

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO (UFRJ)  
INSTITUTO DE ECONOMIA (IE/UFRJ)  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL  
(PEPI-UFRJ)

**DANILO SILVA RODRIGUEZ**

**A CENTRALIDADE DA AJUDA EXTERNA E SUA  
CONTINUIDADE NA GEOESTRATÉGIA DOS ESTADOS UNIDOS  
NO PÓS-GUERRA FRIA: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS  
*NATIONAL SECURITY STRATEGIES*' (1990-2015)**

Rio de Janeiro  
Abril/2021

**DANILO SILVA RODRIGUEZ**

**A CENTRALIDADE DA AJUDA EXTERNA E SUA  
CONTINUIDADE NA GEOESTRATÉGIA DOS ESTADOS UNIDOS  
NO PÓS-GUERRA FRIA: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS  
*NATIONAL SECURITY STRATEGIES*' (1990-2015)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional do Instituto de Economia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia Política Internacional.

Orientador: Prof. Dr. Raphael Padula

Rio de Janeiro

Abril/2021

## FICHA CATALOGRÁFICA

R696 Rodriguez, Danilo Silva.

A centralidade da ajuda externa e sua continuidade na geoestratégia dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria: uma análise a partir das *National Security Strategies*' (1990-2015) / Danilo Silva Rodriguez. – 2021.

140 f.; 31 cm.

Orientador: Raphael Padula.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional, 2021.

Bibliografia: f. 119 – 123.

1. Segurança nacional – Estados Unidos. 2. Energia. 3. Estados Unidos – Relações exteriores - 1990-2015. I. Padula, Raphael, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 353.130973

DANILO SILVA RODRIGUEZ

A CENTRALIDADE DA AJUDA EXTERNA E SUA CONTINUIDADE NA  
GEOESTRATÉGIA DOS ESTADOS UNIDOS NO PÓS-GUERRA FRIA: UMA  
ANÁLISE A PARTIR DAS NATIONAL SECURITY STRATEGIES' (1990-2015)

Dissertação de Mestrado apresentada ao  
Programa de Pós-graduação em  
Economia Política Internacional do  
Instituto de Economia, da Universidade  
Federal do Rio de Janeiro, como requisito  
parcial para obtenção do título de Mestre  
em Economia Política Internacional.

Aprovada em 07 de Abril de 2021

---

Prof. Dr. Raphael Padula  
(Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ)

---

Profa. Dra. Cristina Soreanu Pecequilo  
(Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ)

---

Prof. Dr. Andre Luiz Varella Neves  
(Universidade Federal Fluminense – UFF)

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo apoio financeiro que me permitiu realizar esta pesquisa.

Agradeço à minha família pelo apoio e suporte durante esses dois anos. Em especial, agradeço à minha mãe, Eliane, que esteve presente comigo, diariamente, me permitindo compartilhar as dificuldades, os desapontamentos e os *insights* que são processos costumeiros nessa caminhada.

Aos meus amigos de matrícula, Amanda, Luiz, Juan e Pedro, meu obrigado pelas inúmeras conversas e debates intelectuais que, com certeza, contribuíram para construção desse trabalho e do meu processo de amadurecimento intelectual. Mais além, não poderia deixar de agradecer aos alunos do doutorado, sobretudo à Carol Miaguti e ao Ítalo Poty, pelas inúmeras dicas e conversas que permearam minha trajetória no mestrado.

Aos professores do PEPI, meu agradecimento pelas aulas e conversas instigantes. Em especial, gostaria de agradecer aos professores Maurício Metri e Cristina Pecequilo pelo grande enriquecimento que conferiram na qualificação desse projeto e, conseqüentemente, na solidificação das bases para conclusão do mesmo.

Ao meu orientador, Raphael Padula, meu obrigado pelo suporte e orientação na elaboração desse trabalho. Suas dicas e conselhos foram fundamentais não só na conclusão desse estudo, mas na minha evolução como pesquisador.

## RESUMO

O pós-Guerra Fria foi caracterizado pelos sentimentos de vitória da democracia liberal e do capitalismo sobre o socialismo autoritário soviético. Mais além, esperou-se que a paz, finalmente, pudesse ser alcançada através da difusão da democracia. Todavia, o que se observou foi um aumento da instabilidade resultante de conflitos armados e pacíficos. Nesse sentido, parece existir uma baixa quantidade de análises acerca da relação entre esses eventos e a geoestratégia dos Estados Unidos para o mundo do pós-Guerra Fria. Dessa forma, o objetivo desse estudo é encontrar continuidades na política externa e de segurança no pós-Guerra Fria, tendo como base as *National Security Strategies*, além de apresentar um estudo de caso que busca relacionar ajuda externa para democracia e energia como forma de reforçar a argumentação. A partir de um levantamento qualitativo em termos geopolíticos, de política externa e segurança nacional e quantitativo acerca de questões energéticas e de ajuda externa, o antigo território soviético, em especial Ucrânia e Geórgia, será analisado com o intuito de desvendar as razões e objetivos da utilização da ajuda externa. Apesar da retórica sobre os valores democráticos, visualiza-se os ganhos geoestratégicos que a ajuda externa proporciona a partir da geoeconomia.

### **PALAVRAS-CHAVE:**

Estados Unidos; Estratégia de Segurança Nacional; Energia; Ajuda Externa; Pós-Guerra Fria.

## **ABSTRACT**

The post-Cold War era was characterized by the feelings of victory for liberal democracy and capitalism over Soviet authoritarian socialism. Further, it was hoped that peace could finally be achieved through the spread of democracy. However, what was observed was an increase in instability resulting from armed and peaceful conflicts. In this sense, there seems to be a low amount of analysis about the relationship between these events and the United States' geostrategy for the post-Cold War era. Thus, the objective of this study is to find continuities in foreign and security policy in the post-Cold War period, based on the National Security Strategies', in addition to presenting a case study that seeks to relate foreign aid to democracy and energy as a way of reinforcing the argument. Based on a qualitative survey in geopolitical terms, foreign policy and national security and quantitative on energy and foreign aid issues, the former Soviet territory, in particular Ukraine and Georgia, will be analyzed in order to uncover the reasons and objectives of the use of external aid. Despite the rhetoric about democratic values, one can see the geostrategic gains that foreign aid provides from geoeconomics.

### **KEYWORDS:**

United States; National Security Strategy; Energy; Foreign Aid; Post-Cold War Era.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – VARIAÇÕES DA ÁREA PIVÔ/HEARTLAND .....	81
Figura 2 – AS FRENTES ESTRATÉGICAS BASILARES .....	83
Figura 3 – OS BÁLCÃS EURASIANOS .....	84
Figura 4 – ROTAS DO GÁS RUSSO PARA A EUROPA .....	87
Figura 5 – ÓLEODUTOS DA REGIÃO DO MAR CÁSPIO .....	88
Figura 6 – EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS NO CONSUMO TOTAL (1949-2016) .....	90
Figura 7 – PARTICIPAÇÃO POR FONTE ENERGÉTICA NO CONSUMO TOTAL DOS ESTADOS UNIDOS (1949-2016) .....	91
Figura 8 – CONSUMO, PRODUÇÃO, IMPORTAÇÃO, EXPORTAÇÃO E IMPORTAÇÕES LÍQUIDAS DE PETRÓLEO – ESTADOS UNIDOS (1950-2019) .....	92
Figura 9 – ÁREA DE RESPONSABILIDADE DO CENTCOM .....	94
Figura 10 – PRINCIPAIS ÓLEODUTOS E GASODUTOS NA ÁSIA CENTRAL .....	95
Figura 11 – PRODUÇÃO DE PETRÓLEO DA REGIÃO DO MAR CÁSPIO (2000-2012) .....	96
Figura 12 – PRODUÇÃO BRUTA DE GÁS NATURAL DA REGIÃO DO MAR CÁSPIO (2000-2012) .....	97
Figura 13 – EVOLUÇÃO DA DEMOCRACIA (% DE PAÍSES) .....	98
Figura 14 – EVOLUÇÃO DA AJUDA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS (1992-2016) – U\$ CONSTANTE .....	100
Figura 15 – EVOLUÇÃO DA AJUDA EXTERNA PARA AS EX-REPÚBLICAS SOVIÉTICAS (1992-2016) – U\$ CONSTANTE .....	101
Figura 16 – PRINCIPAIS RECEBEDORES DE AJUDA EXTERNA – EX-REPÚBLICAS SOVIÉTICAS (2001-2016) .....	102
Figura 17 – EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO DA AJUDA EXTERNA PARA ANTIGA URSS – PRINCIPAIS RECEBEDORES (2001-2016) % .....	103
Figura 18 – PARTICIPAÇÃO DOS EUA NA ODA TOTAL (2010-2016) % .....	104
Figura 19 – EVOLUÇÃO DA ODA PARA AS EX-REPÚBLICAS SOVIÉTICAS (2010-2016) – U\$ CONSTANTE .....	105
Figura 20 – COMPOSIÇÃO DA ODA PARA AS EX-REPÚBLICAS SOVIÉTICAS (2010-2016) % .....	105
Figura 21 – SETORES DE ALOCAÇÃO DE ODA (2001-2016) % .....	106
Figura 22 – EVOLUÇÃO DO SETOR DE GOVERNANÇA E SOCIEDADE CIVIL SOBRE O TOTAL (2001-2016) % .....	107
Figura 23 – PARTICIPAÇÃO SETORIAL DA AJUDA EXTERNA VIA USAID PARA AS EX-REPÚBLICA SOVIÉTICAS – (2001-2016) % .....	108

Figura 24 – EVOLUÇÃO SETORIAL DA ASSISTÊNCIA DEMOCRÁTICA PARA AS EX-  
REPÚBLICAS SOVIÉTICAS (2001-2016) – U\$ CONSTANTE .....109

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AOR – Area of Responsibility (Área de Responsabilidade)
- BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
- BTC – Baku-Tbilisi-Ceyhan
- BW – Bretton Woods
- CENTCOM – United States Central Command
- CIA – Central Intelligence Agency (Agência de Inteligência Central)
- CIPE – Center for International Private Enterprise
- CSN – Conselho de Segurança Nacional
- DPG – Defense Planning Guidance
- EU – European Union (União Europeia)
- EUA – Estados Unidos da América
- EUCOM – United States European Command
- FMI – Fundo Monetário Internacional (International Monetary Fund)
- FSA - Freedom for Russia and Emerging Eurasian Democracies and Open Markets Support Act
- IFES - International Foundation for Electoral Systems
- IRI - International Republican Institute
- NAFTA – North American Free Trade Agreement
- NDI – National Democratic Institute
- NED – National Endowment for Democracy
- NEP – National Energy Policy
- NSS – National Security Strategy (Estratégia de Segurança Nacional)
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (Organization for Economic Cooperation and Development)
- ODA – Official Development Assistance
- OMC – Organização Mundial do Comércio (World Trade Organization)
- ONG – Organização Não-Governamental (Non-Governmental Organization)
- ONU – Organização das Nações Unidas (United Nations)

OPEC – Organization of the Petroleum Exporting Countries (Organização dos Países Exportadores de Petróleo)

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte (North Atlantic Treaty Organization)

PNAC – Project for the New American Century

URSS – União da Repúblicas Socialistas Soviéticas

USAID – United States Agency for International Development

USEIA – United States Energy Information Administration

USIA – United States Information Agency

# Sumário

INTRODUÇÃO .....	14
CAPÍTULO I – A GEOESTRATÉGIA ESTADUNIDENSE DO PÓS-GUERRA FRIA E SEUS INTÉRPRETES	19
I.1 – HENRY KISSINGER .....	20
I.2 – ZBIGNIEW BRZEZINSKI .....	26
I.3 – JOHN MEARSHEIMER.....	34
I.4 – JOHN IKENBERRY .....	42
CAPÍTULO 2 – ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA NACIONAL: OBJETIVOS ESTRATÉGICOS E A CENTRALIDADE DEMOCRÁTICA.....	51
INTRODUÇÃO .....	51
II.1 – A ADMINISTRAÇÃO GEORGE H. W. BUSH (1989-1993) E A TRANSIÇÃO DA GUERRA FRIA PARA O MUNDO UNIPOLAR .....	53
II.1.1 – INTERESSES PERMANENTES, NOVA ERA E OS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS EM SEGURANÇA E ECONOMIA .....	53
II.1.2 – A QUESTÃO ENERGÉTICA.....	55
II.1.3 – A PROMOÇÃO DEMOCRÁTICA.....	56
II.2 – A ADMINISTRAÇÃO BILL CLINTON (1993-2001) E O ENGAJAMENTO E ALARGAMENTO	58
II.2.1 – GLOBALIZAÇÃO, NOVAS AMEAÇAS E OS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS EM SEGURANÇA E ECONOMIA .....	58
II.2.2 – A QUESTÃO ENERGÉTICA.....	62
II.2.3 – A PROMOÇÃO DEMOCRÁTICA.....	63
II.3 – A ADMINISTRAÇÃO GEORGE W. BUSH (2001-2009) E A GUERRA AO TERROR.....	64
II.3.1 – A DOCTRINA BUSH E O APROFUNDAMENTO DA GLOBALIZAÇÃO.....	65
II.3.2 – A QUESTÃO ENERGÉTICA.....	69
II.3.3 – A PROMOÇÃO DEMOCRÁTICA.....	70
II.4 – A ADMINISTRAÇÃO BARACK OBAMA (2009-2017) E A CRISE DA LIDERANÇA ESTADUNIDENSE .....	71
II.4.1 – A BUSCA POR LEGITIMIDADE: GUERRA AO TERROR, GLOBALIZAÇÃO E ORDEM INTERNACIONAL .....	71
II.4.2 – A QUESTÃO ENERGÉTICA.....	75
II.4.3 – A PROMOÇÃO DEMOCRÁTICA.....	77
CAPÍTULO III – O ANTIGO TERRITÓRIO SOVIÉTICO COMO O GRANDE TABULEIRO: GEOPOLÍTICA, ENERGIA E O PAPEL DA AJUDA EXTERNA.....	79
III.1 - A IMPORTÂNCIA GEOPOLÍTICA DO ANTIGO TERRITÓRIO SOVIÉTICO.....	81
III.2 – A GARANTIA DO SUPRIMENTO DE PETRÓLEO COMO QUESTÃO DE SEGURANÇA NACIONAL.....	90
III.3 – INSTRUMENTALIZANDO OS INTERESSES NA REGIÃO: A AJUDA EXTERNA PARA AS EX-REPÚBLICAS SOVIÉTICAS .....	97

CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	114
REFERÊNCIAS .....	119
APÊNDICE .....	124

## INTRODUÇÃO

Simbolicamente, a queda do Muro de Berlim, em 1989, marcou o fim da Guerra Fria, na medida em que reunificou a Alemanha e deu fim à divisão europeia. É no contexto da excitação que o fim da Guerra Fria proporcionou que alguns autores, sobretudo Francis Fukuyama (1989), declararam a vitória do Ocidente e dos valores democráticos. Em artigo publicado no mesmo ano na revista *The National Interest*, Fukuyama afirma: “*The triumph of the West, of the Western idea, is evident first of all in the total exhaustion of viable systematic alternatives to Western liberalism*” (FUKUYAMA, 1989, p.3, grifo do autor). Não satisfeito em afirmar a vitória do bloco capitalista ocidental, o autor foi ainda mais longe ao sustentar sua tese sobre o fim da história. De forma resumida, a democracia liberal é vista como a forma superior de organização política na qual, dado a falta de alternativas a mesma, predominaria no período do pós-Guerra Fria. Contudo, a presunção de Fukuyama guardava certos limites tendo em vista que o autor acreditava que os países do chamado “terceiro mundo” seriam um terreno de conflitos nos anos que viriam.

Com o desmantelamento da União Soviética, os Estados Unidos restaram como a única superpotência do sistema internacional. Conseqüentemente, a lógica bipolar da Guerra Fria deveria ser alterada para uma que melhor caracterizasse a distribuição de poder do pós-Guerra Fria. É nesse sentido que o debate acerca do chamado “momento unipolar” se instaura, momento esse, inicialmente, destacado por Charles Krauthammer (1990/1991). Em artigo publicado na revista *Foreign Affairs*, o autor afirma: “*The immediate post-Cold War world is not multipolar. It is unipolar. The center of world power is the unchallenged superpower, the United States, attended by its Western allies*” (KRAUTHAMMER, 1990/91, p.23). Ademais, Krauthammer parece antecipar a retórica do pós-Guerra Fria, sobretudo dos governos democratas, em relação à multilateralidade, à segurança coletiva e à liderança estadunidense. Indo em direção oposta a tais conceitos, Krauthammer (1990/1991, p.25) classifica os Estados Unidos como uma potência dominante que, envergonhada de utilizar seu poder unilateralmente, cria um arcabouço multilateral como forma de legitimá-lo.

Para além de Krauthammer, outros autores identificaram a mesma unipolaridade do sistema internacional (WOHLFORTH, 1999; JERVIS, 2006). Mais além, Jervis (2006) destaca a discrepância entre as visões que existem sobre tal unipolaridade: enquanto os países que aprovam tal relação de poder chamam os Estados Unidos de líder,

os países contrários a mesma os denominam como império. Contudo, outros autores como Samuel Huntington questionaram essa interpretação unipolar. Segundo o autor: “*There is now only one superpower. But that does not mean that the world is **unipolar***” (HUNTINGTON, 1999, p.35, grifo do autor). Para o autor, o sistema internacional do pós-Guerra Fria seria “[...] *a strange hybrid, a **uni-multipolar** system with one superpower and several major powers*” (HUNTINGTON, 1999, p.36, grifo do autor). De toda forma, durante esse período os Estados Unidos participaram de inúmeros conflitos militares. Na década de 1990, os conflitos militares foram justificados como operações humanitárias que visavam, sobretudo, proteger direitos humanos. Entre os exemplos, pode-se destacar a Somália (1992), Haiti (1994), Ruanda (1994) e a Sérvia (1999). Já nos anos 2000, na esteira dos atentados terroristas de onze de setembro, os conflitos militares foram justificados, principalmente, como combate ao terrorismo e à difusão de armas de destruição em massa. Nesse aspecto, a invasão do Afeganistão (2001) e a Guerra do Iraque (2003) são os melhores exemplos.

Não obstante esses conflitos, novas formas de instabilidade começaram a surgir já na década 1990, em especial na Europa Oriental (Eslováquia (1998) e Sérvia (2000)), ainda que alguns autores tracem seu início até a década de 1980 (ENGDAHL, 2018). Diferentemente dos conflitos destacados acima, esses novos fenômenos eram caracterizados, sobretudo, por protestos pacíficos – ao menos inicialmente. Entre as principais razões para os protestos, estariam a busca por mais direitos civis e questionamentos de fraude eleitoral. Nesse sentido, muitos autores consideram o livro de Gene Sharp, “*From Dictatorship to Democracy*”, no qual enfatiza a importância da legitimidade interna e a efetividade de protestos pacíficos para mudar regimes, como o “manual” desses movimentos (SUSSMAN; KRADER, 2008; MONIZ BANDEIRA, 2013; KORYBKO; 2018). Tamanha era a regularidade, similaridade e sequência desses movimentos que vários autores os teriam interpretado como uma ação integrada, quase planejada (POLESE; BEACHÁIN, 2011, p.112).

O início do século XXI presenciou esse fenômeno ganhar força nas ex-repúblicas soviéticas. Nesse aspecto, três revoluções coloridas foram bem-sucedidas e derrubaram seus respectivos governos, entre elas a Revolução das Rosas (Geórgia, 2003), a Revolução Laranja (Ucrânia, 2004) e a Revolução das Tulipas (Quirguistão, 2005). Contudo, os demais países da antiga União Soviética também sofreram com esses movimentos, ainda que tenham mantido seus respectivos governantes. A despeito da

continuidade desses fenômenos e os métodos de desobediência civil, os agentes envolvidos em tais movimentos pareciam ser os mesmos. Entre esses agentes, estariam a *National Endowment for Democracy* (NED) e outras organizações não-governamentais (ONG), tais como a *Freedom House*, *The Open Society* etc.. Contudo, a origem do financiamento dessas ONGs levantaria suspeitas de envolvimento de outros países, principalmente os Estados Unidos.

Essa suspeita se faria crível à medida que, no pós-Guerra Fria, presenciou-se uma ênfase da política estadunidense de promoção democrática, sobretudo o aumento da utilização da ajuda externa (CAROTHERS, 2000, p.184). Tendo em vista a centralidade da promoção da democracia na política externa estadunidense, os agentes envolvidos nos movimentos democráticos e a origem do financiamento, muitos autores questionaram a participação direta ou indireta dos Estados Unidos em tais movimentos. Dada a excitação pós-Guerra Fria, não parecia haver questionamentos acerca da possibilidade de fomento da democracia via ajuda externa. Todavia, essa possibilidade sempre foi questionável. A medida em que os exemplos falhos de promoção democrática se apresentaram, seja pela regressão de alguns países a regimes considerados não democráticos (Afeganistão), seja pela eleição de governos desalinhados com os interesses estadunidenses (Egito, 2012), mais relativa a efetividade de tal política se mostrou.

Do ponto de vista energético, a década de 1990 marcou o entusiasmo acerca das potencialidades da Bacia do Mar Cáspio. Nesse sentido, caso se confirmasse tal projeção, a energia produzida nessa região poderia diminuir a dependência dos Estados Unidos do petróleo advindo do Golfo Pérsico (MONIZ BANDEIRA, 2013, p.65). Esse fator era especialmente importante uma vez que outras estimativas apontavam para um aumento considerável do consumo de petróleo pelos Estados Unidos nas próximas décadas, somado a diminuição interna de sua produção (KLARE, 2004, p.14). As reservas do Mar Cáspio seriam ainda mais importantes, pois não só o consumo estadunidense aumentaria, mas o mundial. Em termos gerais, o Departamento de Energia dos Estados Unidos estimava que o consumo mundial iria aumentar cerca de 50% entre 1993 e 2015 (BRZEZINSKI, 1997, p.125). Conseqüentemente, o antigo território soviético ganha centralidade não apenas do ponto de vista ideológico ou geopolítico, mas energético.

O objetivo principal desse estudo é analisar a geoestratégia dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria, salientando as continuidades na política externa e de segurança, assim como identificar a relação entre a ajuda externa para democracia com a questão

energética. Ademais, o presente trabalho buscará responder questões tais como: quais foram os objetivos geopolíticos buscados pelos Estados Unidos no pós-Guerra Fria? Qual é o nível de prioridade que os chamados valores universais exercem na geoestratégia estadunidense? Qual é a centralidade da garantia de fontes energéticas para sua política externa? Qual é a relação entre geopolítica, energia e democracia para os Estados Unidos? De que forma a ajuda externa é um instrumento efetivo de avanço dos interesses nacionais estadunidenses? Para alcançar tal objetivo, um levantamento acerca da visão de importantes estrategistas sobre o tema será feito, além de uma análise das *National Security Strategies* e, como forma de reforçar o argumento, um estudo de caso referente às ex-repúblicas soviéticas, sobretudo a Ucrânia e a Geórgia.

O presente trabalho parte da hipótese que os Estados Unidos, na era pós-Guerra Fria, apresentou uma continuidade na sua geoestratégia, buscando avançar seus interesses geopolíticos e energéticos, e que a política de ajuda externa configurou um de seus principais instrumentos. Como arcabouço teórico para tal análise, irá se utilizar a visão realista das relações internacionais. Ao focar sua análise nos Estados e nas suas disputas de poder, essa visão teórica permite entender os motivos da expansão estadunidense – isto é, a busca da manutenção de sua vantagem relativa de poder. Nesse sentido, partir-se-á da teoria do Poder Global de José Luís Fiori acerca do sistema internacional e do comportamento dos Estados. De forma geral, tal teoria entende que os Estados sempre almejam expandir seu poder relativo e que o mesmo é sempre posição em disputa (FIORI, 2004). Outro ponto teórico basilar deste trabalho é o conceito de geoeconomia definido por Blackwill e Harris (2016). Para os autores, a geoeconomia é entendida como a utilização de instrumentos econômicos para fins geopolíticos. Dessa forma, a ajuda externa será compreendida como um mecanismo econômico que visa ganhos geoestratégicos, tendo a questão democrática um valor secundário.

De forma estrutural, esse estudo está dividido em três capítulos, para além dessa introdução e de uma conclusão. O primeiro capítulo tem por objetivo apresentar a interpretação de alguns autores, tais como Kissinger, Brzezinski, Mearsheimer e Ikenberry, acerca do caráter da hegemonia estadunidense, além de uma análise da política externa dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria. Para tal, irá se utilizar uma análise qualitativa que busca exaltar a produção acadêmica desses intérpretes, favorecendo, assim, a utilização de livros e artigos dos mesmos. Dessa forma, o capítulo I apresentará uma seção para cada um dos autores destacados acima, além de uma introdução. Por sua

vez, o segundo capítulo tem por finalidade apresentar a geoestratégia oficial das distintas administrações estadunidenses do período do pós-Guerra Fria, incluindo o governo George H. W. Bush. Mais além, o recorte temporal será feito até a administração Obama tendo em vista a proximidade histórica da administração Trump e a possível ruptura de seu governo com a ordem do pós-Guerra Fria. Portanto, o capítulo contará com quatro seções, uma para cada administração, buscando apresentar a matriz geoestratégica de cada governo, para além de uma introdução. Para alcançar esse objetivo, utilizar-se-á uma análise qualitativa das estratégias de segurança nacional (NSS) de cada administração, buscando evidenciar continuidades e rupturas entre os governos. Ademais, para cada administração será destacada, em subseções, a estratégia democrática e energética tendo em vista que são dois dos balizadores que esse trabalho busca analisar.

O terceiro capítulo buscará sugerir relações entre geopolítica, energia e a política de ajuda externa. Com esse intuito, o capítulo está estruturado em três seções, a saber. A primeira seção abordará o aspecto geopolítico do antigo território soviético, em uma tentativa de identificar como, há pelo menos um século, a área da extinta União Soviética já é vista como a principal área estratégica do mundo. Dessa forma, utilizar-se-á uma análise qualitativa fazendo-se uso de livros e artigos a respeito de tal tema. A seguir, a segunda seção do capítulo buscará discorrer sobre a questão energética estadunidense. Nesse aspecto, o objetivo é mostrar como a dependência de importação de petróleo dos Estados Unidos influencia na sua política externa. Mais além, irá se apresentar a estratégia dos Estados Unidos para atacar tal problema, principalmente a diversificação de fontes e o papel da Bacia do Mar Cáspio nessa tentativa. Para tal, far-se-á o uso conjunto de uma análise qualitativa, utilizando-se livros, artigos e documentos oficiais, e quantitativa a partir de dados da *United States Energy Information Administration* (USEIA). Por fim, a última seção abordará a questão da ajuda externa. Nesse sentido, o objetivo é mostrar como o uso desse instrumento aumentou no pós-Guerra Fria, além de apresentar sua evolução em relação às ex-repúblicas soviéticas e, quando possível, setorialmente. A escolha, assim como na seção anterior, é pelo uso de uma análise qualitativa, empregando artigos, livros e documentos oficiais, e quantitativa a partir de dados da *United States Agency for International Development* (USAID) e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Por fim, a conclusão buscará resumir e ligar as ilações de cada capítulo com o intuito de esquematizar e apresentar uma argumentação final sólida, além de validar ou não a hipótese inicial desse estudo.

## CAPÍTULO I – A GEOESTRATÉGIA ESTADUNIDENSE DO PÓS-GUERRA FRIA E SEUS INTÉRPRETES

O presente capítulo tem por objetivo apresentar a interpretação de quatro dos mais importantes pensadores da geoestratégia dos Estados Unidos. O primeiro deles, Henry Kissinger, foi escolhido devido à sua centralidade acadêmica e sua importância pública ao longo da história. Mais além, dois dos seus principais livros foram escritos no pós-Guerra Fria e abordam o tema, sendo eles: *Diplomacy*, de 1994, e *World Order*, de 2014. O segundo autor, Zbigniew Brzezinski, assim como Kissinger, foi escolhido por sua contribuição literária e pela sua passagem pelo setor público. Duas de suas principais obras serão centrais para discorrer sobre o tema, tendo as mesmas o intervalo de onze anos, a saber: *Game Plan*, de 1986, e *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives*, de 1997. O terceiro autor escolhido foi John Mearsheimer no qual, diferentemente de Kissinger e Brzezinski, não possui experiência pública em nenhuma das administrações. Portanto, sua centralidade está completamente ligada à sua produção acadêmica, sendo um dos mais importantes teóricos das relações internacionais dos últimos vinte anos. Como norteadores de sua análise teórica, podemos destacar: *The Tragedy of the Great Power Politics*, de 2001, e *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Relations*, de 2018. Por fim, John Ikenberry será o último autor a ser analisado, tendo como base dois livros principais: *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, de 2001 e *Liberal Leviathan: the Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order*, de 2011. Ikenberry participou da esfera pública, ainda que em cargos menos relevantes do que Brzezinski e Kissinger, porém sua principal credencial é sua produção acadêmica vinculada a Universidade de Princeton.

Esse capítulo foi pensado contendo quatro seções, uma para cada autor, além dessa introdução e de uma conclusão. Na primeira seção será abordado o pensamento de Kissinger sobre os rumos da política externa estadunidense no pós-Guerra Fria. De forma resumida, Kissinger faz uma análise histórica das mudanças na política externa dos Estados Unidos, para além de destacar o papel que o idealismo – ou valores americanos – desempenha na mesma. Na sequência, a segunda seção abordará a reflexão de Brzezinski sobre o poder relativo estadunidense no pós-Guerra Fria. De forma esquemática, buscar-se-á mostrar como Brzezinski relaciona o poder imperial

estadunidense com sua retórica universalista, além de evidenciar as estratégias que o autor observa para desestabilização de adversários em busca da manutenção hegemônica estadunidense. A terceira seção apresentará as reflexões de Mearsheimer, a começar pela estratégia escolhida pelos Estados Unidos no pós-Guerra Fria, na qual o autor chamou de hegemonia liberal. Ao longo da seção, é feita uma tentativa de relacionar as críticas de Mearsheimer a essa estratégia. De forma concisa, o autor a julga imperial, derivada do nacionalismo estadunidense e condenada a falhar. A quarta seção abordará a teoria de Ikenberry por trás da ordem internacional e o papel das instituições. Nesse sentido, buscar-se-á apresentar a relação entre interesse nacional e instituições internacionais, sobretudo no que tange ao papel dos Estados Unidos.

## **I.1 – HENRY KISSINGER**

Henry Kissinger é um dos mais conhecidos e mais relevantes geoestrategistas estadunidenses, ainda que seja alemão de nascimento. Kissinger serviu como Conselheiro de Segurança Nacional de 1969 a 1975 e como Secretário de Estado entre 1973 e 1977, ambos os cargos englobando as administrações Nixon (1969-1974) e Ford (1974-1977). De forma geral, Kissinger pode ser considerado o principal geoestrategista por trás do Partido Republicano. Kissinger passou a dedicar-se a esfera privada desde que terminou sua passagem pública no governo Ford, não diminuindo, todavia, sua influência e relevância no pensamento estratégico estadunidense. Como destaca Schwartz (2011, p.121-122):

*Although officially out of public office since 1977, Kissinger remained an extraordinarily influential private figure—publishing his memoirs, writing newspaper and magazine columns, running a multi-million dollar consulting firm, appearing frequently on television, and advising ambitious politicians of all ideological shadings on international politics.*

O final da Guerra Fria trouxe consigo, aos olhos de Kissinger, a volta do idealismo como estratégia norteadora da política externa estadunidense. Nas suas palavras: “*By the beginning of the last decade of the twentieth century, Wilsonianism seemed triumphant*” (KISSINGER, 1994, p.804). A despeito de outros momentos históricos também terem apresentado uma tendência ao idealismo, como, por exemplo, no pós-Primeira e Segunda

Guerra Mundial, “*The end of the Cold War produced an even greater temptation to recast the international environment in America’s image*” (KISSINGER, 1994, p.805). Essa maior tentação seria o resultado do declínio da União Soviética e, conseqüentemente, da perda de um rival militar de mesma envergadura que, em maior ou menor grau, constringia a política externa dos Estados Unidos a um certo nível de pragmatismo.

De forma mais específica, o idealismo estadunidense faz referência ao conjunto de ideais aos quais, desde sua independência, são exaltadas como sendo, simultaneamente, genuinamente americanas e universais. De forma geral, os Estados Unidos teriam a missão de difundir tais ideais dado que os mesmos são vistos como absolutos e superiores. Existiria, porém, uma divergência quanto a melhor forma de disseminá-los. Ao discorrer sobre o idealismo na política externa estadunidense, diz Kissinger (1994, p.18):

*The singularities that America ascribed to itself throughout its history have produced two contradictory attitudes toward foreign policy. The first is that America serve its values best by perfecting democracy at home, thereby acting as a beacon for the rest of mankind; the second, that America’s values impose on it an obligation to crusade for them around the world. [...] Both schools of thought [...] envision as normal a global international order based on democracy, free commerce, and international law. [...] the two approaches, the isolationist and the missionary, so contradictory on the surface, reflected a common underlying faith: that the United States possessed the world’s best system of government, and that the rest of mankind could attain peace and prosperity by abandoning traditional diplomacy and adopting America’s reverence for international law and democracy.*

A influência desse componente idealístico na política externa estadunidense faz com que a mesma seja, por vezes, classificada como ambígua e/ou contraditória. Como ressalta Kissinger (2014, p.15): “A atitude dos Estados Unidos tem alternado entre a defesa do sistema vestfaliano e o ataque dos seus pressupostos – a balança de poder e a não interferência nos assuntos domésticos [...]”. Isso, porque na visão idealista estadunidense, os conflitos cessariam uma vez que os povos pudessem determinar seu próprio governo, não no equilíbrio de poder entre as potências. Sendo assim, a paz seria obtida por meio da disseminação dos princípios democráticos. Ademais, “[...] a convicção de que os princípios americanos são universais introduziu um elemento de desafio ao sistema internacional porque implica o fato de que governos que não os pratiquem não seriam plenamente legítimos” (KISSINGER, 2014, p.237-238).

Já no início de sua existência como país soberano, os pais fundadores aconselhavam que os Estados Unidos deveriam estar livres de alianças para garantir a perseguição de seu interesse nacional. Ao comentar a aliança com a França, que contribuiu para a independência dos Estados Unidos, e o posterior desmanche da mesma, diz Kissinger (2014, p.241): “O país se uniu a alianças não para proteger um conceito de ordem internacional, mas simplesmente para atender interesses nacionais estritamente definidos”. Algumas décadas depois, em 1823, os Estados Unidos estabeleceram a Doutrina Monroe com o argumento de garantir a defesa do continente americano do imperialismo europeu. Entretanto, destaca Kissinger (2014, p.242) que “Quando os Estados Unidos praticavam o que fora dele se chamava de imperialismo, os americanos davam-lhe outro nome: “a realização de nosso destino manifesto de expandir o continente que nos foi concedido pela Providência [...]”.

Kissinger, ao analisar a administração de Theodore Roosevelt (1901-1909), a caracterizou como contendo “O primeiro presidente a se ocupar sistematicamente com as implicações do papel mundial desempenhado pelos Estados Unidos [...]” (KISSINGER, 2014, p.248). Sob seus olhos, o presidente era visto como “[...] Determinado, ferozmente ambicioso, homem de boa formação e muitas leituras, um cosmopolita brilhante [...]” (Ibidem). Na sua administração foi proclamado o Corolário Roosevelt, adicionando à Doutrina Monroe o “direito de agir de modo preventivo nos assuntos domésticos de outras nações do continente”. “Como no caso da Doutrina Monroe original, nenhum país latino-americano foi consultado” (KISSINGER, 2014, p.252). Roosevelt sabia que, se um país não estivesse disposto a defender seus interesses, não poderia esperar que esses fossem alcançados pela ação de um terceiro. Sendo assim, na visão de Roosevelt, a política externa seria “[...] a arte de adaptar a política americana ao equilíbrio de poder global, de modo discreto e resoluto, fazendo com que os acontecimentos se inclinassem na direção do interesse nacional” (KISSINGER, 2014, p.251).

Roosevelt também cria que a ordem mundial seria decidida pelas ambições antagônicas das grandes potências. Dessa forma, “Os valores humanos teriam mais chances de ser preservados pelo sucesso geopolítico dos países liberais ao buscarem realizar seus interesses e manter a credibilidade de suas ameaças” (KISSINGER, 2014, p.255-256). A retórica de Roosevelt sobre os valores humanos e o “direito” estadunidense de interferência nos países do continente americano para garantir “estabilidade, ordem e prosperidade” mostram como os princípios estabelecidos na Paz de Vestfália, isto é, a

soberania e a balança de poder, não valeriam no continente americano<sup>1</sup>. Mais além, o autor destaca que, historicamente, os impérios foram as tradicionais formas de governo. Nas palavras de Kissinger (1994, p.21) “*Empires have no interest in operating within an international system; they aspire to be the international system. Empires have no need for a balance of power. That is how the United States has conducted its foreign policy in the Americas [...]*”.

Como exposto, a retórica idealista e o interesse nacional estadunidense sempre andaram lado a lado mudando, apenas, o escopo de atuação e o quanto se deixa mais ou menos clara essa relação. A participação dos Estados Unidos na Primeira Guerra Mundial fora justificada pela existência de um conflito entre países democráticos e países não democráticos. Segundo o idealismo de Wilson, presidente norte-americano durante a guerra, “Os conflitos eram causados pelas maquinações das autocracias, não por alguma contradição inerente a diferentes interesses ou aspirações nacionais. [...] A democracia não era apenas a melhor forma de governo; era também a única garantia de uma paz permanente” (KISSINGER, 2014, p.260-261). Contudo, deixa-se de lado que os Estados Unidos estavam lucrando ao comercializar suprimentos alimentícios e bélicos com a Grã-Bretanha e a França. Uma vez que a Alemanha Imperial começou a bombardear os navios estadunidense com submarinos, seus interesses econômicos foram severamente afetados (MONIZ BANDEIRA, 2019).

A entrada dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial também fora justificada por elementos morais, tais como o combate a tirania da Alemanha nazista, a Itália fascista e o Japão imperial. Ao assinar a Carta do Atlântico em 1941, Grã-Bretanha e Estados Unidos se comprometiam a vários pontos de caráter moral, tais como o direito dos povos de escolherem sua forma de governo, o fim das anexações territoriais contra a vontade da população local, liberdade do medo e da necessidade etc. (KISSINGER, 2014, p.271). Todavia, perde-se de vista os ganhos dos Estados Unidos ao entrarem na guerra ao lado dos Aliados. Entre esses ganhos, “O compromisso mais importante dos ingleses era a eliminação, ao final o conflito, das preferências imperiais e do bloco da libra, criado em 1931” (TORRES, 2018, p.278-279). Poucos anos depois, “No acordo de Acordo de

---

<sup>1</sup> Segundo Kissinger (1994, p.21): “*In fact, balance-of-power systems have existed only rarely in human history. The Western Hemisphere has never known one [...]*”

Bretton Woods (BW), firmado em 1944, apenas o dólar foi mencionado como moeda alternativa ao ouro como reserva do novo sistema” (TORRES, 2018, p.279).

Na Guerra Fria não foi diferente. A principal justificativa utilizada pelos Estados Unidos foi o combate à opressão trazida pelo regime soviético. “[...] os Estados Unidos assumiram a liderança de um esforço global para conter o expansionismo soviético – porém como um empreendimento prioritariamente moral, não geopolítico” (KISSINGER, 2014, p.288). A despeito da retórica de Truman, a estratégia da Contenção, desenhada para conter o expansionismo soviético, fora formulada por George Kennan, um realista, em seu Longo Telegrama de 1946. “[...] a contenção veio a ser tida como equivalente à construção de alianças militares em torno da periferia soviética [...]” (KISSINGER, 2014, p.287). A respeito dessa ambivalência, ressalta Kissinger (1994, p.813) “[...] *Americans have never felt been comfortable acknowledging openly their own selfish interests. Whether fighting world wars or local conflicts, American leaders always claimed to be struggling in the name of principle, not interest*”.

Segundo Kissinger, “ordem mundial” é entendida como sendo “[...] o conceito sustentado por uma região ou civilização a respeito da natureza dos arranjos considerados justos e da distribuição de poder considerada aplicável ao mundo inteiro” (KISSINGER, 2014, p.26). Por sua vez, “uma ordem internacional é a aplicação prática desses conceitos a uma parte substancial do globo – grande o bastante para afetar a balança global de poder” (Ibidem). Assim como acreditava Theodore Roosevelt, tendo os Estados Unidos ganhado a Segunda Guerra Mundial e saído vencedor da Guerra Fria, a ordem mundial vigente tem características ocidentais e, sobretudo, estadunidenses. Em outras palavras, “Nenhum país desempenhou papel tão decisivo na formação da ordem mundial contemporânea como os Estados Unidos [...]” (KISSINGER, 2014, p.236). Ademais, ressalta Kissinger (1994, p.806) que “*Every “world order” expresses an aspiration to permanence; the very term has a ring of eternity about it*”. A ordem mundial atual corresponde com a ordem construída no pós-Segunda Guerra Mundial e ainda detém as instituições de seu tempo, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Ainda que a retórica tente vender a neutralidade de tais instituições, essas foram criadas em um contexto de assimetria de poder a favor dos Estados Unidos e, conseqüentemente, garantem poderes superiores ao mesmo.

Observa-se, portanto, nessa ordem estabelecida desde a década de 1940, uma busca pela secularização ou neutralização de seu caráter efetivamente relacionado ao interesse estadunidense. Dessa forma, ao revestir a ordem mundial com o tradicional idealismo que marca sua política externa, a grande potência desse novo paradigma vende-a, assim, como efetivamente “universal”. No pós-Guerra Fria, alguns exemplos podem ser dados: a tentativa de estabelecer o “livre comércio” e a livre mobilidade de capitais como benéficos para todos os países; e a pressão para a implementação da “democracia” em todos os países, mesmo os quais detêm formações históricas, sociais e religiosas completamente diferentes dos Estados Unidos. Ainda que saudadas como ideias superiores e universais, não é difícil visualizar os ganhos para os Estados Unidos na implementação de tais medidas. A busca por “livre comércio” buscaria garantir mercados para as exportações estadunidenses, enquanto a desregulamentação financeira favoreceria a assimetria de poder monetário a favor do dólar (TORRES, 2019). As pressões pela democracia acontecem, principalmente e em maior força, em países com governos não alinhados com Washington. Nesse aspecto, não há melhor exemplo do que a convivência com a monarquia saudita por parte dos Estados Unidos.

Uma década após o fim da Guerra Fria, nas palavras de Kissinger (2001, p.9): “*At the dawn of the new millennium, the United States is enjoying a pre-eminence unrivaled by even the greatest empires of the past. [...] America exercises an unparalleled ascendancy around the globe*”. Para Kissinger, a vitória na Guerra Fria trouxe um sentimento de presunção ou de satisfação com o status quo. Nesse sentido, o autor crê que os Estados Unidos falharam em dar uma resposta à altura das demandas surgidas na década de 1990. A consequência dessa presunção seria a geração de duas sensações que, apesar de distintas, refletiriam o “mito do destino estadunidense”. De um lado, “[...] *many see the United States as the ultimate arbitrator of domestic evolutions all over the world. They act as if America has the appropriate democratic solution for every other society regardless of cultural and historical differences*” (KISSINGER, 2001, p.10). Por sua vez, de outro lado, “[...] *they believe, based on this interpretation of history, that the solution to the world's ills is American hegemony - the imposition of American solutions on the world's trouble spots by the unabashed affirmation of its pre-eminence*” (Ibidem). Sendo assim, destaca Kissinger (2001, p.10): “*Such controversy on foreign policy as takes place is divided between an attitude of missionary rectitude on one side and a sense that the accumulation of power is self-implementing on the other*”. Ambas as interpretações

buscam universalizar o papel dominante estadunidense, seja pelo seu poder de engenharia social, seja pelas suas armas.

## I.2 – ZBIGNIEW BRZEZINSKI

Zbigniew Brzezinski (1928-2017) foi um cientista político polaco-americano que, além de um intelectual respeitado, teve participação nos círculos de poder antes e depois de sua participação no Governo Carter (1977-1981) como Conselheiro de Segurança Nacional (PECEQUILO, 2017). Anteriormente, foi assessor informal da campanha de Kennedy em 1960 e trabalhou na campanha de Lyndon Johnson em 1964 (HOEVELER, 2016). *A posteriori*, foi um dos principais estrategistas e conselheiros de Barack Obama (ENGDAHL, 2009). Brzezinski, assim como Kissinger, era um realista e buscava aconselhar sobre as questões estratégicas que permitiriam aos Estados Unidos manterem sua predominância mundial. Em termos gerais, pode-se dizer que Brzezinski era a contraparte de Kissinger no Partido Democrata. Ademais, Brzezinski é considerado o herdeiro dos geopolíticos clássicos, tais como Mackinder e Spykman (FETTWEIS, 2003; MELLO, 1999).

O fim da Guerra Fria teria marcado a transição da bipolaridade para a unipolaridade do sistema internacional. Nas palavras de Brzezinski (1997, p.10) “*The collapse of its rival left the United States in a unique position. It became simultaneously the first and only truly global power*”. Entretanto, Brzezinski acreditava que essa posição única não se manteria por tanto tempo já que “*In the long run, global politics are bound to become increasingly uncongenial to the concentration of hegemonic power in the hands of a single state*” (BRZEZINSKI, 1997, p.209). Dessa forma, o autor crê que os Estados Unidos não seriam apenas o primeiro e único poder global, mas o último. A primazia estadunidense seria composta por várias dimensões que, somadas, fariam da mesma hegemônica. Segundo Brzezinski (1997, p.24, grifo do autor):

*In brief, America stands supreme in the four decisive domains of global power. Militarily, it has an unmatched global reach; economically, it remains the main locomotive of global growth, even if challenged in some aspects by Japan and Germany (neither of which enjoys the other attributes of global might); technologically, it retains the overall lead in the cutting-edge areas of innovation; and culturally, despite some crassness, it enjoys an appeal that is unrivaled, especially among the world's youth—all of which gives the United States a*

*political clout that no other state comes close to matching. It is the combination of all four that makes America the only comprehensive global superpower.*

Anteriormente, quando analisou a Guerra Fria, Brzezinski tinha destacado que “O confronto soviético-americano não abrange somente duas nações. É entre dois impérios” (BRZEZINSKI, 1987, p.24). Nesse aspecto, Brzezinski entendia império como sendo “[...] um sistema hierárquico de relacionamentos políticos, irradiando-se de um centro” (Ibidem). O império estadunidense teria se formado, primeiramente, nas suas áreas adjacentes. Nas palavras do autor: “Inicialmente, o expansionismo americano apresentou algumas semelhanças notáveis com a experiência russa. Isso foi particularmente verdadeiro em relação à conquista americana, durante o século dezenove, dos territórios pertencentes ao México” (BRZEZINSKI, 1987, p.30). Posteriormente, o expansionismo estadunidense se deu de forma marítima, sobretudo nas ilhas próximas do Caribe e do Havaí, além das Filipinas.

Após a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos sentiram que sua segurança nacional e regional justificava a intervenção nos assuntos internos da Guatemala (1954), de Cuba (1961), da República Dominicana (1965), de Granada (1983) e, atualmente, da Nicarágua. Existem fortes precedentes para tais ações, que remontam a mais de um século (BRZEZINSKI, 1987, p.87-88).

Como ressalta Brzezinski (1987, p.87), “Existem grandes semelhanças entre a preponderância americana na América Central e o domínio soviético na Europa Oriental”. Entretanto, o domínio estadunidense não ficou circunscrito as suas áreas adjacentes, nem contou com o mesmo “imperialismo descarado”, para usar a terminologia de Brzezinski, na sua contínua expansão. Para o autor, o império americano só se desenvolveu plenamente após a Segunda Guerra Mundial. Sendo assim, a Guerra Fria poderia ser vista como um catalisador do domínio imperial estadunidense. Diz Brzezinski (1987, p.31) “Os laços políticos e militares que serviram para codificar o império americano fortaleceram-se sobretudo no período da guerra fria”. Claramente, esses laços são especialmente evidenciados nas relações com a Europa, além do Japão e da Coreia do Sul. Apesar do controverso uso do termo “aliados”, Brzezinski deixa claro que “Ainda que os Estados Unidos tenham assumido o seu papel imperial com algum grau de relutância, e sem se considerarem como imperiais, os seus debates de política externa centralizam-se hoje em

como melhor proteger e administrar o seu domínio imperial [...]” (BRZEZINSKI, 1987, p.32).

Aos olhos de Brzezinski, o império estadunidense teria características próprias, principalmente sua descontinuidade territorial e suas relações indiretas de poder. Nas palavras do autor: “A tendência democrática da América no sentido de tomar decisões consensuais mitigou a sua dominação política, econômica e militar” (BRZEZINSKI, 1987, p.33). Uma das características dos Estados Unidos que reforçaria sua “suavidade” imperial seria o caráter multiétnico de sua população. Para Brzezinski, “[...] a multietnicidade americana produziu uma “explosão” cultural inversa, influenciando os países de onde muitos americanos se originaram” (BRZEZINSKI, 1987, p.34). Como resultado, teríamos a criação de laços informais entre as populações (originárias e imigrados), além da possível gestação de simpatias políticas que poderiam influenciar no estabelecimento de futuros laços formais. Sendo assim, “[...] as dependências da América tendem a considerar-se mais como aliados genuínos [...]” (Ibidem).

Ainda que muitas vezes negligenciado, esse poder de atração cultural é importante, sobretudo quando busca-se dar maior coesão à um império. A moralidade de um império, isto é, sua legitimidade entre os vassalos, “[...] é definida pelo modo como o poder imperial é exercido, com que grau de consenso por parte daqueles que o abrange, e para que fins” (BRZEZINSKI, 1987, p.24). Brzezinski destaca que, dado as características da população americana (preferência pelo compartilhamento de poder) e a descontinuidade de seu império, “[...] *the American global system emphasizes the technique of co-optation*” (BRZEZINSKI, 1997, p.25). Para exercer a cooptação, é necessário que sua cultura seja vista como desejável e, muitas vezes, superior. Isso, porque “*Cultural superiority, successfully asserted and quietly conceded, had the effect of reducing the need to rely on large military forces to maintain the power of the imperial center*” (BRZEZINSKI, 1997, p.21). Resumidamente, enquanto as características do povo americano favoreceriam as relações multiétnicas e multinacionais, a descontinuidade do império americano e a busca pela harmonização de suas relações imperiais hierárquicas implicaria na necessidade de estabelecimento, por parte dos Estados Unidos, de algum fator que legitimasse sua posição superior no sistema.

*It likewise relies heavily on the indirect exercise of influence on dependent foreign elites, while drawing much benefit from the appeal of its democratic principles and institutions. All of the foregoing are reinforced by the massive but intangible impact of the American*

*domination of global communications, popular entertainment, and mass culture and by the potentially very tangible clout of America's technological edge and global military reach. Cultural domination has been an underappreciated facet of American global power (BRZEZINSKI, 1997, p.25).*

Para Brzezinski, o fator que buscava legitimar a expansão imperial americana era a democracia. Ao comentar o avanço estadunidense na América Central e no Caribe, diz Brzezinski (BRZEZINSKI, 1987, p.31) “Este imperialismo escancarado era justificado, ideologicamente, com base no universalismo democrático [...]”. Mais além, o poder hegemônico estadunidense seria exercido através de um sistema global desenhado pelos Estados Unidos e que espelhava a sua experiência histórica. Sobre esse aspecto, discorre Brzezinski (1997, p.27):

*As the imitation of American ways gradually pervades the world, it creates a more congenial setting for the exercise of the indirect and seemingly consensual American hegemony. And as in the case of the domestic American system, that hegemony involves a complex structure of interlocking institutions and procedures, designed to generate consensus and obscure asymmetries in power and influence. American global supremacy is thus buttressed by an elaborate system of alliances and coalitions that literally span the globe.*

Em relação às instituições ditas internacionais, Brzezinski reforça o quanto as mesmas são controladas pelos Estados Unidos e o quanto refletem seu interesse nacional. Formalmente, diálogos seriam estabelecidos em busca de consensos internacionais como forma de validar uma governança global, “[...] *even though that power originates ultimately from a single source, namely, Washington, D.C. And that is where the power game has to be played, and played according to America's domestic rules*” (BRZEZINSKI, 1997, p.28). Quanto ao FMI e ao Banco Mundial, discorre o autor: “*The International Monetary Fund (IMF) and the World Bank can be said to represent "global" interests, and their constituency may be construed as the world. In reality, however, they are heavily American dominated [...]*” (BRZEZINSKI, 1997, p.27). Por sua vez, a OTAN “[...] *links the most productive and influential states of Europe to America, making the United States a key participant even in intra-European affairs*” (Ibidem). Como resultado, Brzezinski destaca que os ideais democráticos e a tradição política estadunidense favorecem a não percepção da hegemonia dos Estados Unidos, ainda que muitos países verbalizem contra o que chamam de “imperialismo cultural”.

*Moreover, the very multinational and exceptional character of American society has made it easier for America to universalize its hegemony without letting it appear to be a strictly national one. [...] To put it very simply, anyone can become an American, but only a Chinese can be Chinese—and that places an additional and significant barrier in the way of any essentially national global hegemon (BRZEZINSKI, 1997, p.210).*

De forma geral, democracia, governança coletiva, livre comércio, Estado de Direito e multilateralismo seriam conceitos que remontariam ao sistema doméstico estadunidense. Nas palavras de Brzezinski (1997, p.28) *“American supremacy has thus produced a new international order that not only replicates but institutionalizes abroad many of the features of the American system itself”*. Ademais, esses conceitos seriam função dos valores característicos da população dos Estados Unidos. Sobre esses valores estadunidenses e a forma como os Estados Unidos se associam com o mundo, discorre Brzezinski (1987, p.23): *“Os Estados Unidos têm um vago anseio por “um mundo de paz” e por uma democracia universal, bem como uma tendência patriótica e, sem dúvida em benefício próprio, de associar esta condição global com a manutenção da supremacia americana”*. Em outras palavras, a existência de organizações internacionais formais e o uso retórico de argumentos sobre valores universais conjugam, simultaneamente, dois objetivos dos Estados Unidos: o primeiro é a perseguição de seus interesses nacionais e a manutenção de sua hegemonia da forma menos custosa possível; o segundo é a legitimação interna do papel central que os Estados Unidos devem exercer internacionalmente.

Como dito anteriormente, Brzezinski acreditava que a unipolaridade estadunidense dificilmente se manteria por muito tempo. *“Thus, the key question for the future is “What will America bequeath to the world as the enduring legacy of its primacy?” (BRZEZINSKI, 1997, p.210)*. Para o autor, a resposta estaria na durabilidade da primazia estadunidense, assim como no quanto de energia os Estados Unidos dispenderiam para construir parcerias de poder que, no futuro, pudessem ser institucionalizadas. Tendo em vista que Brzezinski é considerado um herdeiro de Mackinder e Spykman, o mesmo acreditava que *“For America, the chief geopolitical prize is Eurasia” (BRZEZINSKI, 1997, p.30)*. A atuação estadunidense na Eurásia seria, então, chave para prolongar sua primazia e estabelecer parcerias duradouras. Diferentemente do passado, Brzezinski acreditava que o uso direto de força militar seria muito mais limitado dado, sobretudo, o advento das armas nucleares que serviriam como

dissuasores. Da mesma forma, a interdependência econômica é vista como sendo um empecilho para chantagens desse cunho. Sendo assim, “[...] *maneuver, diplomacy, coalition building, co-optation, and the very deliberate deployment of one's political assets have become the key ingredients of the successful exercise of geostrategic power on the Eurasian chessboard*” (BRZEZINSKI, 1997, p.36).

A estratégia geral estadunidense é resumida por Brzezinski (1997, p.40) da seguinte forma: “[...] *the three grand imperatives of imperial geostrategy are to prevent collusion and maintain security dependence among the vassals, to keep tributaries pliant and protected, and to keep the barbarians from coming together*”. Em relação aos vassalos, podemos identificar na manutenção da OTAN e dos acordos militares com Japão e Coreia do Sul uma das prioridades estadunidense. O segundo grupo, composto pelos tributários, faz referência aos países que os Estados Unidos considerariam importantes não por seu poderio militar, mas, principalmente, por sua influência regional ou localização estratégica. Usando a terminologia de Brzezinski, seria o que o autor chamou de *geopolitical pivots*. O conceito é mais bem explicado por Brzezinski (1997, p.41):

*Geopolitical pivots are the states whose importance is derived not from their power and motivation but rather from their sensitive location and from the consequences of their potentially vulnerable condition for the behavior of geostrategic players. Most often, geopolitical pivots are determined by their geography, which in some cases gives them a special role either in denying access to important areas or in denying resources to a significant player. In some cases, a geopolitical pivot may act as a defensive shield for a vital state or even a region. Sometimes, the very existence of a geopolitical pivot can be said to have very significant political and cultural consequences for a more active neighboring geostrategic player. The identification of the post-Cold War key Eurasian geopolitical pivots, and protecting them, is thus also a crucial aspect of America's global geostrategy.*

Brzezinski identificava como pivôs geopolíticos a Ucrânia, o Azerbaijão, a Coreia do Sul, o Irã e a Turquia. Uma das formas de atrair esses países seria via apoio político e econômico. No caso das ex-repúblicas soviéticas, diz Brzezinski (1997, p.203) “*It follows that political and economic support for the key newly independent states is an integral part of a broader strategy for Eurasia*”. De forma mais específica, “*The consolidation of a sovereign Ukraine [...] is a critically important component of such a policy, as is the fostering of a closer relationship with such strategically pivotal states as Azerbaijan and Uzbekistan [...]*” (Ibidem). De forma mais geral, a abertura dos antigos

territórios soviéticos para investimentos estadunidenses, sobretudo referente a gás e petróleo, seria do interesse dos Estados Unidos. Muito da importância do Azerbaijão se dá pela sua própria localização, na qual lhe dá acesso a bacia energética do Mar Cáspio.

O último imperativo - *to keep the barbarians from coming together* – faz referência aos países que, de alguma forma, possuíssem objetivos estratégicos que colidissem com os dos Estados Unidos de forma relevante. Nesse sentido, talvez os melhores exemplos sejam a Rússia, a China e o Irã. Rússia e China, sendo o Irã uma dúvida<sup>2</sup>, são considerados “atores geoestratégicos”, outro conceito desenvolvido por Brzezinski. Nas suas palavras: “*Active geostrategic players are the states that have the capacity and the national will to exercise power or influence beyond their borders in order to alter—to a degree that affects America's interests—the existing geopolitical state of affairs*” (BRZEZINSKI, 1997, p.40). Os países contidos nesse conceito seriam França, Alemanha, Rússia, China e Índia, sendo França e Alemanha vassalos, Rússia e China “bárbaros” e a Índia, ao que indica, tendo possíveis objetivos comuns com os dos Estados Unidos. Uma das formas de manter os rivais afastados seria desviar sua atenção da política externa para a política interna ou fomentar algum conflito em suas bordas. Nesse sentido, a experiência anterior da União Soviética e seus inúmeros diferentes povos constituiu uma importante fonte empírica.

Em 1986, ao discorrer sobre o conflito soviético-estadunidense, Brzezinski aborda as duas questões. Primeiramente, em relação a existência de um “vizinho problemático”, destaca o papel da Polônia como dificultador de uma coesão socialista e o papel dos Estados Unidos no fomento da resistência polonesa. Ao falar da imprensa secreta que existia na Polônia, diz Brzezinski (1987, p.100) “[...] esta situação é reforçada pelas emissões da Rádio Europa Livre, que a América mantém, e que quebrou a possibilidade dos comunistas disporem de monopólio sobre os meios de comunicação”. De forma ainda mais explícita, reforça Brzezinski (1987, p.104): “[...] os Estados Unidos concentraram os seus esforços na Europa Oriental numa estratégia de intromissão indireta, criada para vir a enfraquecer o controle efetivo dos soviéticos”. Vale lembrar que grande parte da Europa Oriental fazia parte do Pacto de Varsóvia – o equivalente socialista da OTAN – ainda que não fizesse parte da União Soviética. Entre os países vizinhos da União

---

<sup>2</sup> Ao considerar Turquia e Irã pivôs geopolíticos, faz a ressalva Brzezinski (1997, p.41) “[...] *though both Turkey and Iran are to some extent—within their more limited capabilities— also geostrategically active*”.

Soviética e contidos nesse pacto estavam Polônia, Tchecoslováquia, Hungria, Romênia, Bulgária e a antiga República Democrática Alemã (RDA). Ao discorrer sobre os imperativos geoestratégicos dos Estados Unidos no confronto com os soviéticos, ressalta Brzezinski (1987, p.213): “[...] apoiar as pressões internas nos Estados da Europa Oriental sob domínio dos soviéticos [...]”.

Em relação ao desvio da política externa para a política interna, Brzezinski destaca o que fora estabelecido na Doutrina Carter quando o mesmo era Conselheiro de Segurança Nacional (CSN). Entre as medidas dessa doutrina, destaca: “[...] ajudar a estimular uma consciência política mais clara entre os muçulmanos soviéticos, para dissuadir novas anexações soviéticas de povos islâmicos” (BRZEZINSKI, 1987, p.239). Isso, porque “Talvez o melhor dissuasor de uma contínua investida soviética para o sul esteja dentro da própria União Soviética – e isso representa uma oportunidade que, até agora, os Estados Unidos têm deixado de explorar” (BRZEZINSKI, 1987, p.243). O melhor meio para estimular os nacionalismos contidos na União Soviética seria via rádio. Dentre os principais potenciais alvos desse estímulo estadunidense, estariam os ucranianos, os países bálticos e os muçulmanos da Ásia Central.

Face à aspiração sufocada das nações da Europa Oriental e às contradições nacionais internas da atual vida moderna, o império da Grã-Rússia oferece o trampolim para se procurar atingir duas metas essenciais e independentes. A primeira é enfraquecer a capacidade ofensiva do Kremlin, aumentando-lhe as preocupações internas. A segunda é promover a pluralização do bloco soviético e, eventualmente, da própria União Soviética, encorajando cautelosamente a autodeterminação nacional (BRZEZINSKI, 1987, p.248).

Sendo assim, é possível parafrasear os três imperativos geoestratégicos que Brzezinski identificou na manutenção da primazia estadunidense, demonstrando-os de forma mais clara e direta. Manter os países “aliados” que podem questionar a hegemonia estadunidense reféns do aparato militar estadunidense (seja diretamente como Japão ou Coreia ou via uma organização internacional como a OTAN); cooptar para a área de influência estadunidense os países estratégicos e garantir sua segurança; e, por fim, evitar que países que podem questionar a hegemonia estadunidense se aliem, estimulando possíveis conflitos com países vizinhos e/ou fomentando nacionalismo internos para desviar o foco internacional para prioridades nacionais. Em 2012, Brzezinski crê que houve uma dispersão de poder oriunda da crise financeira de 2009 e das guerras no Iraque e Afeganistão. Mais além, visualiza um enfraquecimento do projeto europeu, a

continuação da marginalização de Turquia e Rússia e a ascensão chinesa. Sendo assim, ressalta Brzezinski (2012, p.12) *“Its rise signals both the end of the West’s singular preeminence and the concomitant shift eastward of the global center of gravity”*. Dada a perda de influência estadunidense, quais seriam os países que estariam mais ameaçados? Segundo Brzezinski, os países em questão seriam: Geórgia, “Taiwan”, Coreia do Sul, Bielorrússia, Ucrânia, Afeganistão, Paquistão e o conjunto Israel e grande Oriente Médio.

Para agir estrategicamente, os Estados Unidos deveriam buscar objetivos de curto e médio/longo prazo. No curto prazo, os Estados Unidos deveriam solucionar o conflito no Afeganistão, não permitir a posse de armas nucleares por parte do Irã e construir uma resolução para o conflito Israel-Palestina. Esses são os desafios de curto prazo dado que *“These three interrelated issues are the most urgent items on America’s current geopolitical agenda because of the immediacy of their potential impact”* (BRZEZINSKI, 2012, p.108). Por sua vez, os objetivos de médio/longo prazo seriam função da mudança de poder do Ocidente para o Oriente. A visão estratégica de longo prazo defendida por Brzezinski, tendo em vista que o autor não acredita que um só país consiga governar a totalidade da Eurásia, consiste em construir um Ocidente mais dinâmico e abrangente, atraindo Turquia e Rússia<sup>3</sup> e balancear as rivalidades asiáticas. Em relação à Ásia, Brzezinski defende uma cooperação dos Estados Unidos com a China, além de uma reconciliação entre a mesma e o Japão, e uma maior aproximação entre China, Índia e Indonésia (BRZEZINSKI, 2012, p. 113-114). Mais além, para a estabilidade da região, Brzezinski chama atenção para dois triângulos centrados na China: um abrangendo China-Índia-Paquistão e o outro contendo China-Japão-Coreia do Sul. Dessa forma, a estabilidade asiática dependeria de como os Estados Unidos vão lidar com esses triângulos, buscando sempre balancear os poderes e evitando, a todo custo, um envolvimento direto estadunidense na região (BRZEZINSKI, 2012, p.141).

### **I.3 – JOHN MEARSHEIMER**

Mearsheimer começa sua análise identificando que, com o fim da Guerra Fria, *“[...] the Clinton administration embraced liberal hegemony from the start, and the policy*

---

<sup>3</sup> *“This complex undertaking will call for a sustained effort over the next several decades to connect, in transformative ways, through institutions like the EU and NATO, both Russia and Turkey with a West that already embraces both the EU and the United States”* (BRZEZINSKI, 2012, p.113).

*remained firmly intact through the Bush and Obama administrations*” (MEARSHEIMER, 2018, p.149). De forma geral, essa estratégia buscava difundir e, de certa forma, impor os valores liberais estadunidense. Nas palavras do autor: *“Liberal hegemony is an ambitious strategy in which a state aims to turn as many countries as possible into liberal democracies like itself while also promoting an open international economy and building international institutions”* (MEARSHEIMER, 2018, p.1). A hegemonia liberal refletia a percepção ocidental de que, no pós-Guerra Fria, existiria um mundo no qual *“[...] there is little chance that the major powers will engage each other in security competition, much less war, which has become an obsolescent enterprise”* (MEARSHEIMER, 2001, p.1).

Para Mearsheimer, raramente um país teria a possibilidade de seguir esse plano. Na existência de uma outra grande potência no sistema internacional, ter-se-ia que seguir os ditames realistas para garantir sua sobrevivência no mesmo. Sendo assim, *“The collapse of the Soviet Union in 1991 left it in an ideal position to pursue liberal hegemony. The American foreign policy establishment embraced that ambitious policy with little hesitation [...]”* (MEARSHEIMER, 2018, p.4). O caráter expansivo desse estratagema se daria, pois *“Liberalism’s stark individualism is what makes it a universal ideology [...]”* (MEARSHEIMER, 2018, p.120). Dessa forma, *“A powerful liberal democracy that finds itself in unipolarity will reflexively pursue liberal hegemony, at least initially, because remaking the world in its own image is baked into its DNA and the costs will appear manageable”* (MEARSHEIMER, 2018, p.135-136).

A centralidade dos direitos humanos na política externa estadunidense, sobretudo a partir da administração Carter (1977-1981), justificaria seu alcance global, enquanto buscava legitimar sua própria atuação. *“Liberal states have a crusader mentality hardwired into them that is hard to restrain”* (MEARSHEIMER, 2018, p.2). Essa estratégia havia sido chamada anteriormente por Mearsheimer de *global dominance* ou *global hegemony*, ambos os termos dando a real conotação do escopo de atuação estadunidense. A despeito que a mesma possa ser vista por alguns como “bem-intencionada”, *“This grand strategy is “imperial” at its core [...]”* (MEARSHEIMER, 2011, p.19). O imperialismo estaria no fato de que *“[...] its proponents believe that the United States has the right as well as the responsibility to interfere in the politics of other countries”* (Ibidem).

*A liberal state, of course, does significant domestic social engineering to protect and promote the rights of its citizens. But because those rights are universal, that same state feels a genuine sense of responsibility to intervene, perhaps even militarily, on behalf of people in other countries if it sees their rights violated. [...] That task will obviously involve regime change, sometimes by military force, as well as heavy-duty social engineering to transform the target state. When you consider that the ultimate aim is to spread liberalism all around the world, it becomes clear that a liberal foreign policy is extremely ambitious and highly interventionist (MEARSHEIMER, 2018, p.120).*

Essa interpretação é problemática na medida que colide com conceitos estabelecidos desde a Paz de Vestfália de 1648, sobretudo o de soberania. Na perseguição da hegemonia liberal, haveria, contudo, um desentendimento sobre a melhor forma de alcançá-la. De um lado se encontraria o que Mearsheimer chamou de *liberal imperialists*, grupo esse composto pela administração Clinton e Obama. Do outro lado estariam os *neoconservatives*, grupo composto, principalmente, pela administração George W. Bush. Os neoconservadores acreditam que os Estados Unidos poderiam se apoiar na sua primazia militar para transformar e dominar o mundo, inclusive atuando de forma unilateral se necessário. Por sua vez, os imperialistas humanitários acreditam que se demandaria mais do que apenas o poder militar para alcançar esses objetivos, por isso seu foco também estaria nas instituições e na multilateralidade.

A despeito da retórica liberal e universalista, Mearsheimer destaca que “*There has never been universal agreement that rights are inalienable or that they are fundamental to political life*” (MEARSHEIMER, 2018, p.110). Sendo assim, o discurso universalista estadunidense seria composto, intrinsecamente, de um forte nacionalismo uma vez que, por trás desses argumentos, estaria uma suposta superioridade de seus valores. Diz o autor, “*This combination of nationalist chauvinism and liberal idealism is plainly reflected in the frequent claims of American policymakers who see the United States as having special qualities that enable it to instruct and transform other less fortunate countries*” (Ibidem). Consequentemente, a utilização de argumentos universalistas estaria ligada aos interesses estadunidenses, uma vez que “[...] *Americans are nationalists to the core, even though this is not how most of them think of themselves*” (MEARSHEIMER, 2018, p.88). Mais além, destaca Mearsheimer (2018, p.132): “*Great powers typically respect rights only when it is in their strategic interest to do so, or when doing so is of little strategic consequence. They join forces with autocrats when it suits their interests and overthrow democratically elected leaders if they are seen as threats*”.

Apesar das contradições, Mearsheimer crê que o discurso liberal dos Estados Unidos seria de cunho puramente retórico e pensado para ir de encontro com os valores do país. Nas suas palavras: “*Behind closed doors, however, the elites who make national security policy speak mostly the language of power, not that of principle, and the United States acts in the international system according to the dictates of realist logic*” (MEARSHEIMER, 2001, p.25). Segundo o autor, nos Estados Unidos as guerras costumam ser vistas pela população como sendo entre o lado bom e o lado mau. Dessa forma “*Americans tend to be hostile to realism because it clashes with their basic values*”, isto é, “[...] *realism is at odds with the deep-seated sense of optimism and moralism that pervades much of American society. Liberalism, on the other hand, fits neatly with those values*” (MEARSHEIMER, 2001, p.23). Essa seria a explicação para a retórica liberal empregada pelos políticos estadunidenses, ainda que suas políticas, muitas vezes, sejam bem explicadas pela lógica realista

Ademais, Mearsheimer visualiza duas razões para que dentro dos Estados Unidos esse descompasso entre discurso e prática continue parcialmente invisível. A primeira razão diz respeito ao fato de que as vezes uma política realista pode coincidir com uma política de cunho liberal. Dessa forma, ainda que pensadas de maneiras distintas e com preocupações distintas, ambas chegariam a mesma conclusão de política adequada. “*Under these circumstances, realist policies can be justified with liberal rhetoric without having to discuss the underlying power realities*” (MEARSHEIMER, 2001, p.26). A segunda razão diz respeito ao caráter retórico que assessores e relações públicas possuem ao comentar qualquer política. Nesse sentido, “[...] *when power considerations force the United States to act in ways that conflict with liberal principles, "spin doctors" appear and tell a story that accords with liberal ideals*” (Ibidem). Cria-se, assim, um antagonismo com a visão realista, ainda que a mesma esteja por trás de algumas das principais medidas adotadas pelos Estados Unidos, tais como sua entrada na Primeira Guerra Mundial (MEARSHEIMER, 2001, p.253-254).

Existiriam, todavia, críticas ao discurso universalista dos direitos humanos, nas quais conteriam aspectos históricos e teóricos. Do ponto de vista histórico, vários seriam os exemplos nos quais os interesses nacionais estadunidenses sobressaíram ao seu idealismo. Ademais, existiriam outros exemplos que questionariam até que ponto esse idealismo estadunidense seria, de fato, encarnado pelo seu povo. Como exemplos do interesse nacional estadunidense prevalecendo sobre o direito universal que a democracia

constituiria, cita Mearsheimer (2018, p.196) “*The United States, for example, has a rich history of toppling democratically elected governments, especially during the Cold War. The more prominent cases include Iran in 1953, Guatemala in 1954, Brazil in 1964, and Chile in 1973*”. No campo interno, em relação a validade dos ditos valores universais para a própria sociedade estadunidense, ressalta o autor que “*The best evidence of the American people’s flexible commitment to liberalism is that they tolerated slavery until the Civil War, and then tolerated blatant racism in both the North and the South until the mid-1960s*” (MEARSHEIMER, 2018, p.112).

Por sua vez, a crítica teórica começa afirmando que “*Political liberals are sometimes surprisingly intolerant toward illiberal groups or states, thinking that the only legitimate political order is a liberal one*” (MEARSHEIMER, 2018, p.107). Existiria, portanto, intrínseca a essa visão, um entendimento sobre a superioridade dos valores liberais em detrimento dos demais. Mais além, o autor destaca a contradição existente no pensamento liberal. Nas suas palavras: “*Thus when liberals talk about inalienable rights, they are effectively defining the good life. But if it is an axiom of liberalism [...] that you cannot get universal agreement on first principles, then it follows that you cannot get a planetary consensus on individual rights*” (Ibidem). Outras questões, tais como a possibilidade ou não de promover direitos via Estado, estão no centro da discussão entre o que Mearsheimer chamou de *modus vivendi liberals* e *progressive liberals*. Por fim, ao falar do povo estadunidense, Mearsheimer destaca que “*They tend to make rights claims that support their own interests but pay little attention to claims that do not*” (MEARSHEIMER, 2018, p.111). Todas essas questões buscam evidenciar o quanto o discurso universalista está alinhado aos interesses nacionais dos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que os mesmos são abandonados quando esse alinhamento não mais existe.

Em termos militares, o principal fator que constrangeria o ímpeto imperial e/ou global estadunidense seria a estrutura anárquica do sistema internacional. Para Mearsheimer, a hegemonia global nunca existiu e é improvável que um dia exista. Dessa forma, a conclusão que chega Mearsheimer é de que “[...] *great powers can aspire to dominate only the region in which they are located, and possibly an adjacent region that can be reached over land*” (MEARSHEIMER, 2001, p.98). Caso esse domínio regional fosse alcançado, o país se tornaria em um *regional hegemon*. Para o autor, os Estados Unidos são o único hegemom regional da história moderna. Nesse caso, para além da

hegemonia regional e de sua área adjacente, “*States that achieve regional hegemony seek to prevent great powers in other regions from duplicating their feat. Regional hegemons, in other words, do not want peers*” (MEARSHEIMER, 2001, p.41). Mais além, o conceito de unipolar na teoria de Mearsheimer ressalta a exclusiva hegemonia regional estadunidense, não sua hegemonia global como no entendimento mais comum do termo. Para o autor, “*A state that is substantially more powerful than the other great powers in the system is not a hegemon, because it faces, by definition, other great powers*” (MEARSHEIMER, 2001, p.40).

Dada a centralidade que a estrutura exerce no sistema internacional aos olhos de Mearsheimer, o autor discorre sobre as diferentes composições que o sistema internacional pode apresentar e as respectivas instabilidades que os mesmos trazem. Sendo assim, para Mearsheimer existem três formatos do sistema internacional: bipolar, multipolar equilibrado e multipolar desequilibrado. Nas palavras do autor: “*I argue that multipolar systems are more war-prone than are bipolar systems, and that multipolar systems that contain especially powerful states – potential hegemons – are the most dangerous systems of all*” (MEARSHEIMER, 2001, p.5). Na existência de um hegemon potencial, isto é, um potencial hegemon regional, o sistema se transformaria no que Mearsheimer chamou de *unbalanced multipolarity*.

*A potential hegemon is more than just the most powerful state in the system. It is a great power with so much actual military capability and so much potential power that it stands a good chance of dominating and controlling all of the other great powers in its region of the world* (MEARSHEIMER, 2001, p.44-45).

O surgimento de um potencial hegemon regional traria mais instabilidade por dois motivos: expansão e contenção. A expansão diz respeito ao fato de que “[...] *great powers fear each other and always compete with each other for power. The overriding goal of each state is to maximize its share of world power [...] Their ultimate aim is to be the hegemon – that is, the only great power in the system*” (MEARSHEIMER, 2001, p.2). Ou seja, ao seguir o comportamento normal das grandes potências, o hegemon potencial tentaria se expandir e conquistar sua região, assim como os Estados Unidos conquistaram o domínio sobre o continente americano. Consequentemente, esse ímpeto geraria instabilidade no sistema internacional, sobretudo para seus vizinhos. O segundo motivo pelo qual o surgimento de um *potencial hegemon* geraria mais conflito está ligado a

resposta das demais grandes potências. Isso, porque “[...] *a great power will defend the balance of power when looming change favors another state, and it will try to undermine the balance when the direction of change is in its own favor*” (MEARSHEIMER, 2001, p.3). Ademais, na existência de um hegemom regional, como visto, o mesmo tentará evitar o surgimento de um competidor a sua altura. “*The key relationship, however, is the power gap between the potential hegemon and the second most powerful state in the system [...]*” (MEARSHEIMER, 2001, p.45), isto é, quanto menor a diferença, mais bipolar e estável o sistema se encontraria.

Como seria a atuação estadunidense para prevenir ou minar um *peer competitor*? Dado que um país para postular se tornar um hegemom regional necessita ser uma grande potência, o engajamento para bloquear a ascensão da mesma não poderia ser direto. Nesse sentido, o histórico de ações dos Estados Unidos para impedir a ascensão chinesa e russa traria um bom exemplo de como seriam esse “outros meios”. Segundo Mearsheimer (2018, p.157-158) as táticas incluiriam “[...] *relying on nongovernmental organizations (NGOs) to support certain institutions and politicians inside the target state; linking aid, membership in international institutions, and trade to the major power’s human rights record [...]*” além de “[...] *shaming the target state by publicly reporting its human rights violations*”. Em relação a China, o autor destaca que desde os protestos de 1989, na Praça Tiananmen, os Estados Unidos tentam promover direitos humanos e a democracia no país. Na Rússia, essa mesma tentativa teria começado em 1991, porém outras medidas mais incisivas também teriam sido tomadas, sobretudo em relação aos seus vizinhos. Diz Mearsheimer (2018, p.158): “*Washington vigorously promoted so-called color revolutions in Georgia (Rose Revolution), Ukraine (Orange Revolution), and elsewhere, in the hope of turning them into liberal democracies*”.

Em países que não fossem grandes potências, a atuação dos Estados Unidos (e seus aliados) poderia ser mais direta, tais como no Iraque (2003) ou na Líbia (2011). Contudo, a despeito de sua força, alguns países estão ligados a outras potências, dificultando, assim, uma atuação mais direta estadunidense. Essa situação pode ser visualizada na Síria, onde existe um forte laço desse governo com a Rússia. Nesse caso, “*The United States provided support to “moderate” rebel groups, for whom the Central Intelligence Agency (CIA) and the Pentagon ultimately spent more than \$1.5 billion on weaponry and training*” (MEARSHEIMER, 2018, p.162). No Egito, ainda que eleito democraticamente, o governo de Mohamed Morsi não agradava os Estados Unidos dado

que o presidente representava a Irmandade Muçulmana. Sendo assim, “[...] *the United States helped foster a coup against a democratically elected leader [...] The new Egyptian dictator then turned against the Brotherhood and its supporters, killing over one thousand people and sentencing Morsi to death [...]*” (MEARSHEIMER, 2018, p.163). Ademais, Mearsheimer destaca o papel dos Estados Unidos e da União Europeia na crise ucraniana de 2014. Segundo o autor, “*The United States and its European allies are mainly responsible for the crisis. The taproot of the trouble is NATO expansion, the central element in a larger strategy to move all of Eastern Europe [...] out of Russia’s orbit and integrate it into the West*” (MEARSHEIMER, 2018, p.167).

Como destacado anteriormente, a estratégia da hegemonia liberal consistiria na transformação da maior quantidade possível de países em democracias liberais, no fomento da interdependência econômica entre os países e na criação e fortalecimento de instituições internacionais. Todavia, Mearsheimer destaca a dificuldade de implementação desses objetivos, sobretudo a expansão da democracia. Nas suas palavras: “*Promoting individual rights and turning other countries into liberal democracies is an exceedingly difficult undertaking that rarely succeeds and often backfires*” (MEARSHEIMER, 2018, p.137). Para usar sua terminologia, implementar uma “engenharia social” seria uma tarefa difícil, principalmente pela existência da principal força, em sua opinião, que move os países: o nacionalismo. Segundo o autor, “*Doing largescale social engineering in any society, including one’s own, is an enormously complicated task*” (MEARSHEIMER, 2018, p.164). Essa tarefa não seria impossível, mas deveria contar com alguns pré-requisitos para que viesse a funcionar. Como nos conta Mearsheimer (2018, p.166) “*It helps greatly, for example, if the target state is ethnically and religiously homogeneous and has a strong central government, reasonably high levels of prosperity, and some experience with democracy*”. Sendo assim, a despeito da centralidade que a expansão de direitos humanos e da democracia detém na estratégia estadunidense do pós-Guerra Fria, “[...] *successes are the exception, not the rule [...]*” (Ibidem).

#### I.4 – JOHN IKENBERRY

John Ikenberry é um dos principais teóricos contemporâneos de relações internacionais, atualmente vinculado a Universidade de Princeton. Em outros momentos, Ikenberry esteve mais diretamente relacionado ao governo estadunidense quando serviu como membro da Equipe de Planejamento de Políticas do Departamento de Estado em 1991-1992, como membro de um grupo consultivo do mesmo Departamento de Estado em 2003-2004 e como membro da Força-Tarefa do Conselho de Relações Exteriores sobre as relações EUA-Europa<sup>4</sup>. Seu principal foco analítico é a questão da ordem internacional, sobretudo as especificidades da ordem internacional liberal estadunidense do pós-Segunda Guerra Mundial. Como ressalta Ikenberry (2001, p.22): “*The central problem of international relations is the problem of order [...]*”. Em relação ao conceito de ordem, destaca: “[...] *political order refers to the “governing” arrangements among a group of states, including its fundamental rules, principles, and institutions. Political order is established when the basic organizing arrangements of the system are set up*” (IKENBERRY, 2001, p.23).

Nesse contexto, segundo Ikenberry (2011, p.3), “*By the 1990s, this American-led order was at a zenith. Ideological and geopolitical rivals to American leadership had disappeared. The United States stood at the center of it all as the unipolar power*”. Em outras palavras, a primazia dos Estados Unidos estaria presente na área militar, econômica, tecnológica e geopolítica. Como resultado, o autor enfatiza que não haveria *peer competitors* e que “[...] *a global unipolar distribution of power is historically unique*” (IKENBERRY, 2011, p.43). A questão da ordem internacional se coloca, sobretudo, em tempos de mudança drástica no poder relativo dos Estados. Ikenberry destaca que “*Only rarely are states in a position to shape the basic terms of international order. Great powers typically find themselves operating within an established international order*” (IKENBERRY, 2011, p.82). Dessa forma, assim como no pós-Segunda Guerra Mundial, o pós-Guerra Fria teria sido marcado por essa rara oportunidade que os Estados Unidos teriam de orquestrar “as regras do jogo”. Contudo, dado que os Estados Unidos criaram a ordem do pós-Segunda Guerra, seria razoável supor alguma

---

<sup>4</sup> <https://scholar.princeton.edu/gji3/home>

continuidade, ainda que diferenças existissem em função das distintas conjunturas históricas.

*The first impact of unipolarity relates to opportunities it creates for the leading state to recapture some of its policy autonomy through the renegotiation of institutional bargains. These opportunities emerge from gains in power advantages. If power disparities shift in favor of the lead state, it finds itself with new bargaining advantages* (IKENBERRY, 2011, p.140).

Ikenberry destaca que a ordem internacional do pós-Guerra Fria não seria uma nova ordem, mas uma continuação e atualização da ordem criada na década de 1940. Nas suas palavras: *“Only part of the post-World War II order—the bipolar order—was destroyed by the dramatic events of 1989–1991. The order among the democratic industrial powers was still intact”* (IKENBERRY, 2001, p.215). Sendo assim, a ordem realista (Contenção) que existia desde o pós-Segunda Guerra Mundial deixaria de existir, enquanto a ordem liberal-hierárquica do antigo “bloco capitalista” permaneceria. Para Ikenberry, *“[...] its overall logic and character can be described as liberal hegemony”* (IKENBERRY, 2011, p.39). De forma mais específica, a hegemonia liberal *“[...] refers to rule and regime-based order created by a leading state. Like empire, it is a form of hierarchical order—but, in contrast, it is infused with liberal characteristics”* (IKENBERRY, 2011, p.70). Nesse sentido, dado o poder relativo estadunidense no pós-Guerra Fria, caracterizado pela unipolaridade do sistema internacional, *“[...] the United States was faced with choices about how to use its power. Across a variety of economic and security areas, the United States pursued an expansive agenda of institution building [...]”* (IKENBERRY, 2001, p.217). Como exemplos dessa expansão, pode-se destacar: a expansão da OTAN, a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), a implementação de acordos de livre comércio como o *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) etc.

Tendo em vista que a ordem do pós-Guerra Fria seria uma continuação e expansão de uma prévia, quais seriam as características da mesma? Como visto, raramente Estados estão em posição de criar uma ordem internacional. Essa oportunidade aconteceria, sobretudo, após a vitória em uma guerra, na qual a antiga ordem seria destruída e uma nova imposta. Segundo Ikenberry (2001, p.51) *“The greater the postwar disparities in power, the more opportunities the leading state has to lock in a favorable order [...]”*. Mais além, complementa o autor: *“A state that wins a war has incentives to construct a*

*postwar order that is legitimate and durable*” (IKENBERRY, 2001, p.52). Sendo assim, *“The greater the power of the leading state, the more incentives and capacities it will have to build order around binding institutions”* (IKENBERRY, 2001, p.72). O final da Segunda Guerra Mundial trouxe uma grande assimetria de poder econômico e militar a favor dos Estados Unidos em relação aos demais países, tendo, talvez, somente a União Soviética como exceção. Dessa forma, dada as disparidades de poder e a busca por legitimidade e durabilidade, ressalta Ikenberry (2001, p.9): *“[...] never has a single state emerged so dominant after so consequential a war; and never has there been a great power that has sought to institutionalize the postwar order so thoroughly”*.

A ordem internacional liberal criada pelos Estados Unidos no pós-Segunda Guerra Mundial teria, então, três fundamentos básicos: abertura econômica, reciprocidade política e gestão multilateral. Em relação à economia, disserta Ikenberry (2001, p.186) *“American official thinking was that economic openness, which would ideally take the form of a system of nondiscriminatory trade and investment, was an essential element of a stable and peaceful world political order”*. O segundo ponto estaria ligado diretamente as características políticas domésticas dos Estados Unidos. Como destaca Ikenberry (2001, p.203): *“[...] the American postwar order was an open or penetrated hegemony, an extended system that blurred domestic and international politics as it created an elaborate transnational and trans-governmental political system with the United States at its center”*. Por fim, a multilateralidade da ordem seria refletida nas instituições criadas e na gestão das mesmas. Nas palavras de Ikenberry (2001, p.205): *“Restraint and reassurance were also established through postwar institutions themselves, which together locked in open, multilateral policy orientations and bound the major Western states together”*. Sendo assim, foi visto que no pós-Guerra Fria os Estados Unidos buscaram expandir a institucionalidade que fora implantada pelos mesmos no pós-Segunda Guerra Mundial. Portanto, qual seria a relação entre legitimidade e durabilidade da ordem internacional e seu caráter institucional?

Como ressalta Ikenberry (2011, p.102) *“When a state is sufficiently powerful to shape the organization of international relations, rules and institutions can serve quite useful purposes, becoming tools for managing international hierarchy”*. Quais seriam os motivos para tal? Para Ikenberry, existiriam três razões: reduzir o custo de implementação de regras, adquirir legitimidade e conservar poder. Em relação ao primeiro ponto, discorre o autor: *“If a hegemon can get other states to buy into a set of rules and institutions, it*

*does not need to spend its resources constantly to coerce other states into following them*” (IKENBERRY, 2011, p.106). Quanto à questão da legitimidade, diz Ikenberry (2011, p.107) “[...] *by agreeing to lead and operate within a rule based international order, the hegemonic state enhances the legitimacy of the order and its position within it*”. Por fim, o terceiro ponto se refere à incerteza sobre o futuro. Nesse sentido, “*A durable system of rules and institutions can help to safeguard the leading state’s interests and preserve its standing even as the distribution of power slowly shifts against it*” (Ibidem). Como um resumo mais geral dos três pontos acima levantados, Ikenberry destaca o porquê dos Estados Unidos terem construído uma grande institucionalidade no pós-guerra e as razões de manter a estratégia na década de 1990:

*[...] the United States was so powerful meant that it could dominate these institutions. It could set the terms for cooperation, and the institutions would for the most part operate in ways that would be congenial to American interests. The United States would need to make some concessions in the form of commitments and restraints on its power, but in return, it would get a stable and cooperative system of postwar order* (IKENBERRY, 2011, p.180).

Para além da disparidade de poder no pós-guerra que permitiria construir uma nova ordem internacional, Ikenberry destaca que outro fator influenciaria no bom funcionamento da institucionalidade criada pelos Estados Unidos: a democracia. Nas suas palavras: “*Democracies are better able to create binding institutions and establish credible restraints and commitments than nondemocracies*” (IKENBERRY, 2001, p.75). Entre as características da democracia que favoreciam tal afirmação, estariam: transparência política, acessibilidade e viscosidade política. Em relação ao primeiro ponto, destaca o autor: “*Democracies have higher levels of political transparency than nondemocracies, which allows other states to make more exact determinations of the state’s commitment to rules and agreements*” (IKENBERRY, 2001, p.76). Em relação à acessibilidade, destaca Ikenberry (2001, p.77): “*The openness and decentralization of democratic states also provides opportunities for other states to consult and make representations directly, thus increasing their willingness to make binding commitments*”. Por fim, a última característica se refere ao fato de que “[...] *democratic states have greater institutional checks on abrupt policy shifts than nondemocratic states, and this “policy viscosity” serves to reduce policy surprises*” (Ibidem). Essas características ajudariam a entender a ênfase estadunidense na expansão das democracias, ainda que talvez não sejam suficientes. De forma resumida:

*Because policymaking in democracies tends to be decentralized and open, the character of commitments can be more clearly determined and **there are opportunities to lobby policymakers in the other democracies**. Democracies do not just sign agreements; they create political processes that reduce uncertainty and build confidence in mutual commitments (IKENBERRY, 1996, p.87, grifo nosso).*

À despeito do constitucionalismo da ordem internacional, isto é, seu enfoque em regras, “*As an international-order builder, the United States has been ambivalent about international rules and institutions*” (IKENBERRY, 2011, p.80). Entre essas ambivalências, o autor destaca as violações das leis internacionais de comércio e as intervenções militares dos Estados Unidos a Somália, Haiti, Iraque e Kosovo. Essa ambivalência teria relação com a posição dos Estados Unidos no sistema internacional, na qual, concomitantemente, é um Estado como qualquer outro e é o gerenciador da ordem internacional. Como ressalta Ikenberry (2011, p.298): “*The United States is unique in that it is simultaneously both a provider of global governance [...] and it is a great power that pursues its own national interest*”. Sendo assim, seria possível observar as duas facetas dos Estados Unidos da seguinte forma: “*When it acts as a liberal hegemon, it is seeking to lead or manage the global system of rules and institutions; when it is acting as a nationalist great power, it is seeking to respond to domestic interests and its relative power position*” (IKENBERRY, 2011, p.299). Para Ikenberry, o grande problema estaria no descompasso entre as duas posições que os Estados Unidos ocupam – provedor do sistema internacional e país soberano. Nas suas palavras: “*The danger today is that these two roles—liberal hegemon and traditional great power—have been in increasing conflict*” (Ibidem).

Como anteriormente discorrido, a ordem internacional capitaneada pelos Estados Unidos é chamada por Ikenberry de hegemonia liberal. Resumidamente, seria uma ordem hierárquica, porém com características liberais. A diferença entre uma ordem imperial e uma hegemonia liberal estaria na forma como o poder seria exercido, não no seu caráter hierárquico. Enquanto em uma ordem imperial “[...] *rules are imposed and compliance is ultimately enforced through coercive uses of power*”, na hegemonia liberal “[...] *rules are negotiated and compliance is ultimately based on consent*” (IKENBERRY, 2011, p.83). Todavia, ressalta Ikenberry que “*Imperial and hegemonic orders in the real world tend to exist well within these two extremes*” (IKENBERRY, 2011, p.84). Sendo assim, a

hegemonia liberal apresentaria uma combinação de dominação e consentimento<sup>5</sup>. Ikenberry classifica essas formas de exercer poder como *rule through rules* e *rule through relationship*. De um lado, “*Rule through rules is the dominant governance strategy of liberal hegemony*” no qual “*Power is exercised through sponsorship of rules and institutions*” (Ibidem). De outro lado, “*Rule through relationships entails establishing order by building a series of bilateral arrangements with weaker and secondary states*” (Ibidem, p.86) no qual “*In the broadest sense, this sort of strategy of rule involves building interstate patron-client relationships*” (IKENBERRY, 2011, p.87).

Como visto, para Ikenberry o conceito de império estaria na forma como a dominação seria exercida, baseada, nesse caso, exclusivamente na força. Entretanto, o próprio autor faz a ressalva que impérios, assim como a hegemonia liberal, costumam exercer poder de distintas formas, trazendo certa subjetividade ao termo. Sendo assim, Ikenberry diz que “*If empire is defined loosely, as a hierarchical system of political relationships in which the most powerful state exercises decisive influence, then the American-led order indeed qualifies*” (IKENBERRY, 2011, p.24). À despeito dessa conceituação, o tratamento dos Estados Unidos varia, tanto no tempo, quanto em relação aos países e regiões do mundo. Segundo Ikenberry (2011, p.27): “*In some parts of the developing world—including in Latin America and the Middle East—American involvement has often been crudely imperial*”. De forma mais ampla, Ikenberry discorre sobre a hegemonia liberal estadunidense do pós-Segunda Guerra Mundial, incluindo as distintas relações de dominação por região:

*The center of gravity of this order was the West—and as it moved outward to Asia, Latin America, and the developing world, the liberal logic gave way to more traditional imperial and great-power domination. Globally, the order was hierarchical—dominated by the United States—but infused with liberal characteristics* (IKENBERRY, 2011, p.334).

No entanto, essa ordem hegemônica liberal estaria em crise. A crise se daria pela preponderância da dominação pela força e não pelas regras. O rosto dessa mudança seria George W. Bush e sua política de Guerra ao Terror. Como nos conta o autor: “*At the extreme, these notions form a neoimperial vision in which the United States arrogates to*

---

<sup>5</sup> Nas palavras de Ikenberry (2011, p.25): “Hierarchical political orders can have imperial characteristics, or they can have liberal characteristics—or they can be a mix. Thus, it is useful to think of hierarchical political orders as existing on a continuum between imperial and liberal hegemonic ideal types”.

*itself the global role of setting standards, determining threats, using force, and meting out justice*” (IKENBERRY, 2002, p.44). Ikenberry destaca que a Doutrina Bush seria a primeira grande estratégia desde o fim da Guerra Fria, tendo em vista que as administrações Clinton teriam continuado a hegemonia liberal. Contidos nessa nova doutrina, estariam sete novos elementos, a saber: compromisso com a manutenção da unipolaridade (*no peer competitors*); mudança no entendimento das ameaças globais e como se deveria ataca-las; descrédito à capacidade de dissuasão; alteração do conceito de soberania; depreciação de regras, tratados e alianças internacionais; necessidade dos Estados Unidos desempenhar um papel direto e irrestrito no combate às ameaças ; e, por fim, descaso para com a estabilidade internacional (IKENBERRY, 2002). Ressalta o autor que: *“In this brave new world, neoimperial thinkers contend that the older realist and liberal grand strategies are not very helpful”* (IKENBERRY, 2002, p.55).

O diagnóstico de Ikenberry é que a Doutrina Bush trouxe uma crise a ordem internacional liberal. A razão para essa crise estaria no fato de que *“The making of American foreign policy during the Bush years brought to the foreground a conservative nationalist orientation toward international order”* (IKENBERRY, 2011, p.265). Essa postura mais unilateralista minaria, sobretudo, a legitimidade estadunidense na gestão da ordem internacional. De forma geral, *“[...] the end of the Cold War can be seen as a sort of slow-motion crisis of authority and governance of this liberal hegemonic order”* (IKENBERRY, 2011, p.223). A crise seria função da mudança na distribuição de poder e as consequências que a mesma traria. Como ressalta Ikenberry (2011, p.245): *“The result is that unipolarity leads to demands by the lead state to be treated differently, and this reduces its willingness to operate within multilateral rules and institutions”*. Em relação aos demais países, o autor destaca que o fim da bipolaridade traria uma maior dificuldade em operar sob as ordens dos Estados Unidos, principalmente pela perda do “inimigo em comum” que seria um importante elo da ordem. Nas palavras do autor: *“[...] the Cold War was an essential glue that held the advanced industrial countries together, dampening conflict and facilitating cooperation”* (IKENBERRY, 2011, p.231).

Para Ikenberry, o que estaria em crise não seria a ordem internacional liberal em si. Como nos conta o autor: *“It is a crisis of authority **within** the old hegemonic organization of liberal order, **not** a crisis in the deep principles of the order itself. It is a crisis of governance”* (IKENBERRY, 2011, p.6, grifo do autor). Os motivos para essa crise interna da ordem seriam, segundo o autor, a mudança na distribuição de poder

(unipolaridade), a flexibilização do conceito de soberania e os atores não estatais. Dado que a unipolaridade é vista como um importante catalisador de perda de legitimidade do Estado líder, Ikenberry reflete sobre a viabilidade dessa distribuição de poder. Diz o autor: *“It may be that a hierarchical order with liberal characteristics is simply not sustainable in a unipolar world—either because others will inevitably resist it or because the hegemon will inevitably become increasingly imperialistic”* (IKENBERRY, 2011, p.4). Para Ikenberry, a solução para a crise seria um maior internacionalismo como forma de tratar as mudanças ocorridas no sistema internacional, sobretudo o novo entendimento sobre o conceito de soberania e os atores não estatais.

Destarte, o mundo precisaria de uma “nova barganha”, isto é, um novo entendimento sobre as regras a serem seguidas internacionalmente. Mais além, essas regras deveriam ser moldadas por um maior internacionalismo. Entretanto, superar as questões nacionais seria uma tarefa bastante difícil. Para Ikenberry, existiriam dois problemas principais: um problema de escolha e capacidade e um problema de oportunismo imperial. A primeira questão se refere ao papel limitado das organizações internacionais. Nas palavras de Ikenberry (2011, p.290): *“The international community—or the United Nations as its operational voice—does not itself possess capacities to act. So states must make good on these universal rights and obligations, and a variety of thorny issues immediately emerge”*. Para além dessa dificuldade das organizações, o autor ressalta que *“There is no neutral and independent global government that determines when and where interventions will take place, so major states themselves decide—and they inevitably act when their more parochial or strategic interests are at stake”* (IKENBERRY, 2011, p.291). O segundo ponto se refere à possibilidade do internacionalismo liberal se tornar um imperialismo liberal. Segundo Ikenberry (2011, p.291): *“Historically, liberals have often embodied both impulses—an awkward duality that continues within the liberal vision today”*, exemplificado pelo fato de que *“For Woodrow Wilson, the liberal imperial impulse was on display in his interventions in Mexico in 1914 and 1916”*.

Em seguida, o próximo capítulo buscará apresentar as estratégias de segurança nacional oficiais das várias administrações dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria, começando no governo de George H. W. Bush (1989-1993) e terminando no de Barack Obama (2009-2016). Dessa forma, após a identificação de como esses intérpretes analisavam a hegemonia dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria, para além da ratificação

da centralidade que os interesses nacionais estadunidenses exercem em sua política externa, os documentos têm por objetivo validar e esmiuçar as estratégias desenhadas para esse período. Especial ênfase será dada aos aspectos energéticos e democráticos presentes nas distintas estratégias como forma de salientar a posição hierárquica que o interesse nacional apresenta em detrimento dos ditos valores universais.

## **CAPÍTULO 2 – ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA NACIONAL: OBJETIVOS ESTRATÉGICOS E A CENTRALIDADE DEMOCRÁTICA**

### **INTRODUÇÃO**

O presente capítulo tem por objetivo discorrer sobre os documentos de segurança nacional de cada administração do pós-Guerra Fria, englobando o mandato de transição de George H. W. Bush (1989-1993) e terminando com o governo Obama (2009 - 2017). Ao analisar as respectivas *National Security Strategies*’ (NSS), busca-se entender a estratégia oficial de cada administração, isto é, seus pressupostos, objetivos, interesses e os meios pelos quais as mesmas buscariam ser exitosas. Mais além, evidenciar-se-á o papel de destaque que a expansão dos valores democráticos ocupou em cada uma das estratégias, assim como a importância da questão energética para os Estados Unidos. Para além dessas questões, tentar-se-á identificar uma continuidade entre as estratégias, sobretudo em relação à promoção dos valores democráticos. Sendo assim, o capítulo está estruturado em quatro seções – uma para cada administração –, além de contar com essa introdução.

A primeira seção abará o momento de transição do fim da Guerra Fria para o chamado momento unipolar. Nesse sentido, o estudo da administração George H. W. Bush se faz importante dado que é a primeira a tentar formular uma nova estratégia, na qual chamou de “nova ordem mundial”. Como forma de marcar o término da bipolaridade, a primeira subseção irá, em geral, discorrer sobre as estratégias de segurança nacional em dois “grupos”: o primeiro grupo conterá as estratégias pré-dissolução soviética e possuirá as estratégias de 1990 e 1991; por sua vez, o momento do pós-Guerra Fria será destacado pela estratégia de 1993. A primeira subseção discorrer-se-á sobre os pressupostos, interesses nacionais, objetivos estratégicos e as novas ameaças percebidas por essa administração. Em seguida, a segunda subseção versar-se-á sobre a importância da questão energética e as medidas descritas para atacar tal tópico. Por fim, a última subseção tem por objetivo destacar a centralidade da promoção da democracia, assim como os meios e estratégias para a consolidação da mesma nos demais países.

A segunda seção discorrerá sobre a administração Clinton e sua estratégia de engajamento e alargamento. Tendo sido o primeiro presidente estadunidense que governou desde o início no pós-Guerra Fria, a análise de sua estratégia é de particular

importância. Nesse sentido, a primeira subseção buscar-se-á discorrer sobre a questão militar e econômica. Especial ênfase é dada as novas ameaças e as questões humanitárias. A seguir, assim como na seção anterior, a questão energética será destacada uma vez que é vista como chave para a prosperidade econômica dos Estados Unidos. Por fim, a última subseção discorrer-se-á sobre a promoção democrática. Nesse aspecto, a área da ex-União Soviética é vista como de especial importância para o processo de expansão da democracia.

A seção seguinte versará sobre a administração George W. Bush e sua estratégia, a chamada Doutrina Bush. Dado que essa doutrina responde aos atentados terroristas ao *World Trade Center*, a mesma é vista como um ponto de inflexão na política externa dos Estados Unidos por muitos autores. Na primeira subseção, irá se discorrer sobre as medidas apontadas para o campo da segurança e da economia. De forma mais específica, alterações importantes foram feitas para acomodar a chamada “Guerra ao Terror” como, por exemplo, a flexibilização do conceito de soberania nacional quando houvesse, por parte de um país, financiamento e/ou apoio logístico a grupos terroristas. A subseção seguinte abará, assim como nas seções anteriores, a dependência energética dos Estados Unidos. Por fim, a última subseção diz respeito à promoção da democracia. Nesse sentido, a questão democrática parece assumir ainda maior relevância dado que grande parte das empreitadas militares estadunidenses foram justificadas com argumentos morais.

A quarta seção se refere a administração Obama e seu objetivo de renovar a legitimidade da liderança estadunidense no sistema internacional. Nesse aspecto, o governo Obama buscou retomar o enfoque da agenda multilateralista de Clinton. A primeira subseção buscará discorrer sobre as medidas e estratégias traçadas para o campo da segurança e da economia, além da ordem internacional. Em seguida, a segunda subseção englobará a questão energética, ressaltando a menor dependência estadunidense de óleo e gás e dando especial ênfase as energias renováveis. Por fim, a última subseção tem por objetivo apresentar a estratégia de Obama para a promoção da democracia e dos direitos humanos. Nesse sentido, a compreensão dos direitos humanos e dos valores democráticos como universais e a busca dos Estados Unidos pelo fomento dos mesmos, por diferentes canais além do estatal, é de especial importância.

## II.1 – A ADMINISTRAÇÃO GEORGE H. W. BUSH (1989-1993) E A TRANSIÇÃO DA GUERRA FRIA PARA O MUNDO UNIPOLAR

*There is a peace dividend. The United States is no longer burdened by the enormous military requirements of global containment. We have an unprecedented opportunity to promote our interests rather than simply defend them, to address simultaneously our domestic needs, and indeed to shape our future both at home and abroad. Our international opportunities and our domestic imperatives are, in fact, interdependent (NSS, 1993, p.2).*

### II.1.1 – INTERESSES PERMANENTES, NOVA ERA E OS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS EM SEGURANÇA E ECONOMIA

A administração George H. W. Bush é peculiar à medida que contemplou a Guerra Fria e o pós-Guerra Fria. Nesse sentido, tendo produzido três estratégias de segurança nacional (NSS) – 1990, 1991 e 1993 –, as mesmas refletiram o período histórico ímpar observado por esse governo. Em outras palavras, enquanto a *NSS 1990* guarda mais elementos de *realpolitik* e a *NSS 1993* foca mais nas novas ameaças, a *NSS 1991* transita nesses dois “mundos” quando tenta formular o que ficou conhecido como “nova ordem mundial”. Ademais, esse período de mudança entre a Guerra Fria e a “nova ordem mundial” é especialmente importante dada a relevância que alguns autores atribuem a vitória avassaladora dos Estados Unidos na Guerra do Golfo (1991). Para Fiori (2018), a mesma buscou reafirmar a hegemonia tecnológica-militar estadunidense e, conseqüentemente, garantir sua posição de arbitragem no sistema internacional. Mais além, é vista pelo autor como uma guerra ética já que difundiu a falsa ilusão da panaceia da convivência pacífica entre Estados e do mercado como solução para as desigualdades. Em linha com essa interpretação de Fiori, está o desejo de George H. W. Bush: “*I hope history will record that the Gulf crisis was the crucible of the new world order*” (*NSS, 1991, preface*”).

A estratégia de segurança nacional de 1990 parte do que chamou de “elementos duradouros”, isto é, pressupostos que permeariam qualquer administração estadunidense. Entre esses elementos estariam: a democracia, o livre comércio e os interesses geopolíticos. A democracia – e os valores democráticos em geral – é descrita como um suporte fulcral nas alianças entre os Estados Unidos e os demais países capitalistas, uma

espécie de “senso comum” (NSS, 1990, p.1). A mesma interpretação é aplicada ao livre comércio, no qual seria compreendido como uma medida reconhecidamente benéfica por esses países. Por sua vez, os interesses geopolíticos seriam mais particulares aos Estados Unidos do que pertencentes ao bloco capitalista como um todo. Ressalta-se, dessa forma, que “[...] *for most of this century, the United States has deemed it a vital interest to prevent any hostile power or group of powers from dominating the Eurasian landmass. This interest remains*” (Ibidem).

Para além dos elementos duradouros, a estratégia de segurança nacional de 1990 discorre sobre os interesses e objetivos perseguidos pelos Estados Unidos. Inicialmente, é destacado que os Estados Unidos deveriam assegurar sua soberania. A seguir, outro interesse/objetivo seria o crescimento de sua economia e a garantia de recursos para os esforços nacionais. Em terceiro lugar, enfatiza-se a manutenção das alianças, enquanto o quarto e último interesse/objetivo diz respeito à paz mundial e ao florescimento dos valores democráticos (NSS, 1990, p.2-4). Nesse sentido, os mesmos interesses e objetivos descritos acima estão presentes na estratégia de segurança nacional de 1991. Mais além, permeando o aspecto econômico e democrático, está a compreensão de que ambos estão interligados e se retroalimentam. Esse ponto é especialmente visível quando, ao discorrer-se sobre as medidas a serem adotadas para a garantia do crescimento econômico e dos “recursos para os esforços nacionais”, se afirma: “*promote the growth of free, democratic political institutions as the surest guarantors of both human rights and economic and social progress [...]*” (NSS, 1991, p.4).

A partir de 1991, dada as condições precárias nas quais se encontrava a União Soviética, o documento de segurança nacional de 1991 – publicado em agosto, quatro meses antes da dissolução soviética – aborda as perspectivas e realidades da “nova era”. Entre as questões destacadas pelo documento se encontram: a coesão das alianças, o compromisso com o internacionalismo, a unipolaridade e o engajamento militar. Com relação às alianças, os Estados Unidos visualizavam um cenário de erosão das mesmas dado o fim do seu principal aglutinador: a ameaça militar soviética. Não obstante tais dificuldades, os Estados Unidos ratificam seu compromisso com a ordem internacional liberal, política e economicamente, reafirmando sua intenção de capitanear o sistema. Novamente, o caráter inclusivo e liberal da ordem é associado à estabilidade política, desenvolvimento econômico e à ascensão de democracias. A unipolaridade estadunidense é enfatizada dado que os Estados Unidos seriam a única potência detentora de três

dimensões hegemônicas: econômica, militar e política. Por fim, os Estados Unidos buscariam, em qualquer engajamento militar, aliados, ainda que não pudessem fugir da sua responsabilidade de “último árbitro” (NSS, 1991, p.1-2).

O período do pós-Guerra Fria encontra na estratégia de segurança nacional de 1993 suas diretrizes. Tal estratégia parte da identificação dos desafios que seriam enfrentados pelos Estados Unidos, sejam eles políticos, econômicos e/ou militares. Politicamente, o desafio posto dizia respeito à transição política do antigo bloco socialista, tanto da Europa Oriental quanto das ex-repúblicas soviéticas. Na esfera econômica, o desafio ressaltado seria a competição com Japão e Alemanha, além da busca pelo rompimento das proteções tarifárias e, conseqüentemente, alargamento do livre comércio. Do ponto de vista militar, como ressalta Padula (2018, p.43): “[...] os EUA começaram a promover a retórica de que o mundo pós-Guerra Fria seria pacífico, livre de disputas e conflitos interestatais globais, apenas com algumas conturbações regionais”. Nesse aspecto, as ameaças regionais seriam especialmente função da difusão de armas de destruição em massa, misses balísticos com maior alcance, terrorismo, tráfico de drogas, crises humanitárias e Estados falidos (NSS, 1993, p.1). De forma resumida, os objetivos estadunidenses para a nova ordem mundial são descritos da seguinte forma: “*The vision of the world to which the United States aspires is one of freedom, respect for human rights, free markets, and the rule of law*” (NSS, 1993, p.3).

### **II.1.2 – A QUESTÃO ENERGÉTICA**

Não há dúvidas que a questão energética é essencial para qualquer estratégia militar e econômica, sobretudo no que diz respeito ao petróleo. Enquanto o aparato militar é super demandante de petróleo e derivados, a economia, como um todo, necessita do mesmo desde fonte para geração elétrica, passando pelo uso nos transportes, até insumo básico para indústria, como na fabricação de plástico e produtos químicos, por exemplo. Para os Estados Unidos, dado seu dinamismo econômico e enorme forças armadas, a importância de tal recurso seria ainda maior. Como visto acima, um dos objetivos estratégicos dos Estados Unidos era o crescimento de sua economia e a garantia de recursos para eventuais esforços nacionais. Dessa forma, ao discorrer sobre as medidas necessárias para o crescimento econômico dos Estados Unidos, os mesmos deveriam

“ensure access to foreign markets, **energy**, mineral resources, the oceans and space” (NSS, 1991, p.3, grifo nosso).

É nesse contexto que o Golfo Pérsico se insere como principal região estratégica. Dois fatores contribuiriam para tal: primeiramente, os países da região seriam os principais produtores de petróleo no mundo, além de deterem as principais reservas conhecidas (há época); em segundo lugar, projeções acerca da necessidade de aumento do consumo de petróleo pelos Estados Unidos aumentariam a demanda pelo mesmo. Sendo assim, tendo em vista que o Golfo Pérsico contaria com 65% das reservas conhecidas e que a demanda estadunidense por petróleo aumentaria nos anos futuros, a estabilidade da região se tornava objetivo chave para os Estados Unidos (NSS, 1990, p.21-22). Para assegurar a estabilidade da região e garantir a segurança energética estadunidense, as estratégias são descritas abaixo:

*Security of oil supplies is enhanced by a supportive foreign policy and appropriate military capabilities. We will work to improve understanding among key participants in the oil industry of the basic fundamentals of the oil market. We will also maintain our capability to respond to requests to protect vital oil facilities, on land or at sea, while working to resolve the underlying political, social and economic tensions that could threaten the free flow of oil* (NSS, 1991, p.21)

### **II.1.3 – A PROMOÇÃO DEMOCRÁTICA**

Como visto anteriormente, os valores democráticos são destacados como pertencentes ao “senso comum” das alianças estadunidenses, assim como sua difusão seria um objetivo estratégico a ser alcançado. Dado que a Guerra Fria foi um confronto também ideológico e que a centralidade dos valores democráticos seria um dos elos que integrariam o núcleo capitalista capitaneado pelos Estados Unidos, é razoável supor que medidas e estratégias para consolidar e avançar tais valores tivessem sido desenvolvidas ao longo dos anos. É nesse sentido que os Estados Unidos desenvolveram programas para fomento dos valores democráticos no antigo bloco socialista, sobretudo através da difusão de programas de rádio, entre os quais destaca-se: *the Voice of America, Radio Liberty*, e *Radio Free Europe*. Mais além, como destacado na estratégia de segurança nacional, tais ferramentas “[...] has contributed significantly to the changes now taking place in the Soviet Union, Eastern Europe, and elsewhere” (NSS, 1990, p.18).

A ofensividade da promoção dos valores democráticos poderia ser alcançada através de uma ferramenta desenvolvida já nos anos 1980, a NED. A *National Endowment for Democracy* é vista como uma iniciativa que poderia mobilizar “[...] *the private efforts of our political parties, labor unions, businesses, educational and other organizations in fostering the development of democratic institutions*” (Ibidem). A importância da propagação dos princípios democráticos estaria ligada a ideia da vitória ideológica da democracia liberal sobre o socialismo. Ademais, subentendido nessa lógica está a inferência de que os conflitos do pós-Guerra Fria se dariam mais por meio das ideias do que pelas forças militares. Segundo dito no documento: “*Our influence will increasingly be defined more by the quality of our ideas, values, and leadership, and by our competitiveness in the international marketplace, than by the predominance of our military capabilities*” (NSS, 1993, p.5).

Mais do que a garantia de eleições, dever-se-ia fomentar instituições representativas e a sociedade civil para que ideias não democráticas não pudessem germinar. Apesar do desejo de que os valores democráticos atingissem todos os países, a antiga área de influência soviética (entre ela as ex-repúblicas soviéticas) seria a principal prioridade (NSS, 1993, p.6). Para tal, ressalta-se: “*In the former Soviet Union, we will provide expertise, including implementation of the Freedom Support Act, to assist the new states in building representative political systems and market economies, and foster cooperative regional and international relations*” (NSS, 1993, p.7). Os instrumentos a serem empregados que garantiriam tal objetivo seriam, principalmente, a diplomacia pública, conduzidos pelos mesmos programas de rádio destacados anteriormente, além da atuação da NED como financiadora de instituições representativas. Outros meios, tais como o *Freedom for Russia and Emerging Eurasian Democracies and Open Markets Support Act (FSA)*, buscariam canalizar recursos de ajuda externa oficial para as ex-repúblicas soviéticas.

## **II.2 – A ADMINISTRAÇÃO BILL CLINTON (1993-2001) E O ENGAJAMENTO E ALARGAMENTO**

*The more that democracy and political and economic liberalization take hold in the world, particularly in countries of geostrategic importance to us, the safer our nation is likely to be and the more our people are likely to prosper (NSS, 1994, p.2).*

### **II.2.1 – GLOBALIZAÇÃO, NOVAS AMEAÇAS E OS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS EM SEGURANÇA E ECONOMIA**

As duas administrações Clinton (1993-2001) produziram sete estratégias nacionais de segurança, nas quais todos os anos de governo detiveram uma estratégia à exceção de 1999. Nesse grupo de sete estratégias, três nomes distintos foram usados: a *National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, a *National Security Strategy for a New Century* e a *National Security Strategy for a Global Age*. Os três primeiros documentos – 1994, 1995 e 1996 – fazem referência ao primeiro nome, as três estratégias seguintes – 1997, 1998 e 2000 – se referem à segunda nomenclatura e, conseqüentemente, a estratégia de 2001 faz referência ao último título. Entretanto, separaremos os documentos em três grupos distintos: 1994, 1995 e 1996 no primeiro grupo; 1997 e 1998 no segundo grupo; e 2000 e 2001 no terceiro grupo. Apesar da mudança na forma de chamá-las, em geral existe uma similaridade nos pressupostos que sustentam as estratégias, além das ameaças percebidas e dos objetivos estratégicos buscados. Nesse sentido, utilizar-se-á as NSS de 1996, 1998 e 2001 como referências para cada conjunto de documentos.

A administração Clinton foi a primeira a governar, exclusivamente, no período do pós-Guerra Fria. De forma esperada, sua administração parte da ideia de que o mundo estaria se tornando mais conectado e, conseqüentemente, as fronteiras entre doméstico e externo estariam, pouco a pouco, desaparecendo (NSS, 1996, p.2). É a partir desse pressuposto construído sobre a unipolaridade estadunidense que se percebe dois movimentos mais contundentes, um militar e um econômico: militarmente, o foco deixa de ser o conflito estatal e passa a ser o que ficou conhecido por “ameaças transnacionais”; economicamente, fomenta-se a globalização dos mercados financeiros e das cadeias produtivas de valor. Esse movimento bidimensional não seria novo, dado que, como visto

na seção anterior, seu embrião já havia sido plantado pela administração George H. W. Bush. Contudo, inegavelmente, a administração Clinton aprofundou tais tendências. A despeito do poder estadunidense, o governo Clinton deixa claro nos documentos a seletividade do engajamento de suas forças. Nesse sentido, diz o documento: “*Our engagement must be selective, focusing on the challenges that are most important our own interests and focusing our resources where we can make the most difference*” (NSS, 1996, p.11).

Do ponto de vista militar, quando analisado os documentos do primeiro grupo, identifica-se cinco tipos de tarefas a serem enfrentados: grandes contingências regionais, presença no exterior, armas de destruição em massa, operações de paz e ameaças transnacionais. Cada tarefa destacada seria função de um tipo de ameaça percebida pelos Estados Unidos. Dos cinco pontos destacados, a “presença no exterior” serviria mais do ponto de vista logístico e da credibilidade na efetivação da coerção estadunidense. Contudo, de forma respectiva, as tarefas acima diriam respeito às seguintes ameaças: Estados falidos (*rogue states*); difusão de armas de destruição em massa (sobretudo nucleares); conflitos étnicos e guerras civis; narcotráfico, terrorismo, desastres ambientais e crise migratória (PADULA, 2018, p.45). Entre os *rogue states*, Irã, Iraque e Coreia do Norte são destacados. O segundo grupo de documentos também reconhece os desafios levantados acima, no que chamaram de “ameaças percebidas”, ainda que adicionassem mais um: a capacidade de outros Estados obterem segredos estadunidenses (NSS, 1998, p.6-7).

Dessa forma, para avançar os interesses nacionais estadunidenses doméstica e internacionalmente, outras considerações são ressaltadas no segundo grupo: a necessidade de abordagens integradas, a modelagem do ambiente internacional, a resposta às crises e ameaças e as capacidades abrangentes. Tendo em vista o caráter transnacional de grande parte das ameaças, uma abordagem integrada entre países é visto como mais do que desejável, seria necessária (NSS, 1998, p.7). O segundo tópico conteria vários tipos de ferramentas, entre elas a diplomacia, a assistência internacional, o controle de armas, as iniciativas para não proliferação, as atividades militares, a cooperação internacional para aplicação da lei e as iniciativas ambientais. Nesse sentido, a tentativa seria de criação de um mundo de paz que preservasse a hegemonia estadunidense. As respostas às crises e ameaças respeitaria os distintos graus do interesse nacional dos Estados Unidos. Dessa forma, “*Our resources are finite, so we must be selective in our*

*responses, focusing on challenges that most directly affect our interests and engaging where we can make the most difference*” (NSS, 1998, p.15). Por fim, a abrangência das capacidades estadunidenses teria como subáreas: qualidade pessoal, inteligência, vigilância e reconhecimento, espaço, defesa antimíssil, preparação para emergências de segurança nacional e presença exterior e projeção de poder.

O terceiro grupo de documentos, isto é, as estratégias de segurança nacional de 2000 e 2001, dividem o avanço da segurança estadunidense em três frentes: modelagem do ambiente internacional, resposta às crises e ameaças e preparação para um futuro incerto. O primeiro tópico está completamente alinhado com o que já fora dissertado acima, buscando formular um ambiente internacional dócil aos interesses estadunidenses. Em relação às crises e ameaças, as mesmas respeitariam os distintos graus do interesse nacional estadunidense. Nesse campo, três situações são enfatizadas: proteção doméstica, contingência de menor escala e grande teatro de guerra. Enquanto a primeira situação diria respeito à ataques de atores estatais e não estatais no território nacional, tais como uso de armas químicas, ataque da infraestrutura, ataque cibernético etc., o segundo cenário diria respeito à pequenas operações como operações de paz, evacuações etc. Todavia, a preocupação com possíveis grandes guerras sempre se manteve presente, sendo a vitória nas mesmas o objetivo final das forças armadas. Nesse sentido, *“Fighting and winning major theater wars is the ultimate test of our Armed Forces -- a test at which they must always succeed [...]”* (NSS, 2001, p.30). Mais além, *“Maintaining a two major theater war capability reassures our friends and allies and makes coalition relationships with the United States more attractive”* (Ibidem). O futuro incerto necessitaria de forças armadas capazes de responder no curto prazo, enquanto se buscava modernizá-las no futuro.

O emprego das forças armadas estadunidenses, como dito anteriormente, seria função do grau em que a ameaça aos interesses nacionais dos Estados Unidos fosse reconhecido. Nesse aspecto, três níveis são destacados: vitais, importantes e humanitários. Os interesses vitais são descritos da seguinte forma: *“[...] interests that are of broad, overriding importance to the survival, security and vitality of our national entity — the defense of U.S. territory, citizens, allies and our economic well-being”* (NSS, 1996, p.18). Para assegurar tais interesses, os Estados Unidos fariam “o que fosse necessário”, incluindo o uso unilateral de suas forças armadas. A caracterização dos interesses do segundo nível é descrita da seguinte forma: *“[...] the interests at stake do not affect our*

*national survival, but they do affect importantly our national well-being and the character of the world in which we live*”(Ibidem). Nesse caso, anteriormente ao emprego da força militar, se buscariam outros meios de assegurar tais interesses. Entretanto, caso não fosse possível, as forças armadas seriam utilizadas somente se avançassem os interesses estadunidenses, se as chances de sucesso fossem favoráveis e se houvesse um bom custo-benefício. Por fim, o último nível é descrito como sendo, basicamente, ações humanitárias. Em tais casos, “[...] *our decisions focus on the resources we can bring to bear by using unique capabilities of our military rather than on the combat power of military force*” (Ibidem).

Ao se observar os três grupos de estratégias de segurança nacional, é possível estabelecer tendências que as permeiam. Primeiramente, a ênfase nas ameaças transnacionais e seus vários formatos, sejam *rogue states*, terrorismo, narcotráfico etc.. Tal ênfase buscaria coordenar esforços entre os países para atacar essas questões, ainda que, dificilmente, os Estados Unidos não tivessem a última palavra. Consequentemente, haveria certa perda de soberania entre os demais estados. Em segundo lugar, pode-se destacar a vontade dos Estados Unidos em moldar o cenário externo, através do uso da diplomacia, da ajuda externa, do controle de armas, do estabelecimento de tratados de desarmamento etc., com o objetivo de alcançar a “paz”. Entretanto, essa tendência parece buscar garantir a assimetria de poder, sobretudo militar, em favor dos Estados Unidos. Mais além, a despeito dessas tendências e da retórica, é nítido que existe a preocupação com a possibilidade de outros estados desafiarem a hegemonia estadunidense. Nesse sentido, ao falar sobre a abordagem desenhada para a Europa e a Eurásia, diz o documento: “*The first and most important element of our strategy in Europe must be security through military strength and cooperation. **The Cold War is over, but war itself is not over***” (NSS, 1996, p.35, grifo nosso).

Do ponto de vista econômico, os três grupos de documentos guardam, basicamente, as mesmas estratégias, a saber: coordenação macroeconômica, fomento da competitividade norte-americana, promoção do livre comércio, provisão de segurança energética e promoção do desenvolvimento sustentável. Todas essas estratégias estariam alinhadas com o verdadeiro projeto econômico estadunidense: a globalização. A coordenação macroeconômica teria por objetivo garantir a estabilidade do comércio internacional e evitar crises financeiras. Por sua vez, a busca por maior competitividade dos produtos estadunidenses estaria diretamente ligada com a promoção do livre

comércio, uma vez que refletiria os desafios que o ambiente competitivo proposto pela globalização exigiria. Existiriam, porém, exceções. No que chamou de “controle de exportação”, algumas tecnologias teriam uso dual (cívico-militar) e, portanto, seriam estratégicas. Dessa forma, “[...] *the United States government carefully controls high technology exports [...]*” (NSS, 1998, p.31). Promover o livre comércio teria como fim aumentar o mercado consumidor de produtos dos Estados Unidos, já que é destacado que 96% dos consumidores vivem fora dos Estados Unidos (NSS, 2001, p.35). Por fim, enquanto os Estados Unidos tentariam garantir novas fontes energéticas para seu crescente consumo, facilitado, assim, pela globalização, o desenvolvimento sustentável garantiria que problemas como crises migratórias e desastres ambientais não impedissem o desenvolvimento econômico dos países.

## II.2.2 – A QUESTÃO ENERGÉTICA

Como mencionado acima, a provisão de novas fontes energéticas que pudessem suprir a crescente demanda estadunidense por petróleo seria uma das estratégias que garantiriam a prosperidade econômica dos Estados Unidos. A importância de garantir novas fontes se daria já que, como destacado na estratégia de segurança nacional de 1996, a matriz energética estadunidense era composta por mais do que 40% de petróleo como fonte, metade da quantidade consumida de petróleo seria importada e grande parte das mesmas viria do Golfo Pérsico (NSS, 1996, p.30). Não obstante, as estimativas futuras apontavam para um aumento do consumo de petróleo, impondo ainda mais senso de urgência nessa questão. Para atacar tal problema, os Estados Unidos buscaram depender cada vez menos do petróleo do Golfo, substituindo o mesmo pelo petróleo advindo do Canadá, México, da África e, sobretudo, da Venezuela (NSS, 1998, p.32). Contudo, a garantia de fontes de petróleo teria mais do que o objetivo óbvio de abastecer os Estados Unidos. É nesse sentido que ressalta o documento: “*Although we import less than 10% of Persian Gulf exports, our allies in Europe and Japan account for about 85% of these exports, thus underscoring the continued strategic importance of the region*” (Ibidem).

Em outras palavras, ainda que menos dependentes do petróleo original do Golfo Pérsico, o mesmo continuava sendo região chave que garantiria o suprimento energético dos aliados dos Estados Unidos. Sendo assim, quais medidas os Estados Unidos poderiam

desenvolver para atacar a questão energética? De forma geral, quatro estratégias seriam miradas: diversificar as fontes de suprimento, buscar novos locais fornecedores que pudessem atender a demanda crescente, investir na criação de outras fontes e melhorar a eficiência energética. Como visto, a diversificação já havia sido feita pelos Estados Unidos que, agora, dependiam pouco da importação do petróleo do Golfo Pérsico. Em relação à segunda estratégia, a Bacia do Mar Cáspio aparecia como região potencial que poderia atender as novas demandas. Sobre a mesma, diz o documento: *“The Caspian Basin, with potential oil reserves of 160 billion barrels, promises to play an increasingly important role in meeting rising world energy demand in coming decades”* (Ibidem). Mais além, relacionadas a terceira e quarta estratégia, ambas são vistas como “elementos críticos da estratégia dos Estados Unidos de segurança energética”. Claramente, enquanto essas medidas não fossem alcançadas, a segurança das fontes existentes seria prioridade.

*Conservation and energy research notwithstanding, the United States will continue to have a vital interest in ensuring access to foreign oil sources. We must continue to be mindful of the need for regional stability and security in key producing areas, as well as our ability to use our naval power, if necessary, to ensure our access to, and the free flow of, these resources* (NSS, 2001, p.39).

### II.2.3 – A PROMOÇÃO DEMOCRÁTICA

Assim como na administração anterior, o governo Clinton destacou três pilares principais de sua estratégia: a segurança, a prosperidade econômica e os valores democráticos. Mais além, o avanço de cada um desses vetores impactaria os demais, fazendo com que existisse uma relação de mútua influência entre os mesmos. De forma mais específica, o campo dos valores democráticos é dividido pela administração Clinton em três situações: democracias emergentes, aderência aos direitos humanos e princípios democráticos e ações humanitárias. A primeira situação diz respeito, sobretudo, aos países que antes pertenciam a área de influência soviética. Nesse sentido, o objetivo seria apoiar a transição dos mesmos para regimes democráticos e livre comercialistas, através do apoio político e da assistência econômica (ajuda externa). Os alvos prioritários respeitariam o interesse geoestratégico estadunidense, fazendo com que *“Russia is a key state in this regard [...] The new democracies in Central and Eastern Europe are another clear example, given their proximity to the great democratic powers of Western Europe, their importance to our security and their potential markets”* (NSS, 1996, p.32).

Ainda sobre os países que estariam transitando de regimes fechados para democracias, fomentar eleições democráticas não seria suficiente. Dessa forma, os Estados Unidos buscariam estimular outras questões, tais como: o desenvolvimento da sociedade civil, a aplicação das leis, relações democráticas civis-militares, a garantia dos direitos humanos, o combate à corrupção etc. (NSS, 1998, p.34). O segundo vetor diria respeito aos países que não respeitariam os direitos humanos e os princípios democráticos. Apesar da subjetividade e da arbitrariedade que os Estados Unidos se confeririam em qualificar o que seria ou não democrático, pressões por maior liberalização política e respeito aos direitos humanos seriam empregadas. Para tal, vários instrumentos seriam utilizados, a saber: sanções econômicas, restrições de vistos, embargo na venda de armas etc. (NSS, 2001, p.43). Por fim, o último vetor da promoção democrática seria as ações humanitárias. Essa política complementaria as duas anteriores e teria por objetivo aliviar o sofrimento e atacar crises econômicas e sobre recursos em geral. De forma resumida, o objetivo é descrito da seguinte forma: *“Our goal is a broadening of the community of free-market democracies and stronger international non-governmental movements committed to human rights and democratization”* (NSS, 1998, p.35).

Com vista a alcançar tais objetivos, como descrito acima, os Estados Unidos buscariam não apenas medidas e programas oficiais, mas o apoio de grupos não-governamentais. Nesse sentido, as empresas privadas são vistas como “aliados naturais” na busca por abertura econômica. Da mesma forma, os grupos defensores de direitos humanos, sindicatos e grupos preocupados com o meio-ambiente buscariam fortalecer a sociedade civil e a garantia dos direitos humanos. É com o objetivo de concatenar os interesses dos grupos privados ou não-governamentais com os do governo dos Estados Unidos que a NED vira peça importante. Nas palavras do documento: *“Just as we rely on force multipliers in defense, we should welcome these diplomacy multipliers, such as the National Endowment for Democracy”* (NSS, 1996, p.33, grifo nosso).

### **II.3 – A ADMINISTRAÇÃO GEORGE W. BUSH (2001-2009) E A GUERRA AO TERROR**

*[...] the process of transformation, even if it brings revolutionary change, is likely to be a long one, absent*

*some catastrophic and catalyzing event – like a new Pearl Harbor (PNAC, 2000, p.51).*

### **II.3.1 – A DOCTRINA BUSH E O APROFUNDAMENTO DA GLOBALIZAÇÃO**

Os oito anos da administrações George W. Bush formularam duas *National Security Strategies*, uma em 2002 e outra em 2006. De forma geral, o documento de 2006 pode ser considerado uma ratificação da estratégia de 2002 e uma atualização no que tange às conquistas alcançadas no primeiro mandato. Assim como os governos que o antecederam, as estratégias partiam de três grandes prioridades: segurança, economia e democracia. Contudo, antes de se entrar no teor das *NSS's*, faz-se necessário discorrer sobre a influência que os chamados “neoconservadores” exerceram sobre a administração George W. Bush. Nesse sentido, dois documentos são de especial relevância: o DPG (*Defense Planning Guidance*) e o *Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces and Resources for a New Century*. Em relação ao DPG, o mesmo havia sido formulado ainda na administração George W. H. Bush por membros do Departamento de Defesa e Estado, entre eles Paul Wolfowitz e Donald Rumsfeld (PECEQUILO, p.347), ainda que tenha sido vazado ao *New York Times* e *Washington Post* e não tenha sido implementado. Partindo do entendimento de que o mundo do pós-Guerra Fria era unipolar, o DPG buscava avançar a hegemonia estadunidense no pós-Guerra Fria através de sua supremacia militar e do unilateralismo (PECEQUILO, p.348). Sobre a supremacia das armas, diz o documento: “*Maintaining highly capable forces is critical to sustaining the U.S. leadership with which we can shape the future*” (DPG, 1992, p.5). Por sua vez, o unilateralismo é ressaltado ao afirma-se: “*The perceived capability of the U.S. to act independently, if necessary, is thus an important factor even in those cases where we do not actually do so*” (DPG, 1992, p.12).

Por sua vez, o *think thank* PNAC (*Project for the New American Century*) influenciou de forma mais direta o governo de George W. Bush (PADULA, 2018, p.48). De forma geral, os membros de tal *think thank* eram (também) neoconservadores, entre eles William Kristol, Robert Kagan, John Bolton e Gary Schmitt. O *Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces and Resources for a New Century* buscava aconselhar o novo governo dos Estados Unidos no que diz respeito, sobretudo, à questão da segurança. O documento partia da percepção de que os Estados Unidos não estavam aproveitando o momento unipolar histórico que viviam, no qual não existia nenhuma ameaça à sua

hegemonia. Nesse sentido, os anos Clinton são entendidos como um período de negligência no campo da defesa. Como dito no documento: “*Paradoxically, as American power and influence are at their apogee, American military forces limp toward exhaustion, unable to meet the demands of their many and varied missions, including preparing for tomorrow’s battlefield*” (PNAC, 2000, p.1). Sendo assim, os autores acreditavam que os Estados Unidos deveriam buscar preservar a *Pax Americana* através da garantia e expansão da “zona de paz democrática”, da defesa das regiões estratégicas e do boicote ao surgimento de um *peer competitor* (PNAC, 2000, p.2). Para tal, os Estados Unidos deveriam se apoiar nas suas forças armadas e na unilateralidade. A convergência dos dois documentos não é mera coincidência. Como dito no documento: “*Although the experience of the past eight years has modified our understanding of particular military requirements for carrying out such a strategy, the basic tenets of the DPG, in our judgment, remain sound* ) (PNAC, 2000, p.ii).

A estratégia de segurança nacional de 2002, assim como sua “atualização” de 2006, parte de pressupostos e objetivos que já haviam sido enfatizados nas administrações anteriores. Entre os mesmos, pode-se destacar: a difícil separação entre doméstico e internacional, a busca por moldar o mundo à imagem dos Estados Unidos e a ideia de que os objetivos de segurança, econômicos, políticos e de valores são mutuamente reforçados. Particularmente, essa administração era caracterizada por um forte otimismo na capacidade dos Estados Unidos de alcançar seus objetivos. Nesse sentido, a frase que melhor descreveria tal otimismo seria: “*Our national security strategy is idealistic about goals, and realistic about means*” (NSS, 2006, p.49). Esse otimismo é especialmente visível quando, a luz da história, visualiza-se as várias tentativas de fomento da democracia, sobretudo no Oriente Médio, por meio das armas e das trocas de regimes. De toda forma, vejamos de forma mais concreta quais ameaças, medidas e objetivos a administração George W. Bush formulou na sua estratégia de segurança nacional.

Inicialmente, em linha com as observações do PNAC, a ameaça percebida pelos Estados Unidos não viria das grandes potências, mas sim dos grupos transnacionais, capitaneado pelo terrorismo. Por terrorismo entendia-se não apenas as redes que o praticavam, mas os Estados (falidos) que permitiam tais redes serem operacionais. Segundo o documento: “*We make no distinction between terrorists and those who knowingly harbor or provide aid to them*” (NSS, 2002, p.5). Para atacar tal problema, os Estados Unidos deteriam vários instrumentos, entre eles o exercício de pressão

diplomática sobre esses “estados falidos”, a troca de informações de inteligência, o apoio a governos mais moderados etc.. Contudo, os Estados Unidos garantiam seu direito, unilateral se preciso, de exercer a coerção militar. Ainda que o direito soberano estadunidense de empregar suas forças armadas sempre estivesse presente nas distintas estratégias de segurança nacional, o elemento novo trazido pela “Doutrina Bush” seria o “ataque preventivo”. A ideia por trás da tática do ataque preventivo é descrita da seguinte forma: “[...] *we recognize that our best defense is a good offense [...]*” (NSS, 2002, p.6).

Ainda no tema da segurança, a questão das armas de destruição em massa seria de especial importância aos Estados Unidos. Essa questão se aplicaria tanto as redes terroristas quanto aos *rogue states* (estados falidos). Por “estados falidos” entende-se países que: brutalizam sua própria população, desrespeitam regras internacionais, estão determinados a adquirir armas de destruição em massa, financiam terrorismo e rejeitam os direitos humanos, além de odiar os Estados Unidos. Nesse panteão de países, se destacariam o Iraque e a Coreia do Norte. De forma geral, o uso de armas de destruição em massa por estados falidos e/ou grupos terroristas é visto como plausível e até provável. Dada a assimetria de poder entre os Estados Unidos e tais países/grupos, o emprego de força assimétrica contra os Estados Unidos seria mais estratégico. Apesar da centralidade dada ao terrorismo e as ameaças transnacionais em geral e do uso de armas de destruição em massa pelos mesmos, os documentos salientam a abissal diferença que esses desafios desempenhariam em comparação com a ameaça estatal tão característica da Guerra Fria. Nesse sentido, afirma o documento: “*None of these contemporary threats rival the sheer destructive power that was arrayed against us by the Soviet Union*” (NSS, 2002, p.13).

Em vista de atacar o problema das armas de destruição em massa, quais seriam as medidas identificadas pelos Estados Unidos? Três seriam as ações principais, a saber: reforçar a proatividade da contra proliferação, redobrar os esforços de não proliferação e responder de forma efetiva ao uso de armas de destruição em massa. De forma resumida e respectiva, os Estados Unidos buscariam detectar e atacar preventivamente, fazer uso da diplomacia para combater a proliferação via tratados de controle de armamento e tecnologias sensíveis e, por fim, minimizar as consequências sofridas pelo uso de armas de destruição em massa (NSS, 2002, p.14). Além dessas questões, conflitos regionais seriam vistos como catalizadores do surgimento de redes terroristas. Nesse aspecto, o principal conflito que deveria ser neutralizado seria o israelense-palestino. Subentendido

na lógica da Guerra ao Terror, está a ideia da não efetividade da dissuasão. Consequentemente, se a defesa não funcionava, o ataque deveria solucionar o problema. Entretanto, existem fortes controvérsias acerca da não efetividade da dissuasão (MEARSHEIMER; WALT, 2003).

Ao comentar a Doutrina Bush e sua Guerra ao Terror, Tony Smith qualificou tal administração de “fundamentalista liberal”. Para o autor, a Doutrina Bush tinha um pilar moral e um militar. Enquanto o militar teria sido influenciado pelos neoconservadores, o pilar moral seria função das teorias que chamou de “neoliberais” e que teriam sido desenvolvidas, sobretudo, por democratas (SMITH, 2007, p.49). Dessa forma, como suporte teórico existiriam três conceitos: a teoria da paz democrática, a democracia como valor universal e a flexibilização do conceito de segurança (SMITH, 2007, p.80). Enquanto a busca pela instauração da democracia seria universal e a paz seria alcançada se todos os países se tornassem democráticos, o direito soberano dos Estados só seria justificado se os mesmos cumprissem com certas normas. A despeito do imperialismo, o fundamentalismo da Doutrina Bush se daria por três outras dimensões, nas quais Smith chamou de maniqueísta, messiânica e demagógica. O maniqueísmo viria da retórica sobre a luta entre o “bem e o mal”, sendo a democracia a principal força do bem. O messianismo diria respeito à promessa de uma “era dourada” quando os objetivos estadunidenses fossem alcançados. Por fim, a demagogia seria função da não aceitação de qualquer argumentação contrária (ou crítica) as duas primeiras dimensões (SMITH, 2007, p.202).

Para além do componente militar e de segurança, a estratégia de segurança nacional da administração George W. Bush versa sobre a prosperidade econômica. Em termos gerais, a estratégia está centrada na globalização e no aprofundamento do livre comércio. Como medidas principais, pode-se destacar: o apoio a entrada de Taiwan, China e Rússia na OMC e a busca por tratados, multilaterais e bilaterais, de livre comércio (NSS, 2002, p.18-19). Mais além, a ajuda externa também é destacada como importante instrumento de desenvolvimento econômico e que, consequentemente, avançaria os interesses estadunidenses. Segundo destacado no documento: *“Including all of the world’s poor in an expanding circle of development—and opportunity—is a moral imperative and one of the top priorities of U.S. international policy”* (NSS, 2002, p.21). De forma mais específica, algumas medidas referentes à ajuda externa são destacadas, a saber: prover recursos para países que alcançaram o desafio de reforma nacional, insistir

em padrões mensuráveis de eficiência das ajudas externas, aumentar o montante de doações em detrimento de empréstimos e abrir as sociedades a investimentos e comércio.

### II.3.2 – A QUESTÃO ENERGÉTICA

*[No governo George W. Bush] [...] ganha destaque o objetivo de aumentar os fluxos de petróleo e gás do exterior, diante do problema de segurança energética (e da redução de estoques) dos EUA, cujas importações eram responsáveis por mais da metade do consumo interno e mais de 30% do déficit comercial (PADULA, 2018, p.49).*

Assim como a administração Clinton, o governo George W. Bush entende que o petróleo é peça fundamental para o crescimento da economia estadunidense. Nesse sentido, a dependência da importação de petróleo pelos Estados Unidos continuou sendo vista como um problema a ser atacado. Ao falar sobre essa dependência, diz o documento: *“Most of the energy that drives the global economy comes from fossil fuels, especially petroleum. The United States is the world’s third largest oil producer, but we rely on international sources to supply more than 50 percent of our needs”* (NSS, 2006, p.28). Ademais, adiciona-se o fato de que poucos países detinham grande parcela da produção mundial, gerando, conseqüentemente, grande poder de barganha aos mesmos. A busca pela diversificação da matriz petrolífera e de seus países produtores seria duas das medidas destacadas pela estratégia de segurança nacional estadunidense. Para tal, algumas regiões seriam especialmente importantes, tais como: o continente americano, a África, a Ásia Central e a Bacia do Mar Cáspio (NSS, 2002, p.19-20).

A despeito da diversificação de fontes, os Estados Unidos fomentariam, nos principais países produtores, uma maior abertura política e econômica, transparência e aplicação das leis (NSS, 2006, p.29). A lógica por trás de tal objetivo seria muito clara: ao passo em que se buscava facilitar o acesso dos Estados Unidos a maiores quantidades de petróleo, se estimularia um maior investimento de empresas estadunidenses nesses países – aumentando, assim, sua ingerência na política local –, no qual demandaria a garantia de que os contratos fossem respeitados. Novamente, percebe-se uma relação de auto reforço entre os objetivos econômicos, militares e democráticos. Em paralelo, em relação a diversificação de fontes energéticas, o documento destaca a ênfase na energia

nuclear. Segundo o mesmo: “*We will build the Global Nuclear Energy Partnership to work with other nations to develop and deploy advanced nuclear recycling and reactor technologies*” (Ibidem). Outras fontes como *clean coal*, hidrogênio, solar e eólica também são ressaltadas, ainda que em menor escala.

### II.3.3 – A PROMOÇÃO DEMOCRÁTICA

Na administração George W. Bush, é possível afirmar que a democracia é vista como uma espécie de panaceia para todos os males. Não à toa, como destacado acima por Smith, essa administração partia da compreensão de que todos os seres humanos buscavam a democracia<sup>6</sup> e que um mundo repleto de democracias seria um mundo de paz<sup>7</sup>. Não havia nada de novo nesses pressupostos. Enquanto a questão dos direitos humanos e da secularização dos valores democráticos pode ser traçada, no mínimo, ao governo Carter (1977-1981), a pacífica comunidade de democracias deriva do conceito de paz kantiana. Contudo, é possível afirmar que a administração Bush filho tenha levado esses pressupostos ao limite. Mais além, a despeito da retórica, as democracias deveriam ser fomentadas e assistidas pelos Estados Unidos por avançarem seu interesse nacional, não propriamente por serem um bem em si mesmo. Nas palavras do documento: “*Championing freedom advances our interests because the survival of liberty at home increasingly depends on the success of liberty abroad*” (NSS, 2006, p.3).

O objetivo de promoção dos valores democráticos é visto como obedecendo um esquema, no qual o primeiro passo deveria ser “acabar com a tirania”. Por tirania deveria entender governos despóticos, brutais, corruptos e que seriam mais bem exemplificados, entre outros, pela Coreia do Norte, pelo Irã, pela Síria e por Cuba. Com o fim da tirania, a busca seria pela implantação e fomento de “democracias efetivas”, isto é, que respeitassem os direitos humanos e que contassem com uma sociedade civil dinâmica. Há, contudo, a preocupação de que “[...] *political progress can be jeopardized if economic progress does not keep pace*” (Ibidem). De toda forma, os Estados Unidos

---

<sup>6</sup> “*The human desire for freedom is universal, but the growth of freedom is not inevitable*” (USA, 2006, p.2).

<sup>7</sup> “*Because democracies are the most responsible members of the international system, promoting democracy is the most effective long-term measure for strengthening international stability; reducing regional conflicts; countering terrorism and terror-supporting extremism; and extending peace and prosperity*” (USA, 2006, p.3).

deteriam vários instrumentos como forma de estimular a promoção dos valores democráticos. Inicialmente, os Estados Unidos deveriam denunciar violações dos direitos humanos, sobretudo nas instituições internacionais – uma espécie de pressão diplomática. Em paralelo, outra medida seria usar demandas democráticas nas negociações bilaterais. Para tal, os Estados Unidos buscariam *“use our foreign aid to promote freedom and support those who struggle non-violently for it, ensuring that nations moving toward democracy are rewarded for the steps they take”* (NSS, 2002, p.4). Somado a ajuda externa aos países que estivessem se tornando mais democráticos, o apoio aos grupos não governamentais também é destacado como forma de avançar os valores democráticos<sup>8</sup>.

## **II.4 – A ADMINISTRAÇÃO BARACK OBAMA (2009-2017) E A CRISE DA LIDERANÇA ESTADUNIDENSE**

*Our national security depends upon America’s ability to leverage our unique national attributes, just as global security depends upon strong and responsible American leadership. That includes our military might, economic competitiveness, **moral leadership**, global engagement, and efforts to shape an international system that serves the mutual interests of nations and peoples (NSS, 2010, p.7, grifo nosso).*

### **II.4.1 – A BUSCA POR LEGITIMIDADE: GUERRA AO TERROR, GLOBALIZAÇÃO E ORDEM INTERNACIONAL**

A administração Obama assume a presidência com o objetivo claro de renovar a hegemonia e legitimidade dos Estados Unidos que, na presidência anterior, haviam sido bastante minadas, sobretudo em função das medidas unilaterais. Assim como os presidentes anteriores, Obama partia do entendimento que as fronteiras do doméstico e do internacional estavam cada vez menos claras. Dada tamanha interconectividade, os atores não estatais são vistos como contendo bastante importância. Nas palavras do documento: *“[...] individuals, corporations, and civil society play an increasingly important role in shaping events around the world”* (NSS, 2010, p.8). Para além dos três

---

<sup>8</sup> *“In the cause of ending tyranny and promoting effective democracy, we will employ the full array of political, economic, diplomatic, and other tools at our disposal, including: [...] Forming creative partnerships with nongovernmental organizations and other civil society voices to support and reinforce their work”* (USA, 2006, p.6-7)

interesses nacionais constantes em todas as estratégias do pós-Guerra Fria, isto é, em segurança, economia e valores democráticos, a administração Obama adiciona um quarto: a questão da ordem internacional. De toda forma, como democrata, percebe-se uma volta da centralidade do multilateralismo, das mudanças climáticas e das questões humanitárias, principalmente o apoio aos grupos que lutavam por maiores liberdades democráticas. Ainda sobre os interesses nacionais estadunidenses, afirma o documento: *“Each of these interests is inextricably linked to the others: no single interest can be pursued in isolation, but at the same time, positive action in one area will help advance all four”* (NSS, 2010, 17).

No campo da segurança, parece haver uma harmonia com a administração anterior. Isso, porque as ameaças destacadas são, sobretudo, função das redes transnacionais. De forma mais concreta, os desafios a segurança estadunidense seriam: a obtenção de armas de destruição em massa por grupos terroristas, os *rogue states*, as redes terroristas e as guerras assimétricas. A despeito da ênfase nos grupos não estatais, é destacado que: *“Competition among states endures [...]”* (NSS, 2010, p.17). Entre as medidas discorridas pela estratégia de segurança nacional, grande parte está alinhada com as ações necessárias identificadas pela administração George W. Bush, reforçando, assim, o sentimento de que existe uma agenda minimamente similar entre ambos os governos. Dentre as medidas comuns, destaca-se: o desmantelamento das redes terroristas, sobretudo a Al-Qaeda, o fortalecimento da resiliência doméstica e o controle de armas. Como medidas diferentes da administração anterior, estariam: o uso da força para garantia de crises humanitárias, o entendimento de que seria necessário ajudar no desenvolvimento econômico para evitar o surgimento ou manutenção dos *rogue states* e a centralidade da segurança cibernética.

Em relação ao uso da força, a busca seria sempre por empregá-la via segurança coletiva, tendo a OTAN como expoente principal e o Conselho de Segurança da ONU como legitimador. Contudo, o direito de ação unilateral por parte dos Estados Unidos é assegurado. Como escrito no documento: *“The United States must reserve the right to act unilaterally if necessary to defend our nation and our interests, yet we will also seek to adhere to standards that govern the use of force”* (NSS, 2010, p.22). Assim como a administração anterior, o governo Obama via na resolução do conflito israelense-palestino uma forma de estabilizar o Oriente Médio. Mais além, identificava a transição democrática iraquiana e a transformação do Irã em país “responsável” como necessários

para o cessar de conflitos na região (NSS, 2010, p.25-26). Como destacado anteriormente, havia uma percepção de que a prosperidade econômica impactaria na falência dos Estados. Sendo assim, a ajuda externa ganha importância por servir como instrumento geoeconômico, avançando os interesses geopolíticos estadunidenses via instrumentos financeiros.

Presente na estratégia de segurança nacional de 2015 estão os desafios destacados anteriormente, ainda que seja possível visualizar o retorno de outros, entre eles: as mudanças climáticas e as áreas compartilhadas. As mudanças climáticas são vistas como urgentes, tendo em vista que as mesmas contribuiriam “[...] *to increased natural disasters, refugee flows, and conflicts over basic resources like food and water*” (NSS, 2015, p.12). Por sua vez, as áreas compartilhadas diriam respeito ao espaço aéreo, marítimo, espacial e cibernético e são vistas como “artérias” nas quais os serviços e as ideias seriam compartilhadas no mundo contemporâneo. Consequentemente, os Estados Unidos buscariam regular tais espaços e garantir seu acesso aos mesmos. Apesar da volta desses desafios mais indiretos, a estratégia de 2015 ressalta três prioridades no que tange às armas de destruição em massa: a desnuclearização da Península Coreana, a remoção e destruição das armas químicas na Líbia e Síria e o enquadramento do desenvolvimento nuclear iraniano (NSS, 2015, p.11).

O segundo núcleo das estratégias de segurança nacional dos Estados Unidos diz respeito à questão da prosperidade econômica. Nesse sentido, a abertura econômica internacional é vista como componente essencial para o crescimento econômico dos Estados Unidos, além de condição necessária para a paz entre as nações (NSS, 2010, p.28). Vale lembrar que a administração Obama assume o governo dos Estados Unidos em 2009, em meio aos efeitos da crise financeira de 2008. De forma geral, as medidas destacadas pela estratégia de 2010 atacam questões internas e externas tendo como pano de fundo a globalização (seja dos mercados financeiros, seja das cadeias globais de valor). Internamente, as ações seriam voltadas para o fomento da competitividade, nas quais pode-se destacar o investimento em capital humano e na educação, sobretudo nas ciências exatas e científicas. Nesse sentido, existe especial preocupação com o desenvolvimento de tecnologias renováveis.

Do ponto de vista externo, as políticas ressaltadas versam sobre o equilíbrio da economia internacional e do desenvolvimento sustentável dos países. Com vista a garantir a estabilidade da economia internacional, os Estados Unidos deveriam: prevenir a

instabilidade econômica mundial, fomentar a abertura de mercados para os produtos e serviços estadunidenses, aumentar a cooperação com parceiros internacionais e detectar ameaças ao sistema financeiro internacional (NSS, 2010, p.32-33). Em outras palavras, os Estados Unidos deveriam aprofundar a globalização e a integração dos mercados. Como dito no documento: *“To promote prosperity for all Americans, we will need to lead the international community to expand the inclusive growth of the integrated, global economy”* (NSS, 2010, p.31). A segunda política voltada para o exterior seria o fomento do desenvolvimento sustentável. Em linhas gerais, os Estados Unidos deveriam ajudar países com dificuldade a se desenvolverem minimamente porque, dessa forma, vários problemas seriam atacados de uma só vez, a saber. Ao ajudar economicamente os países mais necessitados, promover-se-ia uma maior estabilidade regional e, ao mesmo tempo, novos mercados para os produtos e serviços estadunidenses surgiriam.

Na estratégia de segurança nacional de seu segundo mandato, a administração Obama reafirma as políticas destacadas anteriormente para avançar sua prosperidade econômica. Dessa forma, mantém-se internamente o foco no aumento da competitividade e no investimento científico-tecnológico, enquanto externamente o mesmo se volta ao combate da pobreza e à “modelagem da economia global”. Contudo, o novo componente presente nessa estratégia diz respeito à segurança energética estadunidense. Nesse sentido, *“The United States is now the world leader in oil and gas production”* (NSS, 2015, p.16). Tal posição é função do aumento considerável da produção de gás de xisto que pode ter seu início traçado à segunda metade da década de 2000. Tendo em vista a relação entre economia e fontes de energia, o aumento da produção energética estadunidense trazia, automaticamente, menores entraves à sua expansão econômica. Resumidamente, a união entre prosperidade econômica e segurança militar é descrita: *“A strong economy, combined with a prominent U.S. presence in the global financial system, creates opportunities to advance our security”* (NSS, 2015, p.15).

O novo campo mencionado nas estratégias da administração Obama diria respeito à questão da ordem internacional. De forma geral, esse pilar buscava identificar as novas realidades nas quais a hegemonia estadunidense estaria inserida e moldá-las aos interesses estadunidenses. Entre essas novas realidades pode-se destacar: a perda de legitimidade no manejo da ordem internacional, a diminuição do poder relativo estadunidense – militar em relação à Rússia e econômico em relação à China –, o surgimento de novos centros de poder emergente (sobretudo os BRICS) e a mudança do centro de poder mundial do

Atlântico para o Pacífico. Partindo de tais questões, os Estados Unidos deveriam atuar para contornar e/ou enquadrar as mudanças que não fossem de seu interesse estratégico. Como dito em um dos documentos: “*We have an opportunity—and obligation—to lead the way in reinforcing, shaping, and where appropriate, creating the rules, norms, and institutions that are the foundation for peace, security, prosperity, and the protection of human rights in the 21st century*” (NSS, 2015, p.23). De toda forma, os Estados Unidos asseguravam seu poder arbitrário de decidir quem transgredia as regras internacionais e, conseqüentemente, de punir os mesmos. Para tal, as sanções econômicas seriam especialmente efetivas por aumentarem o custo de tais maus comportamentos.

Para atacar a questão da ordem internacional, os Estados Unidos dividiam a mesma em cinco áreas de atuação, a saber: Ásia e Pacífico, Europa, Oriente Médio e Norte da África, África subsaariana e as Américas. No que diz respeito à Ásia e o Pacífico, a busca dos Estados Unidos seria por um equilíbrio regional, sobretudo como forma de conter a expansão chinesa, fomentando o livre comércio e os valores democráticos. Sobre a Europa, o objetivo seria fortalecer a União Europeia e a OTAN. Para tal, “*We will steadfastly support the aspirations of countries in the Balkans and Eastern Europe toward European and Euro-Atlantic integration, continue to transform our relationship with Turkey, and enhance ties with countries in the Caucasus [...]*” (NSS, 2015, p.25). Em relação ao Oriente Médio, vários objetivos são ressaltados, entre eles desmantelar as redes terroristas, garantir o “livre fluxo” de petróleo, combater a proliferação das armas de destruição em massa e avançar os valores democráticos. Para a África, as medidas são de caráter econômico e de valores, principalmente. Grosso modo, a atuação teria como objetivo abrir as economias regionais, garantir a exploração de seus recursos naturais e fazer uso da ajuda externa para itens básicos, tais como comida, agricultura e combate a pandemias. Nas Américas, reforça-se a necessidade de fortalecimento da democracia, do livre comércio e o combate ao crime organizado.

#### **II.4.2 – A QUESTÃO ENERGÉTICA**

Como dito outrora, a disposição de recursos energéticos é condição *sine qua non* para a estabilidade e crescimento da prosperidade econômica. Sendo assim, a dependência de importação de petróleo pelos Estados Unidos sempre foi motivo de

preocupação dada a vulnerabilidade que a mesma traz. A dependência energética deixaria os Estados Unidos em posição de sofrer manipulações de preço, interrupções de fornecimentos, chantagens políticas, entre outros problemas. Consequentemente, “*As long as we are dependent on fossil fuels, we need to ensure the security and free flow of global energy resources*” (NSS, 2010, p.30). Mais além, a questão se torna ainda mais complicada quando os principais aliados dos Estados Unidos, entre eles Japão e União Europeia, também compartilham de tal fraqueza estratégica. Adicionalmente, é destacado as consequências que as mudanças climáticas poderiam trazer para o meio ambiente. Sendo assim, a estratégia ideal para os Estados Unidos seria focar na energia limpa. Nesse sentido, medidas são destacadas para o campo interno e externo para avançar tal questão, a saber.

Internamente, os Estados Unidos buscariam estimular a produção doméstica de energia, investir em energia limpa, sobretudo nuclear, prover incentivos que aumentassem a competitividade das renováveis e, em paralelo, fomentar a maior eficiência como forma de otimizar o estoque de energia possuído (NSS, 2010, p.47). Externamente, o objetivo seria liderar esforços globais na produção de energia limpa e, para tal, fazer valer o Acordo de Copenhague (2009). Em 2015, na segunda estratégia de segurança nacional, uma mudança significativa é alcançada: os Estados Unidos se tornam o maior produtor mundial de petróleo e gás. Consequentemente, sua posição estratégica melhora de forma significativa já que estaria menos suscetível a sofrer as pressões destacadas acima. Entretanto, ressalvas são feitas quando o foco deixa de ser os Estados Unidos: “[...] *we still have a significant stake in the energy security of our allies in Europe and elsewhere*” (NSS, 2015, p.16). Em especial, duas dependências seriam mais significativas: a japonesa do petróleo advindo do Golfo Pérsico e a europeia do gás russo. O conflito ucraniano-russo é citado, inclusive, para exemplificar tal vulnerabilidade. Sendo assim, para atacar os problemas domésticos e dos aliados, “[...] *we must promote diversification of energy fuels, sources, and routes, as well as encourage indigenous sources of energy supply. Greater energy security and independence within the Americas is central to these efforts*” (Ibidem).

### II.4.3 – A PROMOÇÃO DEMOCRÁTICA

*[The United States] [...] supports the expansion of democracy and human rights abroad because governments that respect these values are more just, peaceful, and legitimate. We also do so because their success abroad fosters an environment that supports America's national interests* (NSS, 2010, p.37, grifo nosso).

Assim como as administrações anteriores, o pilar dos valores democráticos é visto como central na estratégia de segurança nacional estadunidense. Em linha com a administração anterior, a democracia é vista como o que diferenciaria os Estados Unidos e seus aliados dos demais países, uma espécie de lógica binária bem presente na retórica do bem contra o mal da Doutrina Bush. Da mesma forma, a visão de que a democracia gozaria de apelo universal também alinha a administração Obama da de seu antecessor. Mais além, outro norteador da estratégia de 2010 é a ligação feita entre democracia e prosperidade na qual, conseqüentemente, levaria à uma cordialidade por parte dos Estados Unidos. Sendo assim, os Estados Unidos buscariam ajudar, fomentar e financiar a promoção da democracia nos demais países através de vários canais, entre eles estatais e não estatais, já que, em última instância, a democracia avançaria seus interesses estratégicos. Nas palavras do documento, resume-se tal compreensão da seguinte forma: “*[...] our long-term security and prosperity depends on our steady support for universal values, which sets us apart from our enemies, adversarial governments, and many potential competitors for influence*” (NSS, 2010, p.36).

Com o intuito de estimular os valores democráticos, várias medidas são descritas nas quais pode-se separá-las em três grandes blocos: fortalecer o poder do nosso exemplo, promover a democracia e os direitos humanos externamente, e promover a dignidade alcançando necessidades básicas. De forma a promover o exemplo, ações de caráter interno são ressaltadas, tais como proteger liberdades civis, proibir tortura etc.. Vale lembrar, contudo, que o *Patriot Act* de 2001 continua em vigor e põe a privacidade de seus cidadãos em cheque. Por sua vez, o segundo bloco visaria aumentar a comunidade de nações democráticas. Entre as medidas redigidas para avançar tal objetivo, destacam-se: praticar engajamento baseado em princípios com regimes não democráticos, reconhecer a legitimidade de todos os movimentos democráticos e construir uma grande coalisão de

atores que avancem os valores universais. De forma ampla, enquanto as duas primeiras se encaixariam no conceito de pressão diplomática, a última buscaria concatenar atores estatais e não estatais como forma de maximizar a implementação de tal objetivo. Sobre a última medida, diz o documento: “*We are working to build support for democracy, rule of law, and human rights by working with other governments, nongovernmental organizations, and multilateral fora*” (NSS, 2010, p.39).

Por fim, o último bloco de medidas diz respeito ao avanço das condições básicas. De forma geral, tais medidas seriam alcançadas por meio de ajuda externa que visaria prover bens básicos, tais como comida, água potável, remédios etc.. Entre as políticas que se encaixariam em tal bloco estariam: perseguir uma estratégia global de saúde abrangente, promover segurança alimentar e liderar esforços para combate de crises humanitárias. Em 2015, na segunda estratégia de segurança nacional, os Estados Unidos identificam Síria e Rússia como países que ameaçariam sua segurança. Ademais, essa ameaça seria função dos esforços desses países em conter avanços democráticos que teriam culminado na ascensão do Estado Islâmico na Síria e na agressão russa à Ucrânia (NSS, 2015, p.19). Apesar da retórica sobre o universalismo dos valores democráticos e da necessidade dos Estados Unidos defenderem os mesmos em qualquer parte do globo, sua ação dependeria de cálculo estratégico baseado, sobretudo, no seu interesse nacional. Nesse sentido, ressalta o documento: “*Any support we might provide will be balanced with an awareness of the costs of repressive policies for our own security interests and the democratic values by which we live*” (Ibidem, grifo nosso).

Tendo discorrido sobre as distintas estratégias de segurança nacional, em especial no que tange à energia e à democracia, o próximo capítulo buscará detalhar a centralidade que o antigo território soviético exerce. Nesse sentido, essa região seria super estratégica por concatenar ganhos geopolíticos e energéticos, sobretudo. Mais além, discorrer-se-á sobre a questão energética dos Estados Unidos através da utilização de dados. Por fim, uma análise sobre a política de ajuda externa será feita com o objetivo de visualizar como a atuação dos Estados Unidos na região aumentou desde o fim da Guerra Fria. Ademais, questionar-se-á o papel dessa política, isto é, até que ponto as justificativas democráticas seriam ou não a principal razão da utilização da mesma.

### **CAPÍTULO III – O ANTIGO TERRITÓRIO SOVIÉTICO COMO O GRANDE TABULEIRO: GEOPOLÍTICA, ENERGIA E O PAPEL DA AJUDA EXTERNA**

O capítulo em questão buscará discorrer sobre o antigo território soviético, trazendo à tona sua importância geopolítica e energética. Somado a esse objetivo, uma análise sobre a dependência estadunidense de petróleo também será feita com o intuito de mostrar a centralidade que essa fonte energética exerce na política externa dos Estados Unidos. O terceiro tópico que irá se abordar nesse capítulo diz respeito à política de ajuda externa. Nesse sentido, se explorará alguns dados acerca desse financiamento para com as ex-repúblicas soviéticas, além de ser feita uma exposição dos diferentes atores que compõem a ajuda externa, em especial a assistência democrática. Assim, busca-se argumentar que há uma articulação entre a ajuda externa baseada em discursos pró-democracia com áreas importantes em termos energéticos, que, em última instância, são de interesse estratégico para os EUA. Vale notar que o interesse dos EUA vai além de ter acesso aos recursos para uso próprio, pois envolve também negar acesso a rivais e controlar os suprimentos de aliados para obter poder de barganha. Esse capítulo está dividido em três seções, além dessa introdução e de uma conclusão, cada uma abordando os pontos acima levantados. Ademais, cada seção contará com um livro ou artigo base. A primeira seção será direcionada pela obra *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives*, de Zbigniew Brzezinski. A seguir, a segunda seção terá como livro base *Blood and Oil: The Dangers and Consequences of America's Growing Dependency on Imported Petroleum*, de Michael Klare. Por fim, a última seção estará norteada pelo artigo de Sedaca e Bouchet, denominado  *Holding Steady? Us Democracy Promotion in a Changing World*.

A primeira seção tem por objetivo apresentar a importância geopolítica do antigo território soviético, voltando, para isso, até o início do século XX com os trabalhos de Mackinder. Nesse aspecto, expor-se-á a visão geopolítica de Brzezinski da região, focada, sobretudo, em seus recursos naturais e posição geoestratégica. Mais além, do ponto de vista estratégico, discorrer-se-á sobre as ex-repúblicas soviéticas consideradas pelo autor como as mais importantes na região como forma de vislumbrar, nas análises posteriores, relações de causa e efeito com as mesmas. Com o intuito de extrapolar uma exposição puramente teórica, apresentar-se-á dados e figuras que confirmem a importância de tais países. Sendo assim, a primeira seção contará, principalmente, com uma análise

qualitativa teórica e, em pontos julgados necessários e positivos, utilizar-se-á dados para sustentar tal argumentação. Ademais, expor-se-á alguns dados para evidenciar o poder político que a Rússia detém sobre a União Europeia, sobretudo referente à questão do transporte de gás natural via Ucrânia.

A segunda seção tem por objetivo principal discorrer sobre o petróleo e seu lugar estratégico na política externa dos Estados Unidos. Nesse sentido, inicialmente será feita uma análise sobre o porquê do petróleo ser tão central, seja para a economia, seja para a segurança. Em seguida, buscar-se-á mostrar como, a partir da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos passaram de exportador líquido para importador líquido de petróleo. Nesse aspecto, a busca da garantia do suprimento de petróleo passa a ser visto como objetivo de segurança nacional, sobretudo no contexto do final dos anos 1980, evidenciado, assim, pela proclamação da Doutrina Carter. Mais além, uma análise também é feita sobre os objetivos estratégicos que a garantia das fontes de petróleo traria, seja em relação aos adversários, seja em relação aos aliados. O final da seção busca mostrar como, a partir dos anos 1990, a dependência da importação de petróleo se agravou e quais foram as estratégias desenhadas para atacar tal questão. Durante toda a seção, para além de uma análise qualitativa, é feita uma análise quantitativa englobando questões petrolíferas como importação, exportação e consumo, assim como do aumento de produção de outras áreas que não o Golfo Pérsico, sobretudo a Bacia do Mar Cáspio.

A terceira seção tem por objetivo apresentar a política de ajuda externa e sua evolução, sobretudo no pós-Guerra Fria. Inicialmente, é feita a apresentação de alguns conceitos chaves, tais como promoção democrática e, posteriormente, de assistência democrática. A seguir, é feita uma digressão até o surgimento da política de ajuda externa para, assim, comparar as mudanças ocorridas no pós-Guerra Fria nessa política. Nesse aspecto, é apresentada algumas leis estabelecidas na década de 1990 que facilitariam a ajuda externa para as ex-repúblicas soviéticas. Ao longo da seção utiliza-se uma análise quantitativa acerca do volume de ajuda externa, assim como da proporção entre os países recebedores. As ex-repúblicas soviéticas são especialmente analisadas uma vez que são o objeto desse capítulo. Ademais, quando possível, uma análise setorial é feita com o intuito de mostrar o aumento da ajuda externa para questões democráticas, o que se enquadraria no conceito de assistência democrática. Para além dos gráficos, apresenta-se a grande rede na qual a difusão da democracia é construída, questionando-se a isenção de parte desses agentes.

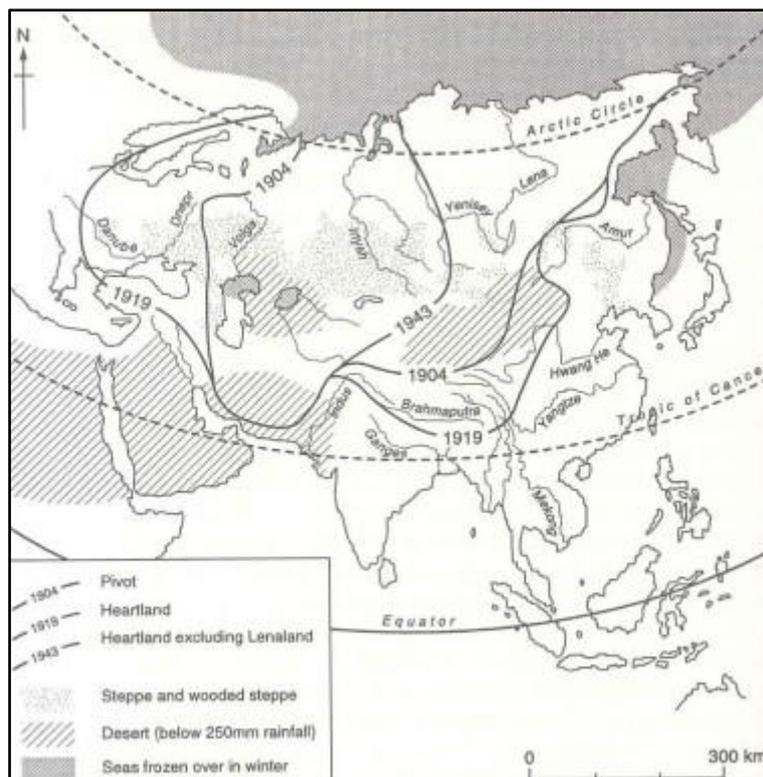
### III.1 - A IMPORTÂNCIA GEOPOLÍTICA DO ANTIGO TERRITÓRIO SOVIÉTICO

Desde o início do século XX, mais especificamente desde 1904<sup>9</sup>, que o território do Antigo Império Russo e, posteriormente, da antiga União Soviética, foi identificado como um espaço central no jogo geopolítico mundial. Inicialmente, Mackinder chamou tal superfície de Área Pivô, dado que a considerava, desde a descoberta das ferrovias, a área mais estratégica do mundo. Alguns anos depois, Mackinder passou a chamar a região de *Heartland*, isto é, coração terrestre, reforçando, ainda mais, sua centralidade. Ao longo do tempo, Mackinder alterou os limites no qual o *Heartland* estaria contido, ainda que a Rússia e a Bacia do Mar Cáspio tenham se mantido em todas essas mudanças. Essas alterações ocorriam já que, para Mackinder, o *Heartland* seria um conceito estratégico, não estático. Na Figura 1 abaixo é possível observar os diferentes espaços nos quais Mackinder considerou o *Heartland* ao longo dos anos. Sua forma final conteria “[...] *the Baltic Sea, the navigable Middle and Lower Danube, the Black Sea, Asia Minor, Armenia, Persia, Tibet, and Mongolia. Within it, therefore, were Brandenburg-Prussia and Austria-Hungary, as well as Russia [...]*” (MACKINDER, 1996, p.78), ainda que a parte siberiana da Rússia, chamada por Mackinder de Lenalândia, fosse excluída.

#### Figura 1 - VARIAÇÕES DA ÁREA PIVÔ/HEARTLAND

---

<sup>9</sup> Mackinder – *The Geographical Pivot of History* (2004) (originalmente publicado em 1904).

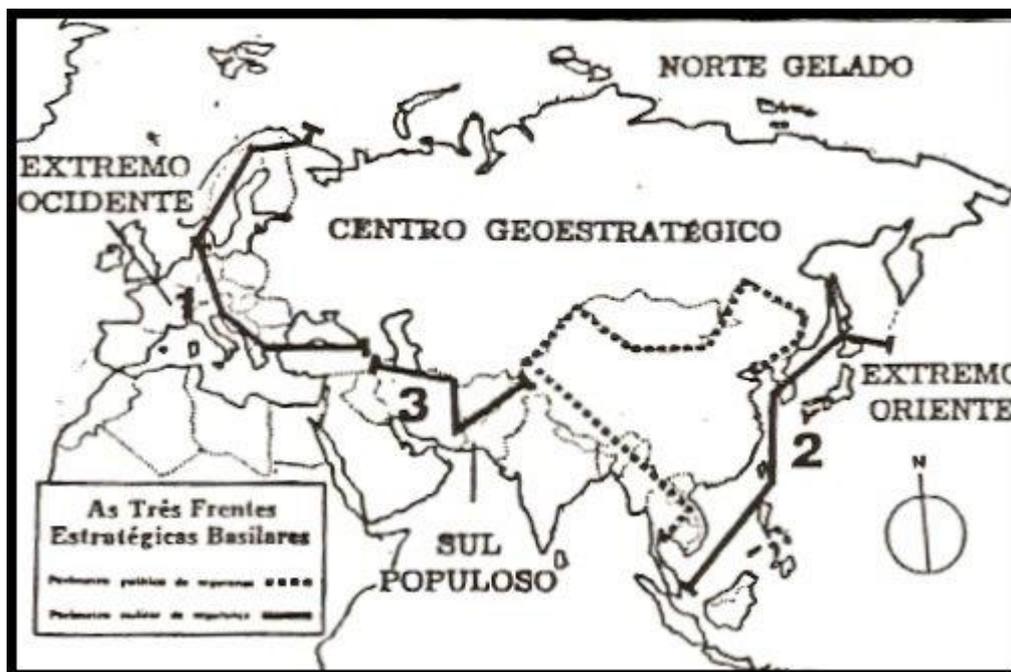


FONTE: Parker (1985, p.123)

Partindo dos conceitos de Mackinder, Brzezinski entendia que o jogo de poder entre as grandes potências seria decidido na Eurásia. Sendo assim, em 1987, formulou sua teoria para conter a União Soviética. Assim como Mackinder, Brzezinski partia da área da União Soviética, o que chamou de “Centro Geoestratégico”, para formular sua estratégia. Segundo Brzezinski (1987, p.40), a área do centro estratégico exerce “[...] claramente um predomínio militar sobre um imenso continente, que contém a maior parte da população, do território e da riqueza mundiais, ocupando uma posição estratégica vital em relação aos demais continentes”. Dessa forma, o autor chamou as áreas em que, durante o século XX, os Estados Unidos e a União Soviética rivalizaram mais diretamente de “frentes estratégicas basilares”. Portanto, existiriam três frentes que englobariam o extremo ocidente, o extremo oriente e o sudoeste asiático (ver Figura 2). A frente do extremo ocidente teria surgido já nos anos 1940, no contexto da ameaça soviética à Grécia e à Turquia, para além do bloqueio de Berlim, em 1948 (BRZEZINSKI, 1987, p.52). A segunda, do extremo oriente, seria consequência da Revolução Comunista Chinesa, em 1949 e da consequente Guerra da Coreia, na década de 1950 (BRZEZINSKI, 1987, p.55). Por fim, a última frente, a do sudoeste, teria surgido no final da década de 1970, com a Revolução Iraniana de 1979 e da invasão soviética ao Afeganistão no mesmo ano

(BRZEZINSKI, 1987, p.59-60). Mais além, Brzezinski destaca: “Para os Estados Unidos, não ser derrotado no confronto soviético-americano é vencer; para a União Soviética, não vencer significa derrota” (BRZEZINSKI, 1987, p.256).

**Figura 2 - AS FRENTES ESTRATÉGICAS BASILARES**



FONTE: Brzezinski (1987, p.51)

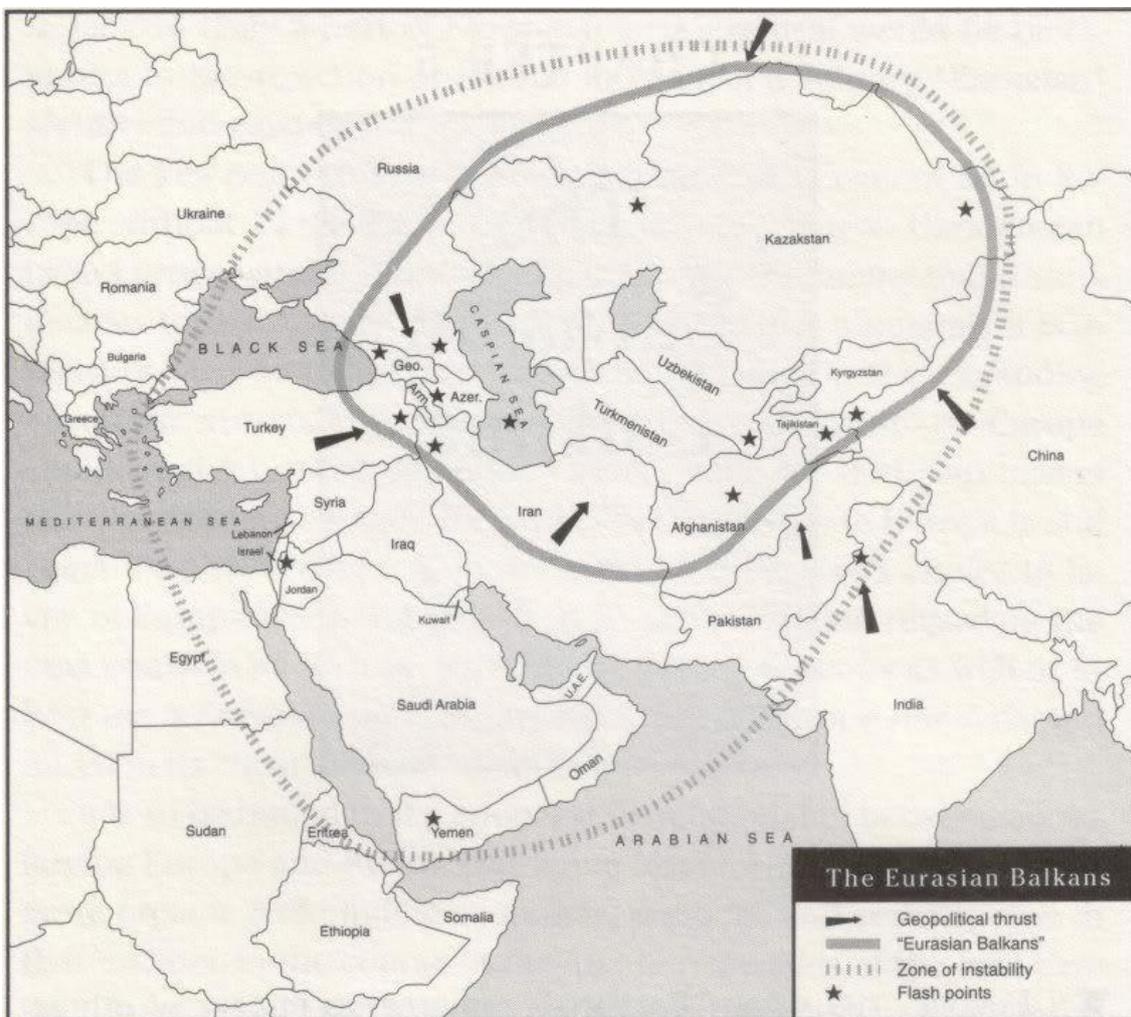
Após o fim da Guerra Fria, Brzezinski continuou buscando atualizar a área onde a disputa pelo poder mundial seria travado, ou seja, “o grande tabuleiro” (“atualizando”, assim, o *Heartland*)<sup>10</sup>. Dessa forma, identificou a região do entorno do Mar Cáspio como o local onde a disputa pela primazia na Eurásia seria disputada, chamando-a de *Eurasian Balkans*. Para o autor, a região seria a ligação entre as duas pontas industrializadas da Eurásia, seria historicamente área de influência de grandes potências e teria uma grande quantidade de recursos naturais, tais como petróleo e gás. Essa região seria caracterizada por uma grande diversidade étnico-religiosa, na qual conferiria um grande “poder de sucção” para que outras potências atuassem na mesma, dentre elas Rússia, Turquia e Irã, tendo a China como uma quarta potência em menor escala (BRZEZINSKI, 1997). Entretanto, no contexto do pós-Guerra Fria, os Estados Unidos seriam o último árbitro da

<sup>10</sup> Ver Laruelle (2015).

região. Em termos geográficos, as dimensões “[...] *embraces portions of southeastern Europe, Central Asia and parts of South Asia, the Persian Gulf area, and the Middle East*” (BRZEZINSKI, 1997, p.123) (ver Figura 3). Apesar da posição geográfica no centro da Eurásia e do histórico da região, os Bálcãs Eurasianos seriam especialmente importantes devido aos seus recursos naturais. Como destaca Brzezinski (1997, p.124):

*[...] the Eurasian Balkans are infinitely more important as a potential economic prize: an enormous concentration of natural gas and oil reserves is located in the region, in addition to important minerals, including gold.*

**Figura 3 - OS BÁLCÃS EURASIANOS**



FONTE: Brzezinski (1997, p.124)

Como Brzezinski enxergava a conjuntura do pós-Guerra Fria? Para o autor: “*The disintegration late in 1991 of the world's territorially largest state created a "black hole" in the very center of Eurasia*” (BRZEZINSKI, 1997, p.81). Brzezinski via a desintegração

soviética como, ao mesmo tempo, um grande desafio e uma grande oportunidade. No curto prazo, o autor cria que o desafio seria evitar a anarquia e a reversão para um autoritarismo em alguma das ex-repúblicas. Contudo, “[...] *the long-range task remains: how to encourage Russia's democratic transformation and economic recovery while avoiding the reemergence of a Eurasian empire that could obstruct the American geostrategic goal of shaping a larger Euro-Atlantic system [...]*” (Ibidem). Em outras palavras, Brzezinski defendia que a Rússia deveria se unir com a Europa e formar um grande bloco político, econômico e militar. Ademais, essa opção é vista pelo autor como a única possível. Nas suas palavras: “*Russia's only real geostrategic option [...] is Europe. And not just any Europe, but the transatlantic Europe of the enlarging EU and NATO*” (BRZEZINSKI, 1997, p.118).

Portanto, o que os Estados Unidos deveriam fazer para alcançar tais objetivos? Tendo em vista que a transição de uma Rússia autoritária e com aspirações imperiais para um país democrático e com economia de mercado era entendido como um processo gradual, Brzezinski sugere que “[...] *it is equally important for the West, especially for America, to pursue policies that perpetuate the dilemma of the one alternative for Russia*” (BRZEZINSKI, 1997, p.120). Mas além, o autor defende a mesma fórmula que havia sugerido em 1986<sup>11</sup>, isto é, fragmentar o poder político. Nesse sentido, diz Brzezinski (1997, p.120-121): “[...] *support for the new post-Soviet states—for geopolitical pluralism in the space of the former Soviet empire—has to be an integral part of a policy designed to induce Russia to exercise unambiguously its European option*”. Ademais, o autor complementa: “*Among these states, three are geopolitically especially important: Azerbaijan, Uzbekistan, and Ukraine*” (BRZEZINSKI, 1997, p.121). Em relação ao Uzbequistão, Brzezinski destaca que esse país seria o de maior pulso nacionalista e seria o país mais populoso da Ásia Central. Sendo assim, o Uzbequistão “[...] *represents a major obstacle to any renewed Russian control over the region. Its independence is critical to the survival of the other Central Asian states, and it is the least vulnerable to Russian pressures*” (Ibidem).

Os outros dois países, Ucrânia e Azerbaijão, seriam dois dos cinco países que Brzezinski havia classificado como pivôs geopolíticos (*geopolitical pivots*). A importância ucraniana teria várias dimensões, sendo as principais, talvez, a histórico-

---

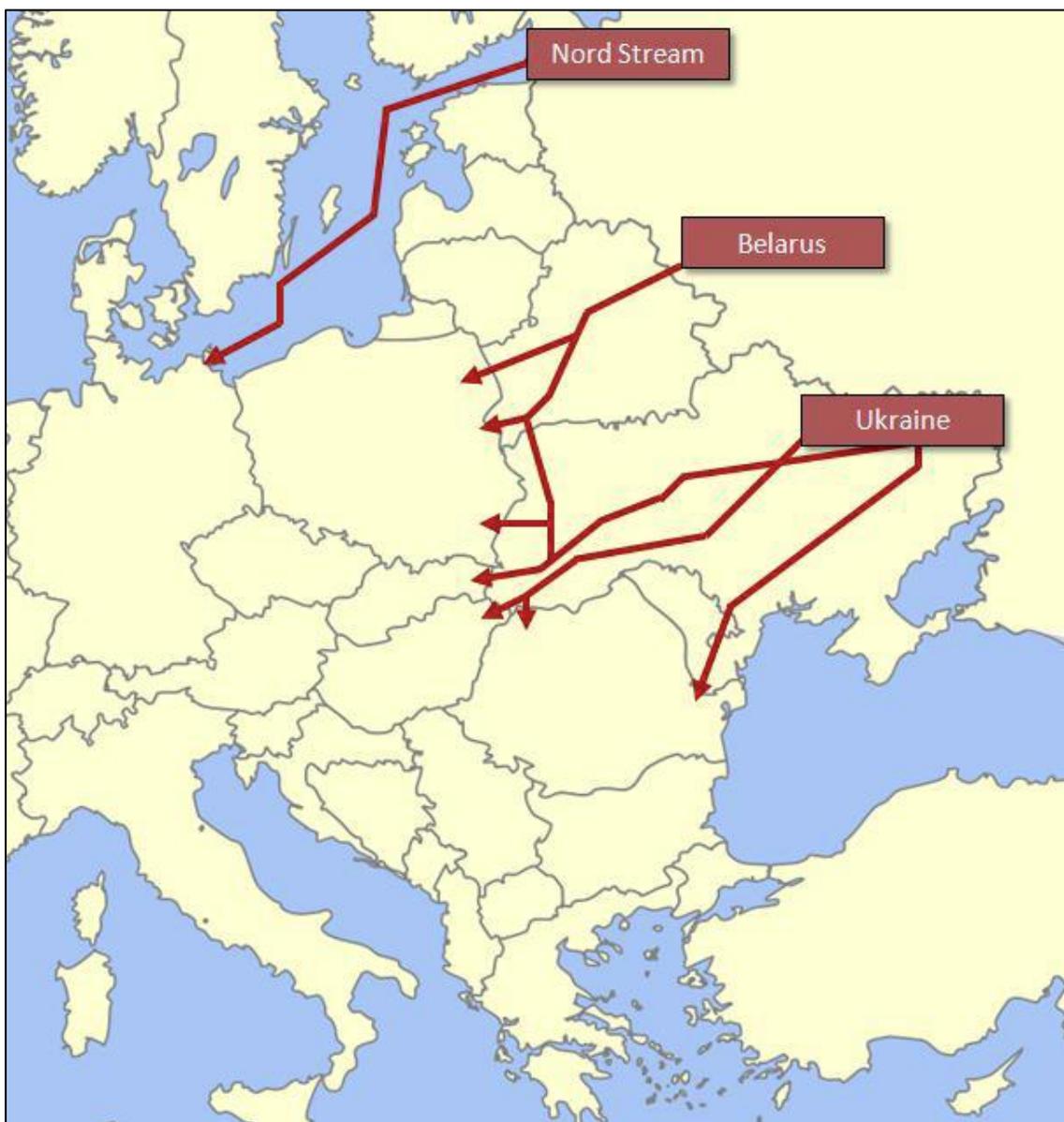
<sup>11</sup> Ver Capítulo I onde Brzezinski defende o estímulo às distintas etnias presentes na União Soviética como forma de implodi-la.

geográfica, a política e a econômica. Em termos histórico-geográficos, a ligação russo-ucraniana viria desde a tentativa de unificação das tribos eslavas, no século IX, em uma confederação conhecida por Rus de Kiev ou Rússia de Quieve. Ao falar sobre a origem do nome Ucrânia, ressalta Rywkin (2014, p.119): “*The name comes from the Russian word “okraina,” which means periphery (as it is seen from Moscow) and appeared only near the end of the nineteenth century*”. Mais além, na época do Império Russo, o autor destaca que “[...] *St. Petersburg considered the three Slavic nations (Russia, Ukraine, and Belorussia) to be parts of the same nation, referring to Ukraine as “Malorussia,” or Little Russia, and calling its inhabitants “Malorussy,” or Little Russians [...]*” (Ibidem). Do ponto de vista militar, a Ucrânia – assim como a Bielorrússia – serviu, ao longo dos anos, como uma *buffer zone* das agressões advindas da Europa em direção à Moscou<sup>12</sup>.

Em termos políticos, Brzezinski (1997, p.46) destaca que “*Ukraine, a new and important space on the Eurasian chessboard, is a geopolitical pivot because its very existence as an independent country helps to transform Russia*”. Na visão de Brzezinski, uma Ucrânia independente minaria qualquer pretensão russa de se tornar um império. Nesse sentido, diz o autor: “*It cannot be stressed strongly enough that without Ukraine, Russia ceases to be an empire, but with Ukraine suborned and then subordinated, Russia automatically becomes an empire*” (BRZEZINSKI, 1994, p.80). Ademais, Brzezinski entendia que existiriam grandes consequências políticas de uma eventual perda de independência ucraniana, sobretudo para a Europa Central. Do ponto de vista econômico, a Ucrânia representaria um mercado de cinquenta e dois milhões de pessoas, para além de grandes recursos naturais (BRZEZINSKI, 1997, p.46). Mais além, a Ucrânia seria importante em termos econômicos uma vez que “[...] *almost 60 percent of Russian gas exports to the EU (not including Finland and the Baltic States) are delivered via Ukraine [...]*” (SHARPLES; JUDGE, 2014, p.1). De acordo com os autores, “*Russia was the largest single supplier to the EU in 2012, providing 36.5% of EU gas imports. This gave Russian gas a share of 24.2 percent of total EU gas consumption*” (SHARPLES; JUDGE, 2014, p.4). Sendo assim, 21,9% das importações de gás da União Europeia passariam pelos gasodutos localizados na Ucrânia (ver Figura 4 abaixo).

---

<sup>12</sup> Ver Mearsheimer - Why the Ukraine Crisis Is the West’s Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin (2014, p.5).

**Figura 4 - ROTAS DO GÁS RUSSO PARA A EUROPA**

FONTE: Sharples & Judges, (2014, p.6)

Por sua vez, a importância do Azerbaijão seria de cunho muito mais geoeconômico e energético. Nas palavras de Brzezinski (1997, p.46): “*Despite its limited size and small population, Azerbaijan, with its vast energy resources, is also geopolitically critical. It is the cork in the bottle containing the riches of the Caspian Sea basin and Central Asia*”. Com o intuito de diversificar as fontes energéticas e depender menos dos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEC), as reservas da Bacia do Mar Cáspio “[...] *has been supposed to be a panacea as a new way of managing dependence with its potential [...]*” (OKTAV, 2005, p.20). Não obstante a

busca pela diversificação das fontes energéticas, do ponto de vista estadunidense, essa região permitiria enfraquecer o poder de barganha russo para com a União Europeia e competir com as exportações iranianas. Nesse sentido, diz Oktav (2005, p.20):

*[...] the transportation of the Caspian Basin oil resources to the United States, Israel and Western European markets aimed to reduce dependence on OPEC oil producers in the Middle East, to create a secure supply of oil to Israel, and to put an end to the dependence on Russian and Iranian oil transportation networks from the Caspian region.*

O resultado de todas essas considerações teria sido a construção do oleoduto BTC (Baku-Tbilisi-Ceyhan), no qual começou sua construção em 2003 e terminou em 2006 (ver Figura 5). Segundo Cornell e Ismailzade (2005), o trajeto inicialmente pensado, dado seu menor custo, passaria pela Armênia ao invés da Geórgia. Entretanto, tendo em vista a questão de Nagorno-Karabakh, “*[...] the construction of BTC, SCP, and the development of the East-West energy, transport and telecommunications corridor from Azerbaijan to Europe all took place through Georgia, effectively deepening Armenia’s regional isolation*” (CORNELL; ISMAILZADE, 2005, p.81). Dessa forma, a Geórgia passa a ganhar grande importância geopolítica. Segundo Cohen (2006, p.1): “*U.S. interests in Central Asia can be summarized in three simple words: security, energy, and democracy*”. Mais além, o autor discorre sobre sua compreensão de Ásia Central. Nas suas palavras: “*The region, which includes the five post-Soviet states of Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan, and Uzbekistan, as well as Afghanistan and the Caspian basin [...]*” (Ibidem). Ao falar sobre as três palavras que resumiriam os interesses estadunidenses na região, diz Cohen (2006, p.2):

*What is needed in Central Asia is a policy that allows the United States to continue to diversify its energy supplies, station its military forces close to the most immediate threats, and create a lasting and deep impact by promoting democratic and free-market values in an area that is still undergoing political and economic development.*

## **Figura 5 - ÓLEODUTOS DA REGIÃO DO MAR CÁSPIO**



FONTE: Cohen (2006, p.4)

Essa ênfase nos recursos energéticos, sobretudo na região da Bacia do Mar Cáspio, levou alguns autores a considerarem uma volta do “*Great Game*”<sup>13</sup> na Ásia Central (KLARE, 2004; MONIZ BANDEIRA, 2013). Segundo Oktav (2005, p.29), o pontapé inicial que colocou “[...] *U.S., Russian, European, and many more national interests against one another [...]*”, e que teria começado o “grande jogo”, teria sido, em 1994, o projeto para construção do oleoduto Baku-Ceyhan (há época, ainda não existia a definição sobre se o trajeto seria via Armênia ou via Geórgia). Nessa nova disputada, os principais atores que tentariam controlar os recursos energéticos da região seriam os Estados Unidos, a Rússia e a China. Contudo, alguns autores criam que denominar uma volta do “grande jogo” seria demasiado exagerado. Nesse sentido, diz Weitz (2006, p.156): “*Concerns about a renewed great game are thus exaggerated. The contest for influence in the region does not directly challenge the vital national interests of China, Russia, or the United States [...]*”. Há indícios, todavia, que garantir o monopólio do acesso desses recursos (Rússia), garantir fontes energéticas para seu desenvolvimento (China) e

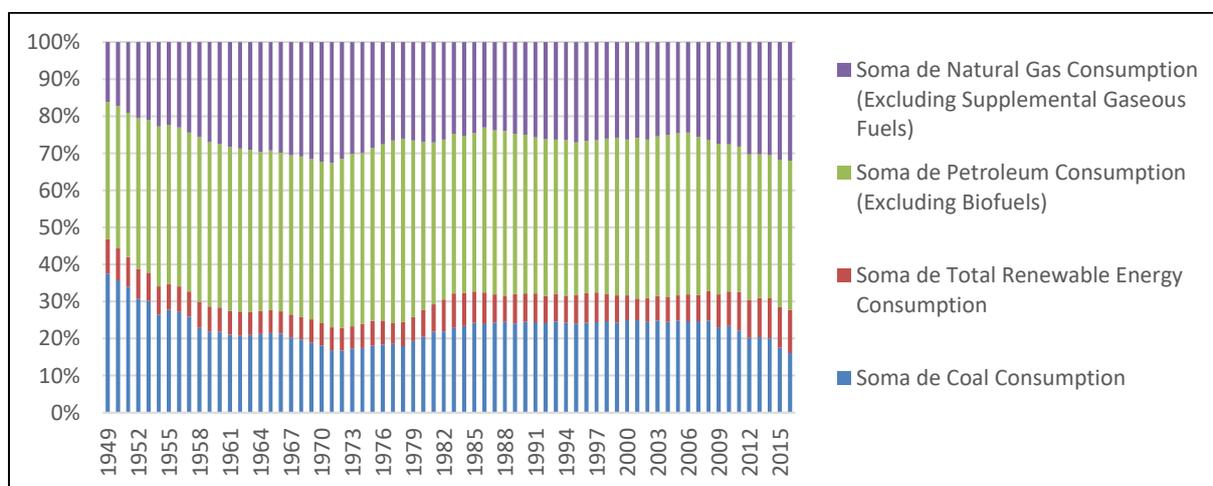
<sup>13</sup> O “*Great Game*” original se refere à disputa por influência na Ásia Central e no sul da Ásia entre o Império Britânico e o Império Russo durante o século XIX.

diversificar suas fontes para diminuir sua dependência (Estados Unidos) eram grandes interesses nacionais.

### III.2 – A GARANTIA DO SUPRIMENTO DE PETRÓLEO COMO QUESTÃO DE SEGURANÇA NACIONAL

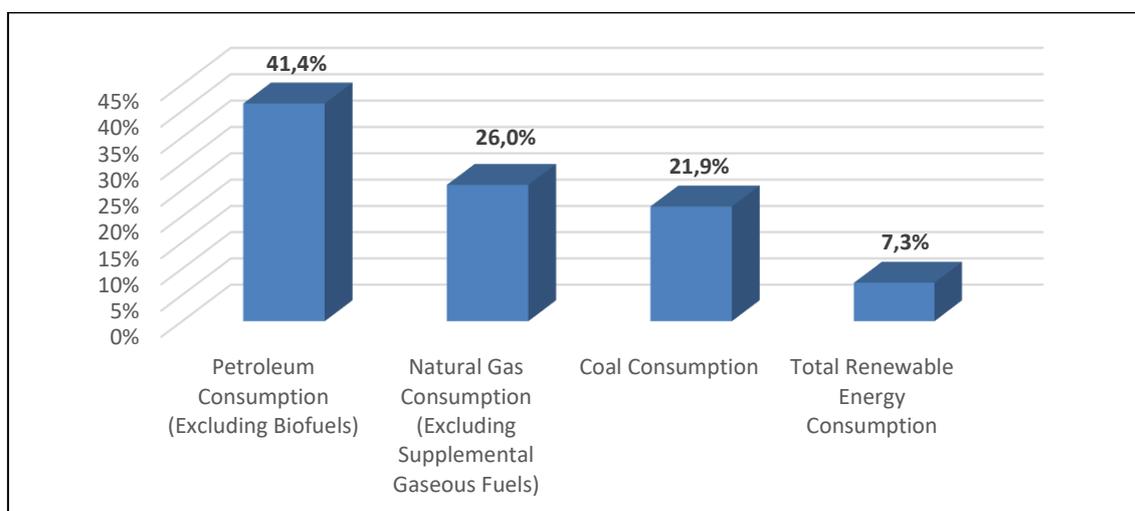
Desde sua descoberta, o petróleo configurou como o mais eficiente e, conseqüentemente, mais importante combustível que as economias modernas desejariam garantir o suprimento. Todavia, o petróleo também é insumo para itens básicos em uma economia, tais como plástico, têxteis, produtos químicos etc. Como ressalta Klare (2004, p.7): “*Oil serves many functions – powering industry, heating homes and schools, providing raw material for plastics and a wide range of other products – but it is in transportation that its role is most essential*”. Mais além, “[...] *it also plays an essential role in U.S. national security. The American military relies more than that of any other nation on oil-powered ships, planes, helicopters, and armored foes*” (Ibidem). Ou seja, o petróleo seria pedra central para garantir dois dos três pilares centrais da estratégia dos Estados Unidos: o pilar da segurança e o pilar da prosperidade econômica. Contudo, dado que os três pilares estratégicos são vistos como interligados e mutuamente reforçados, pode-se dizer que o petróleo é basilar para a estratégia estadunidense como um todo.

**Figura 6 - EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS NO CONSUMO TOTAL (1949-2016)**



FONTE: gráfico elaborado a partir de dados disponíveis em <https://www.eia.gov/totalenergy/data/annual/>

**Figura 7 - PARTICIPAÇÃO POR FONTE ENERGÉTICA NO CONSUMO TOTAL DOS ESTADOS UNIDOS (1949-2016)**

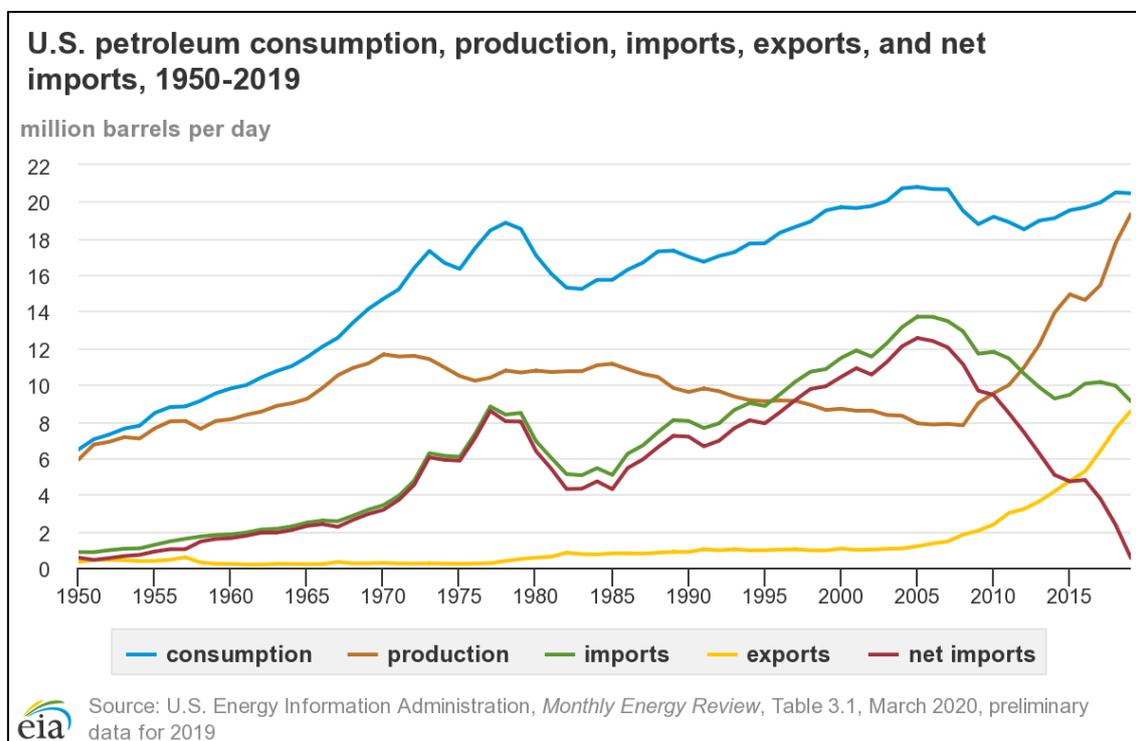


FONTE: gráfico elaborado a partir de dados disponíveis em <https://www.eia.gov/totalenergy/data/annual/>

No contexto da descoberta do petróleo e de seus benefícios, “*The United States was the first country in the world to develop a large scale petroleum industry – an endeavor that began in 1859 [...] in Titusville, Pennsylvania*” (KLARE, 2004, p. 8). Sendo assim, até o final da Segunda Guerra Mundial os Estados Unidos eram um dos principais produtores de petróleo mundial. Mais além, no contexto da Segunda Guerra, supriu grande parte da demanda energética dos Aliados<sup>14</sup>. Contudo, “*In the late 1940s, the United States began to rely on Foreign oil to satisfy rising energy demand, and the proportion of imports has been rising more or less steadily ever since*” (KLARE, 2004, p.10) (ver Figura 7). Temendo a exaustão das fontes nacionais de petróleo dada a acelerada produção demandada pelo esforço de guerra, “*The procurement of foreign petroleum first became a national security matter under the Franklin D. Roosevelt administration during the final years of World War II*” (KLARE, 2004, p.12). As reservas domésticas e no continente americano eram pensadas como estratégicas caso algum evento futuro demandasse o uso das mesmas. Dessa forma, caberia aos Estados Unidos descobrir outras fontes que pudessem ser exploradas e, assim, manterem as suas reservas estratégicas inexploradas.

<sup>14</sup> Segundo Klare (2004, p.10), os Estados Unidos supriram seis de cada sete barris consumidos pelos Aliados na Segunda Guerra Mundial.

**Figura 8 – CONSUMO, PRODUÇÃO, IMPORTAÇÃO, EXPORTAÇÃO E IMPORTAÇÕES LÍQUIDAS DE PETRÓLEO - ESTADOS UNIDOS (1950-2019)**



FONTE: <https://www.eia.gov/energyexplained/oil-and-petroleum-products/imports-and-exports.php>

É nesse contexto de medo de exaurir as fontes domésticas e, logo em seguida, da mudança dos Estados Unidos de exportador líquido para importador líquido, que a Arábia Saudita se torna peça central para a segurança nacional estadunidense. Ao comentar as percepções de Roosevelt, diz Klare (2004, p.12): “*But believing, as they did, that such a reliance [on foreign oil] was inevitable, they attempted to protect future U.S. energy imports by establishing an American protectorate over Saudi Arabia and a permanent military presence in the Persian Gulf*”. Dado o aumento constante da necessidade de importação de petróleo, alcançando 45% em 1977, somado à Revolução Iraniana de 1979 e a invasão soviética do Afeganistão no mesmo ano, estabeleceu-se a Doutrina Carter. Nas palavras do ex-presidente Jimmy Carter: “*An attempt by an outside force to gain control of the Persian Gulf region will be regarded as an assault on the vital interest of the United States of America, and such an assault will be repelled by any means*

*necessary, including military force*”<sup>15</sup>. No contexto da Doutrina Carter, o *U.S. Central Command* (CENTCOM) foi criado para garantir os interesses estadunidenses na região do Golfo Pérsico. Segundo seu site:

*When the hostage crisis in Iran and the Soviet invasion of Afghanistan underlined the need to strengthen U.S. interests in the region, President Jimmy Carter established the Rapid Deployment Joint Task Force (RDJTF) in March 1980. To provide a stronger, more lasting solution in the region, President Ronald Reagan took steps to transform the RDJTF into a permanent unified command over a two-year period. The first step was to make the RDJTF independent of U.S. Readiness Command, followed by the activation of USCENTCOM in January 1983*<sup>16</sup>.

No pós-Guerra Fria, “[...] in April 1998, the United States had passed a disquieting milestone of energy dependency: for the first time, the country had imported more than half of the oil it consumed – and the proportion was destined to grow” (KLARE, 2004, p.56) (ver Figura 8). Mais além, dois anos depois, em 2000, uma crise energética se instaurou, exemplificada pela série de apagões na Califórnia. Para atacar tal problema, a administração George W. Bush produziu a *National Energy Policy* (NEP), em 2001, no qual, do ponto de vista interno, buscou impulsionar a produção doméstica “[...] particularly by removing the regulatory bars to greater exploitation of domestic oil, gas, and coal deposits and by relying more widely on nuclear power” (KLARE, 2004, p.60). Em relação ao ambiente externo, a solução foi descrita na NEP como: “*We need to strengthen our trade alliances, to deepen our dialogue with major oil producers, and to work for greater oil production in the Western Hemisphere, Africa, the Caspian, and other regions with abundant oil resources*” (NEP, 2001, p.129). Mais do que garantir o abastecimento energético estadunidense, controlar essas regiões produtoras conferiria aos Estados Unidos outras vantagens estratégica: controlar o acesso de outras potências, extrair favores políticos, enquadrar os aliados e até, em último caso, cortar o fluxo de petróleo de um país hostil<sup>17</sup>.

Dada a crescente necessidade de importação de petróleo e a identificação desse suprimento como assunto de segurança nacional, os Estados Unidos precisariam, cada

<sup>15</sup> <https://www.jimmycarterlibrary.gov/assets/documents/speeches/su80jec.phtml>

<sup>16</sup> <https://www.centcom.mil/ABOUT-US/>

<sup>17</sup> Como diz Klare (2004, p.152): “*It can also exercise a degree of control over the energy supply of other oil-importing countries. [...] We can use it to extract political favors [...] or to bully recalcitrant allies into line. In an extreme case, we could use our military dominance in these areas to cut off the flow of energy to a hostile power*”



O interesse para fins energéticos na Bacia do Mar Cáspio já constava na estratégia de segurança nacional estadunidense, ao menos desde o Governo Clinton. Enquanto o petróleo configuraria a principal fonte energética estratégica para os Estados Unidos e o Japão, o gás seria central para a União Europeia. Como consta na NSS de 1998: “*We are cooperating with Russia to facilitate oil and gas exports to and through Russia from neighboring Caspian countries. We also support development of new East-West oil and gas export routes across the Caspian Sea and through the Transcaucasus and Turkey*” (NSS, 1998, p.41) (ver Figura 10). Mais além, o documento também reforça a necessidade de estabilidade na região. Nesse sentido, a estabilidade e a prosperidade no Cáucaso e na Ásia Central “[...] *will help promote stability and security from the Mediterranean to China and facilitate rapid development and transport to international markets of the large Caspian oil and gas resources, with substantial U.S. commercial participation*” (Ibidem). Para o Governo George W. Bush, “*Central Asia is an enduring priority for our foreign policy*” (NSS, 2006, p.40). De forma mais ampla, a prioridade da região é descrita abaixo:

*In the region as a whole, the elements of our larger strategy meet, and we must pursue those elements simultaneously: promoting effective democracies and the expansion of free-market reforms, diversifying global sources of energy, and enhancing security and winning the War on Terror (Ibidem).*

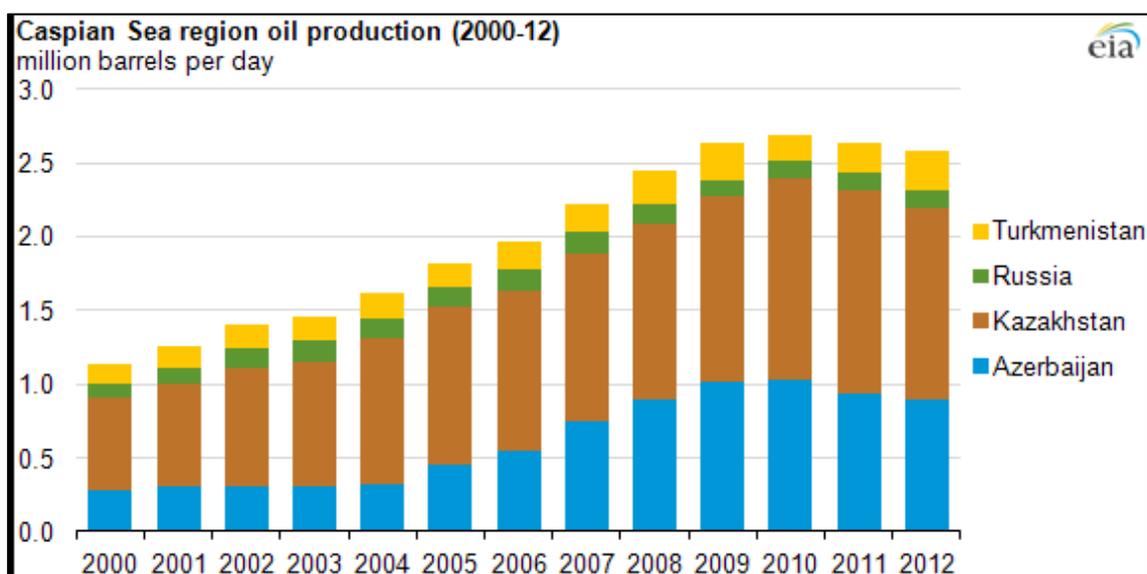
**Figura 10 - PRINCIPAIS ÓLEODUTOS E GASODUTOS NA ÁSIA CENTRAL**



FONTE: [https://www.eia.gov/international/analysis/regions-of-interest/Caspian Sea](https://www.eia.gov/international/analysis/regions-of-interest/Caspian_Sea)

Usando como pretexto a invasão ao Afeganistão, os Estados Unidos instalaram bases no Quirguistão e no Uzbequistão nas quais *“They are used primarily to station soldiers, refueling jets, and cargo planes. Each airfield houses roughly 1,000 U.S. troops and civilian contractors”*<sup>18</sup>. Por sua vez, a região do Cáucaso também esteve envolvida no contexto da Guerra ao Terror, ainda que fizesse parte da área de atuação de outro comando, o *U.S. European Command (EUCOM)*. Sendo assim, tendo em vista a simbiose entre interesses militares e energéticos, *“In the Caucasus, the European Command is doing its part in the war on terror by training Georgian forces to protect the soon-to-be-completed Baku-Tbilisi-Ceyhan pipeline [...]”* (KLARE, 2004, p.72). Na Figura 10 acima, é possível perceber a centralidade do oleoduto BTC. Mais especificamente, esse oleoduto configura a principal, se não única, rota que perpassa o espaço russo. Em relação à produção energética da Bacia do Mar Cáspio, a despeito da dificuldade de produção da região, sobretudo o congelamento das águas por meses, as Figuras 11 e 12, abaixo, mostram o aumento da produção na região. Assim, é possível perceber um aumento na produção do Azerbaijão como função da inauguração, em 2006, da parte final do oleoduto BTC.

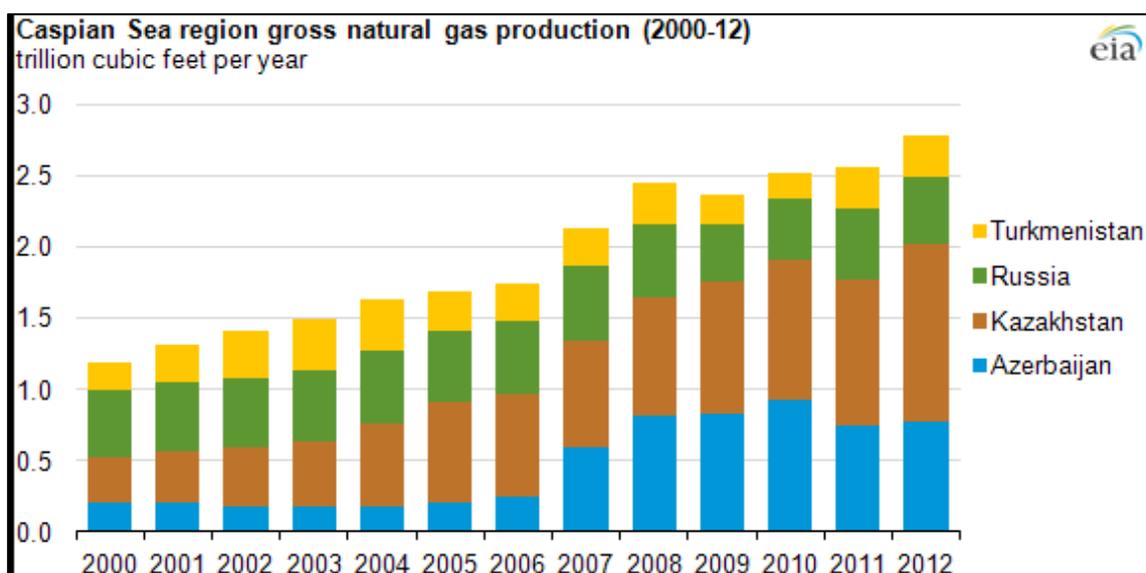
**Figura 11 – PRODUÇÃO DE PETRÓLEO DA REGIÃO DO MAR CÁSPIO (2000-2012)**



Fonte: <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=12911>

<sup>18</sup> <https://www.cfr.org/backgrounder/asia-us-military-bases-central-asia>

**Figura 12 – PRODUÇÃO BRUTA DE GÁS NATURAL DA REGIÃO DO MAR CÁSPIO (2000-2012)**



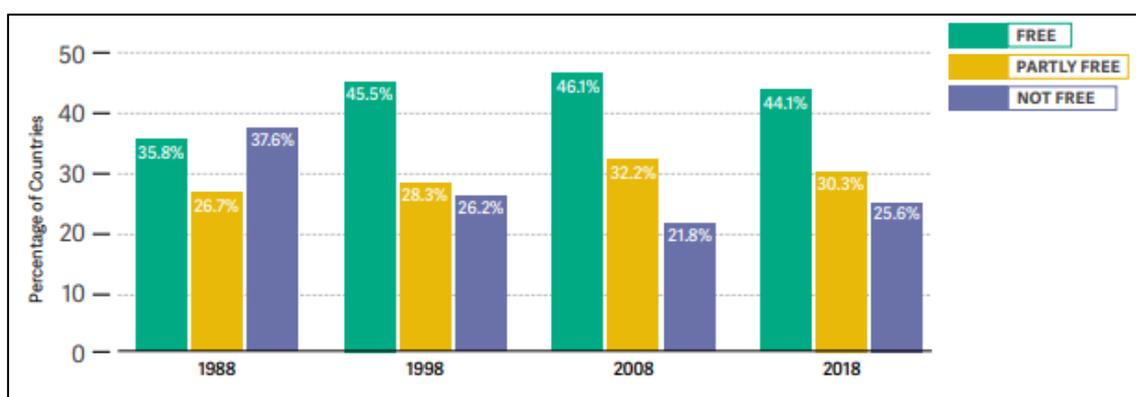
Fonte: <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=12911>

### III.3 – INSTRUMENTALIZANDO OS INTERESSES NA REGIÃO: A AJUDA EXTERNA PARA AS EX-REPÚBLICAS SOVIÉTICAS

Como visto no capítulo anterior, o fomento dos valores democráticos constituiu um dos principais pilares da estratégia estadunidense no pós-Guerra Fria. Nesse sentido, diz Carothers (1995, p.17): “*Democracy promotion plays an important role in U.S. policy toward the former Soviet Union*”. Todavia, o que seria exatamente promoção democrática? Nas palavras de Azpuru, Finkel, Liñán e Seligson (2008, p.151): “*Democracy promotion refers to an array of measures aimed at establishing, strengthening, or defending democracy in a given country*”. Mais além, quais seriam os canais pelos quais essas medidas poderiam ser estabelecidas? Segundo os autores: “*Such measures may range from diplomatic pressure to conditionality on development aid to economic sanctions, and even to military intervention*” (Ibidem). A despeito de ter ganhado maior relevância no pós-Guerra Fria, essa estratégia de promoção democrática já seria utilizada pelos Estados Unidos há algum tempo. Para Sedaca e Bouchet (2014, p.5): “*The emergence of democracy promotion as a policy field is rooted partly in the rise of a human rights agenda in 1970s and before that in the emergence of US development aid*”.

A política de promoção democrática deve ser entendida como um pilar central de uma estratégia mais ampla. Como ressalta Ikenberry (1999, p.58): “*The American preoccupation with promoting democracy abroad fits into a larger liberal view about the sources of a stable, legitimate, secure, and prosperous international order*”. Essa “visão ampla liberal” partiria de pressupostos que, somados, contribuiriam para a estabilidade da ordem liberal internacional. Entre esses pressupostos, pode-se citar: a democracia, a interdependência econômica e as instituições internacionais. Ainda que altruístas e liberais à primeira vista, a promoção democrática e, conseqüentemente, a “visão ampla liberal”, deveriam ser compreendidas como pragmáticas e realistas. Nesse sentido, Ikenberry (1999, p.57) destaca: “*It is a strategy based on the very realistic view that the political character of other states has an enormous impact on the ability of the United States to ensure its security and economic interests*”. Na mesma linha, diz Carothers (1995, p.25): “*Democracy promotion does serve both moral and pragmatic interests for the United States abroad*”. Ao falar dessa estratégia, Hook (1998, p.158-159) a chama de “*remarkable fusion of realpolitik and liberal internationalism*”, denotando, assim, o caráter ambíguo da mesma. A evolução da democracia nas décadas seguintes ao término da Guerra Fria pode ser vista na Figura 13 abaixo.

**Figura 13 - EVOLUÇÃO DA DEMOCRACIA (% DE PAÍSES)**



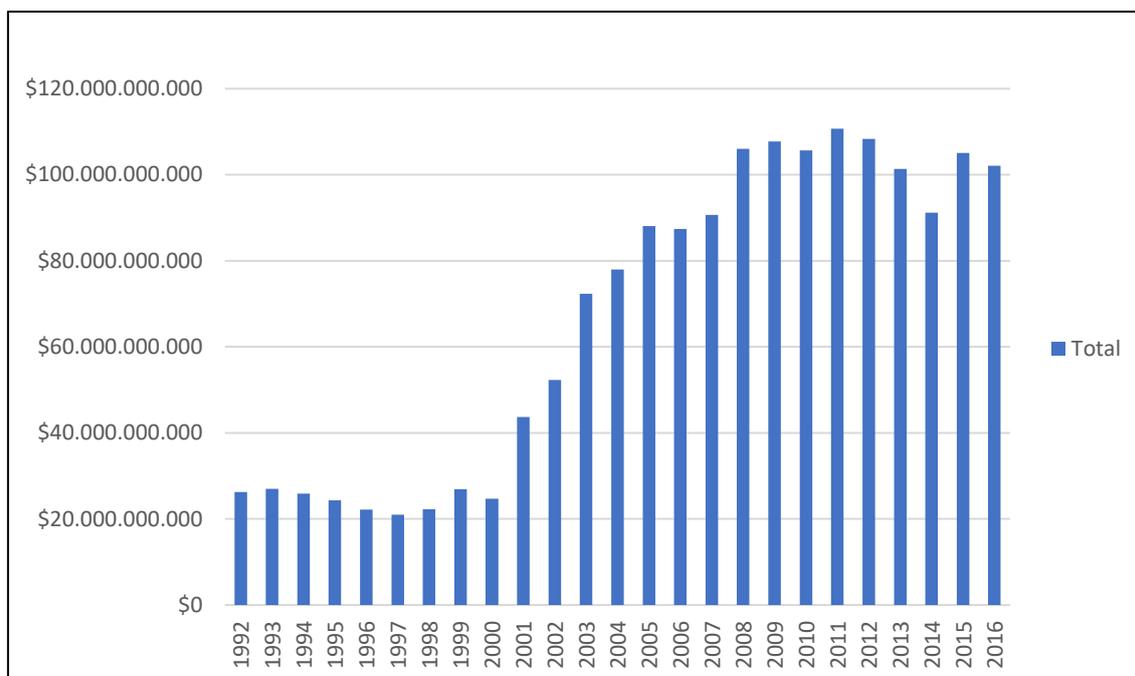
FONTE: Freedom House - Freedom in the World 2019. Disponível em: [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Feb2019\\_FH\\_FITW\\_2019\\_Report\\_ForWeb-compressed.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-02/Feb2019_FH_FITW_2019_Report_ForWeb-compressed.pdf)

No contexto da política de promoção democrática, a ajuda externa configuraria seu braço geoeconômico. Como visto outrora, a geoeconomia tem por objetivo a utilização de instrumentos financeiros para finalidades geopolíticas. Nesse sentido, a

geoeconomia seria especialmente importante em um período de unipolaridade, ou seja, no pós-Guerra Fria. Por parte dos Estados Unidos, o uso de instrumentos econômicos em detrimento dos militares seria mais estratégico por conferir maior legitimidade e menor custo na operação da ordem internacional. Todavia, isso não quer dizer que os Estados Unidos a utilizariam em detrimento do seu poder militar excedente. Sendo assim, a utilização da geoeconomia deve ser entendida como um dos braços pelos quais os Estados Unidos exerceriam sua primazia. Para além do contexto internacional unipolar, dada a estratégia econômica perseguida pelos Estados Unidos, isto é, a globalização e a integração dos mercados financeiros, o emprego da geoeconomia seria eficaz. Entre as razões dessa eficácia estariam a interdependência econômica e a hierarquia das moedas internacionais. Sendo o dólar a moeda central do sistema financeiro internacional e a principal moeda operacionalizada no comércio internacional, a utilização de sanções econômicas seria eficaz, no que Torres (2018) chamou de “bomba dólar”.

Nesse contexto da geoeconomia, a ajuda externa se torna um dos principais pilares da estratégia estadunidense. Nesse aspecto, diz Tarnoff (2005, p.1): *“U.S. foreign aid is a fundamental component of the international affairs budget and is viewed by many as an essential instrument of U.S. foreign policy”*. Para além de sua importância, a utilização da ajuda externa seria, há algumas décadas, bastante habitual e conhecida. Como ressalta Mateo (2017, p.11): *“Nos Estados Unidos (EUA), a ajuda externa ganha status oficial com o Plano Marshall, lançado ao final da Segunda Guerra Mundial”*. Contudo, o contexto do final da Guerra Fria teria aumentado, ainda mais, a importância percebida pelos Estados Unidos desse instrumento. Segundo Mateo (2017, p.14): *“A nova percepção de vulnerabilidade dos EUA frente às ameaças transnacionais [...], abriu uma janela de oportunidade para a redefinição organizacional e estratégica da ajuda externa, colocando a como um instrumento de estabilização e prevenção de ameaças”*. Tarnoff concorda com essa visão, ressaltando, sobretudo, seu papel na estratégia da Guerra ao Terror. Como nos conta o autor: *“Especially since the September 11 terrorist attacks in the United States, foreign aid has taken on a more strategic sense of importance, cast frequently in terms of contributing to the global war on terrorism”* (TARNOFF, 2005, p.2). Pode-se confirmar tais afirmações com os dados da Figura 14 abaixo.

**Figura 14 - EVOLUÇÃO DA AJUDA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS (1992-2016) - U\$ CONSTANTE**



FONTE: gráfico elaborado a partir de dados encontrados no [explorer.usaid.gov](http://explorer.usaid.gov)

No contexto da debacle soviética, exemplificada, principalmente, pela queda do Muro de Berlim de 1989, os programas de ajuda externa estadunidense para a região teriam começado já no mesmo ano. Segundo nos conta Tarnoff (2005, p.5):

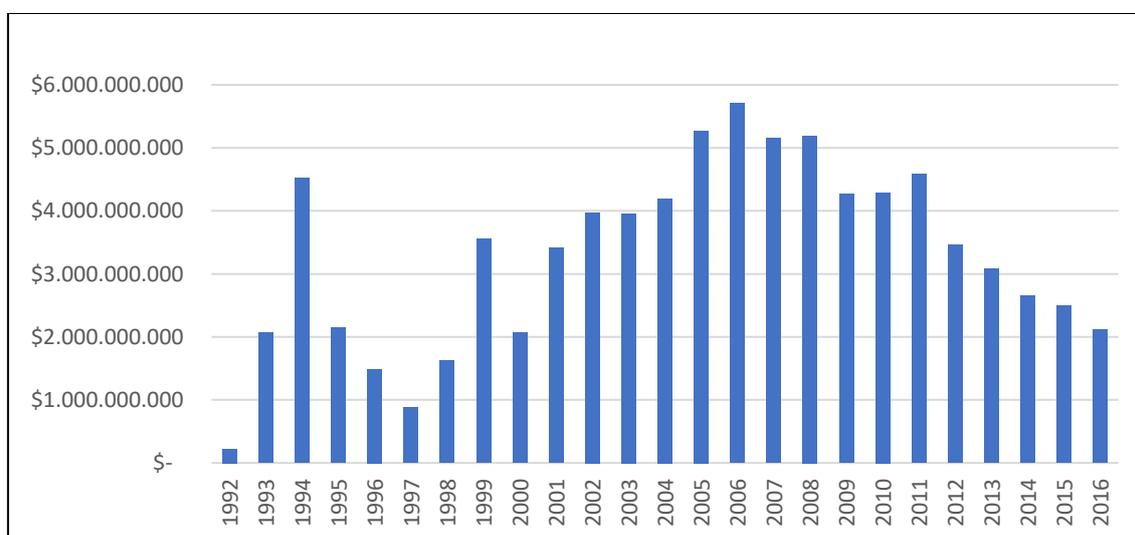
*With the demise of the Soviet empire, the United States established two new aid programs which met particular strategic political interests. The SEED (Support for East European Democracy Act of 1989) and the FREEDOM Support Act (Freedom for Russia and Emerging Eurasian Democracies and Open Markets Support Act of 1992) programs were designed to help Central Europe and the new independent states of the former Soviet Union (NIS) achieve democratic systems and free market economies.*

Para além do FSA, outro “ato” ou “lei” foi estabelecida pelo Congresso estadunidense nos anos posteriores: o *Silk Road Strategy Act* (SRS), de 1999. De forma resumida, esse ato teria como objetivo apoiar financeiramente os países do sul do Cáucaso

e da Ásia Central. Em outras palavras, os Estados Unidos aprovavam uma maior ajuda financeira para as ex-repúblicas soviéticas, seja no sul do Cáucaso onde se encontram a Geórgia, o Azerbaijão e a Armênia, seja na Ásia Central onde estão localizados os países terminados em “ão”, tais como Uzbequistão e Cazaquistão. Na seção 2, nominada “Descobertas” (*Findings*), o documento descreve algumas justificativas para a aprovação de tal lei, dentre elas políticas, econômicas, energéticas e de valores. Em relação à questão energética, diz o documento: “*The region of the South Caucasus and Central Asia could produce oil and gas in sufficient quantities to reduce the dependence of the United States on energy from the volatile Persian Gulf region*” (SRS, 1999, p.3). Sobre as demais justificativas, um bom resumo está descrito abaixo:

*United States foreign policy and international assistance should be narrowly targeted to support the economic and political independence as well as democracy building, free market policies, human rights, and regional economic integration of the countries of the South Caucasus and Central Asia (Ibidem).*

**Figura 15 - EVOLUÇÃO DA AJUDA EXTERNA PARA AS EX-REPÚBLICAS SOVIÉTICAS (1992-2016) - U\$ CONSTANTE**

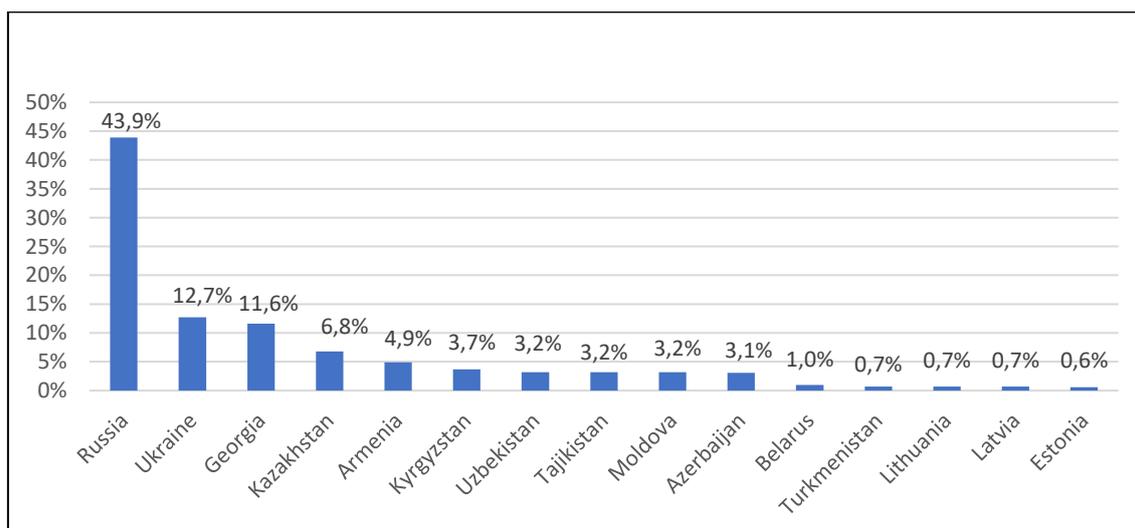


FONTE: gráfico elaborado a partir de dados encontrados no [explorer.usaid.gov](http://explorer.usaid.gov)

O que a Figura 15 nos mostra é que, apesar do aumento considerável nos primeiros anos do pós-Guerra Fria na ajuda externa para as quinze ex-repúblicas soviéticas, o FSA não foi suficiente para sustentar o mesmo. Ademais, a partir da aprovação do SRS, o montante praticamente duplicou em 1999 comparado a 1998. De forma ilustrativa, percebe-se que a primeira década do século XXI (2001-2010) contou com uma média de

U\$2.333.800,00, ao passo que a década anterior, ainda que “tenha começado” em 1992, apresentou U\$1.067.054,00 em média de ajuda externa. Sendo assim, o Ato Estratégico da Rota da Seda teria sido responsável, ao menos parcialmente, por mais que duplicar a ajuda externa média e apresentou, no ano de seu pico, 2005, um volume trinta por cento superior ao pico da década anterior, isto é, 1994. Na Figura 16 abaixo, é possível visualizar a composição da ajuda externa estadunidense para as ex-repúblicas soviéticas. Entre os principais países receptores da ajuda externa se encontram a Rússia, em primeiro lugar, a Ucrânia, em segundo e a Geórgia, em terceiro. Somados, esses três países correspondem a, aproximadamente, 70% do montante total acumulado de 2001 a 2015 para a área da antiga União Soviética.

**Figura 16 - PRINCIPAIS RECEBEDORES DE AJUDA EXTERNA - EX-REPÚBLICAS SOVIÉTICAS (2001-2016)**

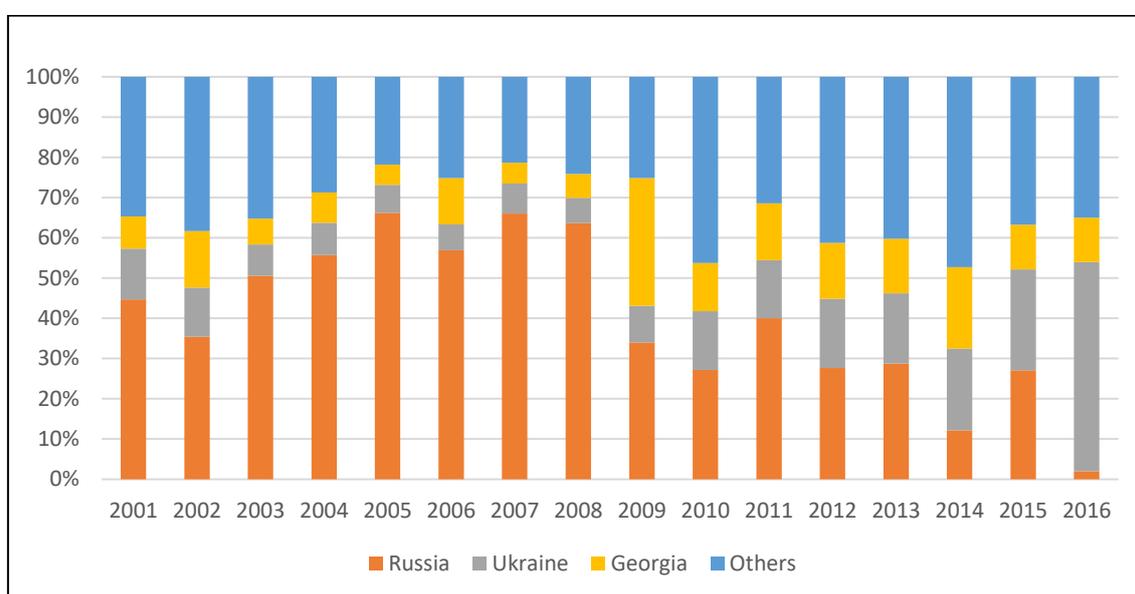


FONTE: gráfico elaborado a partir de dados encontrados no [explorer.usaid.gov](http://explorer.usaid.gov)

A Figura 17, abaixo, mostra a evolução da participação de Rússia, Ucrânia e Geórgia na ajuda externa direcionada para as antigas repúblicas soviéticas, entre 2001 e 2016. Chama atenção o dado de 2009, no qual a Geórgia aumenta significamente sua participação em detrimento do declínio russo. Tal movimento parece ser função do confronto militar entre Rússia e Geórgia em 2008, no qual a Rússia disse estar protegendo a autonomia da Ossétia do Sul e da Abecásia, enquanto os Estados Unidos defendeu o governo georgiano. Ainda sobre a Geórgia, é possível visualizar um aumento do financiamento em 2002 (14%), quase duplicando o valor de 2001 (8%). Essa curiosidade

é especialmente importante uma vez que, em 2003, houve uma revolução colorida na Geórgia, a chamada Revolução Rosa, na qual a Rússia afirma ter contado com o financiamento estadunidense. Outra curiosidade que o gráfico nos mostra é o aumento da participação da Ucrânia, a partir de 2010. Dado o ocorrido em 2014, isto é, a disputa entre partidários de uma maior integração com a União Europeia e partidários de uma maior integração com a Rússia, reforça-se a argumentação que os Estados Unidos poderiam ter contribuído financeiramente para a mudança de regime na Ucrânia.

**Figura 17 - EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO DA AJUDA EXTERNA PARA ANTIGA URSS - PRINCIPAIS RECEBEDORES (2001-2016) %**



FONTE: gráfico elaborado a partir de dados encontrados no [explorer.usaid.gov](http://explorer.usaid.gov)

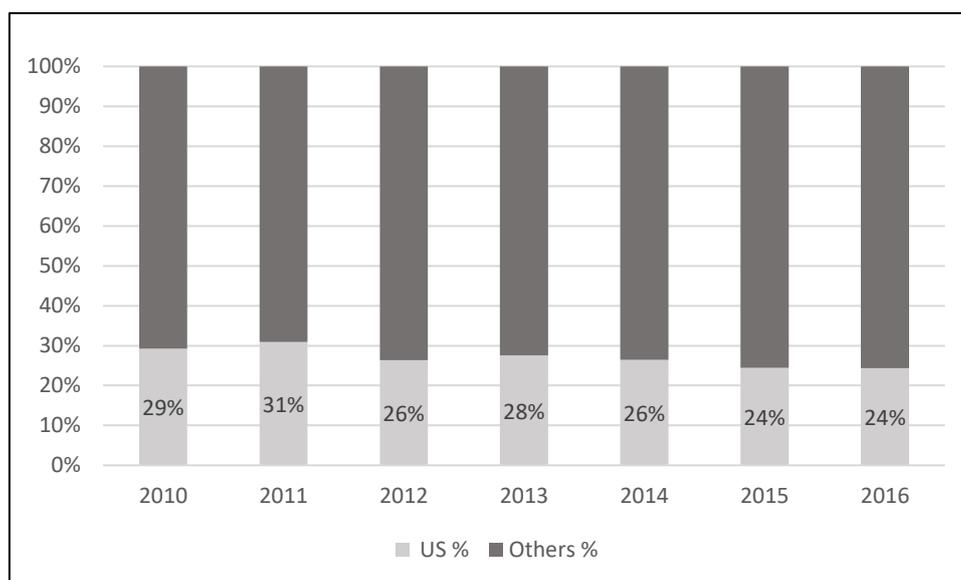
Para além da ajuda bilateral via USAID, os Estados Unidos contribuiriam para a promoção democrática via OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico). Como ressalta Mateo (2017, p.47): “Grande parte dos analistas do regime de ajuda externa levam em consideração as doações feitas na forma de assistência oficial para o desenvolvimento (ODA) [...]”. Em relação à OCDE, os Estados Unidos configuram como o principal doador de ajuda externa empreendida pela Organização, contando com, aproximadamente, 25% das doações totais (ver Figura 18)<sup>19</sup>. Existiriam,

<sup>19</sup> Aid (ODA) by sector and donor [DAC5] - <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE1>

porém, diferenças técnicas entre a ajuda externa capitaneada pela USAID e pela ODA, sobretudo em relação à sua execução. Nesse aspecto, diz Mateo (2017, p.49):

Em termos técnicos, quando comparadas a ajuda externa dos Estados Unidos e a ODA, outras diferenças são: a ODA apresenta gastos líquidos anuais (fluxo janeiro dezembro), enquanto a ajuda americana apresenta o volume aprovado em dado ano fiscal (no período outubro setembro), mesmo que o orçamento seja gasto ao longo de vários anos subsequentes.

**Figura 18 - PARTICIPAÇÃO DOS EUA NA ODA TOTAL (2010-2016) %**

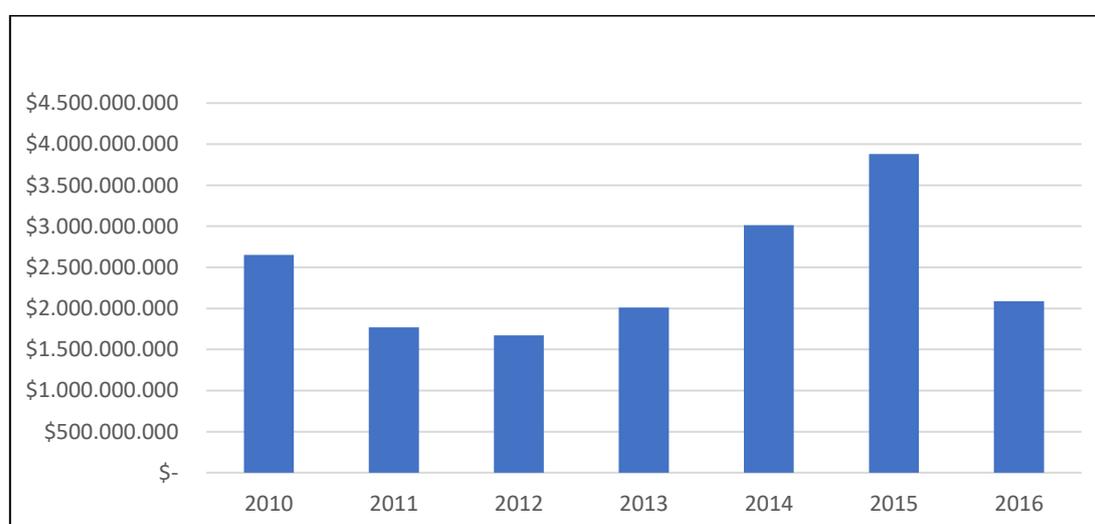


Fonte: gráfico elaborado a partir de dados encontrados no <https://stats.oecd.org/>

A evolução da ajuda externa dos países da OCDE (ODA) para as ex-repúblicas soviéticas está demonstrada pela Figura 19, abaixo. Tendo em vista que os dados disponibilizados começam apenas em 2010, cinco das quinze ex-repúblicas soviéticas não constam como recebedores de ODA: Rússia, Bielorrússia, Lituânia, Letônia e Estônia. Enquanto os países bálticos (os três últimos citados) não constam por integrarem a União Europeia desde 2004, a Rússia e a Bielorrússia não devem constar dado os problemas políticos, sobretudo no que tange às questões democráticas. De qualquer forma, as demais ex-repúblicas contaram com uma ajuda média de US\$ 2.388.261,11, tendo a Ucrânia como principal recebedora de ajuda externa, 35% (ver Figura 20). O segundo lugar é ocupado pelo Uzbequistão, com aproximadamente 14,3% do montante total, enquanto a Geórgia se encontra no terceiro lugar, com 14,1%. Curiosamente, Uzbequistão e Ucrânia são dois dos três países em que Brzezinski havia identificado como estratégicos na região. Por sua

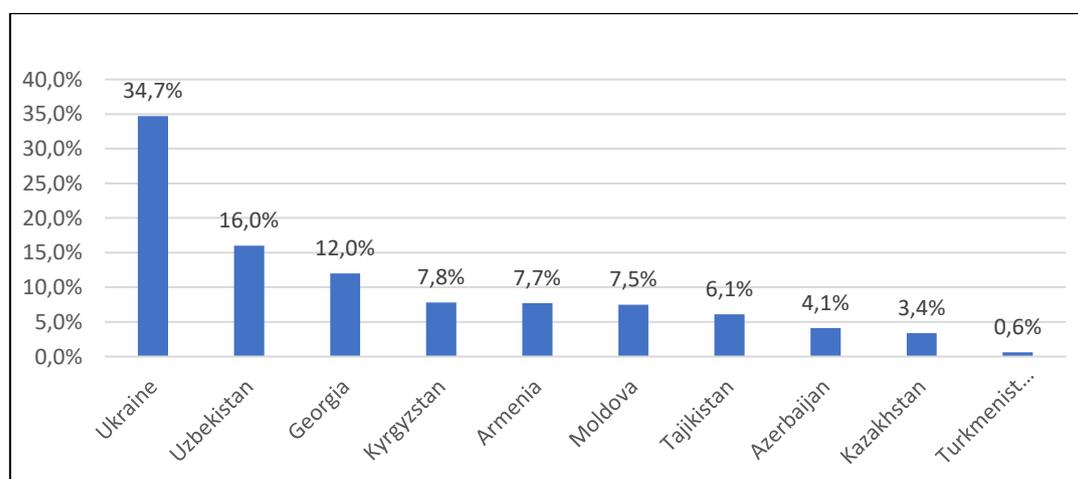
vez, ainda que o outro países chave, o Azerbaijão, não conste entre os maiores recebedores de ajuda externa, a Geórgia ocupa seu lugar como bastião do abastecimento energético via BTC. Em relação à Ucrânia, dado que vinte e seis dos trinta e sete países membros da OCDE são europeus, e que pela Ucrânia passa uma grande parcela do gás importado de origem russa, seu papel como primeiro receptor de ODA é plenamente compreensível.

**Figura 19 - EVOLUÇÃO DA ODA PARA AS EX-REPÚBLICAS SOVIÉTICAS (2010-2016) - U\$ CONSTANTE**



FONTE: Fonte: gráfico elaborado a partir de dados encontrados no <https://stats.oecd.org/>

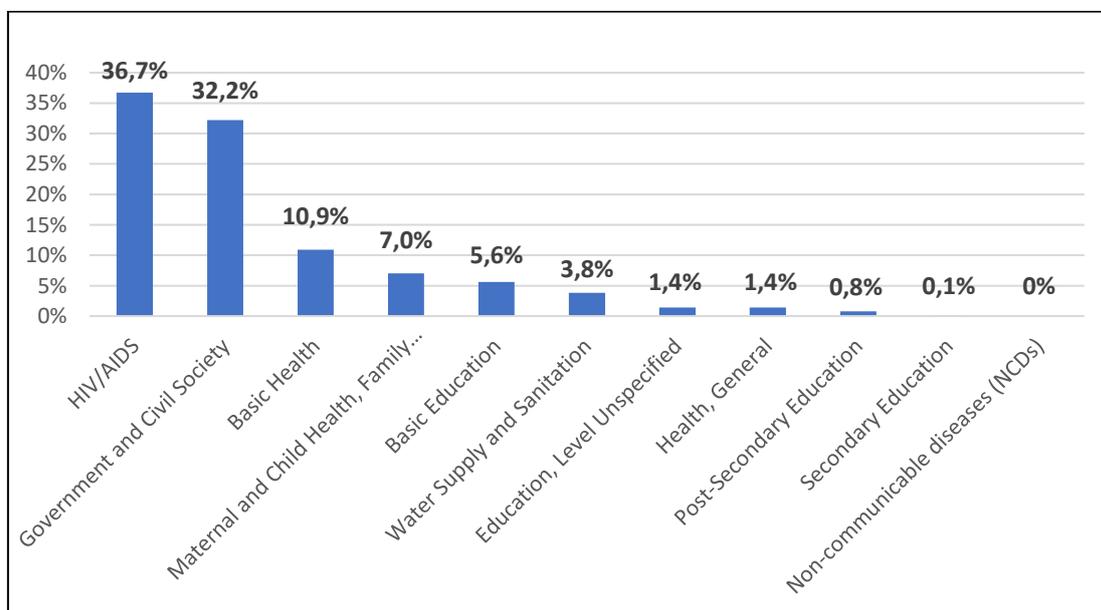
**Figura 20 - COMPOSIÇÃO DA ODA PARA AS EX-REPÚBLICAS SOVIÉTICAS (2010-2016) %**



FONTE: Fonte: gráfico elaborado a partir de dados encontrados no <https://stats.oecd.org/>

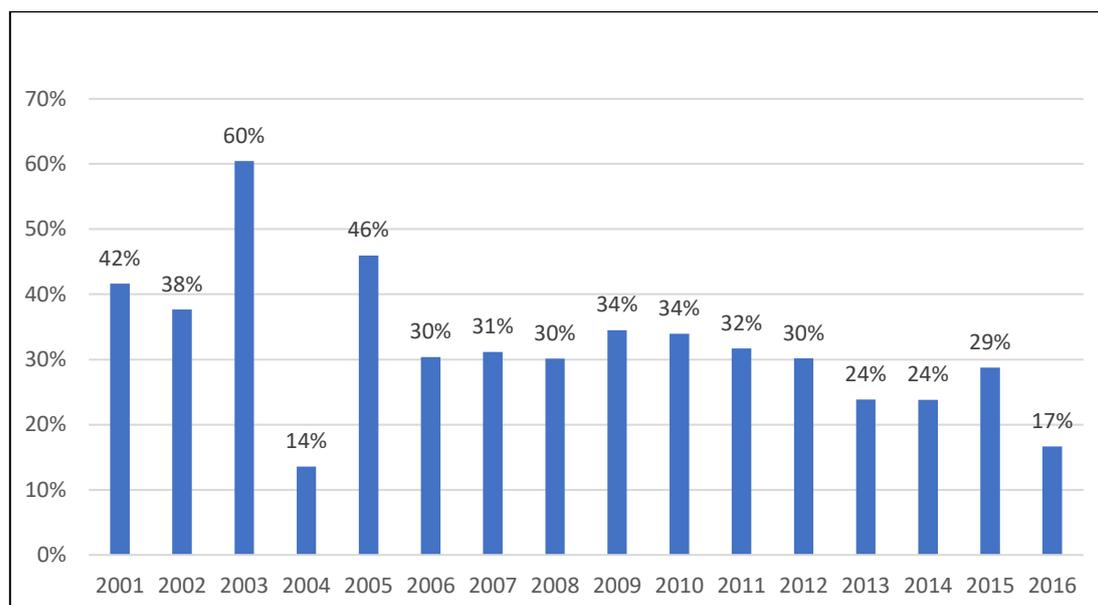
Quando se passa para uma análise setorial da ajuda externa, os dados são mais escassos. Por exemplo, no montante total de ODA para cada país, os valores específicos de cada setor ou justificativa não são discriminados. Por sua vez, os dados sobre os setores ou justificativas não descrevem o país ou a região que cada parcela do montante fora destinado. Dessa forma, é necessário usar o montante agregado para se ter alguma ideia setorial da ajuda externa. Nesse sentido, a alocação de recursos dos países da OCDE para o setor de “governança e sociedade civil” nos dá indícios da centralidade do mesmo. Entre 2001 e 2015, tal setor representou uma média de 33,6% do montante total (ver Figura 21), se consolidando como o segundo principal setor. Mais além, na Figura 22, é possível acompanhar a evolução do setor de governança e sociedade civil ao longo das duas décadas do século XXI. O pico de participação desse setor se encontra em 2003, alcançando 60%, alavancado, provavelmente, pelo contexto da Guerra do Iraque. De toda forma, talvez uma análise setorial esconda como os três interesses estratégicos estão interligados, uma vez que investimentos econômicos seriam facilitados pela estabilidade da região, assim como por governos democráticos pró-ocidentais.

**Figura 21 - SETORES DE ALOCAÇÃO DE ODA (2001-2016) %**



Fonte: gráfico elaborado a partir de dados encontrados no [explorer.usaid.gov](http://explorer.usaid.gov)

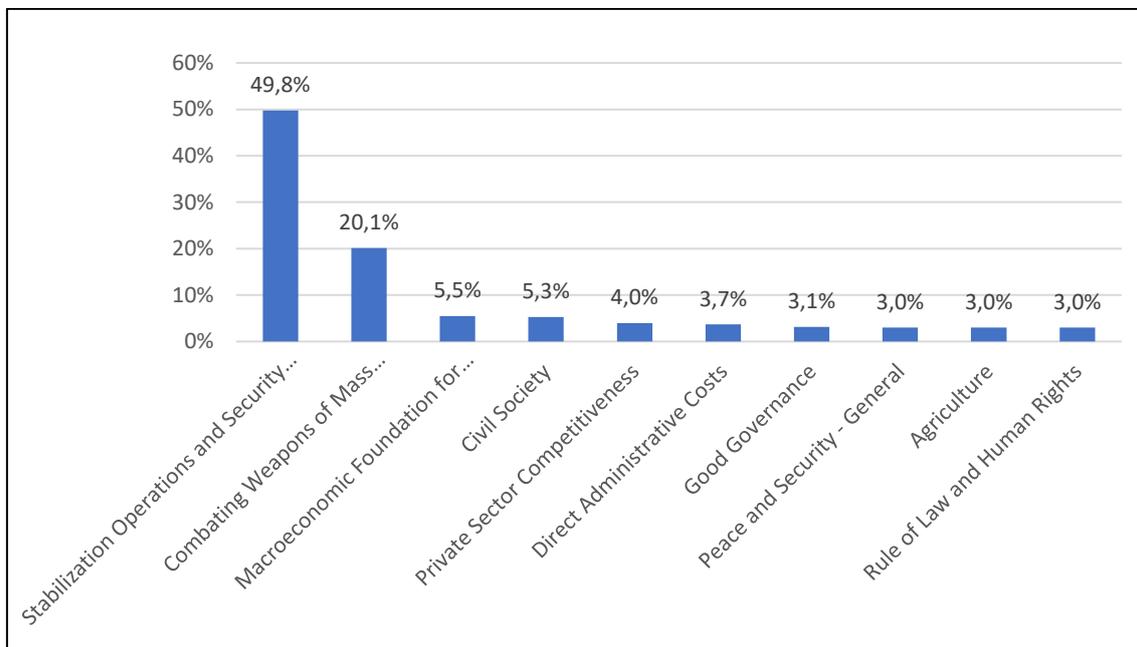
**Figura 22 - EVOLUÇÃO DO SETOR DE GOVERNANÇA E SOCIEDADE CIVIL SOBRE O TOTAL (2001-2016) %**



Fonte: gráfico elaborado a partir de dados encontrados no [explorer.usaid.gov](http://explorer.usaid.gov)

Do ponto de vista da USAID, uma análise setorial mais profunda pode ser feita. A Figura 23, abaixo, mostra a participação de cada setor na ajuda externa estadunidense para as ex-repúblicas soviéticas. Em função da Guerra ao Terror e dos inúmeros conflitos, sobretudo no Oriente Médio e na Ásia Central, o principal setor receptor de recursos foi o de “Operações de Estabilização e Reforma dos Setores de Segurança”. Ainda no mesmo contexto, a “Prevenção da Difusão de Armas de Destruição em Massa” se encontra no segundo lugar entre os principais setores. Uma análise inicial pode incorrer na conclusão precipitada de que, dada a grande discrepância entre os setores militares e econômicos/valores, a ajuda externa para a região buscou, apenas, “pacificá-la”. Contudo, três ressalvas precisam ser feitas. A primeira diz respeito ao contexto histórico, no qual, tendo em vista os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 e a posterior Guerra ao Terror, já seria esperado que a ênfase militar sobressaísse em detrimento dos demais setores. A segunda ressalva é que questões militares, por si só, são super dispendiosas financeiramente. Em outras palavras, a mesma soma utilizada para objetivos militares e econômicos/valores teriam eficácias completamente distintas. O último contraponto se refere à necessidade de que, para se avançar projetos econômicos ou transições de formas de governo, haja estabilidade e os governos não precisem se preocupar com conflitos armados. Dito de outra forma, um é condição necessária para o outro.

**Figura 23 - PARTICIPAÇÃO SETORIAL DA AJUDA EXTERNA VIA USAID PARA AS EX-REPÚBLICA SOVIÉTICAS (2001-2016) %**

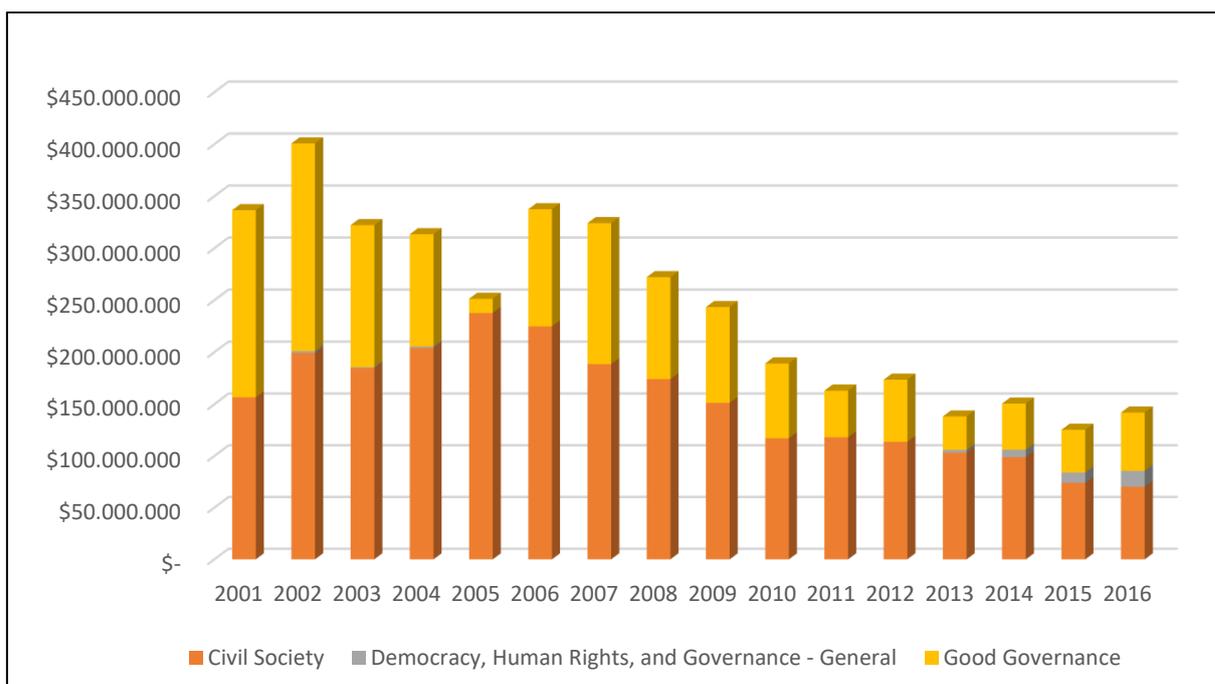


FONTE: Fonte: gráfico elaborado a partir de dados encontrados no explorer.usaid.gov

A evolução da assistência democrática, isto é, dos setores de “Sociedade Civil”, “Democracia, Direitos Humanos e Governança”, “Boa Governança” e “Estado de Direito e Direitos Humanos” para as ex-repúblicas soviéticas pode ser vista abaixo, na Figura 24. A média da assistência democrática entre 2001 e 2015 foi de U\$ 320.282.604,00, tendo seu pico em 2002, alcançando U\$431.227.862,00. O que se pode perceber pelo gráfico abaixo é que houve, até 2009, uma forte preponderância dos setores de “Sociedade Civil” e “Boa Governança”. O setor de “sociedade civil” é especialmente importante uma vez que, nesse período, as chamadas “Revoluções Coloridas” ocorreram nessa região, na qual as mesmas foram atribuídas às populações e suas respectivas sociedades civis. A partir de 2009, percebe-se um aumento da participação do setor de “Estado de Direito e Direitos Humanos”, tendo seu valor máximo em 2015, alcançando U\$182.512.907,00. Em vista que a Figura 17 mostrou uma maior participação da Ucrânia na ajuda externa recebida pelas ex-repúblicas soviéticas desde 2010, somado ao aumento de setor de “Estado de Direitos e Direitos Humanos”, e ao ocorrido em 2014, existem argumentos razoáveis para supor uma participação estadunidense na “Revolução Ucrâniana de 2014”. A esse respeito, vale lembrar que algumas das acusações sofridas por Yanukovich foram de

fraude eleitoral e corrupção, ainda que a escolha pela ajuda financeira russa em detrimento da União Europeia seja considerada o marco do início das manifestações que o derrubaram.

**Figura 24 - EVOLUÇÃO SETORIAL DA ASSISTÊNCIA DEMOCRÁTICA PARA AS EX-REPÚBLICAS SOVIÉTICAS (2001-2016) - U\$ CONSTANTE**



FONTE: Fonte: gráfico elaborado a partir de dados encontrados no explorer.usaid.gov

Os setores da ajuda externa focados na promoção democrática se enquadram no conceito de assistência democrática. Segundo Azpuru, Finkel, Liñán e Seligson (2008, p.151), assistência democrática é uma forma de promoção democrática, na qual “*It provides funds or direct assistance to governments, institutions, or civil society actors that are working either to strengthen an emerging democracy or to foster conditions that could lead to democracy’s rise where a nondemocratic regime holds power*”. Em outras palavras, a assistência democrática seria uma das formas de emprego da ajuda externa que, por sua vez, seria um dos instrumentos de execução da promoção democrática. Claramente, a USAID seria uma das principais instituições que financiariam tal assistência. Entretanto, como ressalta Mateo (2017, p.16): “Apesar de comumente associada à USAID, a ajuda externa dos EUA na verdade é pensada e implementada por diversas agências e departamentos”. Sendo assim, quais seriam os demais canais?

Segundo Sedaca e Bouchet (2014, p.8): “A growing variety of actors populates the field of US democracy promotion. [...] They include the various arms of the US government, non-governmental organizations – both funded by and independent of the government – and private organizations”.

Dentre os órgãos estatais, pode-se destacar o Departamento de Estado, o Departamento de Justiça e o Departamento de Defesa, já que os mesmos detêm programas de ajuda externa. Entre os membros “híbridos”, destaca-se a NED (*National Endowment for Democracy*). De acordo com seu site, “*The National Endowment for Democracy (NED) is an independent, nonprofit foundation dedicated to the growth and strengthening of democratic institutions around the world [...] [NED] has remained on the leading edge of democratic struggles everywhere [...]*”<sup>20</sup>. Apesar de se proclamar “independente”, “*Created jointly by Republicans and Democrats, NED is governed by a board balanced between both parties and enjoys Congressional support across the political spectrum*” (Ibidem). Para além de ter sido criada pelo Congresso americano e de contar com políticos estadunidenses no seu corpo diretivo, a NED é “*Funded largely by the U.S. Congress [...]*” (Ibidem). Ainda que possa ser considerada uma organização não governamental, seu financiamento público traria dúvidas acerca do seu comportamento. Nesse sentido, como ressalta Smilie (1997, p.563): “*It might well be asked if an organisation that receives more than half its funding from government sources [...] can actually be considered a 'non' -governmental organisation*”.

Ainda sobre a NED, a mesma foi criada no contexto da administração Reagan e da sua “cruzada pela liberdade”, sendo uma de suas duas propostas, juntamente com o “Project Democracy” que seria coordenado pelo *United States Information Agency* (USIA) (HALE, 2003). De forma mais específica, a NED teria sido pensada para servir como um veículo “[...] for promoting democracy and free markets in a more indirect, non-governmental way. [...] a foundation that would promote democracy primarily through acquiring and disseminating books, films, and other materials to reformers around the world” (HALE, 2003, p.11-12). Sua forma “semipública” traria enormes vantagens, sobretudo a margem de manobra para operar de forma extraoficial. Dessa forma, ressalta Hale (2003, p.12): “*As a quasi-governmental organization, NED’s activities are separate from the U.S. government’s and details about the organization’s*

---

<sup>20</sup> Ver <https://www.ned.org/about/>

*activities are not public*". A mesma teria sido fundamental para estimular os movimentos democráticos na Europa Oriental, ainda no contexto da Guerra Fria (ENGDAHL, 2018; HALE, 2003). Segundo Engdahl (2018, p.4): "*The money would be "granted" to the "private" NED through the US Information Agency (USIA), the official propaganda arm of the US State Department*". Mais além, a NED contaria com importantes afiliadas, tais como o *National Democratic Institute (NDI)*, o *International Republican Institute (IRI)*, o *Center for International Private Enterprise (CIPE)* e o *Solidarity Center (SEDACA)*; BOUCHET, 2014).

Para além dos órgãos públicos e "semipúblicos", as organizações não governamentais também seriam de especial importância no avanço da democracia. Entre as principais ONGs, destacam-se: *Freedom House*, *The Carter Center*, *The International Foundations for Electoral Systems (IFES)*, *The Open Society Foundation* e o *Democracy Coalition Project*. Mais além, "*Philanthropic bodies such as the Ford, Rockefeller, MacArthur, Asia and Eurasia Foundations also play a notable role in American democracy promotion through their funding strategies*" (SEDACA; BOUCHET, 2014, p.9). Somado ao objetivo de difusão democrática estariam, também, os *think-thanks*. Nesse sentido, os que mais se destacariam seriam o *Carnegie Endowment for International Peace* e o *Council of Foreign Relations*. Por fim, o último braço dessa grande teia de canais de promoção democrática seriam os institutos acadêmicos que pesquisariam sobre democracia. Sedaca e Bouchet (2014, p.9) destacam:

[...] *UC Irvine's Center for the Study of Democracy (1990), Georgetown University's Center for Democracy and Civil Society (2002), Harvard University's Ash Institute for Democratic Governance (2003) and Stanford University's Center on Democracy, Development, and the Rule of Law (2004).*

Tendo em vista o caráter privado de muitas destas instituições, dados sobre o financiamento das mesmas dificilmente estão disponíveis para que se possa fazer uma análise mais acurada. Não obstante, a participação de ONGs nas Revoluções Coloridas é ostensivamente ressaltada por diversos autores (POLESE; Ó BEACHÁIN, 2011; MONIZ BANDEIRA, 2013; MEARSHEIMER, 2014). Ademais, alguns autores creditam o início da participação dessas ONGs à administração Reagan. Nesse sentido, sobretudo no pós-Guerra Fria, "*The G.H.W. Bush administration extended the trends begun under Reagan. The thaw in relations with the Soviet Union allowed non-state actors, especially the NED,*

*NDI and IRI, to operate there more extensively and provide help to the democratic opposition”* (SECADA; BOUCHET, 2014, p.13). Ao falar sobre a teia descrita acima de agentes pró-democráticos, Ignatius (1991) sustenta que *“They have been doing in public what the CIA used to do in private -- providing money and moral support for pro-democracy groups, training resistance fighters, working to subvert communist rule”*. Mais além, destaca o papel central de uma dessas ONGs:

*The sugar daddy of overt operations has been the National Endowment for Democracy, a quasi-private group headed by Carl Gershman that is funded by the U.S. Congress. Through the late 1980s, it did openly what had once been unspeakably covert -- dispensing money to anti-communist forces behind the Iron Curtain (Ibidem).*

Tendo em vista tudo que fora discutido nesse capítulo, a centralidade de Brzezinski vai muito além de ser ex-Conselheiro de Segurança Nacional (1977-1981) ou de ser um dos principais geopolíticos do pós-Guerra Fria. Ao que parece, Brzezinski esteve envolvido diretamente, ainda que não estivesse no governo, em questões importantes outrora percorridas. No caso do oleoduto BTC, por exemplo, diz Engdahl (2009, p.48):

*The Baku-Ceyhan pipeline was originally proclaimed by BP and others as ‘The Project of the Century.’ Zbigniew Brzezinski was a consultant to BP during the Clinton era, lobbying Washington to support the BP project. It was Brzezinski who went to Baku in 1995, unofficially, on behalf of President Clinton to meet with Azeri President Haidar Aliyev, and to negotiate the new independent Baku pipeline routes, including what became the B-T-C or Baku-Tbilisi-Ceyhan pipeline.*

Em relação à NED e seu papel na dissolução da União Soviética, Brzezinski teria sido um de seus conselheiros e estrategistas. A esse respeito, Geoghegan (2017, p.774) nos conta:

*Serving as NED advisors and grantees, Soviet bloc émigrés Zbigniew Brzezinski, Richard Pipes, and Vladimir Bukovsky worked with NED president Carl Gershman and head of Soviet and Eastern European programming Nadia Diuk to use the Endowment as a vehicle to implement this policy, even as the Reagan and Bush administrations shifted to a more cooperative approach toward the USSR.*

Dado o objetivo desse capítulo de apresentar os aspectos geopolíticos e energéticos que ressaltavam a importância do antigo território soviético, para além da

visualização do comportamento da ajuda externa exercida pelos Estados Unidos e seus aliados na região, é possível relacionar tais vetores? Ademais, como os mesmos estariam ligados às interpretações sobre a hegemonia dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria e suas distintas estratégias de segurança nacional? A seção seguinte buscará concluir o trabalho e responder tais perguntas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No pós-Guerra Fria, observou-se um forte uso de argumentos idealistas na política externa estadunidense. Ainda que historicamente os Estados Unidos sempre tenham buscado caracterizar os avanços de seus interesses nacionais através de argumentos democráticos e no campo dos valores morais, percebeu-se uma utilização ainda maior desse método. O idealismo está presente na política externa estadunidense desde a formação do país, tendo como seu principal norteador a ideia de que os valores americanos seriam os mais evoluídos. Conseqüentemente, o mundo seria melhor caso os Estados Unidos pudessem influenciar os demais países a mudarem seus regimes políticos. Em termos gerais, dentro dessa visão estaria a interpretação de que a democracia estadunidense é o mais evoluído dos regimes políticos, misturando uma visão evolutiva dos mesmos com o excepcionalismo do povo americano. Ainda que existisse uma diferença na forma de exportação de sua democracia, servindo como um farol ou como um cruzado, a expansão das democracias é vista como fundamental na obtenção da paz entre os países. Essa compreensão está em linha com a chamada “paz kantiana” e irá se desenvolver, em meados da década de 2000, na conhecida “Teoria da paz democrática”. Apesar da retórica idealista, identificou-se que a mesma está subordinada aos interesses nacionais estadunidenses. Nesse sentido, os melhores exemplos são os golpes de Estado patrocinados pelos Estados Unidos em países democráticos na América Latina, assim como a manutenção do seu apoio a países não democráticos, em especial a Arábia Saudita.

Estruturalmente, o que teria permitido uma escalada da retórica idealista na política externa estadunidense seria a assimetria de poder a seu favor no pós-Guerra Fria. Seja em uma posição de unipolaridade, seja em posição de uni-multipolaridade, os Estados Unidos enfrentaram um ambiente internacional favorável, ao menos até o ressurgimento russo e aumento vertiginoso chinês, no qual permitiu reforçar e expandir a ordem internacional de forma que o favorecesse. Nesse aspecto, a ordem internacional do pós-Guerra Fria seria uma continuação da ordem estabelecida no pós-Segunda Guerra Mundial. Em outras palavras, a mesma seria resultado do grande poder relativo a favor dos Estados Unidos no imediato pós-Segunda Guerra, isto é, fora desenhada para avançar os interesses estratégicos estadunidenses e lhes garantir uma vantagem assimétrica. Dado o caráter dúbio da hegemonia estadunidense, ora vista como liderança, ora vista como

imperial, a ordem internacional serviria para diminuir os custos de administração da hierarquia do sistema internacional, sobretudo através da legitimação moral e jurídica da posição especial em que se encontram os Estados Unidos. Portanto, do ponto de vista dos Estados Unidos, a expansão do arcabouço internacional estaria em linha tanto com uma visão liberal/idealista quanto com uma visão realista das relações internacionais.

Para os Estados Unidos manterem sua posição relativa, dever-se-ia evitar o surgimento de qualquer país em posição de desafiar sua supremacia. Com esse intuito, uma das principais estratégias desenvolvidas foi a desestabilização de potenciais rivais, os chamados *peer competitors*. Nesse sentido, duas táticas principais de emprego dessa estratégia são visualizadas: a geração de um conflito fronteiriço e o fomento de conflitos internos. Para tal, a importância de atores não estatais como agentes indiretos, tais como ONGS e grupos separatistas, é especialmente destacada. Ao se observar a geoestratégia dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria, percebe-se uma mudança clara de direção em comparação com a estratégia da Contenção utilizada no confronto com a União Soviética. Enquanto a Contenção fora empregada, como seu próprio nome diz, para conter o avanço soviético, configurando uma direção defensiva, a estratégia do pós-Guerra Fria era, sobretudo, ofensiva. Não por acaso, visualiza-se a tentativa de tornar o mundo aos moldes dos Estados Unidos, isto é: democrático, livre comercialista e associado às instituições internacionais. É possível perceber, ao longo das distintas estratégias de segurança nacional e administrações, uma relação de mútuo-reforço entre os objetivos econômicos, de segurança e de valores. Em outras palavras, o avanço dos Estados Unidos na estratégia desenhada para cada campo impactaria de forma positiva no alcance de seus demais objetivos.

Em relação à segurança, identifica-se uma ênfase nas ameaças transnacionais e assimétricas, tendo como melhor exemplo o terrorismo, além da preocupação com a difusão de armas de destruição em massa – entre elas biológicas, químicas e, principalmente, nucleares. Apesar da centralidade que essas ameaças exerceram nas estratégias de segurança nacional dos Estados Unidos, os conflitos estatais se mantiveram como ameaças perceptíveis. De todo modo, a busca pela segurança coletiva está presente em todos os documentos, ainda que a Doutrina Bush tenha avançado em relação à um maior unilateralismo. Por sua vez, na economia se visualiza o objetivo dos Estados Unidos de solidificar o processo de globalização, seja das cadeias produtivas, seja dos mercados financeiros. Ademais, outra centralidade econômica para os Estados Unidos

seria a garantia de seu suprimento energético. Não só o suprimento energético estadunidense deveria ser assegurado, mas dos seus aliados, sobretudo União Europeia e Japão. Ainda que na segunda década do século XXI os Estados Unidos tenham melhorado sua posição de dependência energética, a busca por energias alternativas e/ou tecnologias que proporcionassem maior eficiência energética seguiu sendo uma prioridade.

Finalmente, observa-se o objetivo dos Estados Unidos de promover a democracia e os valores democráticos. Nesse sentido, tais valores são considerados universais e, dessa forma, os Estados Unidos deveriam estimulá-los e defendê-los sempre que possível. Contudo, a despeito de seu caráter universal, ressalvas foram feitas acerca da ação estadunidense na defesa e promoção dos mesmos. Em última instância, o interesse nacional deveria ser preservado. Outro motivo para o estímulo da democracia nos demais países é o entendimento de que países com governos democráticos são menos propensos a disputas de poder e, conseqüentemente, são mais simpáticos à supremacia estadunidense. Mais além, eventos como genocídios e guerras civis poderiam ser evitados caso a democracia fosse a forma de governo adotada pelos países em questão. Além dessas questões, percebe-se um entendimento por parte dos Estados Unidos da importância de atores não estatais no fomento dos valores democráticos. A sociedade civil e seus atores seriam, então, aliados naturais dos Estados Unidos. Verifica-se, portanto, nas distintas estratégias de segurança nacional, o papel que organizações não-governamentais teriam de influenciar a construção e solidificação desses valores democráticos. De toda forma, é possível identificar uma continuidade entre as estratégias de segurança nacional das distintas administrações. Ainda que haja eventuais diferenças, sobretudo na maior unilateralidade dos republicanos e na maior importância dada pelos democratas às questões climáticas, as estratégias parecem seguir uma matriz comum calcada nos três pilares acima destacados.

Tendo em vista a importância geoestratégica histórica do antigo território soviético e a assimetria de poder a favor dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria, sua estratégia buscou avançar sobre a área que, até então, estava fechada aos seus interesses. Em termos geopolíticos, as ex-repúblicas soviéticas seriam importantes dado três fatores: geográficos, energéticos e políticos. Geograficamente, esse território está localizado entre os extremos da Eurásia, servindo como ligação entre dois dos três polos econômicos mais desenvolvidos: a Europa Ocidental e o Extremo Oriente. Não obstante, se encontra perto do Oriente Médio, região essa central para os Estados Unidos. Energeticamente, o antigo

território soviético detinha o monopólio da exploração de petróleo e gás na Bacia do Mar Cáspio. O acesso desses recursos pelos Estados Unidos seria crucial à medida que diversificaria suas fontes de suprimento, garantiria novas fontes de abastecimento para seus aliados, aumentaria seu poder de chantagem sobre os mesmos, enfraqueceria o “monopólio” energético russo e diminuiria a exploração desses recursos pela China. Mais além, essa região conteria importantes reservas de outros minerais, dentre eles ouro. Do ponto de vista político, reduziria o poder relativo russo ao diminuir sua influência político-militar na região. Concatenando essas questões estratégicas, a Geórgia e a Ucrânia seriam de especial importância, principalmente por serem rotas de oleodutos e gasodutos.

A questão energética é de especial importância dada sua centralidade na economia. Mais além, dado o gigantesco aparato militar dos Estados Unidos, altamente dependente de petróleo, a garantia de seu suprimento também se faz imprescindível. Nesse aspecto, desde os anos 1980, no que ficou conhecido como Doutrina Carter, o petróleo se torna questão de segurança nacional. É no contexto da crescente necessidade de importação de petróleo, no qual o pico fora alcançado em 2005, que a busca por novas regiões que pudessem abastecer os Estados Unidos e diminuir a dependência do Golfo Pérsico se estabelece. A Bacia do Mar Cáspio se torna, assim, uma das localizações mais estratégicas para os Estados Unidos – somado aos fatores acima destacados. No contexto dos ganhos geoestratégicos que o ex-território soviético proporcionaria e da centralidade que a busca por novas fontes de petróleo exerceu sobre a política externa estadunidense, a região representaria um grande prêmio geopolítico. Como estratégia principal desenhada para aumentar sua influência na região, os Estados Unidos utilizaram a ajuda externa. Dada a eficácia da geoeconomia e a possibilidade de justificar os investimentos com a retórica acerca dos valores democráticos, parecia a estratégia perfeita para os Estados Unidos avançarem sobre a região sem demonstrar seus reais interesses geoestratégicos.

Ainda que por vezes a ajuda externa para as ex-repúblicas soviéticas seja justificada por argumentos democráticos, os pontos levantados acima mostram como interesses concretos na região existiam. Mais além, esses distintos objetivos separados acima estão, na verdade, interligados e se retroalimentam. Em outras palavras, essa interligação faz com que uma análise setorial da ajuda externa não seja, por si só, elucidadora. Um exemplo pode ser o caso georgiano. No contexto da crise russo-

georgiana de 2008, a ajuda externa para a Geórgia apresentou um aumento de justificativas de segurança. Contudo, esse aumento de financiamento da segurança garante a manutenção dos interesses econômicos e energéticos referentes ao oleoduto BTC. Outro ponto relevante em relação à ajuda externa diz respeito aos seus canais. Tendo em vista o aumento de atores não estatais desde o fim da Guerra Fria, tais como ONGs e Fundações, e sua não obrigatoriedade de transparência de dados, os valores empregados em assistência democrática são subestimados. Ainda mais complicado é o caso da NED, por exemplo, que é financiada pelo Congresso dos Estados Unidos e distribui recursos para demais ONGs que operam no ex-território soviético. Conclusivamente, pode-se afirmar que existe uma continuidade na geoestratégia dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria e que a ajuda externa foi um dos principais instrumentos de avanço dos interesses nacionais estadunidenses, ainda que por vezes tenha sido justificada através de argumentos democráticos.

## REFERÊNCIAS

- AZPURU, D.; FINKEL, S. E.; PÉREZ LIÑAN, A. S.; SELIGSON, M. A. What Has the United States Been Doing? **Journal of Democracy**, 19(2), 150–159, 2008.
- BLACKWILL, R.; HARRIS, J. **War by other means**. New York: CFR, 2016.
- BRZEZINSKI, Z. **EUA x URSS: O Grande Desafio**. Rio de Janeiro, Nórdica, 1987.
- \_\_\_\_\_, Z. **The Grand Chessboard: American Primacy and Its Geostrategic Imperatives**. New York: Basic Books, 1997.
- \_\_\_\_\_, Z. **Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power**. New York: Basic Books, 2012.
- CAROTHERS, T. Democracy Promotion Under Clinton. **The Washington Quarterly**, 18(4), 13–25, 1995.
- \_\_\_\_\_, T. Taking Stock of US Democracy Assistance. Em Michael Cox, John Ikenberry e Takashi Inoguchi (Eds.). “**American Democracy Promotion: Impulses, Strategies, and Impacts**”. Oxford University Press, 2000.
- CARTER, J. **State of the Union Address**, 1980. Disponível em: <<https://www.jimmycarterlibrary.gov/assets/documents/speeches/su80jec.phtml>>
- COHEN, A. U.S. Interests and Central Asia Energy Security. **Backgrounder**, n.1987, 2006.
- CORNELL, S.; ISMAILZADE, F. The Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline: Implications for Azerbaijan. Em S. Frederick Starr & Svante E. Cornell (Eds.). “**The Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline: Oil Window to the West**”. Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program, 2005.
- ENGDAHL, F. W. **Full Spectrum Dominance: Totalitarian Democracy in the New World Order**. Edition. Engdahl, 2009.
- \_\_\_\_\_, W. **Manifest Destiny: Democracy as Cognitive Dissonance**. MineBooks, Wiesbaden, 2018.
- FETTWEIS, C. J. Revisiting Mackinder and Angell: The Obsolescence of Great Power Geopolitics. **Comparative Strategy**, 22, p.109–129, 2003.
- FIORI, J. L. Formação, Expansão e Limites do Poder Global. Em J.L. FIORI (org.), **O Poder Americano**. Petrópolis, Vozes, 2004.
- \_\_\_\_\_, J. L (org.). **Sobre a Guerra**. Petrópolis: Vozes, 2018.
- GEOGHEGAN, K. A Policy in Tension: The National Endowment for Democracy and the U.S. Response to the Collapse of the Soviet Union. **Diplomatic History**, v.42, Issue 5, pp. 772-801, 2017.
- HALE, E. **A Quantitative and Qualitative Evaluation of the National Endowment for Democracy, 1990-1999**. A Dissertation Submitted to the Graduate Faculty of the Louisiana State University and Agricultural and Mechanical College in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in The Department of Political Science, Louisiana, 2003.

HOEVELER, R. C. Dominação e Resistência dos Estados Unidos dos Anos 1960: Zbigniew Brzezinski entre duas eras. **Revista Mosaico**, v. 9, n. 1, pp. 8-23, Jan./jun. 2016.

HOOK, S. Building democracy' through foreign aid: The limitations of United States political conditionalities, 1992–96. **Democratization**, v.5, n.3, n, pp. 156-180, 1998.

HUNTINGTON, S. The Lonely Superpower. **Foreign Affairs**, v.78, n.2, pp.35-49, Mar./Abr. 1999.

IGNATIUS, D. Innocence Abroad: The New World of Spyleless Coups. **The Washington Post**, 1991. Disponível em:<<https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1991/09/22/innocence-abroad-the-new-world-of-spyless-coups/92bb989a-de6e-4bb8-99b9-462c76b59a16/>>

IKENBERRY, J. The Myth of Post-Cold War Chaos. **Foreign Affairs**, v.75, n.3, p.79-91, 1996.

\_\_\_\_\_, J. Why Export Democracy? **The Wilson Quarterly**, v.23, n.2, pp. 56-65, 1999.

\_\_\_\_\_, J. **After Victory**: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars. Princeton University Press, 2001.

\_\_\_\_\_, J. America's Imperial Ambition. **Foreign Affairs**, v.81, n.5, p.44-60, 2002.

\_\_\_\_\_, J. **Liberal Leviathan**: the Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order. Princeton University Press, 2011.

JERVIS, R. The Remaking of a Unipolar World. **The Washington Quarterly**, v.29, n.3, pp. 7–19, 2006.

KISSINGER, H. **Diplomacy**. Simon & Schuster Paperbacks, New York, 1994.

\_\_\_\_\_, H. America at the Apex: Empire or Leader? **The National Interest**, n. 64, pp. 9-17, 2001.

\_\_\_\_\_, H. **Ordem Mundial**. Rio de Janeiro, Editora Objetiva, 2014

KLARE, M. **Blood and Oil**: The Dangers and Consequences of America's Growing Dependency on Imported Petroleum. Nova York: Owl Books, 2004.

LARUELLE, M. The US Silk Road: Geopolitical Imaginary or the Repackaging of Strategic Interests? **Eurasian Geography and Economics**, 2015.

MACKINDER, H. **Democratic Ideals and reality**: A Study in the Politics of Reconstruction (and other essays). Washington, D.C.: National Defense University Press, 1996.

\_\_\_\_\_, H. The Geographical Pivot of History. **The Geographical Journal**, v.170, n.4, p.298-321, 2004.

MATEO, L. **A Ajuda Externa e a Formulação da Estratégia Internacional dos Estados Unidos a Partir do 11 de Setembro de 2001**. Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista "Júlio De

Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC SP), São Paulo, 2017.

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

\_\_\_\_\_, J. Imperial by Design. **The National Interest**, n.111, p.16-34, 2011.

\_\_\_\_\_, J. Why the Ukraine Crisis Is the West’s Fault: The Liberal Delusions That Provoked Putin. **Foreign Affairs**, September/October 2014.

\_\_\_\_\_, J. **The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities**. Yale University Press, 2018.

MEARSHEIMER, J., WALT, S. An Unnecessary War. **Foreign Policy**, n.134, p.50-59, 2003.

MELLO, L. I. A. **Quem tem medo da Geopolítica?** São Paulo: Edusp; Hucitec, 1999.

MONIZ BANDEIRA, L.A. **A Segunda Guerra Fria: Geopolítica e Dimensão Estratégica dos Estados Unidos**. Rio de Janeiro; Civilização Brasileira, 2013.

\_\_\_\_\_, L.A. **Formação do Império Americano: da Guerra Contra a Espanha à Guerra no Iraque**. Civilização Brasileira, 6ª ed., Rio de Janeiro, 2019.

OKTAV, O.Z. American Policies Towards the Caspian Sea and The Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline. **Perceptions**, p.17-34, 2005.

PARKER, G. **Western Geopolitical Thought in the Twentieth Century**. Londres: Croom Helm, 1985.

PADULA, R. O Pensamento Geoestratégico e os Documentos Estratégicos dos Estados Unidos no pós Guerra Fria. **Revista Carta Internacional**, v.13, n.2, p. 31-55, 2018.

PECEQUILO, C. **A Política Externa dos Estados Unidos**. 3ª edição ampliada e atualizada. 3ª ed. Porto Alegre: Ed. UFRGS, v.1, 2011.

\_\_\_\_\_, C. Geopolítica e Geoeconomia: História e Atualidade no Pensamento de Zbigniew Brzezinski. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v.23, n.3, p.554-588, 2017.

\_\_\_\_\_, C. Os Estados Unidos de H. Bush a Donald J. Trump (1989/2017): Dinâmicas Políticas de Consenso e Polarização. **Revista Esboços**, v.24, n.38, p.339-359, 2017.

POLESE, A.; Ó BEACHÁIN, D. The Color Revolution Virus and Authoritarian Antidotes Political Protest and Regime Counterattacks in Post-Communist Spaces. **Demokratizatsiya The Journal of Post-Soviet Democratization**, pp. 111–132, 2011.

PROJECT FOR THE NEW AMERICA CENTURY. **Rebuilding America’s Defenses: Strategy, Forces, and Resources for a New Century**. Setembro, 2000.

RYWKIN, M. Ukraine: Between Russia and the West. **American Foreign Policy Interests**, n.36, v.2, pp. 119-126, 2014.

SCHWARTZ, T. Henry Kissinger: Realism, Domestic Politics, and the Struggle Against Exceptionalism in American Foreign Policy. **Diplomacy & Statecraft**, v.22, p.121–141, 2011.

SEDACA, N.; BOUCHET, N. **Holding Steady?** Us Democracy Promotion in a Changing World. Program Paper. US and the Americas Program. London: Chatham House, 2014.

SHARPLES, J.; JUDGE, A. Russian Gas Supplies to Europe: The Likelihood, and Potential Impact, of an Interruption in Gas Transit via Ukraine. **The European Geopolitical Forum**, 2014.

SMILLIE, I. NGOs and Development Assistance: A Change in Mind-Set? **Third World Quarterly**, v.18, n.3, pp 563-577, 1997.

SMITH, T. **A Pact with the Devil:** Washington's Bid for World Supremacy and the Betrayal of The American Promise. Routledge, New York, 2007.

TARNOFF, C.; NOWELS, L. **Foreign Aid:** An Introductory Overview of U.S. Programs and Policy. CRS Report for Congress, 2005.

THE White House. **National Security Strategy of the United States of America**, 1990. Disponível em: <<http://nssarchive.us/national-security-strategy-1990/>>. Acessado em 10/11/2020.

\_\_\_\_\_. **National Security Strategy of the United States of America**, 1991. Disponível em: <<http://nssarchive.us/national-security-strategy-1991/>>. Acessado em 10/11/2020.

\_\_\_\_\_. **National Security Strategy of the United States of America**, 1993. Disponível em: <<http://nssarchive.us/national-security-strategy-1993/>>. Acessado em 10/11/2020.

\_\_\_\_\_. **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement**, 1994. Disponível em: <<http://nssarchive.us/national-security-strategy-1994/>>. Acessado em 10/11/2020.

\_\_\_\_\_. **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement**, 1995. Disponível em: <<http://nssarchive.us/national-security-strategy-1995/>>. Acessado em 10/11/2020.

\_\_\_\_\_. **A National Security Strategy of Engagement and Enlargement**, 1996. Disponível em: <<http://nssarchive.us/national-security-strategy-1996/>>. Acessado em 10/11/2020.

\_\_\_\_\_. **A National Security Strategy for a New Century**, 1997. Disponível em: <<http://nssarchive.us/national-security-strategy-1997/>>. Acessado em 10/11/2020.

\_\_\_\_\_. **A National Security Strategy for a New Century**, 1998. Disponível em: <<http://nssarchive.us/national-security-strategy-1998/>>. Acessado em 10/11/2020.

\_\_\_\_\_. **A National Security Strategy for a New Century**, 2000. Disponível em: <<http://nssarchive.us/national-security-strategy-2000-2/>>. Acessado em 10/11/2020.

\_\_\_\_\_. **A National Security Strategy for a Global Age**, 2001. Disponível em: <<http://nssarchive.us/national-security-strategy-2000/>>. Acessado em 10/11/2020.

\_\_\_\_\_. **The National Security Strategy of the United States**, 2002. Disponível em: <<http://nssarchive.us/national-security-strategy-2002/>>. Acessado em 10/11/2020.

\_\_\_\_\_. **The National Security Strategy of the United States**, 2006. Disponível em: <<http://nssarchive.us/national-security-strategy-2006/>>. Acessado em 10/11/2020.

\_\_\_\_\_. **National Security Strategy**, 2010. Disponível em: <<http://nssarchive.us/national-security-strategy-2010/>>. Acessado em 10/11/2020.

\_\_\_\_\_. **National Security Strategy**, 2015. Disponível em: <<http://nssarchive.us/national-security-strategy-2015/>>. Acessado em 10/11/2020.

TORRES, E. Moeda, Finanças e Guerra. In Fiori, J. (org.) **Sobre a Guerra**. Vozes, 2018.

\_\_\_\_\_, E. **A Hierarquia da Moeda desde uma Perspectiva Minskyana**. Mimeo, 2019.

U.S. CONGRESS. **Silk Road Strategy Act**. Washington, D.C., 1999. Disponível em: <<https://www.govtrack.us/congress/bills/106/hr1152/text>>. Acessado em 03/03/2021.

U.S. NATIONAL ENERGY POLICY DEVELOPMENT GROUP. **National Energy Policy**, 2001. Disponível em: <<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/energy/2001/>>. Acessado em 05/12/2020.

U.S. NATIONAL SECURITY COUNCIL. **Draft Defense Planning Guidance**, 1992. Disponível em: <<https://www.archives.gov/files/declassification/isca/pdf/2008-003-docs1-12.pdf>>. Acessado em 20/11/2020.

WEITZ, R. Averting a New Great Game in Central Asia. **The Washington Quarterly**, v.29, n.3, pp. 155–167, 2006.

WOHLFORTH, W. The Stability of a Unipolar World. **International Security**, v.24, n.1, pp. 5–41, 1999.

## APÊNDICE

**APÊNDICE A – FIGURAS 4 e 5 – EVOLUÇÃO DA PARTICIPAÇÃO DOS COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS NO CONSUMO TOTAL (1949-2016) (Qdr Btu).**

<b>Ano</b>	<b>Carvão</b>	<b>Petróleo (menos Biocombustíveis)</b>	<b>Gás Natural (menos Combustíveis Gasosos Suplementares)</b>	<b>Total de Renováveis</b>
1949	11,980905	11,868994	5,145142	2,973984
1950	12,347109	13,298283	5,968371	2,977718
1951	12,552996	14,407674	7,048518	2,958464
1952	11,306479	14,933895	7,549621	2,940181
1953	11,372684	15,531959	7,906645	2,83146
1954	9,714667	15,813334	8,330202	2,754099
1955	11,167259	17,225269	8,997935	2,783987
1956	11,349723	17,904978	9,613975	2,850582
1957	10,820631	17,89839	10,190753	2,849194
1958	9,533287	18,49119	10,663199	2,91509
1959	9,518353	19,279894	11,717422	2,901339
1960	9,837785	19,873507	12,385366	2,928204
1961	9,623351	20,169333	12,926392	2,952226
1962	9,906454	20,997591	13,730841	3,117444
1963	10,412538	21,645265	14,403306	3,096431
1964	10,964385	22,241894	15,28785	3,225248
1965	11,580608	23,1839	15,768667	3,395816
1966	12,14308	24,335358	16,995332	3,432462
1967	11,91375	25,273959	17,944788	3,690213
1968	12,330677	26,966419	19,209656	3,772656
1969	12,38154	28,320574	20,677984	4,094892
1970	12,264528	29,499198	21,794707	4,070021
1971	11,598411	30,538718	22,469052	4,262213
1972	12,076917	32,918906	22,69819	4,382009
1973	12,97149	34,806025	22,512399	4,410938
1974	12,662878	33,420613	21,732488	4,741852

1975	12,662786	32,698781	19,947883	4,68712
1976	13,584067	35,141985	20,345426	4,727151
1977	13,922103	37,082642	19,930513	4,208966
1978	13,765575	37,919119	20,0004	5,00544
1979	15,039586	37,075478	20,665817	5,122854
1980	15,422809	34,158965	20,235459	5,428342
1981	15,907526	31,883616	19,74731	5,413688
1982	15,321581	30,17923	18,356222	5,979637
1983	15,894442	29,997044	17,220836	6,495612
1984	17,070622	30,992232	18,393613	6,437864
1985	17,478428	30,866482	17,703482	6,084017
1986	17,260405	32,150143	16,591364	6,11114
1987	18,008451	32,817479	17,639801	5,621807
1988	18,846312	34,172792	18,448393	5,456754
1989	19,069762	34,163952	19,601606	6,234658
1990	19,172635	33,499918	19,603267	6,040024
1991	18,99167	32,789101	20,032958	6,067785
1992	19,122471	33,467661	20,713632	5,820556
1993	19,835148	33,587587	21,229	6,081635
1994	19,909463	34,45342	21,728067	5,987142
1995	20,088727	34,341117	22,671139	6,559369
1996	21,001914	35,588927	23,084647	7,012394
1997	21,445411	36,065115	23,222716	7,014122
1998	21,655744	36,719796	22,830226	6,491296
1999	21,622544	37,732135	22,909227	6,513747
2000	22,579528	38,151574	23,823977	6,104234
2001	21,914268	38,083673	22,772558	5,159966
2002	21,903989	38,117422	23,510081	5,726116
2003	22,320928	38,707001	22,830642	5,94416
2004	22,466195	40,139253	22,923061	6,074726
2005	22,796543	40,216568	22,565364	6,233556
2006	22,44716	39,730512	22,238738	6,636868
2007	22,749466	39,367615	23,662759	6,52311
2008	22,387437	36,769383	23,842953	7,174689
2009	19,691205	34,77915	23,41594	7,608324

2010	20,833968	35,320511	24,574754	8,267112
2011	19,657784	34,639174	24,954539	9,20416
2012	17,378234	33,833083	26,088582	8,847119
2013	18,038633	34,397925	26,805134	9,450625
2014	17,997632	34,657827	27,382833	9,74036
2015	15,54887	35,368127	28,191095	9,720544
2016	14,225905	35,711903	28,400352	10,36253
<b>Total Geral</b>	<b>1081,370412</b>	<b>2048,380538</b>	<b>1284,505167</b>	<b>362,690042</b>
<b>Porcentagem</b>	<b>21,9%</b>	<b>41,4%</b>	<b>26,0%</b>	<b>7,3%</b>

FONTE: elaborado a partir de dados disponíveis em <https://www.eia.gov/totalenergy/data/annual/>

**APÊNDICE B – FIGURA 14 – EVOLUÇÃO DA AJUDA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS (1992-2016) – US\$ CONSTANTE**

<b>ANO</b>	<b>AJUDA EXTERNA</b>
1992	\$26.278.490.491,00
1993	\$27.020.301.072,00
1994	\$25.890.219.669,00
1995	\$24.337.385.401,00
1996	\$22.201.811.164,00
1997	\$20.988.378.927,00
1998	\$22.239.909.449,00
1999	\$26.960.946.715,00
2000	\$24.671.877.844,00
2001	\$43.714.322.103,00
2002	\$52.294.971.302,00
2003	\$72.341.093.389,00
2004	\$78.022.539.382,00
2005	\$88.065.028.147,00
2006	\$87.397.731.390,00
2007	\$90.702.532.906,00
2008	\$106.063.100.565,00
2009	\$107.711.652.497,00
2010	\$105.634.670.947,00
2011	\$110.697.522.855,00
2012	\$108.325.507.883,00
2013	\$101.375.565.182,00
2014	\$91.226.190.140,00
2015	\$105.108.033.393,00
2016	\$102.068.062.115,00
<b>Total Geral</b>	<b>\$1.671.337.844.928,00</b>

FONTE: elaborado a partir de dados encontrados no explorer.usaid.gov

**APÊNDICE C – FIGURA 15 – EVOLUÇÃO DA AJUDA EXTERNA PARA AS EX-REPÚBLICAS SOVIÉTICAS (1992-2016) – US\$ CONSTANTE**

<b>ANO</b>	<b>AJUDA EXTERNA</b>
1992	\$ 223.122.245
1993	\$ 2.072.815.184
1994	\$ 4.524.653.610
1995	\$ 2.149.648.136
1996	\$ 1.491.287.311
1997	\$ 877.142.256
1998	\$ 1.621.596.204
1999	\$ 3.550.711.244
2000	\$ 2.072.895.724
2001	\$ 3.417.651.983
2002	\$ 3.976.198.438
2003	\$ 3.957.341.413
2004	\$ 4.198.428.901
2005	\$ 5.272.943.497
2006	\$ 5.709.602.770
2007	\$ 5.153.274.415
2008	\$ 5.194.813.112
2009	\$ 4.266.105.164
2010	\$ 4.293.062.066
2011	\$ 4.580.420.173
2012	\$ 3.455.298.656
2013	\$ 3.084.328.952
2014	\$ 2.652.909.241
2015	\$ 2.499.397.530
2016	\$ 2.111.195.625
<b>Total Geral</b>	<b>\$ 82.406.843.850</b>

FONTE: elaborado a partir de dados encontrados no explorer.usaid.gov

**APÊNDICE D – FIGURA 16 – PRINCIPAIS RECEBEDORES DE AJUDA EXTERNA – EX-REPÚBLICAS SOVIÉTICAS (2001-2016)**

<b>País</b>	<b>Porcentagem</b>
Russia	43,9%
Ukraine	12,7%
Georgia	11,6%
Kazakhstan	6,8%
Armenia	4,9%
Kyrgyzstan	3,7%
Uzbekistan	3,2%
Tajikistan	3,2%
Moldova	3,2%
Azerbaijan	3,1%
Belarus	1,0%
Turkmenistan	0,7%
Lithuania	0,7%
Latvia	0,7%
Estonia	0,6%

FONTE: elaborado a partir de dados encontrados no [explorer.usaid.gov](http://explorer.usaid.gov)

**APÊNDICE E – FIGURA 17 – EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO DA AJUDA EXTERNA PARA ANTIGA URSS – PRINCIPAIS RECEBEDORES (2001-2016) %**

Ano	Russia	Ukraine	Georgia	Others
2001	45%	13%	8%	35%
2002	35%	12%	14%	38%
2003	51%	8%	6%	35%
2004	56%	8%	8%	29%
2005	66%	7%	5%	22%
2006	57%	6%	12%	25%
2007	66%	7%	5%	21%
2008	64%	6%	6%	24%
2009	34%	9%	32%	25%
2010	27%	15%	12%	46%
2011	40%	14%	14%	31%
2012	28%	17%	14%	41%
2013	29%	17%	14%	40%
2014	12%	20%	20%	47%
2015	27%	25%	11%	37%
2016	2%	52%	11%	35%

FONTE: elaborado a partir de dados encontrados no [explorer.usaid.gov](http://explorer.usaid.gov)

**APÊNDICE F – FIGURA 18 – PARTICIPAÇÃO DOS EUA NA ODA TOTAL (2010-2016) %**

Ano	Total ODA (U\$, Millions, 2018)	USA (U\$, Millions, 2018)	USA %	Others %
2010	197023,1	57566,77	29%	71%
2011	183614,4	56703,73	31%	69%
2012	178222,1	47022,23	26%	74%
2013	184784,1	50890,2	28%	72%
2014	187003,9	49506,74	26%	74%
2015	213776,3	52184,12	24%	76%
2016	218216	53155,87	24%	76%

FONTE: elaborado a partir de dados encontrados em <https://stats.oecd.org/>

**APÊNDICE G – FIGURAS 19 e 20 – EVOLUÇÃO DA ODA PARA AS EX-REPÚBLICAS SOVIÉTICAS (2010-2016) – US\$ CONSTANTE / COMPOSIÇÃO DA ODA PARA AS EX-REPÚBLICAS SOVIÉTICAS (2010-2016) %**

<b>KGZ</b>	<b>KAZ</b>	<b>GEO</b>	<b>AZE</b>	<b>ARM</b>	<b>Total</b>
\$ 218.060.000,00	\$ 240.060.000,00	\$ 469.410.000,00	\$ 114.800.000,00	\$ 255.430.000,00	\$ 2.651.250.000,00
\$ 209.730.000,00	\$ 81.310.000,00	\$ 324.210.000,00	\$ 117.410.000,00	\$ 88.620.000,00	\$ 1.770.430.000,00
\$ 136.640.000,00	\$ 55.600.000,00	\$ 291.240.000,00	\$ 239.730.000,00	\$ 145.380.000,00	\$ 1.674.100.000,00
\$ 198.630.000,00	\$ 56.190.000,00	\$ 261.500.000,00	\$ 68.190.000,00	\$ 137.450.000,00	\$ 2.010.480.000,00
\$ 223.310.000,00	\$ 52.100.000,00	\$ 336.120.000,00	\$ 70.770.000,00	\$ 279.550.000,00	\$ 3.011.800.000,00
\$ 258.400.000,00	\$ 55.520.000,00	\$ 194.470.000,00	\$ 34.890.000,00	\$ 170.110.000,00	\$ 3.881.480.000,00
\$ 94.720.000,00	\$ 45.940.000,00	\$ 178.140.000,00	\$ 55.280.000,00	\$ 232.530.000,00	\$ 2.087.960.000,00
\$ 213.940.000,00	\$ 54.010.000,00	\$ 417.600.000,00	\$ 169.910.000,00	\$ 226.900.000,00	\$ 2.143.230.000,00
\$ 156.090.000,00	\$ 59.960.000,00	\$ 562.710.000,00	\$ 47.910.000,00	\$ 93.540.000,00	\$ 2.263.620.000,00
7,8%	3,4%	12,0%	4,1%	7,7%	100,0%

<b>YEAR</b>	<b>UKR</b>	<b>MDA</b>	<b>UZB</b>	<b>TKM</b>	<b>TJK</b>
<b>2010</b>	\$ 429.480.000,00	\$ 383.010.000,00	\$ 373.050.000,00	\$ 26.490.000,00	\$ 141.460.000,00
<b>2011</b>	\$ 524.000.000,00	\$ 102.730.000,00	\$ 109.210.000,00	\$ 16.580.000,00	\$ 196.630.000,00
<b>2012</b>	\$ 347.520.000,00	\$ 101.300.000,00	\$ 261.450.000,00	\$ 13.450.000,00	\$ 81.790.000,00
<b>2013</b>	\$ 309.800.000,00	\$ 213.220.000,00	\$ 525.640.000,00	\$ 10.220.000,00	\$ 229.640.000,00
<b>2014</b>	\$ 884.140.000,00	\$ 245.830.000,00	\$ 741.950.000,00	\$ 9.850.000,00	\$ 168.180.000,00
<b>2015</b>	\$ 2.543.380.000,00	\$ 129.790.000,00	\$ 382.610.000,00	\$ 14.520.000,00	\$ 97.790.000,00
<b>2016</b>	\$ 898.330.000,00	\$ 108.200.000,00	\$ 337.280.000,00	\$ 5.590.000,00	\$ 131.950.000,00
<b>2017</b>	\$ 795.110.000,00	\$ 85.020.000,00	\$ 57.530.000,00	\$ 8.510.000,00	\$ 114.700.000,00
<b>2018</b>	\$ 793.980.000,00	\$ 139.090.000,00	\$ 277.750.000,00	\$ 7.960.000,00	\$ 124.630.000,00
<b>Percentage</b>	34,7%	7,5%	16,0%	0,6%	6,1%

FONTE: elaborado a partir de dados encontrados em <https://stats.oecd.org/>

**APÊNDICE H – FIGURAS 21 e 22 – SETORES DE ALOCAÇÃO DE ODA (2001-2016) %/ EVOLUÇÃO DO SETOR DE GOVERNANÇA E SOCIEDADE CIVIL SOBRE O TOTAL (2001-2016) %**

Post-Secondary Education	Secondary Education	Water Supply and Sanitation	Total	Percentage GCS
\$63.219.168,00	\$26.177.962,00	\$266.116.338,00	\$7.215.166.332,00	42%
\$91.141.308,00	\$14.041.924,00	\$448.683.088,00	\$9.589.155.179,00	38%
\$81.652.668,00	\$274.895,00	\$352.733.268,00	\$18.001.411.442,00	60%
\$63.582.776,00	\$4.288.785,00	\$907.687.661,00	\$18.931.460.492,00	14%
\$52.340.772,00	\$14.675.426,00	\$2.495.224.431,00	\$26.101.889.224,00	46%
\$40.654.735,00	\$5.780.441,00	\$1.797.488.019,00	\$19.412.067.717,00	30%
\$67.078.178,00	\$21.523.500,00	\$1.164.806.726,00	\$21.174.769.557,00	31%
\$151.927.968,00	\$72.853.715,00	\$1.012.839.990,00	\$26.472.813.912,00	30%
\$228.709.901,00	\$46.718.886,00	\$764.759.718,00	\$31.986.669.089,00	34%
\$440.752.075,00	\$16.383.235,00	\$818.692.832,00	\$30.108.750.825,00	34%
\$274.302.599,00	\$22.920.745,00	\$745.595.617,00	\$30.298.575.791,00	32%
\$265.175.861,00	\$44.726.055,00	\$1.179.043.210,00	\$34.137.063.087,00	30%
\$268.815.640,00	\$36.839.801,00	\$814.270.639,00	\$30.909.677.799,00	24%
\$407.033.368,00	\$24.394.392,00	\$864.292.491,00	\$31.019.646.191,00	34%
\$405.711.462,00	\$94.953.611,00	\$699.549.928,00	\$30.557.875.518,00	29%
\$384.912.323,00	\$27.968.437,00	\$785.214.385,00	\$32.815.610.330,00	18%
\$3.287.010.802,00	\$474.521.810,00	\$15.116.998.341,00	\$398.732.602.485,00	
0,8%	0,1%	3,8%	100%	

Education, Level Unspecified	Government and Civil Society	Health, General	HIV/AIDS	Maternal and Child Health, Family Planning
\$74,781,567,00	\$3,004,971,083,00	\$293,694,820,00	\$628,129,840,00	\$1,216,817,130,00
\$155,271,405,00	\$3,612,456,884,00	\$286,169,974,00	\$1,767,681,954,00	\$1,113,602,406,00
\$180,179,892,00	\$10,883,708,079,00	\$335,863,299,00	\$2,726,442,959,00	\$1,005,008,640,00
\$355,031,509,00	\$8,457,340,681,00	\$520,162,675,00	\$4,502,066,944,00	\$887,250,719,00
\$567,468,509,00	\$11,995,969,409,00	\$566,991,560,00	\$6,456,474,625,00	\$837,325,424,00
\$475,099,669,00	\$5,892,534,119,00	\$509,031,210,00	\$6,282,201,214,00	\$812,070,527,00
\$602,465,078,00	\$6,592,661,311,00	\$328,060,789,00	\$7,902,289,283,00	\$1,157,145,576,00
\$612,969,500,00	\$7,970,250,688,00	\$294,322,782,00	\$11,253,519,858,00	\$1,629,332,905,00
\$578,671,043,00	\$11,029,076,073,00	\$150,367,246,00	\$12,755,103,025,00	\$2,079,951,074,00
\$297,923,283,00	\$10,215,175,855,00	\$94,998,981,00	\$11,101,760,917,00	\$2,301,417,232,00
\$253,831,769,00	\$9,602,171,484,00	\$545,051,519,00	\$11,638,003,735,00	\$2,219,457,584,00
\$221,931,937,00	\$10,299,299,408,00	\$157,434,423,00	\$14,365,977,831,00	\$2,545,461,849,00
\$173,098,874,00	\$7,374,855,493,00	\$106,717,759,00	\$15,065,022,789,00	\$2,251,797,109,00
\$322,328,046,00	\$7,382,795,679,00	\$291,038,640,00	\$13,935,297,390,00	\$2,332,377,319,00
\$367,986,978,00	\$8,792,621,675,00	\$182,048,162,00	\$10,646,385,353,00	\$2,879,492,214,00
\$298,995,844,00	\$5,460,453,287,00	\$961,732,165,00	\$15,438,186,008,00	\$2,482,678,556,00
\$5,538,034,903,00	\$128,566,341,208,00	\$5,623,686,004,00	\$146,464,543,725,00	\$27,751,186,264,00
1,4%	32,2%	1,4%	36,7%	7%

Ano	Basic Education	Basic Health
2001	\$270.077.953,00	\$1.371.180.471,00
2002	\$347.573.478,00	\$1.752.532.758,00
2003	\$609.119.545,00	\$1.826.428.197,00
2004	\$669.813.504,00	\$2.564.235.238,00
2005	\$975.849.062,00	\$2.139.570.006,00
2006	\$1.064.580.710,00	\$2.532.627.073,00
2007	\$1.254.489.016,00	\$2.084.250.100,00
2008	\$1.121.723.748,00	\$2.353.072.758,00
2009	\$1.784.434.450,00	\$2.568.877.673,00
2010	\$2.014.233.355,00	\$2.807.413.060,00
2011	\$1.870.398.121,00	\$3.126.842.618,00
2012	\$2.048.413.438,00	\$3.009.599.075,00
2013	\$1.977.829.998,00	\$2.840.429.697,00
2014	\$2.126.551.752,00	\$3.333.537.114,00
2015	\$1.767.130.177,00	\$4.721.995.958,00
2016	\$2.494.716.646,00	\$4.480.752.679,00
Total	\$22.396.934.953,00	\$43.513.344.475,00
Percentage	5,6%	10,9%

FONTE: elaborado a partir de dados encontrados no explorer.usaid.gov

**APÊNDICE I – FIGURAS 23 e 24 – Figura 23 – PARTICIPAÇÃO SETORIAL DA AJUDA EXTERNA VIA USAID PARA AS EX-REPÚBLICA SOVIÉTICAS – (2001-2016) % / EVOLUÇÃO SETORIAL DA ASSISTÊNCIA DEMOCRÁTICA PARA AS EX-REPÚBLICAS SOVIÉTICAS (2001-2016) – US CONSTANTE**

Rule of Law and Human Rights	Agriculture	Protection, Assistance and Solutions	Total
\$36.484.757	\$1.139.390	\$229.536.249	\$2.533.944.916
\$30.457.688	\$4.089.706	\$103.409.235	\$2.657.300.683
\$35.133.238	\$134.831.305	\$73.407.977	\$2.920.175.562
\$43.863.658	\$71.302.454	\$54.126.037	\$3.103.092.917
\$54.395.423	\$5.373.402	\$29.891.854	\$4.213.311.232
\$28.982.050	\$205.286.427	\$50.716.603	\$4.245.334.177
\$51.074.373	\$60.969.720	\$35.145.357	\$4.262.696.027
\$97.741.824	\$83.437.453	\$28.346.464	\$4.334.964.833
\$156.998.622	\$81.498.417	\$47.641.063	\$2.459.264.668
\$127.578.179	\$231.760.497	\$93.415.547	\$3.082.275.848
\$118.144.921	\$149.708.503	\$57.214.406	\$3.402.036.056
\$123.587.989	\$71.438.978	\$15.220.268	\$2.418.230.379
\$109.297.131	\$74.242.750	\$13.058.954	\$2.285.983.672
\$122.078.934	\$86.854.562	\$24.122.017	\$1.664.443.530
\$182.512.907	\$91.771.662	\$193.091.009	\$1.343.111.633
\$74.392.676	\$32.175.954	\$122.932.834	\$995.752.643
\$1.392.724.370	\$1.385.881.180	\$1.171.275.874	\$45.921.918.776
3%	3%	2,6%	100%

Civil Society	Private Sector Competitiveness	Direct Administrative Costs	Good Governance
\$156.648.303	\$279.390.361	\$61.572.552	\$179.901.669
\$199.238.668	\$331.393.366	\$62.031.394	\$199.644.418
\$184.721.561	\$241.354.458	\$66.345.312	\$136.577.622
\$204.004.273	\$157.025.491	\$62.737.838	\$108.010.322
\$237.697.314	\$152.188.472	\$57.108.280	\$13.650.205
\$224.737.732	\$82.373.711	\$88.341.230	\$112.755.229
\$188.536.724	\$54.987.017	\$72.587.674	\$135.531.454
\$174.167.288	\$47.097.881	\$93.574.978	\$97.939.746
\$151.269.217	\$44.784.952	\$105.104.725	\$92.086.077
\$117.020.556	\$43.185.591	\$216.207.391	\$72.154.698
\$117.939.304	\$56.958.009	\$207.217.024	\$44.980.982
\$113.607.647	\$61.255.819	\$149.026.731	\$59.961.314
\$103.015.726	\$61.450.762	\$140.238.737	\$32.299.329
\$98.939.900	\$59.639.985	\$120.685.306	\$44.679.904
\$73.973.238	\$77.036.171	\$106.289.537	\$41.357.909
\$70.188.045	\$75.454.810	\$88.510.655	\$56.429.863
\$2.415.705.496	\$1.825.576.856	\$1.697.579.364	\$1.427.960.741
5,3%	4%	3,7%	3,1%

Combating Weapons of Mass Destruction (WMD)	Macroeconomic Foundation for Growth
\$994,267.688	\$414,442.409
\$868,210.371	\$344,075.949
\$628,939.539	\$272,328.166
\$856,175.674	\$148,063.047
\$808,676.756	\$122,714.726
\$893,782.638	\$116,433.493
\$512,834.626	\$176,203.341
\$409,001.332	\$178,592.203
\$373,042.329	\$187,794.598
\$386,098.289	\$525,761.016
\$784,255.464	\$6,622.915
\$732,902.728	\$9,451.066
\$340,219.099	\$5,498.131
\$315,532.808	\$6,557.906
\$188,399.229	\$2,287.053
\$135,734.636	\$1,465.283
\$9,228,073.206	\$2,518,291.302
20,1%	5,5%

Ano	Stabilization Operations and Security Sector Reform
2001	\$180.561.538
2002	\$514.749.888
2003	\$1.146.536.384
2004	\$1.397.784.123
2005	\$2.731.614.800
2006	\$2.441.925.064
2007	\$2.974.825.741
2008	\$3.125.065.664
2009	\$1.219.044.668
2010	\$1.269.094.084
2011	\$1.858.994.528
2012	\$1.081.777.839
2013	\$1.406.663.053
2014	\$785.352.208
2015	\$386.392.918
2016	\$338.467.887
Total	\$22.858.850.387
Percentage	49,8%

FONTE: elaborado a partir de dados encontrados no [explorer.usaid.gov](http://explorer.usaid.gov)