

1. Introdução

No início da década de 90, dois renomados autores brasileiros caracterizaram o contexto internacional do pós-Guerra Fria como um período de polaridades indefinidas.¹ Segundo sua análise, forças centrípetas e centrífugas estariam em atuação no sistema internacional após o fim da bipolaridade. Identificar o surgimento das novas características e pólos desse sistema emergente era uma difícil tarefa devido à existência de movimentos tanto no sentido da centralização quanto da pluralização do sistema. A incerteza do termo polaridades indefinidas reflete bem o estado-da-arte da disciplina de Relações Internacionais à época: a surpresa sobre o fim da Guerra Fria, a decepção de sua pouca previsibilidade, e a insegurança quanto a previsões futuras.

Mais de uma década após o fim do conflito bipolar, algumas constatações sobre o sistema internacional contemporâneo podem ser feitas: a realidade não é mais de polaridades indefinidas. O que a princípio foi chamado de momento unipolar perdura até os dias de hoje.² A partir do fim da Guerra Fria, os Estados Unidos tornaram-se a única potência com capacidade de projetar seu poder político, militar e econômico a todas as regiões do planeta. Outros fatores podem ser relacionados com essa capacidade de projeção de poder, como a expansão de sua cultura ao redor do mundo – sua língua, padrões de produção e consumo –, e a adoção da democracia e da economia de mercado como modelos ideais de organização da sociedade.

O período do pós-Guerra Fria apenas acentuou essas tendências. Autores de diferentes inclinações teóricas concordam que, no início do século XXI, os

¹ LAFER, Celso; FONSECA Jr., Gelson. *Questões para a Diplomacia no Contexto Internacional de Polaridades Indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões)*. In: FONSECA Jr., Gelson; NABUCO de CASTRO, Sérgio Henrique (orgs.). *Temas de Política Externa Brasileira II, Vol. I*. São Paulo: Paz e Terra, 1994. p. 49-77.

² KRAUTHAMMER, Charles. *The Unipolar Moment*. In: *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1. 1991. p. 23-33.

Estados Unidos permanecem como a única verdadeira potência do planeta.³ Essa percepção é tão forte que começam a haver debates teóricos sobre porque o mecanismo da balança de poder – a idéia de que Estados mais fracos se uniriam para contrapor o mais forte – não estaria atuando contra os Estados Unidos.⁴ E se ainda restava alguma dúvida quanto à posição diferenciada desse país, para tomar emprestadas as palavras de Joseph Nye, a invasão do Iraque no início de 2003 resolveu completamente a questão.⁵

A idéia dessa enorme influência no sistema internacional foi a principal motivação para o desenvolvimento de uma pesquisa com seu tema central nos Estados Unidos. Está implícita no argumento que será aqui desenvolvido a idéia de que relações de poder são um dos fatores determinantes nas relações internacionais – e nas relações humanas de maneira geral. Para pensar o sistema internacional, e as relações que nele se desenvolvem, é imprescindível compreender a influência de seu ator mais relevante. Nesse sentido, a contribuição dessa dissertação é tentar reconhecer a maneira como os Estados Unidos interpretam sua inserção internacional e, por meio dessa interpretação, atuam sobre o sistema.

A influência dos Estados Unidos no sistema internacional não é recente. As interpretações mais difundidas sobre o papel desempenhado pelo país normalmente começam sua análise no final do século XIX, com a Guerra Hispano-Americana e a política de portas abertas para a China. Daí em diante, a participação dos Estados Unidos nos assuntos mundiais só fez crescer: a participação na Primeira Guerra Mundial, o papel central desempenhado nos acordos de paz em Versalhes, a presença fundamental na Segunda Guerra Mundial e a liderança do bloco ocidental na Guerra Fria a partir de então.

Da mesma maneira que a participação dos Estados Unidos no sistema internacional foi se tornando mais forte com o passar das décadas, as análises sobre a política externa do país também se desenvolveram na tentativa de

³ NYE Jr., Joseph S.. *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. New York: Oxford University Press, 2002 e WOHLFORTH, William C. *U.S. Strategy in a Unipolar World*. In: IKENBERRY, G. John (ed.). *America Unrivaled: The Future of Balance of Power*. Ithaca: Cornell University Press, 2002. p. 98-118.

⁴ IKENBERRY, G. John (ed). *America Unrivaled: The Future of Balance of Power*. Ithaca: Cornell University Press, 2002.

⁵ NYE Jr., Joseph S.. *U.S. Power and Strategy After Iraq*. In: *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 4. 2003. p. 60-73.

interpretar sua história, suas tradições, seu papel no cenário internacional, e fornecer diretrizes para sua atuação futura. É com esse tipo de análises e reflexões que essa dissertação dialoga.

1.1.

As duas políticas externas

Dentre muitos tipos de leituras da política externa dos Estados Unidos, uma em especial teve grande abrangência. A idéia de que a política externa do país estaria dividida em duas grandes vertentes é a descrição mais recorrente que se pode encontrar na literatura sobre o tema. O primeiro paradigma de política dos Estados Unidos descrito por essa interpretação é o idealista: as ações do país seriam pensadas em termos de princípios e valores éticos e morais, e em seu engajamento com o mundo prevaleceria um espírito missionário, levando ajuda e redenção aos demais Estados. O segundo paradigma da política externa dos Estados Unidos seria o realista: as ações do país deveriam ser pensadas em termos do interesse nacional e da distribuição e equilíbrio de poder no sistema internacional; seu engajamento com o mundo deveria ser comedido e pragmático.

As definições dessas duas tendências descritas acima tentam ser o mais generalista possível. Nem sempre esses conceitos de realismo e idealismo aparecem sob os mesmos nomes: legalista, moralista e utopista são substituições freqüentes ao termo idealista, enquanto conservador ou nacionalista são também vinculadas ao termo realista. Os nomes e algumas características específicas desses conceitos variam de acordo com seus autores. Todavia, seja qual for a nomenclatura utilizada, o que permanece na grande maioria dessas classificações são as idéias resumidas no parágrafo anterior. Em uma outra definição comum: idealistas pensam o mundo como ele deveria ser, enquanto realistas pensam o mundo como ele realmente é.

Quando citados idealismo e realismo nesta dissertação, é a essas definições que se faz referência. Na verdade, a abordagem deste trabalho identifica algumas insuficiências na divisão da política externa dos Estados Unidos entre realismo e idealismo.

A utilização de realismo e idealismo como categorias de análise da política externa dos Estados Unidos começou a ser feita no período entreguerras, e ganhou

maior notoriedade após a Segunda Guerra Mundial.⁶ Autores como Hans Morgenthau, George Kennan, Robert Osgood, entre outros, trabalharam a idéia dessa divisão.⁷ Durante toda a Guerra Fria, análises desse tipo foram perseguidas. Tal temática ganhou novo fôlego após o término do conflito bipolar por meio de nomes como Henry Kissinger e David Callahan.⁸

São nesses dois momentos que esta pesquisa se concentrará: no pós-Segunda Guerra Mundial e no pós-Guerra Fria. Uma das hipóteses sustentada aqui é de que existe uma diferença significativa na utilização das idéias de realismo e idealismo nesses dois períodos.

Normalmente, realismo e idealismo são apresentados como duas perspectivas opostas da política externa dos Estados Unidos. A argumentação principal dessa dissertação, todavia, é que essa distinção é irrelevante quando considerada a política externa do país de uma forma mais ampla. A hipótese central aqui desenvolvida é que existe um elemento no pensamento político dos Estados Unidos que exerce influência constante em sua política externa. Esse elemento é a tradição política liberal do país, e frente a ela a divisão de realismo e idealismo perderia seu significado.

A idéia de uma tradição política liberal nos Estados Unidos tem sua primeira referência na obra de Alexis de Tocqueville. Durante a década de 50, os adeptos da chamada história consensual identificaram e desenvolveram tal conceito com maior profundidade. Segundo sua interpretação, a principal característica da política nos Estados Unidos seria a total ausência de uma tradição conservadora. O país seria genuinamente liberal, incorporando os valores de sua tradição política como absolutos.⁹ Um dos objetivos desta pesquisa é aplicar esse conceito de tradição liberal e verificar suas influências nas reflexões sobre política externa. Esse relacionamento entre tradição liberal e política externa é, em si, um campo fértil de análise: se a tradição política do país é exclusivamente liberal, e

⁶ Vide capítulo 3 desta dissertação.

⁷ MORGENTHAU, Hans J.. *In Defense of the National Interest: A Critical Examination of American Foreign Policy*. New York: Alfred A. Knopf, 1951, KENNAN, George F.. *American Diplomacy 1900-1950*. Chicago: The University of Chicago Press, 1951, e OSGOOD, Robert Endicott. *Ideals and self-interest in america's foreign relations; the great transformation of the twentieth century*. Chicago: University of Chicago, 1974.

⁸ KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. New York: Touchstone, 1994 e CALLAHAN, David. *Between Two Worlds: Realism, Idealism, and American Foreign Policy After the Cold War*. New York: Harper Collins, 1994. Vide capítulo 4 para uma discussão completa desses e de outros autores.

⁹ Vide capítulo 2 desta dissertação para uma discussão detalhada.

sua principal característica é pensar seus valores liberais como absolutos, o relacionamento dessa tradição com a política externa e com o sistema internacional, que é um espaço de diversidade e de relativos, é conflituoso em si e tem de ser mediado de alguma maneira.

A principal influência da tradição liberal sobre a política externa dos Estados Unidos seria a capacidade de traduzir valores e interesses particulares ao país como idéias absolutas, de abrangência universal. Por meio da análise das reflexões sobre política externa no final da Segunda Guerra Mundial e no final da Guerra Fria, pode-se identificar o diálogo – e o não-diálogo – dessas categorias chamadas realismo e idealismo com a tradição liberal nesses dois momentos históricos distintos. Apesar de possuírem abordagens, desenvolvimentos e objetivos diferentes, nenhuma das análises desenvolvidas nesses dois momentos evidencia o caráter liberal da política e da política externa dos Estados Unidos de forma clara. É esse caráter liberal que dá coerência à diversidade de objetivos perseguidos pelo país, que tais interpretações tentam classificar opostamente como realistas e idealistas.

1.2.

Um olhar mais abrangente sobre realismo e idealismo

O argumento central desta pesquisa – a existência de uma influência liberal na política externa dos Estados Unidos que se sobrepõe à suposta divisão entre tendências realistas e idealistas – teve inspiração no trabalho do historiador inglês Edward Carr.¹⁰ Como será exposta no capítulo 3, a idéia de que a política externa dos Estados Unidos possa ser dividida entre realismo e idealismo é, em parte, reflexo de um debate entre perspectivas teóricas, realistas e idealistas, na disciplina de Relações Internacionais. Carr foi o primeiro autor a formular tal contraposição.

Escrito no período entreguerras e publicado às vésperas da Segunda Guerra Mundial, seu livro *Vinte Anos de Crise – 1919-1939* possui um propósito específico: “contra-atacar o defeito, flagrante e perigoso, de todo pensamento,

¹⁰ CARR, Edward H. *Vinte Anos de Crise 1919 – 1939*. Brasília: Editora UnB, 2001.

tanto acadêmico quanto popular, sobre política internacional nos países de língua inglesa de 1919 a 1939: o quase total esquecimento do fator poder.”¹¹

Segundo sua análise, as discussões acadêmicas e políticas da época estavam impregnadas por uma ênfase demasiada em valores e ideais. Tal preponderância era refletida em uma série de interpretações falhas e parciais da realidade. As maiores expressões disso, segundo Carr, seriam princípios liberais de organização mundial, política e econômica, vigentes na Europa do período. A maioria dessas distorções estaria expressa nas proposições liberais da harmonia de interesses.

Dois eram tais princípios de organização política e econômica: a idéia de que a economia mundial poderia ser organizada segundo princípios liberais e de livre comércio; e a noção correlata de que a política mundial poderia ser organizada pela boa vontade de Estados iguais, pela renúncia à guerra, e administrada por uma Liga das Nações sob regime do direito internacional. Supostamente, esses seriam princípios universais, neutros, sem preferência ou discriminação entre os Estados, e de interesse geral, por meio dos quais todos se beneficiariam.

Todavia, Carr argumenta que essas idéias não passam de uma ilusão. Tais princípios de organização mundial não são universais e tampouco neutros. O autor demonstra que a organização do sistema internacional segundo tais princípios seria vantajosa apenas para um determinado número de Estados, notadamente os vencedores da Primeira Guerra Mundial.

A crença nesses princípios universais e na suposta harmonia de interesses só estaria mascarando a real natureza do sistema internacional. Na análise de Carr, são as relações de poder o verdadeiro sustentáculo do sistema. A defesa de um sistema internacional baseado em um determinado conjunto de princípios só beneficiaria os Estados que os propunham. No momento que tais Estados não mais pudessem sustentar o sistema por meio de seu próprio poder, toda essa estrutura seria destruída. Foi com esse alerta em mente que Carr tentou promover uma ciência das Relações Internacionais desapegada de valores éticos e morais e com maior ênfase nas relações de poder.

Ao fazer isso, o autor enfatiza no pensamento político a esquecida idéia de Maquiavel da ética em função da política, e na da política em função da ética,

¹¹ CARR, 2001, p. xlii.

como defendido pelas análises de política internacional de seu período. Só com uma maior ênfase nas relações de poder Carr acreditava que a disciplina de Relações Internacionais poderia fornecer perspectivas úteis para que se evitasse a crise que se anunciava.

Mas mesmo denunciando a harmonia de interesses e seus valores universais, e propondo uma abordagem mais realista para a ciência das Relações Internacionais, Carr está ciente que o realismo em sua forma pura também apresenta problemas.

*“O realismo, embora preponderante em termos lógicos, não nos dá as fontes de ação que são necessárias até mesmo para o prosseguimento do pensamento. Com efeito, o próprio realismo, se o atacarmos com suas próprias armas, freqüentemente se revela, na prática, como tão condicionado como qualquer outra forma de pensamento.”*¹²

Na realidade, Carr está combatendo uma concepção bipartida de política. O autor identifica quatro limitações do realismo que impedem sua existência em forma pura: a não-existência de um objeto finito, de um objetivo concreto na lógica realista que motive as ações humanas; a não-existência de um apelo emocional, da mesma maneira necessário para canalizar as motivações do homem; a não-existência de um direito ao juízo moral das ações políticas, a tentativa de uma neutralidade absoluta que nenhum ser humano conseguiria atingir tendo em vista sua própria moralidade; e a não-definição de um campo de ação para a prática política. À sua época, o pensamento político apresentava-se de uma forma extremamente idealista. Todavia, apesar de propor uma abordagem mais realista, Carr também expõe as limitações dessa perspectiva. O autor propõe, então, um conceito quase dialético de política, onde essa é constituída tanto de moral quanto de poder, tanto de utopia quanto de realidade.

A concepção de política desenvolvida por Carr tem origem no trabalho do sociólogo húngaro Karl Mannheim. O autor chega mesmo a agradecer a contribuição de Mannheim no prefácio à primeira edição de seu livro por, mesmo não trabalhando especificamente com relações internacionais, *“ter lançado luz sobre os problemas fundamentais da política.”*¹³ A contribuição principal da obra

¹² CARR, 2001, p. 117.

¹³ CARR, 2001, p. xxxviii. O mesmo reconhecimento é dirigido ao teólogo Reinhold Niebuhr e seu *Moral Man and Immoral Society*. Para mais sobre Niebuhr e sua contribuição, vide capítulo 3 desta dissertação.

de Mannheim é tratar das condições históricas, sociais e econômicas, que condicionam o pensamento e o desenvolvimento de conhecimento científico humano, ou como o próprio autor coloca, *“how men actually think”*.¹⁴ Dois conceitos são centrais na obra de Mannheim e são definidos em oposição um ao outro. A ideologia é o fenômeno pelo qual grupos dominantes negligenciam fatores da realidade que possam ser negativos ou ameaçadores de sua posição privilegiada. De maneira contrária, a utopia é a projeção feita por grupos menos favorecidos, tão interessados em sobrepujar a ordem vigente que não capturam suas características reais e sim projetam uma realidade tal qual gostariam.

“The concept ‘ideology’ reflects the one discovery which emerged from political conflict, namely, that ruling groups can in their thinking become so intensively interest-bound to a situation that they are simply no longer able to see certain facts which would undermine their sense of domination.”

*“The concept of utopian thinking reflects the opposite discovery of the political struggle, namely that certain oppressed groups are intellectually so strongly interested in the destruction and transformation of a given condition of society that they unwittingly see only those elements in the situation which tend to negate it.”*¹⁵

Assim, apesar da troca de palavras, fica evidente como Carr interpreta a perspectiva que ele mesmo nomeia de utopista como expressão da ideologia, no conceito de Mannheim. A proposta do sociólogo para superar essa relativização do conhecimento humano é o desenvolvimento de uma sociologia do conhecimento, consciente da relatividade inerente e do condicionamento histórico do pensamento. A proposição de Carr para uma ciência mais realista das relações internacionais, mas apontando também as limitações do realismo, segue nesse sentido.

Na verdade, o debate no qual o trabalho de Mannheim está inserido, e, por consequência, o trabalho do próprio Carr, é o debate sobre política e ética antes exposto por Max Weber, e em especial a discussão dos conceitos weberianos de ética da convicção e ética da responsabilidade.¹⁶ Para Weber, a política é uma área diferenciada das relações humanas, onde o instrumento ou meio decisivo é a violência. Assim, o político pode pautar-se por duas éticas distintas: a da

¹⁴ MANNHEIM, Karl. *Ideology and Utopia: An Introduction to the Sociology of Knowledge*. London: Routledge & Kegan Paul Ltd, 1960.

¹⁵ MANNHEIM, 1960, p. 36.

¹⁶ Vide WEBER, Max. *A Política como Vocação*. In: WEBER, Max. *Ciência e Política, Duas Vocações*. São Paulo: Editora Cultrix, 1996. p. 53-124.

convicção, na qual age totalmente direcionado pela grandeza de seus ideais; ou a da responsabilidade, em que age pautado pelas conseqüências previsíveis de seus atos.¹⁷ Mas da mesma maneira que Mannheim e Carr não podem desvencilhar ideologia e utopia uma da outra, Weber reconhece que é impossível desvencilhar responsabilidade de convicção. *“Seja qual for o caso, uma crença qualquer é sempre necessária, pois, caso contrário – e ninguém pode negá-lo – a inanidade da criatura eclipsará até mesmo o êxito político aparentemente mais sólido.”*¹⁸ Assim, o problema a que se retorna na relação entre política e ética, e o problema verdadeiramente enfrentado pelo *político por vocação*, é a conciliação da ética da convicção com a ética da responsabilidade. E, uma vez que o instrumento específico da política é a violência, ambas tornam-se inconciliáveis a não ser pelo recurso da justificativa dos meios pelos fins.¹⁹

Tais análises teóricas demonstram a impossibilidade de se desvencilhar poder de ética, ideologia de utopia, e vice-versa. Todavia, o que ocorre em algumas das leituras da política externa dos Estados Unidos citadas acima é exatamente a tentativa de se separar poder de moral, representados através de pólos opostos que seriam realismo e idealismo. Existe aí uma contradição: se poder e moral são indissociáveis, há uma insuficiência nas reflexões de política externa que os tratam separadamente. O que esta pesquisa tenta apontar é que existe um elemento que tais reflexões não captam, elemento esse que relaciona e dá coerência à política externa dos Estados Unidos, que concilia poder e moral. Segundo Carr:

*“...os povos de língua inglesa são mestres consumados na arte de ocultar seus interesses nacionais egoístas sob o manto do bem geral, e que este tipo de hipocrisia é uma peculiaridade especial e característica da mente do anglo-saxão.”*²⁰

A argumentação desta pesquisa é que esse elemento, essa peculiaridade especial, está representado na tradição política liberal do país, como será demonstrado nos capítulos a seguir.

¹⁷ WEBER, 1996, p. 113.

¹⁸ WEBER, 1996, p. 108.

¹⁹ WEBER, 1996, p. 115.

²⁰ CARR, 2001, p. 104.

1.3. Estrutura da pesquisa

A fim de desenvolver a argumentação proposta acima, esta dissertação está estruturada em cinco capítulos, dos quais esta introdução é o primeiro.

A pesquisa propriamente dita se inicia no segundo capítulo, que trata da tradição política liberal dos Estados Unidos e suas implicações nos rumos da política externa. Por meio de uma retomada da história e da historiografia da nação, identifica-se a que se refere – e a que não se refere – essa tradição política liberal. A origem da idéia de uma tradição liberal pode ser encontrada no paradigma da história consensual da década de 50, mas seus antecedentes são muito mais antigos. Dois elementos constituem suas raízes primárias: um político, representado na crença em valores clássicos do iluminismo europeu; e um religioso, materializado numa moral cristã e protestante que permeia a sociedade e o meio político. Definida essa tradição liberal nos Estados Unidos, decorre uma análise de suas principais influências na política externa do país pelo exame dos primeiros debates sobre política externa, das tradições que esses debates definiram e, principalmente, da argumentação e racionalização por detrás deles. A tradição liberal e suas influências na política externa identificadas no segundo capítulo são o ponto de sustentação de toda a argumentação posterior sobre as reflexões de política externa do país.

A partir do terceiro capítulo são abordadas as reflexões e leituras da política externa com as quais esta pesquisa dialoga. O terceiro capítulo é dedicado à análise da origem da distinção entre realistas e idealistas na política externa dos Estados Unidos. A utilização de tais categorias teve início no período entreguerras e consolidou-se posteriormente na década de 50. Todavia, realismo e idealismo não eram simples tipologias: os autores que inauguram esse debate estão inseridos em um diálogo constante com a tradição liberal, tentando inserir nessa última elementos externos a sua tradição de pensamento. A análise dos debates sobre política externa anteriores à Primeira Guerra Mundial demonstra que não houve a utilização dessa terminologia antes do período entreguerras: o conceito de idealismo apareceu em muito para criticar as políticas do presidente Woodrow Wilson. Existe também uma relação dessas perspectivas com a própria instituição da disciplina de Relações Internacionais que ocorria no período e, principalmente,

com o debate sobre as definições das estratégias de inserção internacional dos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial. Tal debate está inserido em um contexto político (da tradição) liberal: realismo e idealismo foram utilizados pelos autores do período como instrumentos para dialogar com essa tradição e para influenciar tomadores de decisão.

O quarto capítulo discute a utilização que foi dada a essas categorias, realista e idealista, no debate sobre política externa no final dos anos 80 e durante a década de 90. Existe um paralelo entre a transição do período pós-Segunda Guerra Mundial e a transição do pós-Guerra Fria, bem como entre os debates sobre doutrinas e grandes estratégias da política externa dos Estados Unidos nesses períodos. Todavia, aplicada em um contexto distanciado de sua origem, essa classificação adquiriu características diversas. Por meio da análise de uma série de autores, entre historiadores, especialistas em relações internacionais e tomadores de decisão, poderá se verificar as diferentes características e, em certa medida, o empobrecimento desse debate. Realismo e idealismo não aparecem mais em um diálogo com a tradição política dos Estados Unidos, mas sim como simples categorias de classificação da política externa.

Por meio da exposição desses dois tipos diferentes de reflexões que se utilizam das categorias realismo e idealismo, realizadas nos capítulos 3 e 4, pretende-se demonstrar, além das diferenças entre elas, o que ambas as abordagens não articulam explicitamente: a influência da tradição política liberal dos Estados Unidos em sua política externa, que acaba por traduzir interesses e valores particulares em universais.

Por fim, a conclusão desse trabalho irá situar essas reflexões em meio a outras perspectivas do debate sobre política externa dos Estados Unidos. Apesar de sua grande abrangência e influência no campo das relações internacionais, as análises que se utilizam das categorias realismo e idealismo não são únicas. Ao discutir brevemente essas outras perspectivas, ficará claro que, apesar de alguns pontos de contato, nenhuma delas articula a influência da tradição política liberal sobre a política externa da maneira como proposto por esta pesquisa. Da mesma maneira como a argumentação aqui desenvolvida pode acrescentar elementos às reflexões que fazem uso da divisão entre realismo e idealismo – que são seu principal objeto –, ela também pode ser aplicada a outras análises da política externa do país a fim de esclarecer a influência da tradição liberal.

É dessa maneira que esta dissertação pretende demonstrar a influência da tradição liberal nas reflexões sobre política externa dos Estados Unidos, em um diálogo com as interpretações realistas e idealistas, e assim demonstrar uma abordagem para a política externa do país que vá além das mesmas.