dos E.U.A., a que voltarei mais adiante, é bem resumido, por exemplo, por Ferreira (2000).

essa proteção, ao se restringir a capacidade dos governos de utilizar a força (ou de ameaçar fazê-lo). Não por coincidência, a experiência americana tornou-se símbolo desse processo: afinal, a Declaração de Independência precedeu em mais de uma década a Constituição americana; esta, por sua vez, se instituiu em meio a profundas desconfianças em relação à concentração de poder que se observaria em mãos de uma União que se estabelecia precipuamente para defender a sociedade de ameaças externas.

Se as origens da maior participação da opinião pública em processos decisórios internacionais podem ser localizadas na independência americana e na Revolução Francesa, não deixa de merecer destaque a progressiva organização das relações internacionais que teve lugar ao longo do século XIX, evidenciada no estabelecimento de organizações internacionais e na utilização de novas tecnologias nos campos dos transportes e das comunicações. Por seu turno, a aplicação pela Grã-Bretanha do conceito de guerra total, durante a Primeira Guerra Mundial, e suas implicações transformaram as relações internacionais contemporâneas.

De início, os desenvolvimentos tecnológicos e sua aplicação marcial – a maioria dos quais se testou na Guerra Civil americana, cabe lembrar – diluíram as fronteiras entre o campo de batalha e a cadeia de suprimentos necessária a sustentar, com a contribuição de inovações logísticas, o esforço de guerra. Os conceitos de campo de batalha (*front*) e de retaguarda tiveram então que ser revisitados e a capacidade econômica passou a ser considerada tão relevante quanto a capacidade militar propriamente dita, visto que esta não poderia produzir todos os seus resultados sem o eficaz suporte daquela. Nessas condições, a população civil, outrora poupada pelos militares em nome de normas de combate ou, no mínimo, considerada alvo secundário, passou a ser extremamente relevante no esforço de guerra. Afinal, o corte de suprimento, de munição ou de alimentos passou a ser mais diretamente relacionado ao objetivo militar, pouco importando que os funcionários das indústrias fossem civis (menos ainda que fossem mulheres) incorporados à força de trabalho devido à inevitável escassez de mão-de-obra causada pela guerra.

Como resultado, mundo afora as populações, cada vez mais bem informadas e educadas, viram-se como parte importante dos conflitos internacionais, passando a demandar também a capacidade de influenciar o curso dos acontecimentos que, afinal, diriam respeito a suas próprias vidas. Guardadas as proporções, fenômeno semelhante observou-se no campo do comércio e das finanças internacionais e na definição de políticas adequadas a promover a inserção das economias no mercado internacional¹⁹.

Como é sabido, se o século XIX viveu o debate sobre o melhor regime cambial a ser adotado, finalmente vencido, incrementalmente, pela instalação de um regime internacional baseado no padrão-ouro, no século XX teve lugar a falência desse sistema de intermediação de trocas e a necessária abertura de espaço em que pudessem operar agentes políticos quando da adoção de regimes cambiais específicos. Para não mencionar as flutuações observadas ao longo dos vinte anos de crise que marcaram o entre-guerras, durante os quais os governos claramente cederam a interesses específicos de curto prazo que se entrechocavam em suas sociedades, o padrão ouro-Dólar, adotado depois da Segunda Grande Guerra, estabeleceu um sistema predominantemente liberal e relativamente previsível, marcado pela peculiaridade de assegurar, sempre, a possibilidade de acomodação, pelos governos, de interesses políticos específicos²⁰.

Obviamente, a participação mais intensa das sociedades nos processos decisórios dos governos não ocorreu – e não ocorre – de forma linear e serena; tampouco resulta de concessões dos governos em resposta a pacíficas reivindicações de suas populações. As demandas inerentes a estágios específicos das relações econômicas internacionais ensejaram, de início, intensa participação dos Estados na ocupação de mercados, seguida de maior liberalização resultante da percepção de

¹⁹ Boa síntese da evolução do sistema financeiro internacional encontra-se em Eichengreen, 1996.

²⁰ A respeito do Sistema de Bretton Woods e sua característica de prevalência do liberalismo temperada por espaços para a absorção de pressões políticas específicas, veja-se Ruggie, 1983.

que os interesses dos Estados estariam mais bem atendidos por meio do aproveitamento de vantagens comparativas. Surtos de crescimento levaram a uma integração de mercados que, se bem impulsionada por processos tecnológicos típicos da Revolução Industrial (tais como o telégrafo, a máquina a vapor e os navios frigoríficos) e pela estabilidade dos valores relativos dos ativos financeiros proporcionada pelo padrão-ouro, só mostrou sua intensidade durante a crise de 1929.

Em meio à crise, as populações recorreram aos Estados, na esperança de que eles pudessem restabelecer condições tendentes a proteger os interesses coletivos. É certo que se considerou os movimentos nazi-fascista e comunista, na Europa, como exemplos mais marcantes de centralização do poder, engendrando riscos às liberdades individuais, como ensinou Hayek no “Caminho da Servidão”; mas nos E.U.A. o governo também implementou políticas tendentes a reduzir liberdades individuais, inspirado em idéias keynesianas. As políticas enfeixadas pelo *New Deal* e as tarifas comerciais dos anos 1930 ilustram a consolidação de poder no âmbito do governo federal, cujo início costuma ser localizado pelos historiadores na promulgação da Constituição, em 1787.

Entre os pontos de inflexão que caracterizaram o fortalecimento da União, em detrimento dos estados e das cidades, destacam-se, como é sabido, a Guerra de Secessão e a era Roosevelt, cujas políticas, posteriormente aprofundadas, em certos aspectos, por Johnson, passaram a requerer uma redivisão da arrecadação tributária, em favor da União, destinada a sustentar os programas federais.

Não obstante a concentração de poder nos estados nacionais, em detrimento dos governos locais, que se observou em várias partes do mundo desde fins da Primeira Guerra Mundial, a relação entre governantes e governados se transformou em favor destes. Em parte, esse fenômeno contribuiu para que, organizada, a sociedade se valesse de novas condições de acesso a outros governos para avançar seus interesses.

Outra dimensão desse processo foi motivada pelo estabelecimento de interesses privados que se organizaram através das fronteiras nacionais, envolvendo parcelas crescentes das populações e das empresas aptas a

garantir a arrecadação dos governos dos Estados nacionais. Nessas condições, os governos tenderam a produzir regras comuns tanto para a organização de mercados unificados quanto para o combate a ameaças comuns. Entre as implicações dessa tendência, esteve a alienação de parte da autonomia decisória dos governos em benefício não apenas da criação de melhores condições de desenvolvimento para suas economias, mas também da ampliação das possibilidades de responder, com eficácia, a ameaças oriundas de crimes transnacionais.

Em conseqüência, nunca antes se observou, na esfera internacional, tamanha fragmentação e complexidade nas relações de poder entre agentes políticos os mais diversos, que, ao interagir, engendram processos políticos que, contínua e dinamicamente, redefinem relações de poder e de autoridade em várias áreas da vida internacional. Essa fragmentação de poder decorre, em parte, das características atuais do contexto internacional, em que agentes privados (não necessariamente interessados em lucro) avançam seus interesses e demandam, de modo articulado, regras claras para suas interações²¹.

De outra parte, essa fragmentação de processos políticos e a existência de múltiplos canais de acesso a núcleos de poder na arena internacional resultaria da influência de normas e valores americanos embutidos nas estruturas de regulação da ordem mundial. Em alguma medida, argumenta-se, o papel central desempenhado pelos E.U.A. ao longo do século XX contribuiu para que se estabelecesse um ambiente regulatório marcado por instituições que permitiam numerosas possibilidades de acesso a centros de poder, ora participando de instituições e de encontros sobre temas específicos, como se observou na “década das conferências”, ora interferindo na agenda política internacional.

²¹ Em sua instigante análise, Rosenau caracterizou o atual contexto internacional como uma espécie de bifurcação de processos oriundos de “dois mundos”: em um deles, prevaleceriam as tradicionais relações internacionais, marcadamente influenciadas por agentes “dotados de soberania”; no outro, agentes destituídos de soberania, mas nem por isso menos capazes de estabelecer relações de autoridade com outros, seriam os principais responsáveis por iniciar processos e, dessa maneira, condicionar a agenda internacional. Ver Rosenau, 1990; 1997.



Nesse sentido, o ambiente internacional teria funcionado – e continuaria a funcionar – como um veículo da influência dos E.U.A., já que nele se inserem os sistemas políticos de diversos Estados nacionais. O cerne do argumento pode ser simplificado em poucas palavras: os sistemas nacionais necessariamente relacionam-se com o ambiente externo, que, obviamente, constitui um sistema fechado; uma vez que nele prevalecem características da sociedade americana, as trocas efetuadas entre os numerosos sistemas domésticos e o contexto internacional terminam por promover maior homogeneização das relações internacionais, diluindo idiosincrasias de cada comunidade política.

No que concerne à economia política internacional, entre as melhores análises da influência dos E.U.A. sobre as estruturas internacionais está a de Strange. De acordo com sua proposta de análise, o poder estrutural se sobrepõe, como instrumento de influência sobre o comportamento de outros agentes, às tradicionais formas de pressão, via de regra instituídas em estímulos positivos (promessas de benefícios) e negativos (ameaças), a que Olson deu o nome de incentivos seletivos. Para Strange,

“structural power comes closest to the outside (that is, broader) definition of ‘regimes’ in the debate that preceded the Krasner collection of essays on the subject (Krasner 1983). In short, it embraces customs, usages, and modes of operation rather than the more narrow definition that stays closer to state-state agreements and state--centered institutions”²².

Nesse contexto, a hegemonia americana se revela, para a autora, na predominância de suas empresas na economia global, na prevalência de técnicas administrativas, contábeis e de *marketing*²³, na ampla difusão da cultura americana pelo cinema, televisão e mídia, na enorme atração

²² Ver Strange, 1989: 168.

²³ A própria ausência de conceitos em outros idiomas além do inglês pode ser vista como evidência dessa dominação...

que seu sistema universitário exerce sobre os melhores cérebros do mundo, enfim, na difusão, mundo afora, de práticas típicas da sociedade americana.

Poder-se-ia acrescentar à lista a utilização das regras das bolsas de valores americanas como fundamento para as transações internacionais e a absorção, por organizações internacionais, de normas cuja justificativa moral se fundamenta na cultura liberal, mais bem enraizada e desenvolvida nos E.U.A. do que em qualquer outra parte do mundo. Afinal, como é sabido, a semelhança entre o preâmbulo da Carta da Organização das Nações Unidas (*We the peoples...*) e a Declaração de Independência americana não se deve a uma coincidência. Em síntese, para autores como Strange²⁴, uma nova forma de império emerge da presença americana no mundo, um império que já não requer precisa definição territorial, visto que a autoridade “*is exercised directly on people, not on land. It is exercised on bankers and corporate executives, on savers and investors, on journalists and teachers. It is also of course exercised on the heads of allied and associated governments, as successive summit conferences have clearly shown*”²⁵.

Os anos de exercício do poder estrutural, especialmente do poder brando, e de institucionalização de uma ordem internacional relativamente pluralista permitiram, assim, ampliar a presença dos E.U.A. em praticamente todas as partes do mundo, o que, a um tempo favoreceu a aceleração do desenvolvimento tecnológico e dele colheu frutos, especialmente no que concerne à infra-estrutura de transportes e comunicações. Esse processo não reduziu, contudo, a capacidade do governo e da sociedade americana de acumular recursos de poder (econômicos, culturais, tecnológicos, políticos e militares) suficientes para tornar sua liderança inquestionável no futuro previsível.

O fato de as estruturas sobre as quais se fundamentam os canais que servem a veicular as trocas internacionais não serem neutras, mas favorecerem a sociedade americana (e/ ou agentes nela formados) contribui para que se observe crescente concentração de recursos nos

²⁴ Suas idéias foram inspiradoras, mas podem ser melhor desenvolvidas com o auxílio de argumentos teóricos como os de Nye, Onuf e Wendt, posteriores a suas intuições.

²⁵ Ver Strange, 1989: 170.



E.U.A. As evidências podem colher-se no número dos registros de patentes, no generoso financiamento de déficits comerciais e públicos dos E.U.A., na crescente participação de empresas americanas em áreas de fronteira tecnológica, na capacidade que sua sociedade possui de polarizar, ora positiva, ora negativamente, as ações de governos e grupos organizados em todas as regiões do mundo.

Obviamente, esse processo também encerra custos para a sociedade americana. Por exemplo, os fluxos migratórios prevalentes nos últimos anos vêm desequilibrando as proporções tradicionais de grupos étnicos e culturais na sociedade americana, gerando tensões apenas parcialmente absorvidas pelo sistema político, como ilustra a crescente preocupação dos candidatos às eleições majoritárias com a população de origem hispânica²⁶. Além disso, observou-se o desenvolvimento de novo tipo de imigrante, mais preocupado em ganhar dinheiro e retornar a sua terra de origem do que em realizar “o sonho americano”.

Não obstante essas tensões, fortemente acentuadas pelos acontecimentos de 11 de setembro e, principalmente, pela reação do governo americano, a projeção de interesses dos E.U.A. no mundo vem se tornando não apenas mais profunda, mas também mais complexa. Trata-se, com efeito, de uma espécie de influência, um tipo de liderança que se constrói, de um lado, por meio de estruturas materiais, institucionais e normativas, capazes de estabelecer regras para as interações internacionais que, embora negociadas e aceitas por todos, em larga medida privilegiam agentes já habituados a atuar na sociedade americana²⁷.

²⁶ Para não mencionar a mais recente polêmica inaugurada por Huntington (2004).

²⁷ Dois exemplos saltam aos olhos, um no setor privado, outro envolvendo Estados nacionais. De um lado, a necessária adoção, por empresas transnacionais de todas as origens, de padrões contábeis definidos em função do sistema americano implica vultosos custos operacionais; sem isso, contudo, seus balanços não são considerados por investidores e sua condição passa a ser considerada pouco transparente, levando a que suas ações não sejam negociadas em bolsas; por conseguinte, sua presença em mercados globais torna-se inviável.

No que concerne aos Estados, a definição das regras do comércio internacional e os mecanismos de solução de controvérsias na OMC, claramente inspirados no Common Law, funciona como uma espécie de extensão aos países membros da Organização de processos e arcabouço regulatório tipicamente característicos do sistema político americano, inclusive no que respeita à possibilidade de se veicularem propostas de novas regras e interpretações por meio de ações de *lobby*.

Assim, não tem lugar propriamente uma imposição de interesses de um governo a outros, mas o estabelecimento de estruturas de governança que, a exemplo de quaisquer outras, beneficiam alguns agentes em detrimento de outros, particularmente no que se refere a custos de transação²⁸. Uma vez que se recoloca o problema em termos da relação entre agentes e estruturas, nesse caso uma estrutura regulatória das relações comerciais, não se observa propriamente algo concreto contra o que se possam organizar os que se sentem prejudicados no contexto das relações internacionais contemporâneas. As condições que interessam ao governo e à sociedade americana são definidas na forma de idéias (algumas concretizadas em instituições das quais a maioria dos governos é signatária, portanto responsável), alcançando um grau de intangibilidade que lhe assegura melhores possibilidades de perpetuar-se.

A anarquia característica do sistema internacional contribui para que as distintas – e simultâneas – relações de poder e de autoridade entre agentes internacionais se redefinam continuamente, inclusive por meio do permanente questionamento das “regras do jogo” e de sua transformação. Assim como na sociedade americana, no ambiente internacional prevalece um sistema político pluralista, relativamente aberto à participação de diferentes agentes dispostos a avançar seus interesses mediante efetiva participação na formulação de normas, na definição de agendas, no estabelecimento de instâncias recursais para as quais possam ser transferidos determinados temas sobre os quais não se consegue produzir consenso.

Em resumo, em um caso e no outro, isto é, na sociedade americana e na esfera internacional, prevalece um arcabouço institucional e normativo que embute formas de resolução de conflitos marcadamente associados à cultura americana; formas inclusive testadas ao longo da história dos

²⁸ Isso não significa que essas estruturas não contribuam para reduzir custos de transação e assimetrias de informação, como demonstra o argumento neoliberal institucionalista (por exemplo, Keohane, 1984; Keohane & Nye, 2003). Entretanto, os custos de adequação a essas estruturas são diferenciados conforme os agentes, sendo que, na ordem internacional contemporânea, os privilegiados são os já trabalham nos padrões vigentes na sociedade americana.

E.U.A. Ao universalizarem um conjunto de idéias a respeito do modo como os agentes devem se comportar no plano político e sobre as regras que devem servir a organizar um ambiente em progressiva integração, ao conferir a agentes políticos dispersos geograficamente oportunidades de acesso a processos decisórios internacionais, a sociedade e o governo americanos exercem liderança sutil, mas não menos eficaz sobre processos sociais, políticos e econômicos no âmbito internacional.

Nesse ambiente, idéias e valores tidos como universais (tais como o conceito de direitos humanos definidos em função dos indivíduos e a representação política por meio de partidos políticos em sistemas eleitorais)²⁹ estruturam os processos políticos internacionais de modo a valorizar a capacidade de atuação de agentes isolados, os quais se relacionam com os Estados nacionais por meio de cálculos de custos e benefícios em um ambiente marcado por regras que lhes permitem continuamente redefinir lealdades políticas em função de interesses específicos, passíveis de serem contabilizados.

Em certo sentido, a “grande transformação” de que tratou Polanyi estende-se às relações internacionais: as instituições americanas (desenhadas para proteger os indivíduos da tirania dos governos), que mais profundamente sedimentaram valores mercantis como instrumentos de intermediação de relações sociais, gradualmente conformam as normas internacionais. Ao fazê-lo, definem-lhes os valores principais e abrem espaço à evolução de processos políticos que, contínua e dinamicamente, facultam a cada agente a possibilidade de alterar sua capacidade de interferir nos principais processos internacionais.³⁰ Vejamos um pouco melhor a origem e as características dos valores principais na sociedade americana.

²⁹ Valores que, conforme Tocqueville, permitiram aos habitantes da América instituir uma “sociedade nova”, em que “os bens e os males se repartem com razoável igualdade no mundo”: ver Tocqueville, 1977:540.

³⁰ Ver Polanyi, 2001. Por outro prisma de análise, Grossi, 2004.

2. Valores no Sistema Político Americano e sua Projeção na Esfera Internacional

Nessa parte do texto serão discutidos valores específicos da sociedade e do sistema político americano. Ao longo dos anos, esses valores influenciaram fortemente a definição de interesses que, de forma permanente, fundamentaram a política externa dos E.U.A. praticamente desde o século XIX. Além da prevalência da idéia de destino manifesto e da pragmática identificação de interesses nas relações com outras nações, sobretudo no plano comercial, será discutida a idéia de fronteira em permanente expansão e, nesse contexto, a maior importância relativa dos indivíduos em seu relacionamento com o governo. Ao longo do texto, pretende-se aludir, ainda, à importância que tiveram esses valores para a construção da ordem internacional contemporânea.

O Destino Manifesto

Como se sabe, a instituição do sistema político americano deu-se com base em ampla reflexão dos Pais Fundadores, cujas discussões públicas, em dia com a mais avançada produção no campo da filosofia política da época, registraram a preocupação com a definição da identidade nacional e com o estabelecimento de normas que perpetuassem os valores em nome dos quais se declarou a independência. Desde então, além dos documentos legais, um conjunto de textos, entre os quais se destacam os Artigos Federalistas e discursos de Presidentes como Washington, Jefferson e Lincoln, serviu de baliza para decisões políticas nos Estados Unidos.

O famoso discurso de despedida de Washington, por exemplo, revela clara consciência dos interesses de longo prazo dos E.U.A. e da necessidade de bem conduzir suas relações desde o primeiro momento. No que diz respeito aos objetivos a serem perseguidos na esfera internacional, Washington sustentou a idéia de que deveria prevalecer como regra o isolacionismo, temperado por bem escolhidas intervenções

alhures, sempre que houvesse avaliação positiva de custos e benefícios. Principalmente, sugeria Washington a seus sucessores, caberia evitar que se manifestassem, no seio da sociedade americana, preferências por países específicos, tais como as facções que, favoráveis à França e à Grã-Bretanha (e em conflito umas com as outras), em seu governo colocaram em risco a frágil União tão duramente construída. Assim, com vistas a que, fundada na religião e na moralidade, pudesse a “grande nação americana” realizar o seu destino manifesto:

“[to] give to mankind the magnanimous and too novel example of a people always guided by an exalted justice and benevolence” (...)
“nothing is more essential than that permanent inveterate antipathies against particular Nations, and passionate attachments for others, should be excluded; and that in place of them, just and amicable feelings towards all should be cultivated.”³¹

A política externa dos E.U.A. deveria guiar-se, pois, pelos interesses nacionais, “observando boa fé e justiça para com todas as nações” e definindo suas relações com base em análises racionais dos interesses do país, visto que políticas influenciadas por sentimentos facilmente criariam *“the illusion of (...) imaginary common interests, where no real common interest exist.”* Assim, estava claro que *“[T]he great rule of conduct for us to foreign nations is in extending our commercial relations, to have with them as little political connection as possible.”* Envolver-se com a Europa, por hipótese, tenderia a trazer apenas prejuízos aos reais interesses americanos: *“Why, by interweaving our destiny with that of any part of Europe, entangle our peace and prosperity in the toils of European ambition, rivalry, interest, humor, or caprice?”* Embora alianças, desde que temporárias, pudessem ser necessárias para proteger os interesses nacionais em circunstâncias específicas, cabia tirar proveito de *“our detached and distant situation*

³¹ Ver Washington, Farewell Address.

(...) *to choose peace or war, as our interest, guided by justice, shall counsel.*” Em síntese, tratava-se de

“to gain time [for] our country to settle and mature its yet recent institutions, and to progress without interruption to that degree of strength and consistency, which is necessary to give it...the command of its own fortunes.”

O texto de Washington é emblemático porque explicita, de um lado, a intenção projetar valores e interesses no sistema internacional, um claro sentido de missão guiado por fortes convicções sobre o certo e o errado, sobre ações e imagens positivas e negativas na esfera internacional. O discurso de George W. Bush em West Point, em junho de 2002, cujos excertos permeiam a Estratégia de Segurança Nacional em vigor, nada tem de novo, portanto. Sua linguagem explicitamente fundada em convicções sobre o “certo e o errado” apenas reafirma, com palavras, a disposição para continuar a agir em favor do cumprimento do destino manifesto da nação:

*“Our Nation’s cause has always been larger than our Nation’s defense. We fight, as we always fight, for a just peace – a peace that favors liberty. We will defend the peace against the threats from terrorists and tyrants. We will preserve the peace by building good relations among the great powers. And we will extend the peace by encouraging free and open societies on every continent.”*³²

Não deixa de ser curiosa a semelhança entre a retórica americana, que recoloca, em nome do interesse nacional e do destino manifesto, a necessidade de se universalizar a democracia e as liberdades individuais,

³² Ver G.W. Bush, West Point, June 1, 2002. Embora a linguagem faça referência a “grandes potências”, em contraste com a visão mais universalista de Washington (o que em parte retrata as diferenças entre a posição dos E.U.A. então e agora), o crucial é a consciente projeção de valores nas relações com outras culturas, sempre fundada na convicção – não necessariamente correta – de que, ao fazê-lo, os E.U.A. têm a seu lado a justiça e a moralidade.

e a posição dos países europeus que se opuseram à intervenção americana no Iraque. Afinal, por um lado, esses países basearam sua oposição no argumento de que a ação militar tenderia a produzir desastre humanitário e fragilizaria as instituições internacionais por meio das quais se vinha levando a cabo o mesmo processo de universalização de valores democráticos mundo afora. Por outro lado, os E.U.A. não apenas foram o país que mais procurou fortalecer essas instituições nas décadas subsequentes à Segunda Grande Guerra, mas também tentaram justificar sua ação em nome de resoluções anteriores do Conselho de Segurança, fazendo uso de discursos fortemente marcados pela defesa da ordem multilateral³³.

Ao cabo, fica claro que ambas propostas visam a estimular a transformação de costumes e instituições (tradicionais em numerosos países) incompatíveis com valores democráticos e liberais. Ironicamente, políticas de difusão de valores democráticos e liberais são vistas, elas próprias, como incompatíveis com conceitos de democracia, o que serve a alimentar, por exemplo em países de cultura islâmica, resistências a esses valores e oposições aos E.U.A.

Nessas condições, observam-se tensões entre vários governos europeus e o governo americano (e seus aliados). Frequentemente atribuídas ao maior grau de unilateralismo que se associa à atual administração americana, essas tensões têm elevado os custos de negociações em processos políticos complexos e relevantes, sobretudo quando se põe sobre a mesa a necessária cooperação em assuntos relativos à não-proliferação de armas de destruição em massa e às diversas dimensões de combate ao terrorismo, inclusive a lavagem de

³³ Curiosamente, embora o governo dos E.U.A. tenha sido acusado de, por meio da operação militar no Iraque, haver deslegitimado a Organização das Nações Unidas, desde o primeiro momento ele não apenas justificou sua ação com base na necessidade de fazer cumprir resoluções anteriores do mesmo Conselho de Segurança, como também planejou o ingresso de missão de paz imediatamente depois das operações militares mais intensas. A incisiva postura diplomática dos neoconservadores que assessoram o Presidente Bush, contudo, foi percebida por analistas e governantes como atitude arrogante, descompromissada com as instituições internacionais e mesmo com valores outrora caros aos próprios americanos. Contribuiu, assim, para opor parte da opinião pública internacional – notadamente na Europa – e muitos governos à decisão de intervir no Iraque, assim como para desgastar a imagem dos E.U.A. na esfera internacional.

dinheiro. Claramente, percebe-se a necessidade de a atual liderança americana buscar reaproximar-se de líderes de outras grandes potências: se parece ter sido fácil encontrar em Washington inspiração para discurso normativo, pode não ser tão evidente a necessidade de nele se buscar o sentido de racionalidade necessário a evitar que as ações externas se deixem guiar por simpatias e antipatias, por convicções sobre interesses externos que eventualmente são percebidos como americanos e que, em última instância, aparentemente têm servido apenas a produzir a oposição entre facções no seio da própria sociedade americana.

As intervenções eventuais em outras partes do mundo foram mais freqüentes no século XX, em contraste com o relativo isolacionismo que marcou os E.U.A. durante o século XIX, quando prevalecia a opinião de que era preciso consolidar a União e produzir prosperidade. Como é sabido, isso implicou, entre outras decisões da sociedade americana, a renúncia ao modelo de produção baseado nas grandes propriedades, na produção agrícola extensiva e na escravidão, conforme brilhantemente analisado por Marx nos artigos que inspiram esse debate. Afinal, mais importante do que os argumentos morais em defesa da condição humana dos negros americanos³⁴ foi o fundamento econômico da Guerra de Secessão: subjacente ao confronto entre o Sul e o Norte, intensificava-se o conflito entre métodos de produção econômica contraditórios e o risco de que os diferentes entendimentos sobre a melhor maneira de organizar a economia e a sociedade americana levassem à secessão de uma União duramente promovida, como deixou entender Lincoln já em seu discurso de posse. De um lado, a escravidão; de outro, a consciência de que era preciso assegurar a permanente expansão do mercado interno, dada a necessidade de crescimento da massa salarial sem a qual a industrialização não poderia prosseguir, sem a qual a promessa de prosperidade não se realizaria.

O resultado da Guerra de Secessão levou à redefinição da posição dos E.U.A. no mundo. Uma redefinição que, na verdade, consolidou o

³⁴ Na verdade, um problema apenas parcialmente resolvido a partir dos anos 1960, com os movimentos pelos direitos civis, inspirados pelo sonho de Martin Luther King, com as decisões da Suprema Corte e com o início de políticas de ação afirmativa.

contraponto à posição isolacionista propugnada por Washington. Como bem observa Gaddis em seu mais recente livro, a resposta de John Quincy Adams ao ataque britânico à capital americana, no início do século XIX, que incendiou a própria Casa Branca, baseou-se em uma estratégia marcada pelo unilateralismo, pela busca da hegemonia no plano regional e pela possibilidade de “ataques preventivos”³⁵. A própria expansão territorial foi fortemente influenciada pela percepção de Adams de que cabia evitar que algo semelhante a “Estados falidos” utilizassem territórios próximos às fronteiras americanas para abrigar possíveis inimigos dos E.U.A., selvagens ou civilizados. Por essa razão, Adams pressionou a Espanha, durante o período em que ela controlou a Flórida, a que policiasse com eficácia seu território ou cedesse ao governo americano a província, já que isso lhe parecia necessário a assegurar os interesses nacionais americanos.

O mesmo tipo de argumento seria utilizado, anos depois, por Theodore Roosevelt, William Taft e Woodrow Wilson em suas justificativas para intervenções na Venezuela, na República Dominicana, no Haiti, na Nicarágua e no México. Na mesma linha seguiram os sucessivos governos americanos ao longo da Guerra Fria, ora em terras distantes, com a frágil “teoria do dominó” como argumento para sustentar que era preciso conter o comunismo, ora no continente, por meio tanto de ações multilaterais no âmbito da OEA, quanto de iniciativas que, velada ou abertamente, implicavam imiscuir-se em assuntos políticos internos aos países situados em sua “área de influência”.

Em todos esses casos, o unilateralismo e a antecipação em relação a eventos cuja evolução apenas se podia presumir marcaram a política externa americana. Em todos eles, prevaleceu, na política externa do país, a determinação de manter a preponderância em todas as dimensões de poder – tão criticada na atual estratégia de segurança nacional dos E.U.A. –, em especial a militar. Em vez de apostar no funcionamento do equilíbrio de poder tratou o governo americano de combinar, ao longo da

³⁵ Ver Gaddis, 2004.

história, o isolacionismo, temperado por pragamáticas relações comerciais com todas as nações, e a projeção de valores e instituições globais em conjunto com amplas intervenções em momentos críticos: além das alianças de guerra durante os conflitos mundiais, a manifestação de uma supremacia incontestada, incorporada, nos dias que correm, na retórica que expõe a Doutrina Powell e em ações tais como as duas guerras do Golfo.

Assim, além da decisiva participação nas duas guerras mundiais, sucessivos governos dos E.U.A. promoveram políticas externas mais agressivas, ora concentrando-se no Hemisfério ocidental (Monroe, ainda no século XIX, e praticamente todos os governos do Pós-Segunda Guerra, com variações na intensidade das intervenções), ora atuando em outras regiões do mundo. De sua parte, o governo americano, republicano ou democrata, não se preocupa agora, e não se preocupava no passado, em negar ou omitir esse interesse, definindo como objetivos principais:

*“The survival of the United States as a free and independent nation, with its fundamental values intact and its institutions and people secure” (...)
The United States seeks, whenever possible in concert with its allies, to:*

(...) - deter any aggression that could threaten the security of the United States and its allies and — should deterrence fail — repel or defeat military attack and end conflict on terms favorable to the United States, its interests and its allies;

- effectively counter threats to the security of the United States and its citizens and interests short of armed conflict, including the threat of international terrorism; (...).³⁶

Anos depois, documento análogo afirma que

“It is a world where clear distinctions between threats to our nation’s security from beyond our borders and the challenges to our security

³⁶ US National Security Strategy 1991: (<http://www.fas.org/man/docs/918015-nss.htm>)

from within our borders are being blurred; where the separation between international problems and domestic ones is evaporating; and where the line between domestic and foreign policy is eroding. (...)

We are not the world's policeman, but as the world's premier economic and military power, and with the strength of our democratic values, U.S. engagement is indispensable to the forging of stable political relations and open trade to advance our interests.

Our leadership must stress preventive diplomacy — through such means as support for democracy, economic assistance, overseas military presence, interaction between U.S. and foreign militaries and involvement in multilateral negotiations in the Middle East and elsewhere — in order to help resolve problems, reduce tensions and defuse conflicts before they become crises. These measures are a wise investment in our national security because they offer the prospect of resolving problems with the least human and material cost”³⁷.

Essa posição encontra, claro, sólidos precedentes. Em parte inspirado em Mahan, em parte fundamentando suas ações em idéias próprias, Theodore Roosevelt, procurou transformar os E.U.A. em agente decisivo na esfera internacional. De início, expandiu o poder naval americano, engendrando o processo que transformou o país, em poucos anos, na maior potência naval do planeta, como se demonstrou na Primeira Guerra Mundial. Em seguida, perseguiu a política de “Portas Abertas” na Ásia, especialmente na China. Em pouco tempo, estabeleceu importantes interesses econômicos e comerciais na região. Além disso, mediou as negociações que puseram fim à guerra entre Rússia e Japão, cujas implicações se manifestaram tanto na Revolução de 1917 quanto na redefinição do equilíbrio de poder à época, mediante a ascensão do Japão à condição de grande potência. Por fim, o famoso “Corolário Roosevelt” complementou, em termos conceituais, a Doutrina Monroe, indicando a percepção do governo americano em relação a suas intenções

³⁷ A National Security Strategy of Engagement and Enlargement - THE WHITE HOUSE February 1996 <http://www.fas.org/spp/military/docops/national/1996stra.htm>

no Hemisfério e servindo de inspiração ao que, na Guerra Fria, se veio a definir como “esferas de influência”.

Fronteiras em Expansão

As mudanças tecnológicas que transformaram o século XX, produzidas e desenvolvidas sobretudo – não por acaso – no dinâmico ambiente constituído pela sociedade e pela economia americana, contribuíram para que se revisassem a natureza e o significado das relações de poder na esfera internacional. Em larga medida, esse processo foi responsável pelo resultado da Guerra Fria: a vitória dos E.U.A. sobre a União Soviética no período que Gaddis chamou de “longa paz” foi causada tanto pela dimensão econômica e política quanto pela militar. Por seu turno, em grande medida, características da sociedade americana, entre as quais cabe destacar a idéia de fronteira em permanente expansão, contribuíram para que se desenvolvesse esse processo.

Nesse período, a Guerra do Vietnã constituiu evidência de que a definição de interesses dos E.U.A. no mundo e a condução de ações destinadas a concretizar esses interesses haviam se tornado em processos bastante complexos. De um lado, a própria noção de segurança nacional já não se construía com base exclusivamente na idéia de se garantir proteção ao território (fato que se agravou com o advento dos mísseis intercontinentais), abrindo espaço para que se identificassem interesses nacionais em todas as partes do globo. De outro lado, mesmo distante geograficamente, pelas ondas do rádio e da televisão, a guerra se fez presente nos lares americanos, ensejando novo fortalecimento da população em sua relação com o governo, mesmo no que dizia respeito a temas de política externa.

A opinião pública americana, que afinal levou seu governo a capitular diante da resistência vietnamita, viu-se ainda mais fortalecida em sua capacidade de influenciar as decisões políticas depois da renúncia do presidente Richard Nixon. Em alguma medida, a idéia de uma fronteira em expansão, agora uma fronteira tecnológica, serviu de pano de fundo

para essas mudanças. Como resultado, já que sempre se pode estender a fronteira, ganha força a percepção de um processo que funciona como uma espécie de jogo de soma variável e positiva, visto que, mesmo assimetricamente, todos poderão beneficiar-se dos frutos da expansão tecnológica.

A crescente consciência de que o conhecimento aplicado à produção explica a forte expansão econômica e, pelo menos teoricamente, de que a capacidade de produzir bem-estar encontra seus limites na (infinita?) criatividade humana, presente na obra de Locke e finalmente demonstrada por Sollow, encontrou solo fértil na sociedade americana. Com efeito, nela reuniram-se tradições que explicam, em parte, seu dinâmico crescimento: sólidas instituições políticas, prolongada estabilidade econômica, razoáveis condições de segurança e fortes expectativas de cumprimento de contratos uniram-se como fatores que, articulados, muito contribuíram para favorecer inovações e investimentos de longo prazo. Ademais, o espírito empreendedor típico da ética protestante, auxiliado pela mentalidade de imigrante, facilitou a assunção de risco pelos agentes privados. Por seu turno, a permanente preocupação com melhorias de infraestrutura básica no país permitiu a mobilidade dos cidadãos e a perfeita integração de mercados (entre os quais o mercado de trabalho), cuja dinamicidade e inovação foram auxiliadas por níveis de proteção tarifária historicamente baixos. Por fim, a competitividade e o fascínio exercido pelo ambiente acadêmico atraiu – e, a despeito das duras regras de imigração estabelecidas no pós-Onze de Setembro, continua a atrair – muitos dos melhores cérebros do mundo para os E.U.A., permitindo que lá se produza conhecimento de ponta.

Nessas condições, a fronteira que interessa transforma-se substantivamente, migra para outras dimensões da realidade, mas permanece em expansão. Não surpreende, portanto, que a crença na eficácia, efetividade e eficiência dos mecanismos de mercado como forma de solucionar conflitos se tenha firmado, ela própria, entre os valores da sociedade americana.

No atual contexto internacional, as novas condições tecnológicas favorecem a integração, em redes, de partes do território americano às

regiões mais dinâmicas do globo. O desafio, mundo afora, já não consiste em conquistar territórios e subjugar povos; menos ainda em recolher espólios de guerra ou extorquir antigos adversários. Trata-se, em contraste, de celebrar contratos em função de normas aceitas por todos e percebidas como universais; normas construídas, contudo, sobre valores mercantis.

Assim, consolida-se uma estrutura normativa de alcance global, a que voluntariamente aderem governos e outros agentes na esfera internacional, quase todos sem ao menos questionar os valores embutidos nas normas desenhadas para uma sociedade atomizada, em que apenas a expectativa de cumprimento dos contratos fornece perspectiva de autocontenção do uso da força, que passa a funcionar como principal instrumento de regulação eficaz dos níveis de violência.

Gradualmente, na esfera internacional, impõem-se estruturas normativas cuja autoridade reside, a um tempo, no simples fato de serem normas e na sua justificação fundamentada na adesão voluntária de indivíduos soberanos. De um lado, figura a autoridade inerente à lei, enraizada em seu comando universal, no misticismo de sua origem, na qual, presumivelmente, prevaleceu relação de autoridade. O tema não é novo: Montaigne observou que o cumprimento da norma não se deve à presunção de sua justiça: *“as leis possuem crédito não porque são justas, mas porque são leis. É o fundamento místico da autoridade delas; não têm outro fundamento, e é bastante. Frequentemente são feitas por imbecis”*³⁸. De outro lado, permanece o *pacta sunt servanda*, a necessidade de se organizarem as relações entre agentes livres e autointeressados, cujas interações são difíceis e complexas, donde a necessidade de que os contratos se firmem na dupla presunção, quase sempre implícita, de que se está falando a verdade e de que os acordos serão honrados. A própria definição moral do que é certo passa a ser informada, assim, pelo cumprimento do compromisso voluntariamente estabelecido por indivíduos livres³⁹.

³⁸ Essais, Livro III, cap. XIII. Apud Grossi (2004: 43).

³⁹ Ver Onuf, 1989. Filosoficamente, o substrato da ordem enraiza-se, é claro, em Locke.



Nesse contexto, ganham relevo conceitos como o de “bem comum”, elaborado pela teoria da ação racional para explicitar o modo como cada integrante do grupo assente, mediante cálculos de custo e benefício, arcar com sua parcela de responsabilidade para que se atinja o interesse coletivo. Obviamente, o “comportamento carona” é sempre uma possibilidade, razão pela qual cabe estabelecer estruturas de incentivos seletivos adequadas a constranger cada integrante do grupo a alinhar seus interesses individuais aos da coletividade⁴⁰. Não constitui coincidência, portanto, o fato de esse mecanismo de produção de ações coletivas ser mais estudado, conhecido e aplicado nos E.U.A. do que em qualquer outra sociedade. Pouco a pouco, contudo, sua prática se torna universal. O amálgama das relações sociais passa a definir-se, gradualmente, em função de interesses individuais registrados em contratos, explícitos ou tácitos, capazes de fazer convergir as expectativas de agentes nas diversas áreas das relações internacionais⁴¹.

Se é verdade que a construção de uma ordem internacional fundada em valores liberais constitui processo lento e contínuo⁴², não seria falso afirmar que houve pontos de inflexão nesse processo. Por exemplo, Pfaff argumenta que a nova ordem internacional proposta por George Bush logo após o final da Guerra Fria se caracterizou por um reformismo institucionalista que “*assumes that an assembly of governments provides, at least potentially, a form of world democracy*”. Mas, já que “*the vast majority of the United Nations’ members are actually unrepresentative governments, class- or interest-bound oligarchies or dictatorships, or outright despotisms (...) it seems scarcely the agency for establishing world democracy and international respect for human rights*”⁴³.

Ao considerar a ONU inapta a promover a democratização das decisões internacionais, dado seu baixo grau de legitimidade democrática,

⁴⁰ Ver Olson, 1965, 1982 e 2000.

⁴¹ Não surpreende, portanto, o surgimento de extensa literatura sobre regimes internacionais, a começar pelo já clássico texto de Krasner, 1983.

⁴² Ver Ruggie, 1982.

⁴³ Ver Pfaff, 1993:205.

Pfaff parece não se dar conta de que a própria idéia de democratização por meio da representação de interesses e posições políticas em instituições assemelhadas a assembleias constitui a extensão de um valor atlântico a outras culturas, nas quais distintas formas de representação de interesses – não raro fundadas em mitos de criação e em vinculações divinas – foram mais freqüentes ao longo da história. A criação racional de instituições políticas adequadas a mediar conflitos sociais sofreu influência mais forte da experiência americana do que de qualquer outra fonte. Na mesma linha, sua dinâmica capacidade de adaptação também se vem transferindo às instituições internacionais.

Com efeito, como observa Scheffer,

“like the United States Constitution, the [United Nations] Charter is an ever expanding document that must respond to a rapidly changing world, one where the collective security arrangement of the immediate post World War II era has collapsed. In the view of the allied school, general words of the Charter must be pragmatically read in light of changing circumstances in a turbulent world. That means revising international law so that it remains compatible with the foreign policy objectives of the United States and its allies”⁴⁴.

Em outras palavras, de um lado, a forte presença dos E.U.A. em todos os processos decisórios relevantes no âmbito internacional – muitos dos quais têm lugar em instituições e por meio de regras constituídos no pós-Segunda Guerra Mundial, sob os auspícios do Estado americano⁴⁵. De outro lado, a difusão de práticas, valores e instituições americanas, que, de forma crescente, passaram também a intermediar as interações de agentes políticos internacionais.

⁴⁴ Ver Scheffer, 1989: 1.

⁴⁵ Para não mencionar o deliberado uso de seu “poder brando”, tanto por meio da veiculação de mídia quanto pela oferta de bolsas de estudo para proporcionar às elites do mundo inteiro uma formação informada sobre e, na medida do possível, simpática à cultura americana. Ver Nye, 1990, 2002 e, sobre a declínio dessa capacidade, 2004.



Uma vez que se ressalta a natureza universal das normas e a adesão voluntária aos regimes internacionais – mas não seu inevitável viés axiológico –, não se percebe a ordem internacional contemporânea propriamente como uma imposição, sobretudo porque a relação principal já não envolve apenas diferentes agentes, uns em permanente conflito e cooperação com os outros; a relação que fundamentalmente define as estruturas de incentivos aos agentes – por conseguinte, também suas agendas – tem lugar entre estruturas e agentes. Ocorre que, ao se submeterem coletivamente às estruturas vigentes, os agentes engendram processos dos quais não recolhem benefícios nem financiam custos de forma simétrica.

Não se trata, portanto, de uma “ordem justa”, por não serem justas suas normas; não se trata de uma ordem simples, pois não se identifica claramente o modo como se exerce a dominação, como se influenciam as percepções e o comportamento de agentes específicos. Afinal, a influência se exerce por meio de idéias e valores, pela retórica defesa da liberdade individual (ora referindo-se a Estados nacionais, ora a seres humanos, conforme o nível de análise em que se constroem os discursos) e pela promessa de uma felicidade geral que resulta da soma das felicidades dos indivíduos atomizados – e não de laços de solidariedade construídos em função de valores estranhos a cálculos de custo e benefício.

Não por acaso, a revolta com o abismo entre expectativas e possibilidades nessa ordem predominantemente liberal, que efetivamente produz riqueza e desigualdade, deságua também nos símbolos mais caros àqueles que são percebidos como os principais beneficiários da “nova ordem mundial”. Como resultado, bandeiras americanas incendiadas em toda parte e ataques aos símbolos do poder econômico e militar no 11 de setembro; como resultado, pânico de novos ataques a cada data nacional e a perplexidade da classe média americana, que não consegue compreender a razão pela qual, no mundo inteiro, se retribui sua genuína solidariedade missionária, agora concretizada também em obras de fundações e empresas, com sentimentos crescentemente hostis aos

E.U.A.⁴⁶ Como resultado, a silenciosa satisfação com que, em toda parte, há quem observe as dificuldades enfrentadas pelos E.U.A. no Iraque e em casa, em matéria de direitos civis, e o crescente chamado ao governo para fortalecer o multilateralismo indispensável à solução duradoura de seus principais problemas, nenhum dos quais se origina exclusivamente de fatores domésticos.

Afinal, em parte devido às peculiaridades do sistema político americano, a intensa relação com os E.U.A. produziu mudanças em várias partes do mundo. Chettle, por exemplo, argumenta que, ao longo dos anos, a dinâmica evolução do sistema político americano

“created a good cop / bad cop alternation which was not only difficult for America’s opponents to deal with, but turned out to be profoundly destabilizing to dictatorial regimes”. [Assim], “because there can be no respite from the demands of a free and powerful society [,] the only alternative for a despot was to insulate his country from contact with the United States, or to have it sealed off by the United States itself - in other words, to be like Cuba or North Korea”.

Para o autor, as distintas orientações de política externa em relação a países como África do Sul e União Soviética, resultante da alternância entre democratas e republicanos na Casa Branca e das mudanças de percepção da opinião pública sobre temas específicos, contribuíram para desestruturar as reações que os governos desses países ensaiavam esboçar às políticas americanas.

Nessas condições, *“The American foreign policy dialectic”*, fortemente influenciada pela defesa mais ou menos intensa da idéia de liberdade individual, *“is a very potent force, a creative tension that the American system produces as a matter of fact”*. Ao longo do tempo, em relação à África do Sul, a alternância entre um engajamento construtivo e a imposição de sanções contribuiu para fortalecer, no plano

⁴⁶ Ver Nye, 2004.



interno, os opositores dos governos autoritários, além de haver tornado pública a execração de práticas racistas, especialmente a partir dos anos 1970. Em sua relação com a ex-União Soviética, de outro lado, o governo americano oscilou entre propostas de coexistência pacífica e fortes aumentos no orçamento militar acompanhados de ameaças e de ambiciosos projetos de dissuasão. Por fim, *“the strategy of the United States, as unconscious reflection of its own complex nature, helped bring about the disintegration of these two hostile systems of government, making peaceful change possible”*⁴⁷.

A instigante análise de Chettle não deixa de conferir maior relevância ao comportamento do Estado, nesse caso considerado eficaz no que pertine à produção de resultados inesperados. Essa erraticidade no comportamento do governo decorre, em parte, do pluralismo de seu sistema político, preparado para preservar as fundamentais liberdades de opinião, de associação e de acesso a processos decisórios relevantes. Sua projeção no exterior se dá por meio da idéia de fronteira, que permanece um norte na atuação política do governo dos EUA, além de um valor subjacente na formação da sociedade americana; em suma, um fator de identidade nacional.

Com efeito, o americano padrão tem sempre como valor a possibilidade de expandir sua condição de vida, daí a identificação por antropólogos – e pelo senso comum – dos EUA como uma terra de oportunidades. A natureza da fronteira, contudo, se transformou. Hoje já não se trata de um território a ocupar – embora em algumas circunstâncias isso possa ser considerado algo necessário.

A idéia de fronteira concretiza-se, de um lado, na conquista de mercados, o que requer a homogeneização de normas e a aceitação, em diferentes jurisdições, dessas normas; de outro lado, a fronteira é também tecnológica, e seu limite permanece em expansão: enquanto houver imaginação, é possível produzir novos conhecimentos, desenvolver novas tecnologias, transformar a natureza em benefício do homem, como

⁴⁷ Ver Chettle, 1995: 4-6; 18.

defendeu Locke no Segundo Tratado, texto que influenciou fortemente as discussões dos Pais Fundadores. Para tanto, é preciso assegurar não apenas as liberdades individuais e o direito de propriedade; cabe também criar condições para que os melhores cérebros possam radicar-se nos EUA ou, pelo menos, trabalhar em função de interesses que sejam convergentes com os americanos.

Nos Estados Unidos, a expansão da fronteira deu-se, de início, pela conquista do Oeste. À necessidade de ouro para atender à demanda por liquidez gerada pela revolução industrial, somaram-se as sucessivas ondas de imigração e a percepção do governo de que explorar a fronteira constituía boa maneira de promover a ocupação de seu território e sua eventual ampliação. Na prática o papel da fronteira serviu, historicamente, como uma espécie de válvula de escape para pressões políticas sobre o Governo, pois os indivíduos tendem a perceber como essencialmente sua a responsabilidade pelo fracasso na obtenção de condições econômicas mais satisfatórias. Na raiz de todo o processo, permanece a profunda aceitação de valores igualitários, que enfatizam a autonomia dos indivíduos⁴⁸.

Conclusão

A interdependência observada nas relações internacionais contemporâneas caracteriza-se pela existência de vasos comunicantes entre agentes políticos internos e externos. Esses agentes, entre os quais se encontram os governos dos Estados nacionais e os órgãos de suas burocracias, avançam seus interesses em ambientes regulados por normas cujos efeitos não se restringem a esferas isoladas, seja a interna, seja a internacional. A definição das regras dos diferentes jogos em que se envolvem os agentes políticos – ela própria um processo político – requer dos agentes, no mínimo, a capacidade de compreender essa interpenetração de normas e valores; no máximo, a capacidade de atuar

⁴⁸ Ver Wood, 1991.



em diferentes arenas, de modo a, por exemplo, buscar atingir por meio de processos tipicamente característicos de política externa o atingimento de objetivos tradicionalmente concebidos como sendo de política doméstica⁴⁹.

A depender do grau de abertura dos sistemas políticos a pressões e interesses específicos, podem agentes estrangeiros inserir em processos decisórios domésticos suas demandas, que, se vierem a ser aceitas pelos governos em vigor, passam a ser consideradas legítimas na jurisdição em que pretendiam inserir-se ou até mesmo contemplados pelos orçamentos de que tencionavam participar.

Os EUA promoveram, no pós-Segunda Guerra Mundial, a definição de estruturas regulatórias (algumas delas apoiadas por organizações internacionais) que embutem valores liberais, embora reservem espaço a eventuais ações dos governos, destinadas a conter pressões políticas internas. Ao longo desse período, observou-se a utilização da política externa como instrumento de promoção de valores partidários, assim como de valores consensuais da sociedade americana, o que contribuiu para que, do exterior, se percebesse o governo dos E.U.A. como possuidor de vontades erráticas.

Em contra-partida, verificou-se também a crescente presença de temas externos na política americana, os quais ganham relevo em épocas eleitorais. Inevitavelmente, os partidos políticos buscam fortalecer sua identidade, veicular valores com os quais se identificam, visando a, internamente, aumentar a coesão de seus quadros e, em sua relação com a sociedade, conquistar votos.

Constata-se, nesse contexto, mudança na intensidade das influências que fatores externos podem exercer sobre processos políticos tipicamente domésticos, mesmo nos E.U.A. É óbvio que tais influências têm lugar permanentemente, por meio de grupos de pressão, da organização de comitês de eleitores, da participação em debates capazes de influenciar a opinião pública, dos próprios incentivos embutidos nas

⁴⁹ A esse respeito, ver Putnam, 1988 e Milner, 1997.

normas que disciplinam processos políticos mundo afora. Constata-se também, ato contínuo, a elevação da influência que dinâmicas internas, especialmente em países como os E.U.A., exercem sobre processos políticos internacionais.

Como se procurou argumentar ao longo deste texto, valores, práticas e instituições tipicamente americanas podem ser identificadas nas normas e instituições internacionais, como resultado não apenas do relevante papel desempenhado pelo país nas últimas décadas, mas também de sua política externa, empenhada tanto em alcançar seus interesses específicos quanto em contribuir para realizar o destino manifesto da nação. As contradições inerentes ao sistema político dos E.U.A. e a ênfase na construção de um arcabouço institucional que protegesse os indivíduos, de par com a importância conferida à idéia de fronteira em permanente expansão, contribuíram para fortalecer agentes privados mundo afora, a um tempo tornando os processos políticos internacionais mais parecidos com os americanos e trazendo temas outrora estranhos à sociedade americana para o debate interno.

O resultado do processo parece ter sido apreendido pelo escritor Gore Vidal: “*The American Empire is one of the most successful inventions in history, and all the more remarkable because no one knows it's there*”⁵⁰.

Referências Bibliográficas

BUZAN, B. “From international system to international society: structural realism and regime theory meet the English school”. *In International Organization* 47,3, Summer 1993.

CARR, E.H. *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*. New York, Harper & Row Publishers, 1964.

⁵⁰ Apud Strange, 1989:1.



CASTELLS, M. *The Rise of the Network Society*. Oxford, Blackwell Publishers, 1996.

CHETTLE, J.: "The American Way - Or How the Chaos, Unpredictability, Contradictions, Complexity, and Example of Our Potical System Undid Communism and Apartheid". *In The National Interest - Fall 1995:3-18*.

CZEMPIEL, E-O & ROSENAU, J.: *Global Changes and Theoretical Challenges approaches to world politcs in the 1990's*. Lexington, Mass. 1989.

DIAMOND, L.: "The Global Imperative. Building a Democratic World Order". *In Current History*, jan 1994, vol 93 n^o 579:1-7.

EICHENGREEN, B. *Globalizing Capital*. New York, Cambridge Univ. Press, 1996.

FERREIRA, O.: "Segurança, Comércio e Ideologia". *In GUIMARÃES, S.P.: Estados Unidos – visões Brasileiras*. IPRI/FUNAG, Brasília, 2000.

FUKUYAMA, F. 1992. *The End of History and the Last Man*. London: Hamish Hamilton.

GADDIS. J.L. *The Long Peace. Inquiries Into The History of The Cold War*. New York, Oxfod Univ. Press, 1987.

_____. *Surprise, Security and the American Experience*. New York, Oxford Univ. Press, 2004.

GROSSI, P. *Mitologias jurídicas da modernidade*. Fundação Boiteux. Florianópolis, 2004.

GUIMARÃES, S.P.: *Estados Unidos – visões Brasileiras*. IPRI/FUNAG, Brasília, 2000.

HOFFMANN, S. “International Relations: The Long Road to Theory”. *In World Politics*, Vol. XI # 3, April 1959.

HUNTINGTON, S. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. New York, Simon and Schuster, 1996.

_____. “Who Are We? The Challenges to America’s National Identity”. *In Foreign Policy Magazine*, March-April 2004:1-14.

KISSINGER, H.: “We Live in an Age of Transition”. *In Daedalus*, Summer 1995:99-107.

KEOHANE, R.: “The Demand for International Regimes”. *In International Organization* 36, 2: 325-355, 1984.

_____.: *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton,N.J.: Princeton Univ. Press, 1984(b).

_____ & NYE, J. *Power and Interdependence*. Princeton,N.J.: Princeton Univ. Press, 2002.

KRASNER, S.: *International Regimes*. Ithaca, Cornell Univ. Press, 1983.

KURTH, J.: “America ‘s Grand Strategy - A Pattern of History”. *In The National Interest* - Spring 1996: 3-19.

LAWRENCE, T. E. *Seven Pillars of Wisdom - A Triumph*. New York, Anchor Books, 1991.



NYE, J.S.: *Bound to Lead - The Changing Nature of American Power*. New York. Basic Books, 1990.

_____. *O Paradoxo do Poder Americano*. São Paulo, UNESP, 2002.

_____. "The Decline of American Soft Power". *In Foreign Affairs*, v.83, 2004.

MILNER, H.: *Interests, Institutions, and Information. Domestic Politics and International Relations*. Princeton, N. J., Princeton Univ. Press, 1997.

OLSON, M. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, MA., Harvard Univ. Press, 1965.

_____. *The Rise and Decline of Nations*. Cambridge, MA., Harvard Univ. Press, 1982.

_____. *Power and Prosperity. Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York, Basic Books, 2000.

ONUFI, N.: *World of Our Making. Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia, University of South Carolina Press, 1988.

_____: *The Republican Legacy in International Thought*. Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

PARENS, J.: "Multiculturalism and the Problem of Particularism. *In American Political Science Review* vol. 88, No 1 March 1994: 169-181.

PFAFF, W. : *The Wrath of Nations - Civilization and the Furies of Nationalism*. New York, Touchstone, 1993.

ROSENAU, J. *Along the Domestic-Foreign Frontier – exploring Governance in a turbulent world*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1997.

ROSOW, S, INAYATULLAH, N. & RUPERT, M. 1994. *The Global Economy as a Political Space*. Boulder & London: Lynne Rienner Publishers.

RUGGIE, J.G. “Territoriality and Beyond: problematizing modernity international relations”. *In International Organization* 47,1, Winler 1993.

_____ “International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in the Post-War Economic Order”. *In KRASNER, S. (1983): International Regimes (op.cit)*.

SCHEFFER, D. “Introduction: the Great Debate of the 1980 ‘s’”. *In RIGHT V. MIGHT: international law and the use of force*. Council of Foreign Relations Press, New York, 1989.

SINGER, J. D.. “The Level of Analysis Problem in International Relations”. *In Knorr, K & Verba, S. (eds) The International System: Theoretical Essays*. Princeton, Princeton Univ. Press, 1961. (pp.: 77-92).

STRANGE, S. “Toward a Theory of Transnational Empire”. *In ROSENAU & CZEMPIEL, E-O. Global Changes and Theoretical Challenges: approaches to World Politics in the 1990’s*. Lexington, Mass., 1989.

_____ *States and Markets: an introduction to international political economy*. London, Basil Blackwell, 1988.

TESCHKE, B. “Theorizing the Westphalian System of States: International Relations from Absolutism to Capitalism”. *In European Journal of International Relations*, Vol. 8 N. 1.

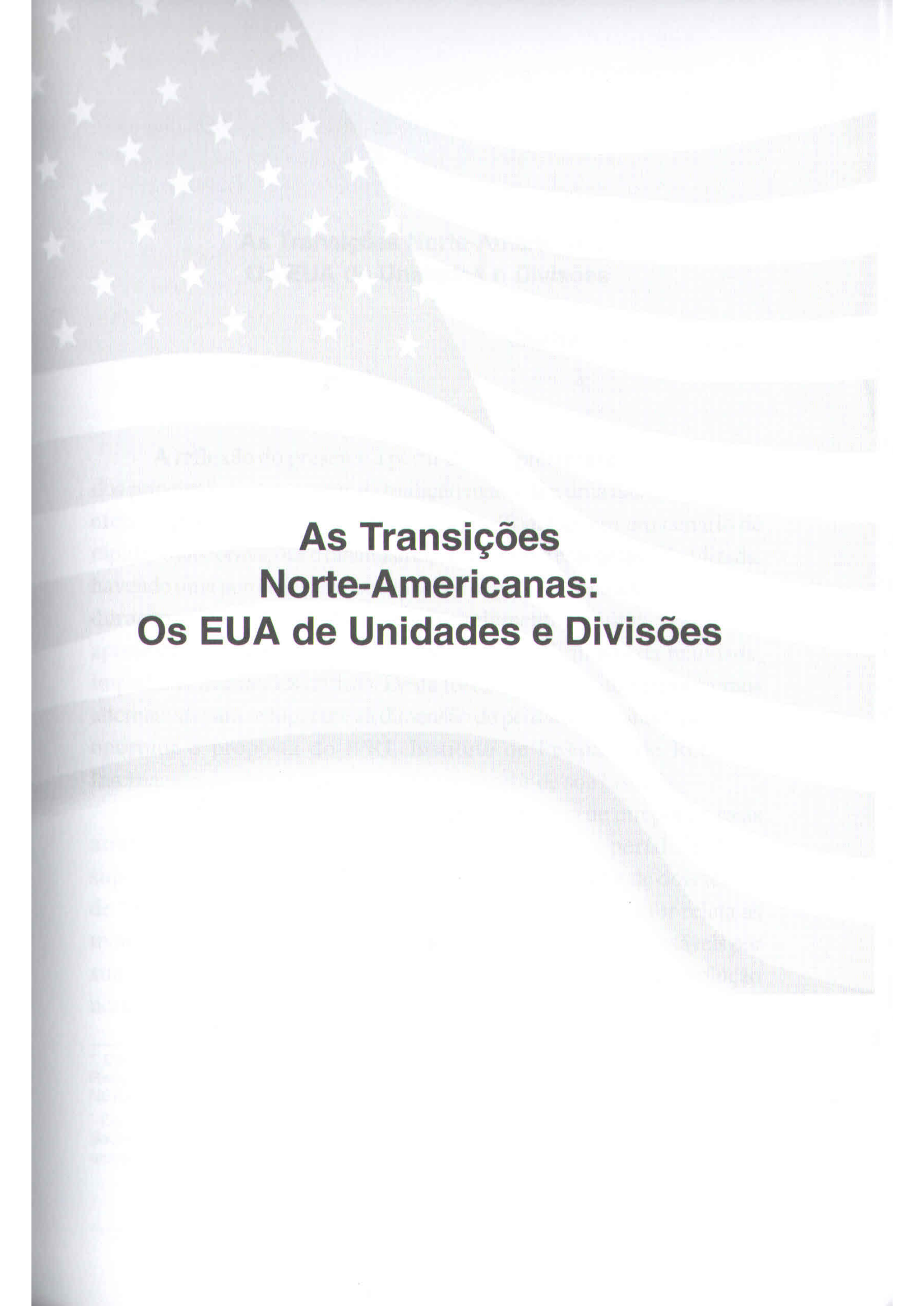


TOCQUEVILLE, A. *Democracia na América*. Belo Horizonte, Ed. Itatiaia, 1977.

WENDT, A. "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory". *In International Organization*, Vol. 41:335-370, 1987.

_____. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1999.

WOOD, G.: *The Radicalism of the American Revolution*. New York, Vintage Books, 1991.



**As Transições
Norte-Americanas:
Os EUA de Unidades e Divisões**

As Transições Norte-Americanas: Os EUA de Unidades e Divisões

*Cristina Soreanu Pecequilo**

A reflexão do presente a partir da compreensão do passado é um dos principais componentes da tradição marxista e uma das formas mais efetivas para entender e mudar o mundo. Todavia, em um cenário de rápidas transformações e dinamismo, nem sempre esta prática é utilizada, havendo uma perda de perspectiva sobre os processos históricos de longa duração. Como resultado deste descolamento, muitas vezes, são apresentadas análises que oferecem uma visão limitada da realidade, impedindo avaliações críticas. Desta forma, é preciso que encontremos alternativas para recuperar esta dimensão de pensamento, surgindo como oportuna a proposta do IPRI, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, de repensar-se os EUA a partir de sua história.

Com isso, partindo do século XIX, e mesmo de um pouco mais atrás, chegaremos ao século XXI, analisando o perfil da atual superpotência restante. Trata-se de um repensar a partir de dois textos de Marx¹ sobre a Guerra Civil Americana, nos quais o autor relata as motivações políticas, econômicas, sociais e estratégicas responsáveis por sua eclosão. Marx argumenta que a Secessão foi produto da evolução norte-americana, que culminou em um enfrentamento interno para decidir,

* Doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP), Professora de Relações Internacionais (UNIBERO), Colaboradora RELNET/UnB e Pesquisadora Associada NERINT/UFRGS. Este artigo foi finalizado em 09/06/2004.

¹ Os textos, datados de 20 de Outubro e 07 de Novembro de 1861, ano inicial da Guerra da Secessão, foram publicados no jornal vienense *Die Presse*, como parte de uma série a respeito da América do Norte.



entre dois modelos opostos de sociedade, qual iria prevalecer: o do Sul escravagista ou o do Norte capitalista e liberal. Como resultado deste conflito, o Norte saiu vitorioso, unificando o país em torno deste modelo, finalizando a consolidação doméstica dos EUA e lançando-o, a partir de sua base continental, a um novo papel no sistema internacional.

Porém, estes enfrentamentos sistêmicos não se limitaram à Secessão, havendo inúmeras fases de desunião e união na história norte-americana. Em cada uma destas fases, reafirmaram-se tradições desenvolvidas desde o início da formação do país, simultaneamente adaptando-as às transformações domésticas dos EUA e do sistema internacional. Atualmente, tensão similar repete-se, devendo-se examinar estes caminhos ao longo destes últimos séculos².

União, Secessão e Modernidade: A Construção dos EUA (1776/1898)

Como indicamos, de acordo com Marx, a Guerra da Secessão foi um conflito sistêmico à medida que suas origens residem na disputa entre duas estruturas sócio-políticas e econômicas. De um lado, encontrava-se o Sul agrário, cuja economia e sociedade eram baseadas em *plantations* de produtos de exportação com baixo valor agregado, comandado por uma oligarquia de grandes proprietários de terra, convivendo com uma maioria de escravos e trabalhadores brancos pobres. Enquanto isso, no Norte, observava-se um capitalismo nascente, resultado da disseminação da revolução industrial e do liberalismo.

Segundo Hobsbawm (1982), os EUA apenas reproduziam tardiamente, comparado com o primeiro ciclo da Revolução Industrial, os mesmos dilemas da Europa, característicos do confronto entre as

² Os conceitos históricos aqui desenvolvidos, relacionados às tradições da política interna e externa dos EUA, nem sempre poderão ser aprofundados. Os temas que trabalharemos são: o Experimento Americano, o Destino Manifesto e a Expansão das Fronteiras, Isolacionismo e Unilateralismo, Sistema Americano e Esfera Regional, o Império Americano, as Portas Abertas, o Wilsonianismo, a Contenção e a Construção da Ordem. Para a discussão completa dos mesmos ver PECEQUILO, 2003.

antigas estruturas sócio-políticas e o capitalismo. A Secessão corresponde à experiência norte-americana desta dinâmica que, para o autor, representou um dos períodos mais sangrentos da história, marcado por conflitos de consolidação interna e expansão externa, sobrepujando sociedades menos desenvolvidas.

A Secessão era um capítulo deste processo e, como argumenta Marx, tratava-se do choque de dois projetos nacionais distintos e que haviam atingido o seu limite de convivência. Tais projetos não se referiam somente ao modo de vida a ser adotado dentro do país, mas também às prioridades de atuação externa. Seria mantido o padrão agro-exportador do Sul e buscados novos territórios para ampliar estas monoculturas ou deveriam os EUA passar a apresentar um novo *status* compatível com sua modernização e fortalecimento, tornando-se um exportador de manufaturas em busca de mercados e matérias primas?

Não era como se sugeria na época (e mesmo até hoje) apenas uma briga entre um sistema protecionista ou de livre comércio, ou entre posições morais sobre a escravidão: era uma disputa real e multifacetada sobre o perfil do país e qual grupo interno se tornaria hegemônico. Como Marx indica, esta disputa, ocorrida entre 1861/1865, referia-se à consolidação destes modos de vida nos estados nos quais já estavam estabelecidos e a sua extensão aos territórios conquistados durante a expansão territorial do final do século XVIII e meados do XIX.

Uma das maiores fontes de reação do Sul foi o fato de grande parte destes territórios estar se organizando de forma similar ao Norte, o que provocava o isolamento sulista no quadro político-nacional. Sustentada por uma política de incentivos à migração interna, baseada na concessão de termos de propriedade, empréstimos e financiamentos para o desenvolvimento de negócios e transportes, a expansão possuía um cunho nitidamente modernizador e acelerado impulsionado pelo mito do sonho americano de realização individual. A modernização também era composta de ajustes ao sistema econômico, com a centralização e atualização bancária, o protecionismo às indústrias nascentes e a abertura das fronteiras à entrada de imigrantes, mão de obra especializada e livre

que geraria dinamismo fabril e um novo mercado consumidor. A escravidão e toda a lógica do sistema sulista eram um entrave.

A expansão territorial foi um processo rápido de conquista e anexação, pela paz, compra ou guerra, destas fronteiras, na primeira projeção externa dos EUA. Como resultado, ela permitiu que, em menos de um século, os EUA se tornassem continentais. Originalmente formado a partir de 13 ex-colônias britânicas localizadas na costa leste, beirando o Atlântico, os norte-americanos estenderam seus domínios até a extremidade oposta, chegando ao Pacífico, assim como ao Sul e Norte consolidaram suas fronteiras com México e Canadá. A base deste movimento encontra-se na doutrina do Destino Manifesto, segundo a qual o povo dos EUA tinha o direito e o dever de expandir-se por estas terras, uma vez que isso representava a extensão da República e da Democracia, isto é, do Experimento Americano.

O conceito de Experimento refere-se à imagem, e prática, dos EUA como o tipo ideal de uma nova forma de governo e regime, a República Democrática. Para os Pais Fundadores, responsáveis pela Revolução e Independência em 1776, os EUA eram “o exemplo” de um novo modo de vida, amparado por amplos ideais de liberdade e igualdade: uma sociedade na qual o trabalho e o mérito individual seriam recompensados, garantindo-se a todos o direito “à procura da felicidade”.

A construção continental também representou a consolidação do mito da Fronteira, que associa a preservação da estabilidade e crescimento nacionais à permanente conquista de novos espaços e zonas de oportunidade. Enquanto se mantivesse esta ampliação de limites, estariam automaticamente garantidos canais de prosperidade. A grande questão é como os EUA sustentariam esta prosperidade, quando as fronteiras a serem conquistadas acabassem. Naquela época, e por enquanto, esta pergunta ainda permanece sem resposta, revelando o que historiadores como Williams definem como a “grande tragédia da diplomacia americana”. Isto é, a constante necessidade de expandir-se e levar seu modelo aos demais, como válvula de escape para suas dificuldades internas e seu crescimento.

Segundo LaFeber (1994), a concretização da expansão territorial naquele período abre a fase moderna da diplomacia norte-americana, consolidada no pós-1865 com o afastamento por completo dos riscos de fragmentação nacional. Unido e fortalecido economicamente, o país manterá seu dinamismo e crescimento, culminando com o início da exploração de novas fronteiras no Pacífico e no hemisfério, a partir de 1898, como analisado no próximo item. Os padrões de engajamento tímidos do início da República, que pregavam a preservação do território e do Experimento foram substituídos por uma ação mais agressiva na perseguição de interesses. Todavia, isto não implicará um completo abandono dos princípios definidos por George Washington, primeiro presidente dos EUA. Tais princípios deveriam ser adequados às capacidades do país e suas necessidades (ainda em processo de crescimento e vulnerável às ameaças externas), mantendo total margem de manobra e autonomia decisória.

Tal padrão é definido como Isolacionismo/Unilateralismo, uma vez que estabelece o engajamento em termos estreitos, relativos unicamente à proteção do interesse nacional de forma individual. O isolacionismo nos termos de Washington não representa um distanciamento completo do mundo, mas apenas um relacionamento distante com ele, conveniente segundo os interesses norte-americanos. Contudo, esta não é a única definição presente nos EUA para o termo Isolacionismo, falando-se, em uma corrente minoritária, de um total fechamento. Segundo os defensores desta posição, o internacional “contamina” o Experimento, devendo-se construir uma fortaleza continental que distancie o país dos vícios e corrupções externas. (NORDLINGER, 1995).

O ajuste tático de maior presença no sistema internacional, provocado pela alteração das capacidades e necessidades da nação, não corresponde à reavaliação do paradigma Isolacionista/Unilateral. O seu ponto central permanece: a busca de uma presença sem engajamentos permanentes ou compromissos duradouros, que comprometam o poder de decisão dos EUA. Isto se revela nos novos caminhos que começam a ser adotados externamente, consubstanciados na Doutrina Monroe (1823).



Ainda que não estendam compromissos fixos pela região, os EUA sinalizam que esta é sua área de influência preferencial. Naquele momento, o hemisfério passava por um processo de descolonização das colônias espanholas e portuguesas, estabelecidas nos séculos XV e XVI, e a maioria das nações independentes inspirava-se nas Revoluções Americana e Francesa para realizar seus processos de autonomia e construir seus regimes. Assim, os EUA definem este processo como preservado de qualquer tentativa de recolonização européia. Simbolicamente, isto será sistematizado na expressão “América para os Americanos”, uma esfera separada.

Estas transformações territoriais e modernização interna, a busca de um papel externo diferenciado, levaram à alteração do eixo de poder interno que culminaria na Guerra da Secessão. Além do crescente poder econômico do Norte e da decadência do Sul, as modificações começavam a ser percebidas na dinâmica política do sistema doméstico. Dada a construção deste sistema que atribuía aos estados mais populosos peso maior no Legislativo, o Norte, combinando seu dinamismo nos estados nos quais já se consolidara com a somatória de novos aliados, rapidamente superara o Sul populacionalmente, também conquistando votos entre os excluídos desta região. Gradualmente o Sul perdeu sua maioria tanto na Câmara, como no Senado e, embora como destacado nos textos de Marx, tenha conseguido manter sua influência na década de 1850, dada a conquista do Executivo, seu poder claramente se enfraquecia.

Na presidência de James Buchanan (1857/1861) pudemos observar os últimos movimentos de força deste grupo sulista por meio do Compromisso do Missouri (1820), da Lei Kansas Nebraska (1854) e do Manifesto Ostend (1854). Enquanto os dois primeiros referiam-se à permissão para a manutenção da escravidão internamente, o terceiro relacionava-se a esta manutenção externamente em novas áreas como México, Cuba e América Central (observando-se o exercício da Doutrina Monroe). Todavia, como indicamos, para o Norte, esta expansão deveria ocorrer a partir da economia modernizada, de mercados e matérias primas, e não pela extensão da escravidão.

Estas leis, assim como as posturas dos secessionistas eram contrárias também ao teor da Constituição dos EUA de 1789, que tolerava como um mal necessário. Os dois sistemas, escravagista e de trabalho livre, poderiam conviver no curto prazo, com a superação natural do primeiro ocorrendo com o desenvolvimento do Experimento. Caso esta situação dupla permanecesse por um tempo excessivo acabaria levando à negação da Constituição e, mais ainda, da República.

Se retornarmos o histórico da Independência à Secessão, podemos sugerir que o primeiro dos choques internos para a consolidação ocorreu no embate sobre a Constituição Federal, antes da expansão territorial e dos seus resultados. Mesmo independentes desde 1776, os EUA, até meados dos anos 1780 ainda não haviam conseguido estabelecer legalmente sua República. Isso era resultado das tensões entre as demandas das ex-colônias, que se haviam constituído como governos estaduais, com aquelas de um Executivo federal, opondo-se agendas locais e nacionais. Para alguns, a idéia deste Executivo simbolizava o retorno à subordinação colonial, enquanto outros alertavam para os riscos de fragmentação do país, sem haver consenso.

Para os demais países, os EUA ainda apareciam como uma pequena ex-colônia recém-independente, cujas ambições do discurso político não se reproduziam na prática. Havia a perspectiva de que o Experimento era um fracasso à medida que não tinha concretizado um Estado realmente coeso e soberano, capaz de promover seus interesses e de defender sua integridade física e política.

Diante desta fragilidade, deu-se início ao processo de elaboração e ratificação da Constituição até hoje vigente, que pode ser acompanhado em detalhes em *O Federalista*³. Não cabe aqui apresentar todos os detalhes desta “batalha constitucional” como ficou conhecida, mas ressaltar sua dinâmica. Como resultado, produziu-se uma Constituição que funciona como modelo do Federalismo moderno, baseado num sistema de pesos e contrapesos e de um governo misto com poderes divididos

³ HAMILTON, MADISON and JAY, 1984.



(*checks and balances and mixed government with shared powers*). Ao mesmo tempo em que foram contempladas as exigências de preservação da autonomia dos governos estaduais, mantendo suas prerrogativas decisórias em questões tidas como locais, tais como saúde e educação, garantiu-se ao governo federal a capacidade de decidir sobre temas nacionais como forças armadas, câmbio, moeda.

Da mesma forma, este Executivo Federal teve suas tarefas divididas com um Legislativo bastante poderoso, que teria responsabilidades tais como autorizar guerras e tratados comerciais, e o Judiciário. O Judiciário manteria o equilíbrio entre os poderes, assim como entre os governos estaduais e o federal em caso de políticas locais que contradissem os interesses nacionais ou que estivessem em desacordo com a Constituição Federal⁴. Mecanismos como o Colégio Eleitoral, no qual o Presidente Norte-Americano é escolhido por meio de uma eleição em dois níveis, primeiro no voto popular e depois no Colégio, também foram instituídos para selecionar os melhores. Isto é, a população vota e indica seus preferidos. O ganhador em cada Estado recebe todos os votos no Colégio, formado por delegados, elegendo-se presidente o candidato que somar o maior número de votos eleitorais (determinada, como a composição da Câmara, pela população dos estados).

A dinâmica do Colégio, contudo, pode levar a distorções importantes, como, por exemplo, um candidato ganhar no voto popular, mas perder por não ter conseguido número suficiente de delegados. Afinal, mesmo que um candidato tenha perdido por apenas um voto num determinado estado, ou que ele tenha alcançado votação expressiva entre

⁴ As disputas para definir o limite de autonomia dos estados, a legalidade e legitimidade de seus atos permanecem cabendo à Suprema Corte Federal. Dentre os confrontos mais conhecidos neste campo podemos mencionar as questões do aborto e dos direitos civis nos anos 1960. O tema dos direitos civis tem suas raízes na Guerra da Secessão, uma vez que a abolição da escravatura não significou a integração plena dos negros à sociedade norte-americana, principalmente nos Estados do Sul que continuaram a adotar práticas discriminatórias, sendo o berço de movimentos radicais brancos como a Ku Klux Klan. Nos anos 1960, entretanto, por meio de decisões da Suprema Corte Federal, muitas destas medidas, como a segregação em escolas e locais públicos, foram abolidas, havendo a introdução de medidas que garantissem, por meio de cotas em empresas, escolas, a inclusão de minorias diversas (ação afirmativa) e a ampliação de direitos, independentemente de raça, gênero ou opção sexual.

a população, sua *performance* “desaparece” no Colégio Eleitoral⁵. A fórmula, conhecida como *the winner takes it all*, minimiza a importância dos segundos e terceiros lugares. Além disso, outras restrições se impõem ao surgimento de forças alternativas, como a questão dos financiamentos de campanha, a ausência de uma lei nacional que permita a um candidato concorrer em todos os estados como presidente (dependendo da autorização destes), dentre outros pontos de estrangulamento.

Estes mecanismos buscam uma forma de preservar a dominação dos partidos majoritários dentro dos EUA, que, dada esta estrutura, acabaram dividindo-se em duas grandes correntes. Isto é, as principais tendências da política norte-americana sempre estiveram divididas em dois grandes partidos, representando, como temos indicado, modelos distintos de ordem para o país. Cada qual busca se identificar, ao longo dos séculos, como o representante “dos poderosos” e “do povo”. Ainda que estes modelos tenham encontrado um ponto violento de inflexão na Secessão, a maioria de seus antagonismos, principalmente no século XX, deu-se por meio de mecanismos legais e legítimos, sem provocar alterações substantivas na estrutura do sistema político.

A dinâmica do debate constitucional foi a mesma reproduzida na Guerra da Secessão: a disputa entre correntes contrárias pela hegemonia dentro dos EUA. Naquele momento, o enfrentamento também pode ser localizado entre os representantes de uma corrente agrária, favorável a uma maior autonomia local dos estados, e uma corrente modernizadora que defendia a centralização do poder Executivo como forma de fortalecimento nacional. Este grupo considerava que os EUA somente poderiam tornar-se um país soberano, sinalizando sua especificidade e seu sucesso caso estivessem unidos internamente em torno do ideal Republicano.

⁵ Em 1992, o candidato independente Ross Perot, dividiu os votos dos conservadores com George Bush, pai. Perot obteve 20% do voto popular, contra 37,5% de Bush e 43% do vitorioso Bill Clinton. Apesar desta votação expressiva, por não ter ganho em nenhum estado, Perot não obteve nenhum voto eleitoral. No Colégio, Clinton sagrou-se presidente com 370 votos, contra 168 de Bush, respectivamente 69% e 31% dos votos eleitorais. Da mesma forma, em 2000, Bush garantiu a vitória sobre Gore no Colégio Eleitoral por uma diferença de 537 votos no estado da Florida, perdendo no voto popular.



Neste processo, diferentemente da Secessão quando o conflito chegou à guerra, os debates e a ratificação constitucional seguiram um curso conturbado, mas alcançaram a união antes da divisão. Respectivamente, os partidos políticos eram denominados de Republicano, liderado por Thomas Jefferson e James Madison, e de Federalista, de Alexander Hamilton. Nesta época, o termo republicano era associado a esta oligarquia agrária. Tal partido, a partir de 1828, seria dividido em dois: o Partido Republicano Democrático e o Partido Nacional Republicano que, por sua vez, agregaria também os antigos membros do Partido Federalista (extinto depois da eleição de James Monroe).

Em 1840, o Partido Republicano Democrático transformou-se no que hoje é ainda conhecido como Partido Democrata, enquanto o atual Partido Republicano somente se consolidaria com Lincoln em 1860. Entre 1840 e 1860, este Partido Nacional Republicano havia se dividido em Partido Conservador (*Whig*) e da Terra, somente reunificando-se no momento da Secessão. E, se a Secessão serviu para unir os Republicanos, para os Democratas elas significou uma quebra, levando à separação dos partidários pró e anti escravidão, que somente se reunificariam em 1865 no término da guerra.

Até esta reunificação, os Democratas representavam os interesses da oligarquia pró-escravidão e, conseqüentemente, de uma minoria favorecida, enquanto os Republicanos defendiam os interesses da maioria do povo. Depois da Secessão, estas posições se inverteram, com cada partido assumindo seu perfil “moderno”, que permanece até hoje: os Republicanos passaram a ser identificados como o partido dos mais fortes, do *big business*, da agressividade e conservadorismo, enquanto os Democratas representavam as minorias e os mais pobres, mais preocupados com o bem estar desta população. Outra classificação, que também passou a ser associada aos partidos foi a das pombas e falcões (*doves and hawks*), respectivamente a corrente da cooperação e liberalismo, contraposta à força, agressividade e individualismo, que tem representantes nos dois partidos.

Tal imagem foi sendo construída a partir da consolidação do Executivo Federal no final do século XIX e início do XX. A partir de Lincoln, passando por McKinley e Theodore Roosevelt, as presidências republicanas tenderam a concentrar poderes visando o desenvolvimento nacional, caracterizando o que analistas como Zakaria (1998) e Schlesinger (1992) definem como uma “Presidência Imperial”. A Guerra da Secessão permitiu, como temos destacado, a este novo grupo hegemônico implementar sem amarras seu projeto de unidade e progresso interno e, posteriormente, projeção externa. O Executivo centralizado, além disso, investiu consideravelmente na superação da vulnerabilidade das Forças Armadas, reestruturando-a, em especial o poder marítimo.

De acordo com Hobsbawm, nas décadas seguintes à Secessão, os EUA assistiram à aceleração de seu novo complexo industrial, transportes e comunicações, amparados em uma nova visão de sociedade que privilegiava (e premiava) a iniciativa individual, o empreendedorismo e o consumo. A América completava seu ciclo de crescimento político e econômico que lhe permitiu alcançar as primeiras posições do sistema mundial já no início do século XX. Contudo, isto não eliminará novos ciclos de contradições.

Hegemonia, Isolamento e Consensos: A Forma do Século Americano (1898/1989)

A partir do fim da Guerra da Secessão observou-se um novo perfil norte-americano que se traduziu em crescimento e estabilidade doméstica, culminando em 1898 com uma transformação externa percebida na expansão para as Américas e o Pacífico. Afinal, o mito da fronteira supõe que o crescimento do país é dependente da ampliação constante dos limites e, conquistado o continente, nada mais natural do que buscar outras oportunidades.

Neste contexto, e com suas capacidades de poder ampliadas, os EUA promoveram uma reatualização em sua agenda, passando a agir de forma mais significativa no sistema internacional. Tal sistema, dada a

ascensão da potência norte-americana, assim como da Alemanha no ocidente, e de Rússia e Japão no oriente, estava em seu processo inicial de transição dos eixos de poder mundial que perduraria de até 1945. Enquanto novos pólos se fortaleciam, os antigos poderes europeus, tradicionais como França e Inglaterra (a hegemonia da época que imprimira a *Pax Britannica*), estavam em declínio.

Mesmo assim, ambas investiam na construção de novos impérios coloniais na África e Ásia, sofrendo, contudo, a competição destes rivais. Para garantir seus interesses, os norte-americanos deveriam acompanhar estas iniciativas européias, impedindo seu domínio dos fluxos políticos e comerciais do sistema. Esta visão será simbolizada pela construção de mais duas tradições: o Império Americano e a Política de Portas Abertas.

Ainda que representassem o exemplo da República Democrática, os EUA não deixaram de expandir seu poder e influência na época do Imperialismo europeu. Embora agissem de forma diferente, não estabelecendo governos em solo estrangeiro ou anexando territórios, os norte-americanos estenderam sua influência para o Pacífico e as Américas. Tratava-se de um império “informal”, construído novamente sob a lógica do Destino Manifesto, do Experimento e da Fronteira, não devendo reproduzir os vícios europeus. A expansão era a disseminação natural do modelo americano que, dada sua superioridade, seria aceito pelos demais povos.

Em seu continente, passou-se a aplicar na prática a Doutrina Monroe com a Guerra Hispano-Americana de 1898 e a expulsão definitiva da Espanha de Cuba. Agregou-se a esta Doutrina o Corolário Roosevelt, que reservava o direito de intervir militarmente na região caso a democracia estivesse ameaçada em algum Estado, investindo também na Diplomacia do Dólar para gerar dependência. No Pacífico, a região que englobava as Filipinas e China foi a de maior interesse, havendo ainda a incorporação do Havaí como estado. Especificamente, a China foi o objeto da Política de Portas Abertas, declaração da presidência americana, na qual o país se opunha à sua partilha entre as potências européias lideradas pela Inglaterra (que teria sido similar à partilha da África), exigindo igualdade e reciprocidade no trato das questões comerciais.

Apesar da expansão, a tradição mantida foi a do Isolacionismo/Unilateralismo, à medida que não se construíram alianças permanentes ou buscou-se a liderança mundial. Os EUA continuavam agindo como uma “potência normal”, não desejando transformar seu poder em influência política para comandar o sistema. Apesar destas incursões externas, não havia o questionamento da ordem, mantendo-se a proximidade à Inglaterra. O nível de consenso e crescimento nos EUA foi relativamente alto até 1918, sustentado por essas novas fronteiras, que ajudavam a minimizar os breves ciclos depressivos internos e esta confiança.

Entretanto, a somatória da Primeira Guerra Mundial, da ascensão norte-americana e da agenda do wilsonianismo surgiram, gerando questionamentos renovados. Com isso, de 1918 a 1945, passando pela Grande Depressão, o *New Deal* e a Segunda Guerra Mundial, os EUA novamente enfrentaram questionamentos sobre seu modo de vida. Desta vez, porém, o debate afetava simultaneamente suas estruturas e as globais.

Como mencionado, já no início do século XX, os EUA e a Alemanha eram potências ascendentes, em oposição ao declínio das forças européias tradicionais. Enquanto os EUA mostravam-se satisfeitos com sua posição dentro desta ordem, a Alemanha buscava dominá-la, desafiando, com a Primeira Guerra em 1914, a hegemonia britânica. Enquanto isso, a Rússia passava por sua Revolução em 1917, consolidando a alternativa Comunista e o surgimento de um pólo de poder importante, com a posterior criação da URSS (União das Repúblicas Socialistas Soviéticas) na década de 1920.

Os EUA entraram tardiamente na Guerra, em 1917, uma vez que a possibilidade de uma derrota dos países aliados parecia quase certa. O presidente democrata Woodrow Wilson (1918), por meio de seus 14 Pontos, desenhou uma proposta para a reconstrução do sistema internacional, posteriormente incorporada em Versalhes com falhas. Este padrão de ação, que passou ser conhecido como Wilsonianismo (ou Idealismo), era a combinação de vários elementos das tradições anteriores, tais como o Experimento, sendo organizado em torno de três temas: a

democracia, a auto-determinação e a segurança coletiva. Contudo, e aqui veremos o renascimento das contradições internas, este último tema da segurança coletiva, quebrava a tradição isolacionista/unilateral.

O Wilsonianismo trazia uma revolução nos padrões norte-americanos, colocando em prática o exercício de sua hegemonia, propondo um novo reordenamento mundial pós-equilíbrio europeu e seus impérios multinacionais. Além disso, previa a constituição de uma organização internacional governamental que regesse o sistema e coibisse novas agressões e desafios: a Liga das Nações. A Liga, embrião da Organização das Nações Unidas (ONU), propunha um compromisso permanente e duradouro entre as nações, incluindo a norte-americana, visando a defesa mútua e cooperação. Seria um engajamento permanente que significaria o abandono do unilateralismo em troca do multilateralismo, pressupondo um papel ativo para os EUA na construção e manutenção da ordem mundial.

Porém, como destaca Walter Lippman (1943), a sociedade e a política norte-americana, naquele momento, não estavam prontas para abandonar os princípios de Washington. Os debates internos foram acirrados, prevalecendo a tradição unilateral, levando os EUA a abandonar a Liga e isolar-se, mantendo apenas os laços pré-existentes. O debate interno foi ganho pelos defensores da “normalidade”, tanto Democratas quanto Republicanos, que era entendida como a ação dos EUA como uma nação comum, sem laços com outros e participando do sistema somente para perseguir seus interesses de forma independente e para intervir no cenário caso estes fossem ameaçados.

A percepção de que os EUA eram essenciais à estabilidade mundial e que tal estabilidade era determinante da continuidade de seu progresso não estava presente. Ao não exercer sua hegemonia, os EUA prolongaram a disputa de poder, uma vez que o revisionismo alemão, a expansão japonesa e as decadentes potências européias tentavam ocupar seu vácuo. As tensões foram acentuadas pela Grande Depressão de 1929, que fragilizou ainda mais o quadro interno destes países, diminuindo seus recursos de poder (Inglaterra e França) e acelerando a ascensão dos fascismos e seus projetos imperiais (Alemanha e Japão).

Em 1939, o início da Segunda Guerra Mundial veio para completar este ciclo de transição. Embora tenham entrado na guerra somente em 1941, os EUA, por meio de um Executivo forte, finalmente, em 1945, assumiram sua condição de hegemonia, unindo o país em torno de seu novo papel internacional. Em retrospecto, os responsáveis por esta mudança foram os presidentes Franklin Delano Roosevelt (FDR) e Harry Truman, ambos democratas. Porém, mais uma vez, a dinâmica interna foi bastante complexa.

Inicialmente, FDR, devido à Grande Depressão, teve como primeira tarefa recuperar o país com seu Novo Contrato (o *New Deal*). Origem da Social Democracia européia, o Contrato aproximou ainda mais o Partido Democrata da sua identificação com as bases populares e temas sociais, introduzindo medidas compensatórias para administrar e superar a crise. O Contrato representou uma intervenção estatal direta sobre os fluxos políticos e econômicos internos, criando uma rede de proteção social. Como projetos paralelos, esta intervenção supunha uma ação direta do governo nos setores econômicos por meio da criação de frentes de trabalho, projetos de desenvolvimento e incentivo às indústrias.

Com estas ações, e as posteriores na economia e sociedade, os Democratas passam a ser associados à idéia do “grande governo” assistencialista que será combatida pelos Republicanos. De acordo com esta linha, um dos maiores problemas do país é esta excessiva intervenção do Estado e a acomodação dos cidadãos propondo uma alternativa clássica liberal: corte de impostos e incentivos às empresas, diminuindo a participação do governo. Aqui, o debate é mais uma vez complexo: enquanto para os Republicanos este incentivo promove o desenvolvimento, para os Democratas, privilegia as empresas e corporações, deixando a sociedade desprotegida.

A superação definitiva da Grande Depressão e a retomada do crescimento interno somente vieram com a Segunda Guerra. Apesar de seus sucessos com o Contrato, Roosevelt enfrentou as mesmas dificuldades que Wilson. Todavia, diferente de seu antecessor, que



propusera um novo papel para o país, mas falhara, FDR iniciou a transição para a consolidação da *Pax Americana*⁶, posteriormente concretizada por Truman, seu vice-presidente que assumiu depois de sua morte em 1945. Até mais do que em 1918, a concentração de recursos de poder norte-americanos (incluindo o monopólio da bomba nuclear e seu uso no Japão), acompanhada pelo declínio de outros pólos, legava aos EUA uma posição de liderança incontestável.

Assim, já em 1944/45, a partir da percepção de que a estabilidade do sistema e segurança norte-americana estavam inevitavelmente interligadas, e de ações concentradas do Executivo e de seu quadro diplomático-militar, os EUA recuperam os princípios wilsonianos de construção da ordem, moldada a partir de sua força e interesses. Sustentado em OIG e compromissos de caráter político, militar e econômico⁷, este mundo seria comandado por uma hegemonia que lidera por canais alternativos de convencimento e cooperação, permitindo a seus parceiros certa margem de manobra, fazendo uso da força em última instância: uma hegemonia sustentada em três pilares de *hard* e *soft-cooptive power* – força, ideologia e instituições –, que aplica, sobre seu próprio poder elementos de restrição (*strategic restraint*), beneficiando seus parceiros, excluindo, e derrotando seus inimigos.

Contudo, isto representava uma mudança abrangente das regras contra o engajamento permanente, cabendo à presidência Truman convencer a sociedade de sua validade. Mais ainda, coube a Truman a tarefa de readequar a estrutura de governo para este papel internacional, criando novas agências e departamentos ligados ao Executivo no setor

⁶ Para a América Latina, FDR manteve a premissa do Sistema Americano, alterando, contudo, as práticas de seus antecessores sustentadas em políticas de interferências e intervenções. Roosevelt buscou um intercâmbio cooperativo, sustentado em interesses econômicos (mercados e matérias primas) e estratégicos (afastamento da influência fascista no hemisfério).

⁷ Dentre os exemplos desta construção institucional podemos destacar a ONU, o FMI (Fundo Monetário Internacional), a instauração do sistema de Bretton Woods e também das rodadas comerciais do GATT (Acordo Geral de Comércio e Tarifas). No campo militar, destacam-se o TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca) e a OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte).

comercial, militar, político e de inteligência⁸. O debate em torno destes pontos foi intenso entre 1945 e 1947, opondo isolacionistas/unilateralistas a esta visão. E, na verdade, ele foi “resolvido” a partir de um novo elemento de convencimento que passou a ser utilizado por Truman: a ameaça real do comunismo soviético.

Antes aliados na tarefa de derrotar o Eixo, com o fim do conflito, EUA e URSS passaram a se distanciar, constituindo-se em dois pólos de poder opostos com modos de vida distintos e definidos com incompatíveis (capitalismo X comunismo), com suas respectivas zonas de influência delimitadas pelas conferências da Guerra. O grupo ligado à presidência Truman foi bastante hábil em instrumentalizar esta situação bipolar (ainda que a URSS estivesse muito menos fortalecida) na construção do consenso doméstico para justificar a presença global norte-americana, agregando à construção da ordem, a tarefa da contenção do comunismo.

Em 1947, nascia a Guerra Fria, e, ao criar o inimigo, os EUA deram, finalmente, o formato definitivo ao seu engajamento permanente e hegemônico, possuindo um referencial claro para direcionar seu poder e organizar seu aparato interno. Somando-se às tradições da construção da ordem (que já engloba as anteriores do Experimento, Fronteira e Destino) e da contenção, três objetivos colocaram-se: a contenção da URSS, a contenção do comunismo e a disseminação da democracia e do livre mercado.

De 1947 a 1989, o consenso interno para a perseguição destes objetivos foi bastante alto, ainda que não tivessem eliminado as disputas domésticas. O auge destas disputas ocorreu entre os anos 1960 e 1970, destacando-se dois movimentos: o dos Direitos Civis (ver nota 4) e os protestos da Guerra do Vietnã. Ambos questionavam o caráter da democracia americana, que excluía internamente seus cidadãos, enquanto,

⁸ Nesta época foram reforçados os Departamentos de Estado e Defesa (DOS e DOD), os ramos comerciais do Departamento de Comércio, criando-se a CIA (Central de Inteligência Americana) e o Conselho de Segurança Nacional (NSC), responsável ao lado do DOS, pela formulação e implementação da estratégia e da política externa. As diretrizes que deram forma à contenção, e outras doutrinas de segurança, foram produzidas neste NSC, respectivamente NSC 20/4, a NSC-68 e as NSS (National Security Strategy)



no exterior, por meio da força, tentava disseminar este mesmo regime, enquanto apoiava governos autoritários, trazendo uma contradição em si mesma.

Os anos 1970 foram difíceis, pois o Vietnã e estes protestos trouxeram uma real fragmentação. No campo da política externa, os primeiros sinais de declínio hegemônico foram percebidos, devido a este desgaste moral, político e militar, gerando-se expressões como “Atoleiro” e “Síndrome do Vietnã”. Tais expressões indicavam que o país havia iniciado uma guerra sem propósitos claros, não aplicando a força decisiva, o que acarretara a impossibilidade de uma solução rápida, tanto política quanto militar, sendo humilhado por um adversário com muito menos recursos de poder.

Somados a isso, acumularam-se problemas econômicos gerados pela primeira crise do petróleo em 1973, introduzindo a reestruturação de Nixon/Kissinger na *Detente*, que alertava para a multipolarização do mundo em cinco potências, EUA, União Soviética, China, Japão e Europa Ocidental. A renúncia de Nixon, devido ao escândalo de *Watergate* e de seu provável *impeachment*, também contribuiu negativamente para a confiança dos EUA que, na seqüência, elegeu Jimmy Carter, cujo governo foi considerado fraco e indeciso.

Porém, mais uma vez, a sociedade norte-americana soube recriar-se, mantendo sua coesão em torno da construção da ordem, mas, em especial, da contenção. O principal responsável por isso foi Ronald Reagan, acompanhado da ala conservadora do Partido Republicano, que, em dois mandatos na Casa Branca, recuperou os EUA e investiu pesadamente na contenção e em negociações de força com os soviéticos, amparado por uma expansão da retórica agressiva e dos gastos militares, com a crescente influência do setor industrial-militar.

Em termos domésticos, Reagan investiu no neoliberalismo econômico, desmontando o Estado social dos anos 1930, visando recuperar o espírito do capitalismo. Além disso, esse desenvolvimento era disseminado por meio de políticas de corte de impostos e aumento dos gastos públicos. De imediato, a chamada *Reaganomics* produziu

uma expansão interna, para, depois, acirrar os debates sobre o declínio, sustentados na combinação dos déficits gêmeos (público e comercial), somada à superextensão. Externamente, por meio de um discurso idealista que pregava a disseminação da democracia, combinada com um aumento dos gastos militares, Reagan investiu em uma ofensiva contra a URSS, o chamado Império do Mal. Em 1989, a junção destas pressões com as transformações políticas e econômicas da Gorbachev, levaram uma URSS fragilizada (e seu bloco) a desmoronar, até sua desmontagem final em 1991.

Contudo, não foi só o desafio comunista que chegou ao fim em 1989, mas também a estratégia que unira os EUA por mais de quatro décadas. O entusiasmo individualista da era Reagan deu lugar a um sentimento de envelhecimento e perda de lugar no mundo. Combinados, estes dois fatores sugeriam que, mesmo sendo a única superpotência, os EUA estariam sendo superados pelo seu sucesso. Mais uma vez, na ausência do consenso sobre seus rumos e passando por uma transformação interna, o país viu-se diante da necessidade de repensar seus modelos.

Um País Dividido, Um País Unido?

As Novas Guerras Norte-Americanas (1989/???)

O sentimento inicial no imediato pós-1989 era de que a gradual e relativamente pacífica derrocada soviética inaugurara um novo período na história mundial, no qual a supremacia incontestável da única superpotência levaria à consolidação global e inevitável de seu modelo liberal e democrático. A tese mais famosa deste período de grande otimismo foi a do Fim da História de Francis Fukuyama. O presidente americano na época, George Bush (1989/1992) anunciou o nascimento de uma “nova ordem mundial” comandada pelas Nações Unidas, na esteira da Operação Tempestade no Deserto. Nesta oportunidade, repelindo a invasão iraquiana ao Kuwait, os EUA derrotaram Saddam Hussein, liderando uma coalizão multilateral de nações sob a bandeira da ONU.



A realidade mostrou-se um pouco diferente: não somente a paz e a cooperação não se tornaram os únicos valores vigentes, como mantiveram-se visões de mundo alternativas como a chinesa (socialismo de mercado) e a comunista (Cuba, Coréia do Norte) e as tensões internacionais motivadas pelas mais diversas razões (étnicas, territoriais, econômicas). Samuel Huntington anunciou em 1993 o nascimento de um choque de civilizações entre “o ocidente e o resto” (sendo este “resto” entendido como as civilizações não ocidentais, China, Japão e o Islã). Bastante questionada, a tese de Huntington teve uma rápida ascensão e declínio, voltando com força no 11/09/2001. Assistíamos o renascimento da história pelo descongelamento e aceleração das ameaças tradicionais e transnacionais de segurança, como a disseminação de armas de destruição em massa e do terrorismo. Igualmente, as promessas da ideologia capitalista não se realizavam, gerando crises.

A própria superpotência possuía problemas resultantes do esforço de guerra. Se a URSS desmoronara, os EUA também haviam pago um preço, encontrando-se em uma fase de reavaliação, enquanto seus antigos aliados ascendiam. O fim da bipolaridade não trouxe uma “vitória incondicional” dos EUA, mas sim a aceleração da reconfiguração de poder, normal ao encerramento de qualquer conflito em grande escala, inaugurando esta era de transição. Dois debates acerca da liderança desenvolveram-se no início dos anos 1990: declínio ou renovação e isolacionismo ou internacionalismo.

Tais debates mantiveram-se até meados desta década, atravessando o governo Bush (1989/1992) e o primeiro mandato de Clinton (1993/1996). Somente a partir de 1997/1998, depois da reeleição do presidente democrata é que pudemos observar a reemergência plena da hegemonia internacionalista multilateral por meio da recuperação econômica.

No que se refere a esta discussão sobre declínio ou renovação⁹, questionava-se a longevidade, possibilidade e vontade dos EUA manterem-se

⁹ Ascensão e queda das grandes potências de Paul Kennedy (1991) e Bound to Lead de Joseph Nye (1990) são, respectivamente, exemplos de trabalhos declinistas e renovacionistas.

como a potência hegemônica. Para os declinistas, os custos financeiros e políticos da Guerra Fria, associados a uma superextensão de compromissos externos, levava ao desgaste dos recursos, corroendo as bases do poder. Desta forma, seria necessário uma retirada do sistema e um maior investimento na política doméstica, abdicando da hegemonia e aceitando a formação de um mundo multipolar. Os renovacionistas reconheciam estes desgastes, discordando de seus efeitos. Reajustes seriam necessários em termos internos e externos, mas a hegemonia permaneceria sem contestação, bastando reformular-se.

Analisando o debate isolacionismo/internacionalismo, os primeiros que ganharam espaço foram os isolacionistas radicais que desejavam o desengajamento completo. Porém, dentro do governo Bush, já se movimentavam tendências mais associadas ao paradigma Isolacionismo/Unilateralismo, sem abandonar o internacionalismo, que são dominantes na Casa Branca atual. Por sua vez, a vertente internacionalista, neste momento, apenas defendia a permanência do engajamento sem definir sua forma.

Em retrospecto, Bush, pai do atual presidente, teve tanto a sorte, quanto o azar de presidir o fim da Guerra Fria. Esta presidência, como mencionamos acima, também foi um dos primeiros momentos no qual pudemos observar a tentativa de ascensão de um novo modelo para os EUA, sustentado pela ala mais conservadora do Partido Republicano. Na época, esta linha era minoritária dentro da Casa Branca e o *staff* de Bush, James Baker III, Lawrence Eagleburger, Collin Powell, e o presidente, defendiam a ação multilateral.

Mesmo assim, em 1992, este grupo divulgou, por meio do DOD, um planejamento estratégico para o pós-Guerra Fria, destacando como objetivos da hegemonia a preservação de sua liderança no sistema internacional, impedindo o surgimento de qualquer adversário regional, amigo ou inimigo, preservando a superioridade militar americana e seu controle sobre todos os fluxos econômicos, políticos, estratégicos e diplomáticos do cenário. Para garantir estes objetivos, sugeria-se uma política de engajamento intensivo e preventivo, demonstrando a supremacia, visando uma relativização do multilateralismo.



Abafado, este documento, assim como seus idealizadores, continuaram defendendo suas idéias. Todavia, também em 1992, a derrota de Bush para Clinton e a perda da Casa Branca pela década seguinte, distanciou este grupo do poder, voltando somente com Bush, filho, e com a reconquista do Legislativo em consecutivas eleições desde 1994. Muitas dificuldades enfrentadas por Clinton em seus mandatos, incluindo a não aprovação de políticas no Congresso, o escândalo Lewinski e o pedido de *impeachment* são atribuídos a estes falcões, reconstruindo seu caminho até o *mainstream*.

Em sua presidência, Clinton manteve o multilateralismo internacionalista, investindo na tática benigna da hegemonia, recuperando a confiança e economia do país. Esta opção, amparada obviamente pela força usada em intervalos periódicos com justificativas (Kosovo, Sudão), foi a marca da política externa, indicando uma combinação bem acabada de *soft* e *hard power*. Denominada de engajamento e expansão (E&E), a estratégia era a de um domínio de baixo perfil, com a participação seletiva em eventos que comprovadamente afetavam o interesse americano.

Tais ações eram sustentadas pela disseminação da democracia e do livre mercado, enfatizando temas econômicos. Havia espaço para discussão do meio ambiente e os direitos humanos, ajuda humanitária e a assinatura de regimes e tratados nestas áreas ou nas mais tradicionais como controle de armamentos. Por fim, estabelecia-se que os EUA eram os líderes do sistema, mas que exerciam seu papel ao lado de grandes potências aliadas de forma produtiva, identificando-se parcerias estratégicas com os amigos europeus e asiáticos e mesmo antigos inimigos, como Rússia e China.

Contudo, à medida que o poder hegemônico reestruturou-se, o debate passou a se concentrar no perfil do internacionalismo, opondo as correntes multi e unilateral. A ação multilateral predomina nos círculos democratas e entre alguns republicanos (como o atual Secretário de Estado Collin Powell), mas perdeu seu espaço com a derrota de Al Gore na eleição de 2000. Gore, vice de Clinton, foi superado por George W. Bush, filho de Bush, em um pleito conturbado decidido pela Suprema Corte

Federal (e pela dinâmica do Colégio), permitindo que a linha dura republicana voltasse ao poder¹⁰.

Os falcões republicanos apostaram desde a campanha em uma visão unilateral, sustentada no *hard power*, destacando-se como prioridades temas estratégicos tradicionais como superioridade militar e competição entre as grandes potências, sejam elas aliadas ou inimigas. Regimes, acordos, tópicos econômicos e humanitários encontram-se em segundo plano¹¹. Desde que assumiu em janeiro de 2001, Bush, auxiliado pelos conservadores Dick Cheney, na vice-presidência, Donald Rumsfeld no Departamento de Defesa, e Condoleeza Rice, no Conselho de Segurança Nacional, vem imprimindo este caráter à política externa. Como voz dissonante, Collin Powell no Departamento de Estado, atuaria como uma espécie de mediador entre o uni e multilateralismo, tentando minimizar os efeitos do primeiro (ou aparecer diante da comunidade internacional como um canal de diálogo, mas sem a última palavra). Dentre os exemplos concretos destas ações, podemos mencionar a questão do sistema de defesa anti-mísseis, a rejeição do Tratado de Kyoto, a definição de Rússia e China como competidoras estratégicas e o aumento do protecionismo.

Todavia, os atentados de 11/09/2001 vieram colocar um questionamento a esta estratégia¹², sugerindo-se que os ataques haviam sido um alerta à arrogância republicana. Para muitos, os atentados significariam um retorno ao multilateralismo, mas, apesar de um discurso

¹⁰ Durante a crise eleitoral de 2000, foram lançadas algumas propostas para a reforma do Colégio e a modernização dos sistemas de votação, ambos considerados obsoletos. Entretanto, estas não tiveram grande repercussão, uma vez que alterar o processo eleitoral poderia significar a perda do domínio dos partidos majoritários. Da mesma maneira, não houve um aumento da confiabilidade da mecânica da votação. Para 2004, espera-se, caso o pleito seja apertado, que tais distorções e problemas possam acontecer novamente.

¹¹ Para a evolução destas discussões sobre a política interna e externa dos EUA ver PECEQUILO (2000/2004) em Conexão América, www.relnet.com.br, e em Artigos www.ilea.ufrgs.br/nerint

¹² O nível de preparação dos atentados indica que Bush, filho, não foi "o" responsável por sua eclosão. Alvos norte-americanos, dentro e fora do país, já haviam sofrido ataques da Al-Qaeda desde 1993 (o próprio World Trade Center). Inclusive, não podemos nos esquecer que 11/09 ocorreu poucos meses depois da condenação de um terrorista fundamentalista branco, americano, responsável pelo atentado em Oklahoma em 1995. O que se discute, em inquéritos desenvolvidos por Comissões Especiais, é se Bush e sua equipe não teriam sido negligentes com o terrorismo nos primeiros meses de governo, o que teria facilitado os ataques.

inicial pró-coalizão anti-terror, as ações de Bush mantiveram o patamar unilateral. Mais do que isso, os atentados introduziram um elemento novo e pouco conhecido: a vulnerabilidade e a perda da normalidade. Isso tem levado à exacerbação do medo pelos Republicanos que passaram a identificar-se como o partido “mais adequado” para dar segurança à América, diante da timidez dos moderados.

Na prática, 11/09, foi uma “solução”, ainda que violenta, a respeito de um momento de desunião americana, provendo legitimidade a Bush, permitindo que seu grupo estratégico se consolidasse. Não somente Bush emergiu como um líder, como os EUA encontraram no terrorismo fundamentalista, simbolizado pela Al-Qaeda de Bin Laden, um inimigo quase que ideal para substituir o soviético, ocupando o lugar do “mal” no imaginário da sociedade. A volatilidade deste mal, a dificuldade em combatê-lo¹³, ou mesmo percebê-lo, leva à necessidade constante de reafirmação de sua existência por meio da identificação de novos alvos a atingir, como Saddam Hussein e os demais inimigos.

Esta visão foi simbolizada no discurso do *State of the Union* de janeiro de 2002, no qual Bush lançou o conceito do Eixo do Mal, identificando como ameaças Estados autoritários que desenvolviam projetos de hegemonia regional, armas de destruição em massa e promoviam o terrorismo, colocando como inimigos a serem combatidos Irã, Iraque e Coreia do Norte (segundo-se Líbia, Síria e o eixo latino com Cuba, Venezuela e Brasil, como sugerido pelo *Washington Times*). Na seqüência, em setembro 2002, lançou-se a nova Estratégia de Segurança Nacional, conhecida como Doutrina Bush.

¹³ Uma das saídas encontradas foi a identificação destes grupos terroristas dispersos com Estados nacionais (Al Qaeda = Afeganistão), visando encontrar um foco para as operações militares. Entretanto, como destacam diversos especialistas em terrorismo, dificilmente esta ameaça pode ser combatida desta forma, devendo ser enfrentada a partir de operações de espionagem e inteligência e, principalmente, pelo combate de suas raízes. Bush não se utiliza dos mecanismos adequados para enfrentar estes inimigos, existindo o fenômeno de uma guerra assimétrica, tanto em termos de diferenciais de poder (hegemonia x países menores) como de atores diferentes (Estados X Forças Transnacionais). Para um debate abrangente sobre a questão sugere-se a leitura do número especial da Revista Idéias do IFCH da Unicamp “Terrorismo e Guerra” (2003).

Tal Doutrina representa o abandono da “defesa defensiva” e do multilateralismo e a sua substituição por uma postura unilateral e de dominação, optando-se pela estratégia preventiva (*preventive and preemptive action*). Para exercer sua liderança, os EUA devem, em termos militares, convencional e nuclear, manter sua total superioridade sobre seus inimigos e aliados (europeus, asiáticos ou americanos), prevenindo a emergência de qualquer ameaça. Observamos aqui a retomada da tradição Isolacionista/Unilateral, paradoxalmente relacionada a uma expansão no cenário mundial, pois,

“Não podemos defender a América e nossos amigos esperando pelo melhor. Devemos estar preparados para derrotar os planos de nossos inimigos (...) A história julgará duramente aqueles que viram o perigo chegando e falharam em agir. No novo mundo em que entramos, o único caminho para a paz e a segurança é o caminho da ação (...) Devemos estar preparados para deter Estados bandidos e seus clientes terroristas antes que se tornem aptos a nos ameaçar ou usar armas de destruição em massa contra os EUA e seus aliados e amigos” (NSS, p. 14)¹⁴.

Esta dimensão deve ser acompanhada pelo aumento dos controles domésticos sobre o terror, tendo sido criado o Departamento de Segurança Doméstica e o endurecimento das leis contra terroristas. Estamos diante de mais uma batalha para a definição do futuro dos EUA: enquanto os conservadores republicanos defendem medidas como o *Patriot Act*, que permite escutas, espionagem, ações secretas dos órgãos de inteligência, os liberais argumentam que estas medidas destroem as bases da democracia. Contudo, o medo gerado pelos atentados tem impedido um real debate sobre estas e outras questões, havendo uma constante pressão por unanimidade e pelo nacionalismo sem contestação: como Bush já disse várias vezes, “quem não está conosco, está contra nós.”

¹⁴ Ver Capítulo V da NSS, “Impedir que nossos inimigos nos ameacem, a nossos aliados e nossos amigos, com ADMs”. Sugere-se a leitura completa da estratégia.

Os conservadores têm tomado medidas adicionais na reestruturação da sociedade, crescendo no vácuo dos moderados pressionados pela instrumentalização do medo do terror. Fazendo uso de seu controle do Executivo e das duas casas do Legislativo, os Republicanos têm avançado uma agenda social centrada na recuperação de sua influência nas leis e nos tribunais. Políticas anti-aborto, pró-armas, reacionárias nos direitos civis (contra a ação afirmativa, uniões legais de homossexuais), de defesa da abstinência sexual, indicam apenas parte destas prioridades¹⁵, no que Bush define como conservadorismo moderado. Igualmente, ganha espaço a visão do “governo pequeno” e do individualismo, já discutidos.

Adicionalmente, estas medidas refletem a transição populacional, valorativa e política, pela qual passa o país, marcada pelo declínio da hegemonia branca, anglo-saxã e protestante (WASP), e a ascensão de minorias como a latina que, segundo previsões do censo, tende a tornar-se majoritária em cerca de duas décadas. O mais recente livro de Samuel Huntington, *Who Are We?* (2004), demonstra esta preocupação e conservadorismo, ao constatar que estamos diante de uma realidade que preconiza o nascimento de duas Américas, uma latina (mexicana) e outra branca. Para Huntington, caso esta separação não seja resolvida, por meio de uma transformação das posturas latinas, e de outros imigrantes, contrários à integração, a tendência é que o país se fragmente, destruindo sua identidade nacional e, conseqüentemente, sua força externa. Da maneira como Huntington coloca, teríamos aqui uma nova Secessão entre aqueles que falam inglês e os que usam o espanhol? Contra isso, propõe o autor,

“que os americanos reafirmem seu compromisso com a cultura, tradições e valores anglo-protestantes que, por mais de três séculos e meio foram adotadas por americanos de todas as raças, identidades e religiões, e que têm sido a origem de sua liberdade, unidade, poder,

¹⁵ Para uma visão desta ideologia, também identificada como neoconservadorismo, ver KRISTOL, 1995.

prosperidade e liderança moral, assim como uma força para o bem no mundo.” (HUNTINGTON, 2004, p. 17)¹⁶

Huntington inverte o argumento de outros autores que indicam que a dificuldade nesta assimilação deriva da resistência do grupo interno ainda hegemônico e da “guerra” entre conservadores e moderados. As reações contrárias ao que representa a América, dentro e fora de suas fronteiras, não nascem pelo fato de que os demais povos tenham abandonado seus ideais, mas sim pela constatação que o país deixou de praticá-los (e é a potência hegemônica), gerando um crescente anti-americanismo. Dentre estes analistas temos tanto representantes americanos, como Joseph Nye e Zbigniew Brzezinski, até estudiosos europeus como Emmanuel Todd. Diz Brzezinski,

“...o papel americano no cenário mundial se tornou mais dialético do que nunca: o Estado americano, sustentado por seu poder dominante age como bastião da (...) estabilidade internacional, enquanto a sociedade (...) com seu impacto mundial e maciço facilitado pela globalização (...) destrói a tradicional ordem social (...) o poder hegemônico pode também ameaçar a democracia doméstica caso sua afirmação, diante de novas vulnerabilidades, falhar em separar os imperativos de uma prudente segurança nacional e dos fantasmas do pânico social autoinduzido. (BRZEZINSKI, 2004, p. 11/179).

E, por sua vez, coloca Todd,

“Por causa da sua evidente inépcia, a retórica americana de ‘império do mal’, ‘eixo do mal’ ou de qualquer outra manifestação diabólica (...) leva-nos a sorrir ou a gritar (...). Deve, todavia, ser tomada a sério embora descodificada. Ela exprime objetivamente uma obsessão

¹⁶ Já em seu texto anterior, quando Huntington lida com estes choques civilizacionais em escala mundial, podíamos perceber esta preocupação com a dimensão interna dos EUA, defendendo-se a todo momento a reafirmação desta identidade anglo-saxã (denominada também de ocidental)

americana pelo mal, denunciada para o exterior mas que, na realidade vem do interior (...) a ameaça do mal está efectivamente em todos os lados: renúncia à igualdade, ascensão de uma plutocracia irresponsável (...) a causa fundamental é a regressão do sentimento igualitário e universalista (..) a perda (...) de um recurso ideológico indispensável aos impérios.” (TODD, 2002, p. 126/127)

A guerra do Iraque de 2003 é emblemática de todas estas tendências. Exemplo da primeira guerra preventiva, o confronto no Iraque nasceu de uma decisão unilateral da presidência George W. Bush, consolidando sua visão hegemônica em detrimento do estilo prévio de liderança. Apesar dos apoios conquistados, como da Grã-Bretanha e alguns outros países menos importantes, a operação teve, claramente, seu processo, projeto e interesses centrados na ação dos Republicanos conservadores, avançando sobre os limites da ONU e dos demais relacionamentos bilaterais dos EUA, como aqueles com a França, Alemanha, Rússia e China.

Apesar de justificada como um capítulo pós-11/09, o Iraque é reflexo da agenda dos falcões que busca a consolidação de uma presença global dos EUA em todas as regiões, ocupando os espaços deixados por seus adversários (e amigos) da Guerra Fria, a fim de diminuir sua vulnerabilidade e aumentar seu poder. Tal consolidação é sustentada por uma retórica salvacionista, tradicional desde o Destino Manifesto, mostrando a superioridade do modelo americano sobre os demais e como este modelo poderá ampliar-se e fortalecer-se. Os norte-americanos expandem suas fronteiras para salvar a si mesmos e os demais povos (mesmo que estes não o desejem).

Na presidência Bush, isso envolve a extensão dos domínios pela Eurásia e suas reservas naturais, especialmente o petróleo. A invasão do Iraque veio na sequência de um outro posicionamento militar-estratégico no Oriente Médio, simbolizado na guerra do Afeganistão. Mesmo sendo uma guerra “multilateral”, lançada como uma operação global anti-terror, o Afeganistão é componente desta consolidação, não se devendo esquecer

das aproximações com as antigas repúblicas da URSS, existindo, hoje, apenas um país que ainda mantém-se autônomo: o Irã (que sofre pressões diretas dos EUA e enfrenta simultaneamente uma transição interna).

Na Europa, ainda que não tenhamos guerras tradicionais como no Oriente Médio, o mesmo projeto de expansão se revela na extensão das fronteiras da OTAN ao leste europeu e na busca de acordos que tragam a Rússia para esta instituição, sem, entretanto, conceder-lhe poder decisório. Inclui-se, também, neste processo as tensões com a UE pré e pós Iraque, no que se refere à ampliação deste outro arranjo concomitante ao da OTAN (ainda que os dois lados da aliança atlântica afirmem a sua complementaridade), e o constante anúncio de que a OTAN estaria reestruturando suas forças, com uma possível retirada de tropas da Alemanha e sua transferência para a “nova Europa”, conforme declarações de Rumsfeld.

Na Ásia, mantém-se as sutis relações com a China, sempre buscando contrabalançar seu poder, ao lado do Japão, que, como a Grã-Bretanha, preserva-se como um dos poucos países a não contestar Bush diretamente. Por fim, nas Américas, as iniciativas enquadram-se nas premissas do Sistema Americano, destacando-se o Plano Colômbia e as negociações da ALCA (muitas vezes “trocadas” por acordos regionais bilaterais com países menores da América Central, para isolar o Brasil e o Mercosul).

Até o momento, a presidência de Bush tem acumulado fracassos na perseguição de sua agenda, sendo marcada por crises externas e escândalos internos: Enron, denúncias de favorecimento de empresas de membros da administração no Iraque, como a Halliburton (e outras do setor energético e industrial militar), a manipulação de informações sobre o Iraque, as torturas, as dúvidas sobre 11/09, a espionagem do partido democrata. Uma lista longa que, embora diminua a popularidade de Bush, ainda não teve efeitos concretos para aumentar o apoio a seus adversários ou superar a apatia da sociedade.

Por meio destas demonstrações de força, na ausência de seu outro, os Republicanos conservadores estão tentando unificar o país em torno

de seu modelo. Porém, como argumenta Todd, tais práticas revelam mais fraqueza do que força, desestruturando um sistema funcional à hegemonia e seus interesses. Ao desrespeitar suas regras de conduta, o chamado Império Americano nega a si mesmo, atraindo o descontentamento de seus parceiros, aumentando sua vulnerabilidade diante de seus inimigos, incentivando ensaios de coalizões anti-hegemônicas. Neste cenário, os extremos se favorecem, tanto aquele dos que praticam a violência, como dos que a ela sucumbem, preferindo a adesão silenciosa a uma agressividade dita legítima.

Neste ano eleitoral de 2004 poderemos avaliar, a partir dos debates, do nome do novo presidente, qual é o caminho que a potência hegemônica escolherá: a continuidade do unilateralismo ou a retomada da *Pax* contemporânea. Ao longo de sua história, os EUA sempre foram um país revolucionário movido por antagonismos. Novamente podemos perceber tais antagonismos e o fato de que os EUA e o mundo estão mudando, ainda que, não necessariamente, para melhor.

Referências Bibliográficas

BRZEZINSKI, Zbigniew. *The choice*. New York: Basic Books 2004.

DAALDER, Ivo H. and LINDSAY, James M. *America unbound*. Washington: Brookings Institution. 2003.

DIVINE, et. alii. *América- passado e presente*. Rio de Janeiro: Ed. Nórdica, 1993.

HALLIDAY, Fred. *The world at 2000*. Houndmills/ New York, 2001.

HAMILTON, Alexander, MADISON, James, JAY, John. *O Federalista*. Ed. UnB, Brasília, 1984.

HOBSBAWM, Eric. *A Era do Capital (1848 a 1875)*. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 3a. ed, 1982.

HUNTINGTON, Samuel P. *O Choque de Civilizações*. São Paulo: Objetiva, 1997.

_____. *Who are we?* New York: Simon and Schuster, 2004.

KENNEDY, Paul. *Ascensão e queda das grandes potências*. Rio de Janeiro: Campus, 1991.

KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. Simon and Schuster, NY, 1994.

KRISTOL, Irving. *Neo conservatism*. Elephant Books, Chicago, 1995.

LaFEBER, Walter. *The American Age: U.S foreign policy at home and abroad 1750 to the present*. WW Norton and Company, 2nd ed. 1994.

_____. *The New Empire- An Interpretation of American Expansionism 1860-1898*. Cornell University Press, Ithaca and London. 10th ed, 1993.

LIPPMANN, Walter. *US foreign policy: shield of the Republic*. Pocket Books inc., New York. 1943.

McDOUGALL, Walter. *Promised land, crusader state*. Houghton Mifflin Company, New York, 1997.

National Security Strategy for a New Century, White House, NSC, 1994.

National Security Strategy for a New Century, White House, NSC, 1997.

National Security Strategy for a New Century, White House, NSC, 1998.

National Security Strategy for a New Century, White House, NSC, 2002.

NYE JR., Joseph S. *Bound to lead*. New York: Basic Books, 1990.

_____. *O paradoxo do poder americano*. São Paulo: Ed. UNESP, 2002.

NORDLINGER, Eric A. *Isolationism reconfigured- American foreign policy for a new century*. Princeton University Press, New Jersey. 1995.

PECEQUILO, Cristina S. *A política externa dos EUA: continuidade ou mudança?* Porto Alegre: Ed. UFRGS. 2003.

_____. Artigos em www.relnet.com.br e www.ilea.ufrgs.br/nerint

Revista Idéias. Terrorismo e Guerra. Ano 10, Volume 2, 2003. IFCH/ UNICAMP.

SCHLESINGER, Arthur M. *Os ciclos da história americana*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1992.

TODD, Emmanuel. *Após o Império*. Lisboa: Edições 70, 2002.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Dez anos que abalaram o século XX: da crise do socialismo à guerra ao terrorismo (política internacional de 1989 a 2002)*. Porto Alegre: Leitura XXI, 2002.

ZAKARIA, Fareed. *From wealth to power: the unusual origins of America's world role*. New Jersey: Princeton University Press, 1998.

WILLIAMS, William Appleman. *The tragedy of American diplomacy*.
W.W Norton & Company, New York.

WILSON, Woodrow. *Fourteen Points*. January 8, 1918.



**O Sistema Unipolar e as
Responsabilidades dos EUA como
Potencia Hegemônica**

O Sistema Unipolar e as Responsabilidades dos EUA como Potencia Hegemônica *

*Eduardo Viola** & Héctor Ricardo Leis****

Resumo

O debate sobre o papel de EUA no sistema internacional nas últimas seis décadas é muito complexo e conotado normativamente, em parte porque a ascensão dos EUA ao status de potencia unipolar coincidiu com a fundação e desenvolvimento da Organização das Nações Unidas e a suposição normativa de que a ONU cresceria continuamente em importância. Desde 1941 até 2004 os EUA envolveram-se em três guerras globais, primeiro contra o totalitarismo nazista e japonês, depois contra o totalitarismo comunista, e a partir de 2001, contra o totalitarismo radical islâmico. Existe uma dissonância no sistema internacional do início do século 21, em função da emergência, a partir da existência do terrorismo global e da proliferação de armas de destruição em massa (derivada em grande medida da desintegração da União Soviética), de novos requerimentos para a governabilidade global num contexto internacional onde ainda vigora o princípio da soberania dos Estados nacionais para definir o direito internacional e o funcionamento das instituições que

* Trabalho apresentado no Seminário sobre o sistema político norte-americano organizado pelo Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais (IPRI) do Ministério das Relações Exteriores, 6 de julho de 2004.

** Eduardo Viola é professor titular do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

*** Héctor Ricardo Leis é professor adjunto do Departamento de Sociologia e Ciência Política da Universidade Federal de Santa Catarina.

regulam o sistema internacional (como a ONU), mas apenas um país (EUA) tem a capacidade e a vontade (e, portanto, a responsabilidade) para intervir militar e politicamente em função da preservação e desenvolvimento da governabilidade global. Nestas circunstâncias, o que temos hoje é um conflito dilemático e labiríntico entre normas internacionais baseadas nos direitos humanos, os jogos de interesses dos Estados nacionais, apoiados no princípio de soberania, e a responsabilidade dos Estados Unidos em custodiar a ordem global de acordo com seus interesses nacionais e visão de mundo. Como as elites americanas e britânicas estão divididas (o que é o padrão devido ao caráter fortemente pluralista das sociedades respectivas) em relação ao papel anglo-americano no mundo e a política externa específica a ser desenvolvida, as divisões internas na elite americana e suas articulações com as elites dos outros países relevantes têm uma forte influência sobre a dinâmica mundial. Assim como existem guerras justas que se afirmam como tais após seu desencadeamento, mas não antes, a hipótese de análise sustentada neste *paper* para o caso da Guerra de Iraque é que se trata de uma intervenção unilateral anglo-americana com, simultaneamente, quatro grandes objetivos explícitos e implícitos:

- 1- proteção de EUA, do Reino Unido e do mundo ocidental contra a proliferação do terrorismo e das armas de destruição em massa,
- 2- envio de um sinal contundente ao conjunto do mundo árabe e islâmico de que os EUA e o Reino Unido estão determinados a combater frontalmente o totalitarismo islâmico, independentemente de seu custo em termos econômicos e militares,
- 3- humanitário para superar os sofrimentos infligidos à população iraquiana pelo próprio embargo ineficaz da ONU; e,
- 4- democratização de um país que vive sob um regime totalitário (fascismo Baath) desde 1980 (que se tem convertido num dos

mais extremos casos de totalitarismo da história desde o colapso do comunismo soviético e a liberalização chinesa), sendo que essa democratização deverá também servir como um forte sinal para promover graus diversos de liberalização nos regimes autoritários (a grande maioria) e totalitários (Arábia Saudita, Líbia) do mundo islâmico. Trata-se claramente de uma intervenção fora da legalidade internacional em vigor. Neste sentido, quando se explicitar claramente o caráter multi-objetivos da intervenção no Iraque estaremos, em consequência, assistindo ao surgimento de uma ordem internacional baseada não mais num sistema relativamente multipolar onde predominam as legalidades nacionais, mas clara e crescentemente de um sistema unipolar onde predomina a legalidade definida pelos EUA, em consonância com seus valores históricos (mercados livres, democracia política e paz interestatal).

O fato de determinadas idéias, que contradizem grosseiramente o real, se terem imposto como um “horizonte inultrapassável” constitui um dos traços mais espantosos da cultura dos nossos dias.

Raymond Boudon (1998: 272)

Neste artigo pretendemos relacionar três problemáticas conceituais - a do caráter unipolar do sistema internacional desde o início dos anos 1990, a da governabilidade global do mundo e a do unilateralismo em relação a questões de segurança coletiva- a um evento histórico, a intervenção militar no Iraque pela coalizão anglo-americana em 2003. Neste sentido, entendemos por unipolar um sistema internacional no qual existe uma concentração de riqueza e poder numa potência que não tende a ser contestado por uma coalizão de todas as outras potências relevantes. Isto quer dizer que o sistema internacional continua sendo essencialmente anárquico (embora menos que no passado por causa da interdependência crescente da globalização econômica e tecnológica) e que não deve ser confundido com anarquia hobbesiana nem com um governo mundial de tipo kantiano. O mundo unipolar constitui-se pela

combinação do repentino colapso da União Soviética, do extraordinário dinamismo da economia americana e da estagnação econômica alemã e japonesa. Circunstâncias estas que pegaram de surpresa até as próprias elites americanas. De uma forma realista, entendemos por governabilidade global as políticas e as normas que permitem administrar os diversos problemas econômicos, políticos e sociais mundiais a partir de uma estrutura hierárquica de potências. Organizações internacionais como as Nações Unidas têm um papel limitado e secundário do ponto de vista da governabilidade global. Por último definimos intervenção unilateral em relação a um comportamento político-militar, fora do direito internacional, da potencia hegemônica no sistema internacional (de tal forma que fica excluída qualquer outra intervenção militar ilegal que não envolva a potencia hegemônica).

Quando o Secretário de Defesa do Governo Bush, Donald Rumsfeld, no dia da entrada em Bagdá das forças de coalizão anglo-americana e da conseqüente derrubada do regime de Saddam Hussein, reclamou da mídia porque não havia manchetes que fizessem referência à libertação do povo iraquiano de uma longa e sangrenta ditadura, estava registrando algo mais que uma queixa.¹ Chamando a atenção para o fato de os jornais nesse dia terem concentrado sua atenção no sofrimento dos habitantes de Bagdá, submetidos ao caos resultante de um grande número de saqueios e roubos, Rumsfeld estava constatando um fato que ultrapassava as notícias do dia. Ciente ou não das implicações de sua declaração, estava registrando um fato que continua a passar praticamente despercebido apesar de sua enorme relevância: o retrocesso histórico da mentalidade dominante nos países ocidentais. Em outras palavras, se aos olhos da mídia importa mais noticiar o caos social de uma cidade do que a supressão da tirania despótica que governava o país na qual se encontra essa cidade, isto quer dizer que a mentalidade ocidental está sofrendo um retrocesso em termos dos valores históricos tradicionais que guiaram a evolução política de Ocidente.

¹ Ver a Conferência de imprensa de Donald Rumsfeld no Pentágono, no dia 11 de abril de 2001, em: www.defenselink.mil.

Se nos perguntamos, a modo de exemplo, o que diria o cidadão médio de qualquer grande cidade europeia nos séculos XVIII e XIX sobre um fato equivalente de sua época, veríamos que, independentemente de suas ideologias e motivações, ele certamente concordaria com Rumsfeld, no sentido de que se deve dar prioridade ao fato político e social libertador, em relação ao atraso e o despotismo, apesar dos eventuais sofrimentos humanos que possam acontecer no curto prazo. Tanto Kant, quanto Marx (tomados aqui como exemplos paradigmáticos dos extremos do espectro civilizatório da primeira modernidade), não vacilaram em apoiar decididamente acontecimentos políticos que possuíam um conteúdo marcadamente progressivo em relação ao futuro, ainda quando eles mesmos não concordassem em absoluto com as intenções postas em prática pelos seus protagonistas.

Apesar de estar perfeitamente ciente do terror produzido pela Revolução Francesa, em *O Conflito das Faculdades* (publicado em 1798), Kant afirma: “(...) esta Revolução, digo, encontra no espírito de todos os espectadores (que não estão, eles mesmos, enredados neste jogo) uma simpatia de aspirações que beira o entusiasmo - cuja manifestação mesma seria perigosa e que, assim, não poderia ter outra causa senão uma disposição moral no gênero humano.” (Kant, 1963: 109). Do mesmo modo, em defesa insuspeita do intervencionismo do imperialismo inglês, Marx conclui seu texto *A Dominação Britânica na Índia* (publicado em 1853) com as seguintes palavras: “É verdade que a Inglaterra, ao provocar uma revolução social no Hindustão, era guiada pelos interesses mais abjetos e agia de uma maneira estúpida para atingir seus objetivos. Mas a questão não é essa. Trata-se de saber se a humanidade pode cumprir seu destino sem uma revolução fundamental na situação social da Ásia. Quaisquer que tenham sido os crimes da Inglaterra, ela foi um instrumento da História ao provocar esta revolução. Nesse caso, diante de qualquer tristeza que possamos sentir diante do espetáculo do colapso de um mundo antigo, temos o direito de exclamar como Goethe: “Deve esta dor nos atormentar / já que ela nosso proveito aumenta, / O jugo de Timor não consumiu miríades de vidas humanas?” (Marx, 1977 (vol. 1): 359).

Vico ensinou que a história é feita de *corsi e ricorsi*, o qual vale tanto para processos como para mentalidades. A sociologia do conhecimento mostra que até o século XVI as pessoas entendiam a história de forma muito diferente do que na época de Kant e Marx. Ao contrário do que aconteceria posteriormente, o público contemporâneo de Maquiavel preferia interpretar a história a partir de normas morais, deixando para um segundo plano os próprios fatos; em outras palavras, a história era lida tendo em mente preceitos retóricos antes que científicos (Burke, 2003). Comprova-se hoje que os tempos voltaram a mudar e os fantasmas doutrinários, que assolaram Maquiavel há muitos séculos, nas últimas décadas se levantaram de suas tumbas. Este ressurgimento de antigos fantasmas deve ser cuidadosamente analisado, já que a distorção na percepção dos fatos históricos é em si mesmo um fato de primeira magnitude, tão inesperado quanto poderoso.

No século XX, com a exceção dos EUA e Reino Unido, nos restantes países ocidentais os estudos das relações internacionais atraíram escassa atenção no campo das ciências sociais. A problemática dos problemas mundiais ou internacionais convocava apenas um pequeno grupo de especialistas, dos quais a maioria formava parte da diplomacia. Talvez por isso, quando o fenômeno da globalização começou a ser percebido, nos países periféricos não faltaram analistas que pretenderam que se tratava de uma ideologia pretensamente neocolonialista, mas não de um fato. É bom lembrar esta barbárie conceitual porque, embora esteja atualmente superada, ela é demonstrativa dos problemas que normalmente se encontram nesta área. Hoje não resta dúvida da importância dos fenômenos da globalização, a qual pode ser facilmente constatada no campo das ciências sociais observando a crescente atenção que os problemas globais (políticos, sociais, ambientais, etc.) vêm recebendo na última década por parte desses cientistas. Assim, com pouco ou nenhum *background* especializado na área de relações internacionais, é freqüente agora encontrar autores provenientes da sociologia (ou inclusive da antropologia) pesquisando e escrevendo sobre temas globais ou internacionais. Isto poderia ser motivo de alegria

epistemológica se realmente se estivesse frente a um esforço assumido interdisciplinarmente. Porém, infelizmente é tudo o contrário. O bom observador pode comprovar hoje que as correntes e preocupações teóricas que dominam as ciências sociais são praticamente trasladadas ao campo de estudos das relações internacionais, sem qualquer revisão crítica. Assim, com a mesma “leveza” com que antes se negava a existência da globalização e outros fenômenos conexos, agora se estudam os problemas desta área com uma ótica semelhante àquela com que se estuda um movimento social ou os problemas do *self* contemporâneo. A revisão crítica mencionada deveria ser obrigatória, até porque o campo teórico das ciências sociais se constituiu nas suas origens por meio de diversos reducionismos que operaram uma descaracterização e uma redução da esfera da ação dos estados como protagonistas da vida social, em geral, e das relações internacionais, em particular. Assim, o que temos hoje não é tanto um enriquecimento da pesquisa e debate neste campo, mas o contrário, na medida que as perspectivas tradicionalmente normativas e militantes que predominam nas ciências sociais contemporâneas estão colonizando perigosamente os estudos das relações internacionais.

A análise das relações internacionais exige um máximo de realismo (Luttwak 1999, Buzan 2002, Friedman 2002, Friedman 2003). Mas o realismo não é uma teoria entre outras. Antes que uma teoria o realismo é uma perspectiva que constrói seus marcos normativos a partir da história e não a partir de disciplinas especulativas. Nesta área o pesquisador precisa de um trabalho prévio de despojamento dos dogmatismos filosóficos e religiosos de sua época para atingir mínimas bases científicas. A cegueira intelectual deriva não tanto da escassez de princípios categóricos sobre como “deve ser” a realidade, mas de sua abundância. Infelizmente, nas últimas décadas as ciências sociais têm sido dominadas por correntes militantes, que se confundem em boa medida com as posições éticas e teológicas dos atores da sociedade civil. Além de intérpretes engajados, hoje os cientistas sociais correm o risco de mimetizar-se com as ações de atores concretos. Neste contexto, não é

difícil comprovar que o realismo resulte ser um bem cada vez mais escasso. No Brasil existem quatro fontes e quatro partes integrantes do idealismo normativo. Em primeiro lugar temos a suposição que o atual sistema internacional é injusto por estar baseado na exploração dos países pobres pelos países ricos e que deveria ser mudado para que se baseie na justiça social entre os povos e na democracia entre os Estados, sendo que esta visão é partilhada pelas subculturas marxista, desenvolvimentista keynesiana e católica. Em segundo lugar temos a suposição de que a economia de livre mercado neoliberal é um instrumento da dominação americana do mundo, que pode ser contestada e que tende a declinar junto com o declínio dos EUA, baseada numa assertiva quase metafísica de que “todo império perecerá”. Em terceiro lugar temos a suposição de que o Brasil - pelo seu peso territorial, demográfico, econômico, ecológico e cultural - poderia e deveria ter um lugar mais destacado no sistema internacional, caso houvesse uma política externa agressiva, sendo este voluntarismo muito mais presente nos políticos, militares e intelectuais e menos nos diplomatas, que conhecem os constrangimentos do sistema. Em quarto lugar temos a suposição de que a norma jurídica internacional é capaz de produzir a realidade (numa réplica do imaginário do paradigma da Constituição de 1988), o que é alimentado por um processo de formação de opinião internacional nas elites, em que pesam muito os juristas e os economistas keynesianos e pesam pouco os economistas de formação neoclássica (estes são o fundamento da abordagem realista nas relações internacionais) (Viola & Pio 2003).

Existem boas razões para acreditar que uma parte importante dos problemas de nossa época tem suas raízes em algumas das idéias políticas modernas. Independentemente dos méritos epistemológicos da ciência da modernidade em relação à da pré-modernidade, no seio da civilização ocidental foram introduzidas premissas que distorcem fortemente a realidade. Premissas que, entre outras coisas, levam a imaginar a realização de uma sociedade universal que suporia liberdade e igualdade para todos os indivíduos do planeta, a existência de uma comunidade internacional integrada por Estados também livres e iguais, além de um

final feliz com justiça, felicidade e riqueza para todos (ver, entre outros: Strauss, 1953; Voegelin, 1978). Assumindo como um problema o otimismo exagerado desse projeto, parece oportuno revisar os supostos iluministas que dificultam especialmente a compreensão da política mundial. Além da visível (e incrível) resistência ideológica do princípio de soberania nacional, existem outras duas questões, não menos fundamentais, que não aparecem suficientemente explicitadas no cenário teórico da área. A primeira é a presença clara de um forte iluminismo por trás da maioria das análises contemporâneas. Observe-se, por enquanto, que embora a visão iluminista da sociedade e da política seja antiga, ela cobrou um grande ímpeto às sombras do fim da Guerra Fria. Curiosamente, apesar de que a filosofia iluminista e o princípio da soberania nacional pertencem a paradigmas opostos (idealismo, por um lado, e realismo, por outro), após a Guerra Fria, na visão de muitos analistas contemporâneos, ambos elementos foram acomodados lado a lado sem problemas. Mas existe uma outra questão, relativamente associada à anterior, que também passou despercebida e cujo peso não é menos importante na hora de analisar a política mundial. Trata-se da extrapolação do vínculo existente entre ética e política, especificamente na esfera do Estado democrático, para o campo das relações internacionais em geral. Certamente, a crescente presença do argumento ético-moral por sobre o argumento estritamente político na esfera das relações internacionais tem algum suporte na realidade, especialmente se for considerado que os anos 80 e 90 foram testemunhas de significativos processos de transição para a democracia nos países do Leste Europeu e da União Soviética. Mas as explicações desse fenômeno devem ir mais longe do que isto.

Do ponto de vista explicativo estas duas questões (a do iluminismo idealista e da ética aplicada às relações internacionais) reforçam-se mutuamente, na medida que estão sujeitas a uma mesma racionalidade utópica e societalista (isto é, focalizada mais na lógica do comportamento da sociedade civil do que dos Estados). As conseqüências para o campo de estudo das relações internacionais não poderiam ser maiores. Isto supõe, como já foi dito, uma colonização da área de conhecimento

específica das relações internacionais pelas problemáticas das ciências sociais, em particular da sociologia. Esta colonização torna-se evidente a propósito do tema da guerra, especialmente nos países de fora da tradição anglo-saxão. Na França, o país de Napoleão, por exemplo, com a notável exceção da obra de Raymond Aron (1980), quase não se encontram obras que considerem a guerra um objeto importante de estudo (Ruano-Borbalan, 2003). Para a visão das ciências sociais, a guerra parece não apenas algo pouco importante, mas um tema incompreensível (Berkowitz 2003). Embora, eventualmente, se possam compreender as causas que conduzem à guerra, as guerras não se apresentam para as ciências sociais como um fenômeno unitário, surgido de necessidades históricas e/ou de possibilidades de ação racional por parte dos Estados. Se o Estado não é entendido como um ator político central do desenvolvimento histórico, senão ao contrário, como um epifenômeno do social, não se pode estranhar a ausência do tema da guerra nas principais vertentes das ciências sociais. Nem a reflexão marxiana sobre a economia, ou a weberiana sobre ação social (para não citar senão os dois clássicos mais representativos do campo das ciências sociais), permitiria aos cientistas sociais chegar até o Estado de uma forma não derivada. Isto cria um interessante quiproquó para a maioria dos analistas sociais quando defrontados com a guerra, na medida que esta, um ato magno do exercício de soberania dos Estados, não consegue ser pensada por eles, apesar de sua reivindicação explícita do princípio de soberania. O movimento pacifista cobrou novas forças com a ameaça da guerra nuclear e foi também utilizado como ferramenta de expansão do império soviético, conseguindo convencer muitos analistas de que a guerra já não era mais possível. Isto levou, de fato, não apenas a negar a guerra, mas também a não admitir pensar o fenômeno da guerra.

Em resumo, ante os olhos dos cientistas sociais, as guerras são uma prova da perversão do sistema social antes do que qualquer outra coisa. Ainda que por caminhos opostos, existe também uma longa tradição metafísica do pensamento ocidental que deriva a guerra da natureza humana. De Platão a Freud encontramos muitos autores que atribuem

às paixões as causas das guerras. Seja como um resultado da “irracionalidade” humana ou social, o certo é que a guerra apresenta-se para as principais vertentes do pensamento ocidental contemporâneo como algo irracional e dispensável, como conflitos que, independentemente de sua origem, produzem conseqüências anti-civilizatórias. Assim, os cidadãos ocidentais do século XXI confrontam-se hoje com o paradoxo de que a guerra se lhes apresenta como um fenômeno de primeira magnitude, porém explicado por teorias e disciplinas que recomendam (normativamente) que o sistema político internacional deve procurar a paz e evitar a guerra por todos os meios. Embora não deva ser atribuído ao realismo o contrário (isto é, uma propensão a justificar a guerra), certamente parece razoável propiciar uma análise da guerra com menos preconceitos filosóficos ou religiosos.²

Uma reflexão aprofundada do fenômeno da guerra permite entendê-la como um ato pautado nas relações entre Estados num contexto em que estão presentes diferentes perspectivas histórico-civilizatórias, assim como diferentes critérios de moral e de justiça, além de diferença de interesses conjunturais e de desenvolvimento militar e econômico, evitando, assim, o recurso à irracionalidade para explicar o fenômeno. Observemos que a consideração essencialmente antipacifista da análise da guerra como um fenômeno complexo, que inclui desde a política até a dimensão moral, vale tanto para um realista como Morgenthau (1970), como para um idealista como Walzer (1991). Uma vantagem forte do realismo sobre o idealismo, em relação à sua capacidade de análise da política internacional, reside precisamente em prestar atenção a uma grande diversidade de fatores empíricos, situados em diferentes dimensões, não privilegiando excessivamente nenhum deles em função de percepções normativas da realidade.

Após a o fim da Segunda Guerra Mundial, a visão realista se impôs-se de forma dominante nos países anglo-saxões. Porém, o mesmo não aconteceu em outros países, especialmente nos países periféricos, que

² Desenvolvemos esta problemática mais extensamente em outro artigo (Viola e Leis, 2001).

tradicionalmente definiram suas políticas externas guiados por considerações normativas e/ou ideológicas terceiro-mundistas e/ou anticapitalistas. Tal como já foi antecipado, o interessante a destacar aqui é que o realismo, que marcava a política externa dos países anglo-saxões, também impregnava de forma dominante o campo acadêmico. Da mesma forma, nos países periféricos a tendência para o idealismo de suas políticas externas também era acompanhada pelas academias respectivas. Esta questão referente à sociologia do conhecimento não é uma digressão. Registrar as marcas do campo intelectual nos países de América Latina, por exemplo, torna-se decisivo na hora de pensar a realidade internacional. Talvez a principal nota comparativa seja aqui que, nos países anglo-saxões, o campo científico e o político estão claramente definidos e separados. Não acontece o mesmo em nossos países, onde os homens de ciência e os políticos são, às vezes, as mesmas pessoas.

No momento em que emergem no jogo político fatores civilizatórios de longo prazo, as idiossincrasias e culturas políticas dos diversos países tornam-se essenciais para que seus cidadãos possam entender ou não os acontecimentos. Se os atentados do 11 de setembro nos EUA e seus provados vínculos com as redes terroristas globais do fundamentalismo islâmico não foram ainda suficientes para que a maioria da população dos países ocidentais (para não falar da população dos países não ocidentais) acordasse do doce sono de uma política pensada a partir dos valores e categorias associados à vida na sociedade civil, isto é já em si mesmo um fato importante a ser levado em conta³. Nossa hipótese é a de que o fim do comunismo soviético e, principalmente, os crescimentos exponenciais, na década dos 90, dos processos de globalização da economia e dos meios de comunicação, produziram a miragem da substituição do protagonismo histórico dos Estados e dos mercados pelo da sociedade civil, desqualificando, assim, o papel dos Estados modernos e dos mercados como elementos civilizatórios (Zakaria, 2003). Esta societalização da política fez com que ela perdesse não apenas densidade

³ Desenvolvemos este tema em nosso artigo "Mudanças na direção de uma globalização multidimensional complexa" (Viola & Leis 2003)



ontológica, mas também sua tradicional perspectiva histórica. E com efeito, o espectro de teorias que universalizam as diversas manifestações da sociedade civil (teorias que incluem desde os autores do multilateralismo até os do cosmopolitismo, como Giddens, Beck, Bauman, Habermas, etc.) não apenas fazem com que a política perca importância frente a outras atividades humanas, mas também nos levam a esquecer o caráter eminentemente histórico desta atividade. Assim, a política perde tanto sua visibilidade no presente, como em relação ao futuro⁴.

Resumindo, em seu sentido mais elevado, a política não é tanto o que os indivíduos fazem na dimensão atemporal da sociedade civil, mas o que os Estados fazem numa perspectiva histórica de contribuição ao desenvolvimento da humanidade. Portanto, com as novas guerras do século XXI (Afeganistão e Iraque), não está apenas em questão a interpretação desses fatos pontuais, mas também as condições para pensar a política. Retomando uma antiga metáfora de Marx, que reivindicou a inversão do pensamento hegeliano, trata-se hoje de colocar novamente Hegel sobre seus pés. Isto é, trata-se de abandonar a especulação metafísica da política, que deriva o mundo das visões dos indivíduos, para retomar a análise empírica de um mundo apoiado nas ações dos Estados, as quais não necessariamente são transparentes para a compreensão dos indivíduos. Ou melhor, as guerras de Afeganistão e Iraque demandam um esforço conceitual para sua compreensão, precisamente porque elas estão fora do alcance e da compreensão da ampla maioria dos indivíduos, na medida que estes “privatizaram” sua concepção da política e não conseguem situar-se fora do restrito universo da sociedade civil. Que a história do mundo demande um esforço conceitual para ser interpretada não implica, obviamente, que não seja feita pelos seres humanos, senão que estes realizam mais ou menos o que pretendem mas também um excedente, do qual não têm consciência e que nem se propunham realizar (D’Hondt, 1971). Esse excedente é

⁴ Talvez por isso sejam os neoconservadores, com seu forte senso da história, aqueles que melhor reagem frente a este “apequenamento” da política.

inevitável, porque a política (entendida aqui, na sua máxima expressão, como ação histórica) é feita à escala individual e supra-individual, simultaneamente. De acordo com Hegel, esse excedente define a chamada “astúcia da razão”. Em outras palavras, o lado proposital da ação humana aponta para o interesse particular e/ou imediato, enquanto o “imprevisível” excedente, para uma construção de longo prazo.

Aristóteles (1958) deixou pairando no ar algumas questões que têm recebido variadas respostas ao longo da história. Ele se perguntava se eram idênticos o homem bom e o bom cidadão e, indo mais longe, se perguntava se era possível ser um homem bom, ainda quando não se pudesse ser um bom cidadão (por estar vivendo num estado corrupto ou perverso). Na Filosofia do Direito, Hegel (1975) estabeleceu uma oposição fundamental que ajuda a resolver muitas das confusões modernas, associadas à antiga questão aristotélica. Hegel distingue a moralidade subjetiva (*Moralität*) da moralidade objetiva (*Sittlichkeit*). A primeira é uma referência direta à concepção kantiana da moral, em que a ação moral define-se por um critério formal e abstrato (a validade universal da intenção que orienta a ação). A moralidade objetiva, pelo contrário, não se estabelece em relação a uma norma abstrata, mas na integração consciente do homem à família, à sociedade civil e, sobretudo, ao Estado. O critério de universalidade deixa assim de ser abstrato, como em Kant, para ser concreto. Portanto, não é a carga utópica ou ética das ações, independentemente das instituições existentes, o que define o caráter positivo o negativo das mesmas. Sem um Estado bom é impossível praticar boas ações no plano da política.

Na dimensão das relações internacionais, a argumentação hegeliana sobre a moral se dissolve, dada a ausência de um Estado supranacional. O juízo moral não se aplica à política internacional, porque todos os Estados, independente do seu tamanho, população, riqueza, poderio militar, são iguais em direito e não aceitam a existência de qualquer poder supranacional que lhes possa impor regras e sanções. Em consequência, se os Estados têm a liberdade de agir da maneira que melhor entenderem, a política internacional remete-nos, forçosamente, para a análise da “qualidade” de cada um dos Estados ou, em outras

palavras, para a perspectiva histórica dos valores colocados em jogo pelo arcabouço institucional desses Estados. Do ponto de vista hegeliano, não pode haver qualquer dúvida de que os progressos da humanidade realizam-se por meio de guerras e revoluções. Na Introdução da Filosofia da História, Hegel deixa perfeitamente claro que os períodos pacíficos não são períodos históricos propriamente ditos (Hegel, 1955). Assim, a história universal é um processo que vai do despotismo oriental até o Estado moderno, no qual se produzem progressos históricos sempre que os homens avançam na consciência do valor essencial da liberdade para a vida política. Não podemos cair em simplificações na hora de avaliar uma guerra colocada no contexto de um conflito civilizatório, sustentado por Estados com diferenças substantivas em relação à liberdade.

No mundo pós-11 de setembro, temos algo mais do que o comentado “choque de civilizações” de Huntington (1997). As recomendações de Huntington apontavam para a preservação dos núcleos irreduzíveis de cada civilização. Ainda que falando de uma perspectiva realista, sua recomendação inscreve-se nos limites do pensamento da modernidade para compreender a fundo a perspectiva histórica da ação política dos Estados. Se isto acontece com um autor como Huntington, que não dizer daqueles que tentam pensar o mundo pós-11 de setembro a partir das teorias do multilateralismo e/ou do cosmopolitismo⁵. Por trás deste tipo de propostas, encontra-se a pretensão iluminista de priorizar a legalidade internacional por cima das necessidades históricas quando estas implicam conflitos potenciais. Em outras palavras, essas propostas levam a congelar a realidade pela relativização dos valores em jogo e aceitação da ação dos Estados apenas de forma defensiva e secundária, reduzindo de um modo ou outro os problemas políticos (inclusive os conflitos internacionais) a problemas sociais⁶.

⁵ A modo de exemplo, ver as análises de: Bauman, 2002; Beck, 2002; Habermas, 1999; e Held, 2002. No plano nacional, as limitações para pensar a política internacional pós-11/9, podem ser observadas nas análises de autores como Luciano Martins, Luiz Carlos Bresser-Pereira e Guido F. Silva Soares, publicadas no dossiê “EUA e a Ordem Mundial”, na revista *Política Externa*, Vol. 12, no. 1, junho-agosto de 2003.

⁶ Um exemplo disso foi dado recentemente pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, na conferência “Combatendo o Terrorismo em Prol da Humanidade” (Nova York, 22/09/2003), onde conclui sua intervenção afirmando que o terrorismo era basicamente um “sintoma de mal-estar social” (ver: <http://www.mre.gov.br/>).

Não é por acaso que, por trás do unilateralismo posto em prática pelas intervenções em Afeganistão e Iraque, não se encontrem grandes teorias sociais (nem teóricas). Para mal ou para bem, o que se convencionou chamar “unilateralismo americano” reflete a tentativa de determinados atores ocidentais (sejam de esquerda ou de direita, já que os governos Bush e Blair não possuem o mesmo background ideológico) de devolver à política sua antiga hierarquia. Pensar que a economia capitalista mundial poderia levar os valores ocidentais para o centro do cenário é uma falsa visão da história (que hoje se cultiva tanto na esquerda como na direita). A política praticamente se evaporaria e o despotismo e a decadência tomassem conta de um mundo, cujos principais atores não hierarquizassem os valores centrais da tradição ocidental. As decisões dos governos Bush e Blair geram um forte excedente (no sentido hegeliano, acima comentado), que faz com que seja prematuro aventurar-se a julgá-los de forma definitiva e conclusiva. Mas o atual vazio teórico (ou melhor, de comentários positivos por parte dos teóricos de nossa época) em torno deste unilateralismo deve ser considerado como normal, na medida em que contradiz profundamente o senso comum. Na verdade, o grande acontecimento histórico de nossa época não deriva da ação do terrorismo islâmico, que derrubou as torres gêmeas de Nova York, mas da firme decisão dos governos dos EUA e de outros Estados aliados de combatê-lo sem trégua em todas suas manifestações. É, portanto, nas intervenções militares no Afeganistão e no Iraque que se encontram referências aos pressupostos racionais da ação histórica e não na série de atentados terroristas, que vêm sacudindo o mundo a partir do 11 de setembro de 2001. A rigor, as ações históricas civilizatórias tiveram fortes precedentes ao longo do século XX.

A democracia política e a economia de mercado, enquanto mecanismos de libertação dos indivíduos e de maximização dos potenciais de qualquer sociedade, tornaram-se preponderantes no mundo anglo-saxão antes do que em qualquer outra parte do mundo. Desde a sua entrada na segunda guerra mundial, os Estados Unidos constituíram-se na principal força promotora da expansão desses valores, primeiro sendo

a força decisiva na destruição militar do fascismo europeu e do totalitarismo imperial japonês e, depois, promovendo a reconstrução dos países da Europa Ocidental e do Japão na forma de um capitalismo democrático. É evidente que esta reconstrução não tratou de reproduzir valores econômicos e políticos liberais radicais, na forma do que hoje se convencionou chamar de neoliberalismo, ou seja, Estado mínimo e mercado regulado com o propósito de maximizar a liberdade econômica e a concorrência interna e externa. Naquele momento, os Estados Unidos eram, eles próprios, penetrados por uma visão mais coletivista do capitalismo – a Revolução Keynesiana e suas derivações micro-econômicas – e mesmo da democracia, com uma ênfase crescente no estabelecimento de instrumentos de consulta neocorporativista.⁷

O ímpeto norte-americano de construir um mundo capitalista e democrático esteve limitado às regiões que os Estados Unidos consideravam estratégicas do ponto de vista geopolítico. Neste sentido, a política dos Estados Unidos em relação a países que faziam parte de sua área de influência direta e segura, especialmente a América Latina, obedeceu a uma lógica mais imediatista, inclusive favorecendo a constituição e a manutenção de regimes claramente autoritários e de um modelo econômico não-liberal (Viola e Pio, 2003). A promoção da democracia no plano mundial voltou a ser forte na definição da política externa norte-americana nas administrações de Jimmy Carter (1977-81) e de Ronald Reagan (1981-89). No primeiro caso, a democracia era defendida no âmbito de uma nova visão quanto às alianças estratégicas dos EUA – fim da aliança com regimes autoritários anticomunistas e a promoção de movimentos de defesa dos direitos humanos no mundo comunista, dos quais a luta do movimento polonês Solidariedade é o caso mais exemplar.

Com Reagan, a defesa da democracia tomou a forma da revitalização da economia de mercado no Ocidente, a começar pelos

⁷ Trata-se de uma referência ao modelo conhecido como “corporativismo societal”, no qual o Estado compartilha o poder político com representantes de empresários e sindicatos, a fim de dar maior efetividade às decisões públicas.

EUA e a Grã-Bretanha – luta contra os excessos estatistas e coletivistas do pós-guerra – e de confronto militar com a União Soviética (Yergin & Stanislaw 1998). Estes movimentos da administração Reagan são fundamentais para explicar, tanto a derrocada política e econômica dos países que compunham o bloco soviético (1985-89), quanto a emergência de um processo de reforma estrutural do modelo de economia planificada na China. Nas administrações Carter e Reagan, apesar da ênfase na adoção da democracia, esta não se aplica a todos os países e regiões. A queda do bloco soviético, no final da década de 1980, legitima a ênfase que vinha sendo dada pelos governos de Reagan e de Thatcher à necessidade de reformar estruturalmente o capitalismo ocidental. A reforma “neoliberal”, iniciada na Inglaterra e nos Estados Unidos na primeira metade dos anos 1980, propunha-se reduzir o papel do Estado na economia e ao aumento da interdependência econômica no plano internacional.⁸

A expansão do modelo neoliberal tanto aos países do centro do sistema – França, Espanha, Itália –, quanto aos da periferia – América Latina – sofreu a interferência de pelo menos três fatores importantes. Primeiro, tratava-se de um modelo em construção, ou seja, não havia clareza quanto ao *timing* e à seqüência das medidas que visavam revitalizar o sistema, mas tinha efeitos negativos de curto prazo – derivados da baixa competitividade das empresas, que antes atuavam em sistemas autárquicos e pouco concorrenciais, e de trabalhadores muito protegidos por legislações paternalistas e que desestimulavam a capacitação constante. Segundo, a falta de um passado nitidamente liberal criava um déficit institucional que, posteriormente, mostrou-se fundamental para o sucesso das reformas, especialmente no que diz respeito às capacidades do Estado para gerenciar a transferência de ativos para o setor privado, a abertura do mercado às importações, a

⁸ Em nossa visão, o significado dos governos de Reagan e Thatcher é, em geral, muito pouco estudado e compreendido na América Latina. Uma obra fundamental, que insere as reformas de Reagan e Thatcher na batalha geral entre Estado e mercado no século XX, é a de Daniel Yergin & Joseph Stanislaw. (1998), *The Commanding Heights: The Battle for the World Economy*.

criação de políticas (sociais, de estímulo à modernização e de incentivo à inovação) que atendessem às necessidades dos grupos prejudicados no curto prazo. Por fim, as resistências políticas surgidas nesses países proviam fundamentalmente de dois polos: de um lado, os grupos ameaçados pelas mudanças propostas (empresários e trabalhadores nos setores menos eficientes, funcionários públicos, e outros beneficiários das políticas do Estado intervencionista); de outro, ideologias coletivistas, fortemente enraizadas nessas sociedades, e que privilegiam a igualdade em detrimento da prosperidade.

O resultado das transformações da ordem política e da economia internacional nas últimas duas décadas pode ser expresso na unipolaridade estrutural do mundo contemporâneo, em torno dos valores e instituições do capitalismo democrático anglo-saxão e, especialmente, norte-americano. Esta unipolaridade do mundo real fundamenta-se na concentração, nos Estados Unidos, de aproximadamente 30% do PIB, 45% dos gastos militares, 60% das patentes mundiais e a maior atração para imigrantes empreendedores (aproximadamente um milhão por ano na última década) de todo o mundo (Kissinger, 2001; Brooks & Wolforth, 2002; Nye, 2002).

A unipolaridade estrutural coloca uma série de questionamentos sobre em que medida as instituições internacionais contemporâneas mostram-se adequadas:

a- A hegemonia norte-americana não se expressa no formato institucional da ONU, cujo Conselho de Segurança assegura direito igual de veto a cinco potências, refletindo, assim, muito mais a distribuição de poder resultante da segunda guerra mundial do que aquela que caracteriza o mundo pós-1989 (Buzan, 2002).

b- São frágeis os movimentos que têm como propósito contrabalançar a unipolaridade norte-americana, na medida em que as diversas potências secundárias – os demais membros do Conselho de Segurança (Reino Unido, França, Rússia e China) e

do G-7 (Alemanha, Japão, Itália e Canadá) –, que precisariam unir-se para equilibrar o poder norte-americano, têm menos interesses comuns entre si do que com os EUA (Kissinger, 2001; Nye, 2002).

c- A economia de mercado, em moldes muito semelhantes àqueles defendidos por Reagan e Thatcher, mostra-se fundamental para o sucesso econômico, como atesta a forte correlação entre a realização de taxas altas e sustentáveis de crescimento econômico e a adoção prévia de reformas pro-mercado nos últimos vinte anos. Porém uma parte muito importante da população do mundo (nos países pobres e emergentes) continua desconhecendo ou rejeitando a economia de mercado.

d- A emergência de novas ameaças à segurança internacional derivadas da proliferação de armas de destruição em massa, especialmente em regimes que fundamentam sua legitimidade (e atenuam seu fracasso econômico) em sua capacidade de desafiar os Estados Unidos, e o crescimento e a globalização de redes terroristas originadas no radicalismo islâmico xiita e sunita que não encontram formulação definida no sistema ONU.

e- Os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 mudaram definitivamente a percepção das elites norte-americanas sobre o mundo e sobre o papel e os interesses nacionais dos Estados Unidos, levando à prevalência de uma visão de política externa assentada na lógica do confronto total em relação ao totalitarismo islâmico e aos regimes proliferadores, independentemente de qualquer reconhecimento por parte das instituições internacionais, gerando uma defasagem entre o plano legal e o plano do poder e criando condições propícias para o crescimento do antiamericanismo (Kagan, 2002; Hoffman, 2002).

f- Existem no mundo democrático duas visões a respeito de como lidar com a radicalização dos inimigos da democracia: uma negociadora e outra de confronto. Neste sentido, a posição de George W. Bush e Tony Blair, no início do século XXI, é herdeira das posições de W. Churchill, F.D. Roosevelt, Reagan e Thatcher; e, a visão de Chirac e Schroeder é herdeira das posições de Chamberlain, Nixon, Carter e Clinton (Mandelbaum, 2002; Kagan, 2003).

Não deve restar dúvidas de que o 11 de setembro significou para os Estados Unidos uma ruptura radical em relação a como este país coloca-se no mundo. Os ataques são interpretados, indiscutivelmente, como um ato de guerra, que invoca uma resposta de guerra. Os atentados transformam os Estados Unidos de uma “superpotência vitoriosa” numa “superpotência sob ataque” e numa “superpotência ameaçada”. Uma parte significativa da população e das elites de vários países tem dificuldade para compreender os termos em que se deu esta ruptura, a resposta norte-americana e, mesmo para interpretar como essas dinâmicas afetam o interesse nacional de seus próprios países.

Os ataques terroristas foram disferidos contra centros de poder econômico, militar e mesmo cultural dos Estados Unidos. Seu propósito essencial, portanto, era destruir o sistema norte-americano – sua prosperidade, seus valores e seus símbolos mais fundamentais. Tony Blair, primeiro-ministro britânico, foi um dos primeiros líderes a reconhecer que os ataques de 11/9 alvejavam o Ocidente, representado pelos valores e instituições que fizeram dos Estados Unidos o centro desta civilização. A repetição do sentimento de ser atacado em seu próprio território injustificadamente – evocando o ocorrido em Pearl Harbor, quase cinquenta anos antes – transformou radicalmente o *mind set* americano. A destruição do terrorismo e dos regimes que lhe dão guarida ou com ele convivem torna-se a única resposta consistente com o padrão histórico dos Estados Unidos. A grande maioria da opinião pública e das elites internacionais mostrou-se incapaz de entender que, em se tratado da

potência hegemônica, os termos da resposta não estariam submetidos a discussões e deliberações multilaterais. A superpotência, agora ameaçada, vê-se diante da necessidade de agir com vistas a recolocar-se como a superpotência vitoriosa e isso traduz-se nas doutrinas da supremacia militar incontestável e do ataque preventivo. As vacilações e a tolerância de vários foros multilaterais, ao longo da década de 1990, para com países vistos como transgressores das regras de convivência pacífica (regimes proliferadores de armas de destruição em massa e santuários do terrorismo e do crime organizado), haviam reforçado as dúvidas históricas do povo americano com relação à eficácia das Nações Unidas. O que grande parte da opinião pública mundial parece ter dificuldade em entender é que os Estados Unidos só confiam em si mesmos para realizar a tarefa de garantir sua segurança (Friedman, 2002). Em razão disso, parece ter chegado definitivamente ao fim o ciclo da ambivalência em relação a unipolaridade (1989-2001). A potência hegemônica decide assumir a unipolaridade. A partir do 11/9, profundas diferenças em termos do quanto cada país adaptará-se-à nova realidade da segurança internacional resultarão da capacidade de cada um para percebê-la e a ela reagir de forma pragmática. Ao invés de caminhar na direção da multipolaridade, como imaginavam muitos formuladores da política externa em países como a França e o Brasil, o mundo aprofunda sua característica unipolar.

As intervenções humanitárias (Bósnia 1995-03, Somália 1992-93, Kosovo 1999-03) e de substituição de regimes ditatoriais (Haiti 1994, Afeganistão 2001-03) na política internacional têm sido objeto de muitas controvérsias acadêmicas durante toda a última década. Esse debate torna-se especialmente complexo em função da inversão da política, produzida na mentalidade contemporânea, tal como foi argumentado anteriormente, por um lado, e da contaminação com as ações do terrorismo global e da proliferação de armas de destruição em massa de um crescente número de *rogue states*, por outro. Existe, certamente, um enorme consenso por detrás da demanda de governabilidade global, porém esta demanda é realizada por atores que se entrincheiram nos direitos do princípio da soberania nacional e esquecem as obrigações.

Num mundo repleto de “vozes” soberanas, mas onde praticamente um país (EUA) tem a capacidade e a vontade (e, portanto, a responsabilidade) para intervir militar e politicamente em função da preservação e desenvolvimento da governabilidade global, gera-se um conflito labiríntico entre normas internacionais e os jogos de interesses dos Estados nacionais.

A luta contra o terrorismo introduz um dilema entre a perda de governabilidade do sistema mundial, acompanhada do respeito à legalidade internacional vigente por parte dos Estados, e o aumento da governabilidade global, mas acompanhada de intervenções militares por parte dos EUA e seus aliados, fora da legalidade vigente. Nossa hipótese neste ensaio é a de que o atual momento histórico implica o desenvolvimento de uma guerra de novo tipo contra o terrorismo e os *rogue states* (com capacidade de possuir armas de destruição massiva), que certamente impede a harmonização da política internacional e do direito internacional vigente. Mas este exercício de unilateralismo, principalmente por parte dos EUA, vai muito além a guerra contra o terrorismo, contribuindo para redefinir de forma mais realista e racional os atuais parâmetros da governabilidade global. Neste sentido, utilizando a metáfora hegeliana, a guerra contra o terrorismo pode ser interpretada como a astúcia da razão. Não foram os ataques ao *World Trade Center*, nem as invasões do Afeganistão e do Iraque, as que geraram o impasse da diplomacia pacifista ou do papel da ONU no mundo, por exemplo. Há muito tempo (muito antes do 11 de setembro de 2001!) que as instituições que regulam a ordem da política e da segurança internacional estão obsoletas (Glennon, 2003). Não é um fato recente que a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança da ONU não podem ser consideradas como base da ordem mundial, num mundo onde os Estados de direito historicamente vêm crescendo em forma aritmética e as tiranias e as cleptocracias o fazem de forma geométrica (Chua, 2003; Rotberg, 2002). Diferentemente, as instituições de *Bretton Woods*, são bastante realistas, por estarem fundadas no diferencial de riqueza entre os Estados.

Destes fatos resultam algumas observações relevantes em relação ao atual unilateralismo de EUA na política internacional. A primeira é

que esse unilateralismo não é resultado apenas de uma resposta dos EUA ao terrorismo, mas fruto também de necessidades históricas produzidas por uma desordem mundial que precede em muito os atentados do 11 de setembro de 2001 (Cohen, 2001; Hoffmann, 2002). Neste sentido, uma segunda observação a fazer é que as intervenções humanitárias do período Pós-Guerra Fria (Bósnia 1995-03, Somália 1992-93, Kosovo 1999-03) já apresentavam um grau crescente de desconhecimento da autoridade do Conselho de Segurança da ONU (sendo Kosovo o melhor exemplo). Como se podem observar, as ações dos EUA inspiram sempre numerosas críticas, ainda quando não resultem em genocídios, direta ou indiretamente. Por isso é pouco menos que um escândalo que, quando a ONU aparece associada por omissão a um genocídio, sejam escassas as vozes que se levantam para criticar. Um dos exemplos, relativamente recentes, mais notáveis da incapacidade da ONU para evitar um genocídio talvez seja o caso de Ruanda, na metade dos anos 90. Vale a pena mencionar que, neste caso, um conflito baseado no enfrentamento histórico das etnias Hutus e Tutsis (intimamente associado ao comportamento passado e presente dos países europeus com presença na área – especialmente Bélgica e França), em poucos meses levou a uma morte horrível aproximadamente um milhão de pessoas não beligerantes. Embora a literatura classifique a Ruanda como uma intervenção humanitária autorizada, o papel da ONU foi claramente negativo, já que as demoras e rodeios do Conselho de Segurança para autorizar uma intervenção armada foram um grande facilitador do genocídio. Quando finalmente a ONU autorizou e a França se decidiu a intervir já não havia nada a fazer, a tragédia estava consumada (Rodrigues, 2000). As vítimas dessa horrível tragédia teriam preferido continuarem vivas, ainda que para isso fosse necessária uma intervenção unilateral na contramão dos protocolos da ONU.

Sendo possível estabelecer certa continuidade entre o “unilateralismo” da OTAN em Kosovo e o unilateralismo anglo-americano de Iraque, por exemplo, isto quer dizer que não estamos assistindo a uma política de “um” governo americano, em particular (seja Clinton ou Bush),

mas a política de um Estado frente a necessidades históricas de longo prazo (Bacevich, 2002). Uma última observação que se pode extrair dos acontecimentos do presente (sobretudo levando em conta os esforços de *nation-building* numa perspectiva democrática de países como Kosovo e Iraque) é que esse unilateralismo responde à necessidade de construir uma governabilidade global, associada, tanto à defesa dos direitos humanos como a segurança internacional.

Contudo, a pesar dessa continuidade, é claro que existem diferenças significativas dentro da elite americana com relação a como lidar com os problemas da ordem mundial pós- 11/9, e essas diferenças projetam-se em graus variáveis de intensidade e proporcionalidade sobre quase todas as democracias ocidentais. Analisando o quadro de posições sobre política externa dentro da elite americana em setembro de 2003, podemos diferenciar quatro correntes ou grupos mais relevantes: os unilateralistas, os unilateralistas-moderados, os multilateralistas-moderados e os multilateralistas. Esta classificação dos grupos da elite americana é de nossa elaboração e não pretende ter um valor teórico significativo, mas sim procura auxiliar na compreensão do complexo fenômeno das elites de política externa/defesa americana.

Os unilateralistas ou neoconservadores ocupam uma posição central no governo Bush: o vice-presidente Dick Cheney, o ministro de defesa Donald Rumsfeld, a assessora de segurança nacional Condoleezza Rice, o vice-ministro de defesa Paul Wolfowitz e o subsecretário para controle de armamentos Bolton. Este grupo surgiu em fins da década de 1970 e ganhou rapidamente muito prestígio junto a Reagan e ao grupo do Partido Republicano crítico de Nixon e Kissinger. Para os unilateralistas, o totalitarismo islâmico no início do século XXI, é uma ameaça aos EUA e às democracias de mercado comparável ao totalitarismo comunista durante a guerra fria. Inspirados pela política de confronto com o comunismo soviético, levada adiante com sucesso por Reagan, preconizam uma política de confronto total com o totalitarismo islâmico, que se traduz na fórmula de ataques preventivos e promoção, em graus variáveis, de democratização do mundo islâmico. Para este



grupo a superioridade econômica e militar americana deve traduzir-se numa política externa agressiva, na qual as decisões americanas não seriam limitadas pela necessidade de chegar a um consenso com os aliados. Para este grupo, as alianças formais e estáveis como a OTAN, passam a ser secundárias, sendo substituídas por alianças *ad hoc*, a partir das necessidades definidas pelos EUA, por meios da fórmula: não é a aliança que define a estratégia, mas a estratégia que define a aliança (*coalition of the willing*) (Bush, 2002; Ullman, 2002; Pollak, 2003). É interessante notar que, depois de um longo ciclo de separação, Kissinger converge com este grupo a partir de 9/11. Dentre os intelectuais que não participam do governo Bush destacam-se, como membros deste grupo, Bill Kristol e Robert Kagan⁹ (Kagan, 2002 e 2003). É interessante destacar que esta posição é minoritária na comunidade acadêmica de relações internacionais americana.

Os unilateralistas-moderados ocupam uma posição importante no governo Bush, embora secundária com relação, aos unilateralistas. Os principais expoentes desta corrente são o secretário de estado Colin Powell e o diretor da CIA (até 2004) George Tenet, e encontra seu principal núcleo no *establishment* diplomático americano que, por treinamento profissional, tende a ver o mundo com maior inclinação para a negociação. Para este grupo, que predominava no governo Bush antes do 11 de setembro (neste período Condoleza Rice pertencia a este grupo), os atentados terroristas mudaram dramaticamente a arena internacional e por isso eles concordam com os unilateralistas quanto à necessidade de uma política de confronto máximo com o totalitarismo islâmico. Porém, a diferença do primeiro grupo, os unilateralistas-moderados pensam que é necessário desenvolver um trabalho de persuasão junto aos aliados tradicionais de EUA, de modo a conseguir o apoio da maioria deles, mesmo que esse apoio implique ter que realizar certas concessões quanto

⁹ Bill Kristol foi o fundador da revista bimestral *The Public Interest* na década de 1970 e fundador da revista semanal *The Weekly Standard* na década de 1990. Este semanário é considerado o mais influente no Washington de Bush. Robert Kagan elaborou uma teoria sistêmica sobre as diferenças entre EUA e Europa, que teve sua versão mais desenvolvida no influente e provocativo livro: *Of Paradise and Power*.

ao perfil e ao *timing* da política de confronto. É importante destacar que este grupo procura o apoio dos principais aliados dos EUA (a coalizão de Kosovo) e não se fixa na aprovação do Conselho de Segurança da ONU como fundamento da legitimidade da política americana, além de propor uma ambiciosa estratégia de expansão da OTAN e de redefinição de sua missão com escopo planetário (Glennon, 2003). Este grupo conta com dois pré-candidatos presidenciais do Partido Democrata: Joe Liberman e Wesley Clark. No Reino Unido, os unilateralistas moderados estão representados pela quase totalidade do Partido Conservador e pela fração de Blair no Partido Trabalhista. Na comunidade acadêmica de relações internacionais, a grande maioria dos que aderem ao paradigma neo-realista simpatiza com este grupo, destacando-se Kenneth Waltz e Zbigniew Brzezinski (Brzezinski, 1997). Kissinger pertencia a este grupo antes do 11 de setembro (Kissinger, 2001).

Os multilateralistas moderados, que estavam no centro do poder, no governo Clinton, encontram-se fora do governo com Bush, embora ocupem algumas posições de influência no Congresso. Para este grupo a guerra contra o terrorismo islâmico deve ser limitada e não deve basear-se na doutrina do ataque preventivo. Este grupo propõe uma estratégia baseada numa combinação das seguintes políticas: resposta incisiva contra a Alqaeda, tal como levada a efeito no Afeganistão, concentração na defesa do território americano, promoção intensiva do desenvolvimento de energias renováveis para tornarem-se independentes do petróleo islâmico, fortalecimento da OTAN como centro da política de defesa americana com importância similar a que tinha na guerra fria, retomada de um papel ativo do governo americano para resolver o conflito israelense-palestino, e reconhecimento de papel importante do Conselho de Segurança da ONU. Este grupo somente teria apoiado o ataque ao Iraque se aprovado, pelo menos, pelos aliados ocidentais de EUA e, melhor ainda, pelo Conselho de Segurança da ONU. Os candidatos presidenciais democratas, John Kerry e John Edwards, situam-se neste grupo, que conta também com a presença de Bill Clinton e Al Gore. Os grandes formuladores doutrinários deste grupo são Madeleine Albright e Joseph

Nye (Keohane & Nye, 2001; Nye, 2002 e 2003; Mandelbaum, 2002; Prestowitz, 2003). No Reino Unido, os multilateralistas-moderados são representados pelo centro do Partido Trabalhista. Na comunidade de relações internacionais, este grupo conta com o apoio da maioria dos *scholars* que aderem ao paradigma neoliberal institucionalista.

Os multilateralistas ocupam uma posição marginal na elite americana atual. Para este grupo a superioridade americana no mundo está agora no seu ápice e tende necessariamente a declinar devido a razões demográficas (crescimento da China e Índia), econômicas (limitada poupança interna e consumismo da população americana) e culturais (o multiculturalismo está cada vez mais enraizado no mundo e erosiona a hegemonia dos valores americanos)¹⁰. Para este grupo os EUA devem retirar-se de várias áreas do mundo e devem contribuir para formação de um novo regime de segurança, simultaneamente multipolar e multilateral. Este grupo é crítico da aliança especial dos EUA com Israel e propõe uma menor influência das grandes corporações na política interna e externa americana. Entre os pré-candidatos democratas, Howard Dean, expressou a posição deste grupo, particularmente porque sua base foi construída com utilização intensiva da Internet pelos movimentos sociais históricos (direitos civis, pacifistas, ambientalistas, homossexuais e feministas). O candidato independente Ralph Nader também pertence a este grupo. Em virtude da estrutura de preferências políticas americanas, não existe nenhuma possibilidade de os multilateralistas instalarem-se na Casa Branca num futuro previsível. No Reino Unido, os multilateralistas contam com o apoio da esquerda trabalhista e do Partido Social-democrata. Na comunidade acadêmica de relações internacionais, este grupo tem o apoio de grande parte dos *scholars* que aderem aos paradigmas feminista e construtivista de autores que foram afastando-se do neoliberalismo institucionalista, como James Rosenau (Rosenau, 2003).

¹⁰ Embora longe politicamente deste grupo, a principal fundamentação para o multipolarismo na comunidade americana de relações internacionais é dada por Samuel Huntington em *The Clash of Civilization and the Remaking of the World Order* e *The Lonely Superpower*.

Devido ao peso que teve a esquerda (comunista, socialista e social-democrata) na formação de quase todas as democracias ocidentais fora dos EUA (priorização dos valores igualdade/equidade sobre o valor liberdade), a visão dos unilateralistas e unilateralistas-moderados, ambos associadas à direita americana (priorização da liberdade sobre a equidade), tem limitada penetração fora dos EUA. Desté modo produz-se um alinhamento político bastante diferente dentro das principais democracias, no mundo pós-11/9, já que os grupos minoritários dentro da elite americana (multilateralistas-moderados e multilateralistas) são apoiados pelo coração das elites dos outros países (Lambert, 2003; Maravcsik, 2003). Isto não foi assim durante a primeira fase da guerra fria, quando a doutrina de contenção do comunismo das elites americanas era apoiada pelo núcleo das elites europeias. Contudo, a situação atual aproxima-se um tanto do quadro da primeira metade da década de 1980, quando a doutrina reaganiana de escalada confrontacional com a União Soviética era temida por parte importante das elites europeias continentais.

Existe quase consenso, nos estudos acadêmicos sobre política externa americana, de que essa política em geral muda pouco com a mudança de presidente ou de partido no governo, porque existe uma lógica de longo prazo do Estado americano que é mais profunda (Bacevich, 2002; Beasley, Kaarbo & Sbarr, 2002; Brooks & Wolfort, 2002). A principal mudança nos últimos anos na política externa americana não foi provocada pela volta ao poder dos republicanos em janeiro de 2001, senão por um atentado de repercussões sistêmicas (11/9), e a necessidade de resposta por parte do Estado americano. As mudanças processadas na política externa americana nos últimos dois anos são profundas e irreversíveis, indo além da re-eleição ou não de Bush. A atual política externa americana é uma resultante intermediária entre os unilateralistas e os unilateralistas moderados com predomínio dos primeiros, em virtude dessa lógica profunda do Estado americano, e, para além dos exageros dos discursos eleitorais, o intervalo de variação maior possível para os próximos anos é uma passagem à centralidade dos unilateralistas-moderados em aliança com os multilateralistas-moderados. Mesmo que seja possível para 2005 esta nova geometria não é a mais provável, sendo

mais provável a continuidade da atual geometria ou um realinhamento que coloque no centro aos unilateralistas-moderados apoiados pelos unilateralistas.

Para concluir, a primeira década do século 21 está fortemente marcada por um unilateralismo associado a uma guerra de longa duração contra o radicalismo islâmico (e potencialmente contra outros radicalismos étnicos ou ideológicos), onde estão presentes fatores característicos das guerras passadas, mas também fatores novos associados a uma defesa de aspectos centrais da civilização ocidental. Em particular, o unilateralismo anglo-americano não pode ser separado da defesa da democracia liberal-representativa e do livre mercado, num contexto de aceleração da modernidade tecnológica. A experiência humana do último meio século mostra que o único caminho consistente para a prosperidade é o pleno desenvolvimento da liberdade. Não é a igualdade, senão a liberdade (num contexto de igualdade jurídica), o fundamento da prosperidade. Porém, muitas sociedades nacionais fracassam na tentativa de construir uma economia de mercado devido ao excessivo peso de seu *background* coletivista e estatista. Num mundo unipolar é mais fácil construir ordem que gerar prosperidade. O unilateralismo anglo-americano cria condições gerais um pouco mais favoráveis, mas somente mudanças profundas nas culturas antiliberais poderão levar à prosperidade por meio da construção de democracias de mercado e do Estado de direito.

Referencias Bibliográfica

ARISTÓTELES (1958), *Politics* (tradução de Ernest Barker). Londres, Oxford University Press.

ARON, Raymond (1980), *Paz e Guerra entre as Nações*. Brasília, Editora da UnB.

BACEVICH, Andrew Bacevich (2002), *American Empire. The Realities and Consequences of U.S. Diplomacy*. Harvard University Press.

BEASLEY, R., J. Kaarbo, J. Lantis & M. Sbarr (Orgs.) (2002), *Foreign Policy in Comparative Perspective. Domestic and International Influences in State Behavior*. Washington, CQ Press.

BAUMAN, Zygmunt (2002), “Reconnaissance wars of the planetary frontierland”, *Theory, Culture & Society*, vol. 19, no. 4, p. 81-90.

BECK, Ulrich (2002), “The Terrorist Threat – World Risk Society Revisited”, *Theory, Culture & Society*, vol. 19, no. 4, p. 39-55.

BERKOWITZ, Bruce (2003), *The new face of war*. Nova York, Free Press.

BOUDON, Raymond (1998), *O Justo e o Verdadeiro: Estudos sobre a Objectividade dos Valores e do Conhecimento*. Lisboa, Instituto Piaget.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2003), O gigante fora do tempo: A guerra do Iraque e o sistema global”, *Política Externa*, Vol. 12, no. 1, junho-agosto de 2003.

BROOKS, Stephen and William Wolforth. (2002), “American Primacy in Perspective”, *Foreign Affairs*, Vol. 81, No 4, July-August/02.

BRZEZINSKI, Zbigniew (1997), *The Grand Chessboard. American Primacy and its Geostrategic Imperatives*. Nova York, Basic Books.

BURKE, Peter (2003), *Uma História Social do Conhecimento*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.

BUSH, George W. (2002), “National Security Strategy”, *The New York Times*, 20/09/02.

BUZAN, Barry (2002), "The Security Dynamics of a 1 + 4 World", London School of Economics, 2002.

CAMPBELL, K. & M. Flournoy (2002), *To Prevail. An American Strategy for the campaign against terrorism*. Washington, Center for Strategic and International Studies.

CHUA, Amy (2003), *World on Fire*. Nova York, Doubleday.

COHEN, Eliot (2000), "Defending America in the Twenty-first Century", *Foreign Affairs*, Nov-Dec/00.

FRIEDMAN, George (2002), *The Unipolar World*. Austin, Stratfor.

_____ (2003), *The War on Terror after Irak*. Austin, Stratfor.

GLENNON, Michael (2003), "Why the Security Council Failed?", *Foreign Affairs*, Vol 82, No 3, May-June/03.

HABERMAS, Jurgen (1999), "Bestiality and humanity: A war on the border between legacy and morality", *Constellations*, vol. 6, no. 3, p. 263-272.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich (1953), *Lecciones sobre la Filosofia de la Historia Universal* (vol. 1) (tradução José Gaos). Madri, *Revista de Occidente*.

_____ (1975), *Principios de la Filosofia del Derecho* (traducción de Juan Luis Vermal). Buenos Aires, Sudamericana.

HELD, David. (2002), "Violence, law and justice in a global age", *Constellations*, vol. 9, no. 1, p. 74-88.

HOFFMANN, Stanley (2002), "Clash of Globalizations", *Foreign Affairs*, Vol. 81, No 4, July-August/02.

HUNTINGTON, Samuel (1997), *The Clash of civilizations and the Remaking of the World Order*. Nova York, Simon and Schuster.

_____ (1999), “The Lonely Superpower”, *Foreign Affairs*, Vol. 78, No 2, march-april/99.

KANT, Immanuel (1963), *El Conflicto de las Facultades*. Buenos Aires, Editorial Losada.

KAGAN, Robert (2002) “Power and Weakness” *Policy Review*, No 113, June 2002.

_____ (2003), *Of Paradise and Power. America and Europe in the New World Order*. Nova York, Alfred Knopf.

KEOHANE, Robert and Joseph NYE (2001), *Power and Interdependence*, Nova York, Longman, (Third Edition).

KISSINGER, Henry (2001), *Does America need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st century*. Nova York, Simon & Schuster.

LAMBERT, Richard (2003), “Missunderstanding each other”, *Foreign Affairs*, Vol 82, No 2, March-April/03.

LUTTWAK, Edward (1999), *Turbo-Capitalism. Winners and Losers in the Global Economy*. Nova York, HarperColins.

MANDELBAUM, Michael (2002), “The Inadequacy of American Power”, *Foreign Affairs*, Vol. 81, No 5, September-October/02.

MARAVCSIK, Andrew (2003), “Striking a New Transatlantic Bargain”, *Foreign Affairs*, Vol. 82, No 4, July-August 2003.

MARTINS, Luciano (2003), “O fundamentalismo de Bush e a ordem mundial”, *Política Externa*, Vol. 12, No. 1, junho-agosto de 2003.

MARX, Carlos (1977), *Obras Escogidas* (vol. 1). Madri, Editorial Fundamentos.

MORGENTHAU, Hans (1978), *Politics Among Nations*, 5th ed. rev., Nova York, Knopf.

NYE, Joseph (2002), *The Paradox of American Power. Why the world's only superpower can't go alone*. Oxford University Press.

_____ (2003), “U.S. Power and Strategy after Irak”, *Foreign Affairs*, Vol 82, No 4, July-August/03.

POLLAK, Kenneth, (2003), “Securing the Gulf”, *Foreign Affairs*, Vol 82, No 4, July-August/03.

PRESTOWITZ, Clyde (2003), *Rogue Nation. American Unilateralism and the Failure of Good Intentions*. Nova York, Basic Books.

RUANO-BORBALAN, Jean-Claude (2003), “Pourquoi les guerres?”, *Sciences Humaines*, No. 138, pp. 16-22.

RODRIGUES, Simone Martins (2000), *Segurança Internacional e Direitos Humanos: A Prática da Intervenção Humanitária na Pós-Guerra Fria*. Rio de Janeiro, Renovar.

ROSENAU, James Rosenau (2003), *Distant Proximities. Dynamics beyond Globalization*. Princeton University Press.

ROTBURG, Robert (2002), “Failed States in a World of Terror”, *Foreign Affairs*, Vol. 81, No 5.

SOARES, Guido F. Silva (2003), “Legitimidade de uma guerra preventiva em pleno 2003?”, *Política Externa*, Vol. 12, no. 1, junho-agosto de 2003.

STRAUSS, Leo (1953), *Natural Right and History*. Chicago, University of Chicago Press.

ULMAN, Harlan (2002), *Unfinished Business*. Nova York, Kensington.

VIOLA, Eduardo & Héctor Leis (2001), “Dilemas Civilizatórios da Globalização frente ao Terrorismo Fundamentalista”, *Cena Internacional*, Vol. 3, No 2, dezembro/01.

VIOLA, Eduardo & Héctor Leis (2003), “Mudanças na Direção de uma Globalização Multidimensional Complexa”, em Héctor Leis & Caleb Faria (org.) *Condição Humana e Modernidade no Cone Sul*. Florianópolis, Cidade Futura.

VIOLA, Eduardo & Carlos Pio (2003), “Doutrinarismo e Realismo na Percepção do Interesse Nacional: Política Macroeconômica, Segurança e ALCA na relação Brasil-EUA”, *Cena Internacional*, Vol. 5, No. 1, junho/03.

VOEGELIN, Eric (1978), *Anamnesis*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.

WALZER, Michel (1991), *Just and Unjust Wars*, Londres, Harper.

YERGIN, Daniel & Joseph Stanislaw (1998), *The Commanding Heights. The Battle Between government and marketplace that is remaking the modern world*. Nova York, Simon & Schuster.

ZAKARIA, Fareed (2003), *The Future of Freedom. Illiberal Democracy at home and abroad*. Nova York, Norton.

Impressão e Acabamento



O Sistema Político dos EUA e suas Repercussões Externas

MRE

Ministério das Relações Exteriores

Ministro de Estado

Embaixador Celso Luiz Nunes Amorim

Secretário-Geral

Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães



Fundação Alexandre Gusmão - FUNAG

Presidente

Embaixadora Thereza Maria Machado Quintella



Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Diretora

Embaixadora Heloísa Vilhena de Araújo

saída para o Pacífico. A Califórnia seguiria Missouri, Kansas, New Mexico, Arkansas e Texas. Incapazes de arrancar o estuário do Mississippi das mãos da forte e hostil república escravagista no sul, os grandes estados agrícolas na bacia entre as Montanhas Rochosas e os Alleghannies, nos vales do Mississippi, Missouri e Ohio, seriam forçados, por interesses econômicos, a separar-se do Norte para juntar-se à Confederação sulista. Estes estados do noroeste, por sua vez, arrastariam atrás de si para dentro do mesmo vórtice de secessão, os outros estados nortenhos localizados mais a leste exceção feita, possivelmente, à Nova Inglaterra.

“A União não seria, na verdade, dissolvida neste caso, mas sim *reorganizada*, uma *reorganização baseada na escravidão*, sob o controle reconhecido da oligarquia proprietária de escravos. O plano de uma tal reorganização foi proclamado abertamente pelos principais porta-vozes sulistas no Congresso de Montgomery e explica o artigo da nova constituição que deixa aberta, a cada estado da União, a possibilidade de juntar-se à Confederação. O sistema escravagista infectaria, portanto, toda a União. Nos estados do Norte, onde a escravidão negra é impraticável, toda a classe operária seria reduzida, gradualmente, ao nível de helotes. Isto estaria de completo acordo com o princípio, proclamado em altas vozes, de que somente certas raças são capazes de ser livres e, como no Sul o trabalho é o destino dos negros, no Norte é o destino dos alemães e irlandeses e de seus descendentes diretos.

“A presente luta entre o Sul e o Norte é, portanto, nada menos do que uma luta entre dois sistemas sociais: o sistema da escravidão e o sistema do trabalho livre. A luta iniciou-se porque os dois sistemas não podem mais coexistir pacificamente no continente norte-americano. Só pode terminar com a vitória de um sistema sobre o outro.”

Karl Marx, 1861.

ISBN 85-7631-027-9



9 788576 310273