

## Ordem Liberal Internacional e Grande Estratégia Americana (1991-2017): mudanças e continuidades

Liberal International Order and American Grand (1991-2017): changes and continuities

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.105396>

Italo Barreto Poty

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

[italopoty29@gmail.com](mailto:italopoty29@gmail.com)  

### Resumo

Este artigo tem o objetivo de caracterizar a grande estratégia dos Estados Unidos no período entre 1991 e 2017, verificando mudanças e continuidades na política externa americana, com ênfase na construção da ordem liberal internacional pós-Guerra Fria. A metodologia de pesquisa consiste na análise de conteúdo de fontes primárias, que são os documentos oficiais do governo americano intitulados em geral como *National Security Strategy*, desde o governo de George H. W. Bush até Donald Trump, a partir de um recorte específico de temas relativos à grande estratégia e à ordem liberal internacional, como a promoção de democracia, livre mercado e instituições multilaterais, com o suporte de bibliografia especializada. O resultado desta pesquisa é a caracterização da grande estratégia americana no período delimitado, em que foram observadas mudanças táticas na política externa, oscilando entre o multilateralismo e o unilateralismo, com o objetivo central de manutenção da posição hegemônica dos Estados Unidos.

**Palavras-chave:** Estados Unidos; Grande Estratégia; Ordem Liberal Internacional

### Abstract

This article aims to characterize the American grand strategy between 1991 and 2017, verifying changes and continuities in the American foreign policy, with emphasis on the construction of the post Cold War liberal international order. The research methodology consists on the content analysis of primary sources, which are the American government's official documents entitled in general as *National Security Strategy*, since the George H. W. Bush administration until Donald Trump, taking a specific approach of topics relative to grand strategy and liberal international order, such as democracy promotion, free market and multilateral institutions, with support of specialized bibliography. Our result is the characterization of the American grand strategy, in which we can observe tactical changes in its foreign policy, oscillating between multilateralism and unilateralism, with the main target of keeping the hegemonic position of the United States.

**Keywords:** United States; Grand Strategy; Liberal International Order;

Recebido: 15 julho 2020  
Aceito: 05 novembro 2020

---

*O autor contou com financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) para a realização da pesquisa.*

---

*Conflitos de interesse: O autor não reportou potenciais conflitos de interesse*



## Introdução

Com a volta dos republicanos ao poder em 2017, sob a liderança de Donald Trump, a grande estratégia dos Estados Unidos se tornou objeto de muitas análises na área de Relações Internacionais, devido às mudanças que se observaram na política de externa americana e na sua apresentação oficial formalizada na *National Security Strategy* de 2017. Autores como Brands (2018), Posen (2018), Daalder e Lindsay (2018) e Fiori (2018) elaboraram, cada um a partir de uma perspectiva, análises sobre as mudanças promovidas por Trump e seus impactos na arquitetura da ordem internacional liberal liderada pelos Estados Unidos. De fato, pode-se observar uma série de alterações, porém isto significa que houve uma mudança geral na grande estratégia dos Estados Unidos? Para responder a esta questão, foi feita uma análise da grande estratégia americana desde o fim da Guerra Fria, com base na metodologia de análise de conteúdo de fontes primárias, que são os documentos oficiais intitulados em geral como *National Security Strategy*, desde George H. W. Bush até Donald Trump, a partir de um recorte específico de temas relativos à grande estratégia e à ordem liberal internacional, como a promoção de democracia, livre mercado e instituições multilaterais com o suporte de bibliografia especializada. A pergunta central que se quer responder é: qual é a grande estratégia americana entre 1991 e 2017? A resposta a esta pergunta é o resultado principal desta pesquisa: a caracterização desta variável, grande estratégia americana, em que se observam mudanças táticas na política externa, com o objetivo de manutenção da posição hegemônica dos Estados Unidos. Como se pretende demonstrar, as mudanças táticas estão relacionadas aos diferentes contextos em que elas se dão e há uma tendência dos governos democratas de atuar pela via do multilateralismo, enquanto as administrações republicanas têm uma tendência a ter o unilateralismo como tática, sendo o governo de George H. W. Bush uma exceção.

O artigo está dividido em cinco partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira seção, serão abordados os temas da grande estratégia e da ordem liberal internacional do ponto de vista teórico, que são a base da análise feita neste artigo. Na segunda, será analisada a estratégia americana nos governos de George H. W. Bush e Bill Clinton, no período do pós-Guerra Fria, entre 1991 e 2000, que foram marcados pelo multilateralismo. Na terceira, será analisado o período de George W. Bush, marcado pela tendência ao unilateralismo e pela chamada guerra ao terror no Oriente Médio, entre 2001 e 2008. Na quarta seção, será analisada mudança que se deu com Barack Obama, com o rebalanceamento da política externa para Ásia e a ênfase no uso de táticas multilateralistas, como a *Trans-Pacific Partnership*. Por fim, será tratado o retorno ao unilateralismo com Donald Trump, na tentativa de conter o crescimento econômico, tecnológico e militar da China e o desafio que isso representa à hegemonia americana.

## Grande Estratégia e Ordem Internacional

Desde o fim dos anos 1980, a Casa Branca tem a obrigação de apresentar ao congresso americano um documento no qual torna pública a grande estratégia dos Estados Unidos, o que foi determinado pela lei *Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act*. A *National Security Strategy* (NSS), como em geral é intitulada – com algumas variações –, foi elaborada e divulgada quase anualmente nos governos de George H. W. Bush – em 1992 não foi publicada –, anualmente nos mandatos de Bill Clinton e a partir da administração de George W. Bush em diante, foi elaborada apenas uma NSS por mandato. De acordo com Snider (1995), estes documentos definem, de modo geral, as metas e objetivos dos Estados Unidos articulados com seus interesses em escala internacional, a partir de uma visão de grande estratégia. Como podemos definir então este termo?

Silove (2018) afirma que não há consenso sobre a definição do termo grande estratégia, havendo várias formas de defini-la sem que nenhuma delas tenha se estabelecido como dominante. Em sua análise sobre as diversas definições de grande estratégia, a autora chegou à conclusão de que há, basicamente, três significados mais gerais para os quais o uso do termo evoluiu. Primeiro, o termo se refere a um plano deliberado e detalhado criado por indivíduos. Segundo, seria um princípio organizador sustentado conscientemente por indivíduos para guiar suas decisões. Terceiro, a grande estratégia

seria um padrão de comportamento de um Estado ao longo do tempo. Silove (2018) argumenta que nenhuma das três definições é mais válida que a outra, mas que podem ser ferramentas úteis para os estudos de segurança. No presente artigo, as três definições sistematizadas pela autora podem nos ajudar a compreender a grande estratégia americana.

Brands (2014) define grande estratégia como a arquitetura intelectual que dá forma e estrutura à política externa de um país. Ou seja, quando um governo dispõe de uma grande estratégia, ele não apenas reage a eventos ou os resolve de modo aleatório, mas possui um conjunto coerente de ideias a respeito dos objetivos que o seu país quer alcançar no mundo e como proceder para atingi-los. Neste sentido, a grande estratégia demanda um entendimento do cenário internacional, a definição dos principais objetivos e interesses neste cenário e suas principais ameaças, além dos recursos necessários para lidar com desafios e oportunidades. Além disso, a grande estratégia tem um caráter de longo prazo. Layne (2006) argumenta que a estratégia americana desde o fim da 2ª Guerra Mundial é expansiva, tendo buscado a hegemonia em três áreas vistas como mais importantes no tabuleiro geopolítico global: a Europa Ocidental, o Golfo Pérsico e o Leste Asiático. A formação de uma grande estratégia, para o autor, resulta de fatores sistêmicos, especialmente a distribuição de poder no sistema, em conjunto com a dinâmica doméstica do país.

É importante diferenciarmos estratégia de tática, que é outro conceito que empregamos nesta pesquisa. Tomando como base o pensamento militar de Clausewitz (1989) [1832], enquanto a estratégia tem um caráter sistêmico e de longo prazo – se destina a alcançar a vitória na guerra como um todo – a tática tem um caráter de curto prazo, pois está relacionada às batalhas específicas que em conjunto compõem a guerra. Ou seja, são utilizadas diferentes táticas para alcançar os objetivos definidos por uma única estratégia. Adaptando este conceito para a Economia Política Internacional, um país se vale de táticas diferentes no curto ou médio prazo para alcançar a finalidade de longo prazo de sua grande estratégia.

O conceito de ordem, para Bull (1977), está relacionado ao papel central do poder nas Relações Internacionais, de tal forma que a balança de poder é o pilar mais importante da sociedade internacional. Sem que haja equilíbrio de poder e um entendimento entre as grandes potências sobre como conduzir suas relações, não há como se sustentar, na visão de Bull, elementos da ordem internacional como as organizações internacionais, a lei internacional e a existência de valores comuns – um grupo de Estados que compartilham destes elementos formam uma sociedade internacional. Para o autor, não se deve desprezar o papel das regras, normas e entendimentos compartilhados dos quais a sociedade internacional depende para existir: tais instituições, apesar de não determinarem as ações dos Estados, dão forma ao jogo político interestatal, à natureza e identidade dos atores, aos propósitos que justificam o uso da força e aos fatores que legitimam suas ações.

A ordem liberal internacional criada pelos Estados Unidos no pós-2ª Guerra é definida como híbrida por Ikenberry (2014), tendo como base três características. Primeiro, a balança de poder, devido à disputa com a União Soviética no pós-guerra, que gerou a necessidade de um arranjo militar e econômico com os outros países capitalistas para contrabalançar o poder do bloco liderado pelos soviéticos. Segundo, o comando, pois os Estados Unidos estabeleceram uma hierarquia de relações entre os países sob sua liderança, entre aliados, relações especiais e Estados-clientes. Por fim, a ordem foi baseada no consenso, sobretudo com as democracias ocidentais, com as quais se estabeleceu relações de benefício mútuo e cooperação institucional. Para Ikenberry, tais características dão maior legitimidade e durabilidade à ordem liberal, que deixou de depender exclusivamente do poder do *hegemon* para se sustentar. Esta visão é um contraponto à tese de Gilpin (1981), segundo a qual a ordem internacional é totalmente dependente do poder da potência hegemônica e que a mudança no sistema internacional se dá por meio de guerras hegemônicas, nas quais o vencedor define os termos da nova ordem internacional.

Como contraponto à visão de Ikenberry, podemos citar Mearsheimer (2019), define o ano de 1991 como marco inicial da ordem liberal internacional e não 1945, pois no pós-2ª Guerra a ordem não teria sido nem liberal, nem internacional: era realista, construída com base no equilíbrio de poder no contexto de disputa com a URSS; e não era

internacional, pois estava limitada ao conjunto de países do bloco capitalista em contraposição ao bloco liderado pelos soviéticos. Havia então, para Mearsheimer, duas *bounded orders* durante a Guerra Fria: uma liderada pelos americanos e outra pelos soviéticos. Com o fim da União Soviética e a ausência de outra grande potência a contrapor o poder americano, os anos 1990 foram caracterizados pela unipolaridade (KRAUTHAMMER, 1991) e pela adoção do conceito de “fim da história”, de Fukuyama (1992), por democratas e republicanos, o que levou os EUA a deixarem de lado a ideia de balança de poder. Assim, foi posta em prática uma política externa liberal, que buscou converter os países não liberais em democracias liberais, com economias abertas e participantes das instituições multilaterais, a partir da premissa de que os valores liberais são universais. Entretanto, a hegemonia liberal, para Mearsheimer, traz em si o seguinte paradoxo: só pode ocorrer num sistema unipolar cujo *hegemon* seja liberal, ao mesmo tempo em que cria condições para que outros países se desenvolvam econômica e militarmente, tornando o sistema multipolar, o que acaba por inviabilizar a ordem liberal internacional, que entra em crise.

### **Pós-Guerra Fria (1991 e 2000): engajamento e contenção**

No início dos anos 1990, com o fim da Guerra Fria, observou-se o processo de expansão da ordem liberal internacional para os países do antigo bloco liderado pela União Soviética. Tal política de expansão da ordem tinha como objetivo aproveitar o momento de unipolaridade para avançar a agenda hegemônica dos Estados Unidos, através do multilateralismo. Ainda antes do fim formal da URSS, a administração de George W. H. Bush já aplicava o conceito de cooperação para o Estado russo que emergiria com o fim da URSS. No National Security Strategy of the United States, publicado em 1991, na seção intitulada “futuro soviético”, o termo aparece diversas vezes:

Se as reformas obtiverem sucesso, os líderes soviéticos necessitam agir decisivamente para realizar uma mudança institucional. Quando convidados e quando for apropriado, ofereceremos nossa cooperação (...). Com antigos imperativos ideológicos cedendo lugar a um novo pragmatismo, áreas de cooperação se ampliaram (...). O apoio soviético no Conselho de Segurança da ONU às resoluções contra a agressão iraquiana foi uma importante contribuição para o esforço internacional. Temos esperança de que tal cooperação pode ser expandida.<sup>1</sup> (USA, 1991, p. 5, tradução nossa)

A importância da arquitetura de instituições multilaterais é enfatizada, como pode se observar na menção à importância do apoio soviético às resoluções contra o Iraque no Conselho de Segurança da ONU. Tal importância era dada no sentido de ressaltar o nível de legitimidade alcançado pela liderança americana, uma vez que a URSS apoiou a resolução, o que não significa que a ausência de apoio soviético impediria a ação dos EUA. Este é um ponto fundamental no NSS de 1991, de tal modo que é afirmado que os Estados Unidos devem: “fortalecer instituições internacionais como as Nações Unidas para torná-las mais efetivas na promoção da paz, da ordem internacional e do progresso político, econômico e social”<sup>2</sup> (USA, 1991, p. 9, tradução nossa). Outro ponto enfatizado é a necessidade de manutenção e fortalecimento da OTAN. Consta no documento de 1991 que a ameaça de conflito militar com a URSS àquela altura estava no nível mais baixo desde o fim da Segunda Guerra Mundial e que o Tratado de Forças Armadas Convencionais da Europa<sup>3</sup> (FCE), caso cumprido, eliminaria a ameaça de um ataque massivo súbito contra OTAN. Não obstante, a continuidade da OTAN é

<sup>1</sup> No original: “If reforms succeed, Soviet leaders must move decisively to effect institutional change. When invited and where appropriate, we will offer our cooperation (...). With former ideological imperatives giving away to a new pragmatism, areas of cooperation have expanded (...). Soviet support in the UN Security Council for the resolutions against Iraqi aggression was an important contribution to the international effort. We are hopeful that such cooperation can be expanded”.

<sup>2</sup> No original: “strengthen international institutions like the United Nations to make them more effective in promoting peace, world order and political, economic and social progress”.

<sup>3</sup> O Tratado FCE consistia num acordo para redução das forças armadas e equipamentos militares convencionais entre países dos blocos capitalista e socialista. Foi assinado em 1990 e entrou em vigor em 1992 (LACHOWSKI, 1997).

colocada como essencial: “É fundamental para a nova estrutura de paz que buscamos construir ao longo da Europa a manutenção da vitalidade da Aliança do Atlântico Norte – o pilar indispensável da cooperação transatlântica”<sup>4</sup> (USA, 1991).

A democracia é um termo que aparece com muita frequência na National Security Strategy de 1991. É mencionado que se está observando o ressurgimento da democracia e da economia de mercado, citando-se como exemplos Nicarágua, Haiti e Panamá e que os países do continente africano devem aplicar os conceitos de democracia e livre mercado como forma de atingir o desenvolvimento (USA, 1991, p. 17). Neste sentido, é afirmado que os Estados Unidos têm como objetivo construir e manter relações políticas e cooperativas com países aliados e países amigáveis e que para atingir este objetivo eles devem “fortalecer e ampliar a comunidade de nações livres que compartilham um compromisso com a democracia e direito individual” (USA, 1991, p. 9, tradução nossa). A inclusão de mais países dentro da ordem liberal internacional liderada pelos Estados Unidos, seguindo o modelo político democrático e econômico liberal, teve como objetivo atender o interesse de aumentar a influência política e econômica americana.

Nos documentos produzidos durante a presidência de Bill Clinton<sup>5</sup>, o tema da cooperação e da inclusão de mais países nas instituições multilaterais da ordem liberal internacional avançou, com destaque para a ideia de promoção da democracia e das reformas econômicas liberalizantes. A Rússia é mencionada no documento publicado em 1996 como um país que foi ajudado pelos Estados Unidos em seu processo de democratização: “Para promover democracia, nós (...) fornecemos ajuda para uma Rússia em processo de democratização e outros novos Estados independentes da antiga União Soviética”<sup>6</sup> (USA, 1996, p. 2, tradução nossa). Em relação às “novas democracias” do Leste Europeu, consta neste mesmo documento o objetivo de integração destes países com as organizações econômicas e de segurança da Europa, como a OTAN e a União Europeia (UE): “integração às organizações econômicas e de segurança da Europa, como a OTAN e a UE, ajudará a assegurar e preservar o progresso notável na instituição de reformas democráticas e de mercado que estas nações realizaram”<sup>7</sup> (USA, 1996, p. 32, tradução nossa).

A Guerra da Bósnia em 1995 é destacada no documento de 1996 como um tragédia que poderia ser mais bem resolvida pela via da integração europeia e de suas instituições multilaterais, porém é dada maior ênfase à OTAN, aliança militar liderada pelos EUA:

Muitas instituições irão desempenhar um papel, incluindo a União Europeia, a União Europeia Ocidental, o Conselho da Europa, a Organização para Segurança e Cooperação na Europa e as Nações Unidas. Mas a OTAN, a maior aliança político-militar da história, deve ser central para este processo<sup>8</sup> (USA, 1996, p. 37).

A ONU é mencionada diversas vezes no documento como um instrumento multilateral para resolver problemas que tem dimensão internacional, como combate ao crime organizado, terrorismo, tráfico de drogas, proliferação de armas de destruição em massa, preservação ambiental, questões marítimo-navais e intervenções militares. Os três objetivos principais destacados na NSS de 1996 são o aprimoramento das forças militares que devem estar preparadas para projeção de poder extra-regional, a recuperação da economia americana e a promoção da democracia no mundo (USA, 1996, p. i).

A partir de 1997, os Estados Unidos passaram a diminuir o nível de pressão política sobre a China em relação a Taiwan e ao Tibet, com a adaptação da estratégia Engagement and Enlargement da administração Clinton à realidade do crescimento das potências regionais, visando a engajá-las na ordem internacional liderada pelos EUA sob o discurso de

<sup>4</sup> No original: “Basic to the new structure of peace we seek to build throughout Europe is the continued vitality of the North Atlantic Alliance — the indispensable foundation of transatlantic cooperation”.

<sup>5</sup> Clinton divulgou uma NSS por ano, entre 1994 e 2001. Os princípios gerais relativos à grande estratégia e à ordem liberal, que selecionamos do NSS de 1996, se repetem em todos os documentos (USA, 1994, 1995, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001).

<sup>6</sup> No original: “To promote democracy, we (...) provided aid to a democratizing Russia and other new independent states of the former Soviet Union”

<sup>7</sup> No original: “integration into European security and economic organizations, such as NATO and the EU, will help lock in and preserve the impressive progress in instituting democratic and market-economic reforms that these nations have made”.

<sup>8</sup> No original: “Many institutions will play a role, including the European Union (EU), the Western European Union (WEU), the Council of Europe (CE), the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) and the United Nations. But NATO, history’s greatest political-military alliance, must be central to that process”.

cooperação. Pecequilo (2013, p. 112) analisa que esta tática consiste na ideia de “engajar para conter” e “dividir para conquistar” as potências regionais, ao ter como objetivo incluí-las no sistema internacional conduzido pelos norte-americanos de modo a atender seus interesses estratégicos. O processo de expansão da OTAN que se iniciou neste contexto pode ser entendido com base nessa ideia. A Rússia, ao assinar em 1997 o Ato Fundador sobre as Relações, Colaboração e Segurança Mútua entre a Rússia e a OTAN, concordou que países do antigo bloco socialista, como Polônia, Hungria e República Tcheca, tornassem-se membros da aliança militar atlântica. Este acordo significou um avanço dos Estados Unidos em sua estratégia de enfraquecer a Rússia, pois admitia a expansão da OTAN para a antiga área de influência soviética. Em 1998, foi assinado o acordo Báltico-Estados Unidos, no qual se tratou sobre a entrada da Letônia, Estônia e Lituânia na OTAN e na União Europeia, o que na prática apertava o cerco sobre o Estado russo, pois assim, este seria impedido de continuar a usar os terminais petrolíferos existentes nestas ex-repúblicas soviéticas, além de perder o acesso privilegiado ao Mar Báltico (MAZAT, 2013). Este processo de expansão de instituições multilaterais com a inclusão de mais países servia ao interesse de manter a posição de assimetria de poder em favor dos Estados Unidos.

### **Doutrina Bush (2001-2008): tendência ao unilateralismo**

No início do primeiro mandato de George W. Bush, mantiveram-se os principais pilares das estratégias de segurança nacional anteriores no plano formal. A promoção da democracia e livre mercado pelo mundo são colocados como objetivos centrais que vem sendo alcançados desde o fim da Guerra Fria, passando uma ideia de aparente continuidade com as NSS anteriores: “Os Estados Unidos tem buscado fortalecer o sistema internacional do pós-Guerra Fria ao encorajar a democratização, a abertura econômica, o livre comércio e o desenvolvimento sustentável”<sup>9</sup> (USA, 2001, p. 6, tradução nossa). É afirmado que, pela primeira vez na história, mais da metade do mundo vivia sob regimes democráticos e que a segurança nacional americana era diretamente beneficiária deste fato, pois Estados democráticos teriam, de acordo com o documento, menor propensão a entrar em guerra entre si e maior propensão à cooperação pela paz e pela segurança. A globalização comercial e financeira é colocada como um elemento fundamental para o mundo do século XXI, devido a sua expansão para países que abriam sua economia, e que o esforço americano para estender as reformas de mercado a antigos adversários e países neutros teria o efeito de aumentar a segurança dos Estados Unidos.

Entretanto, os neoconservadores, grupo do qual George W. Bush fazia parte, tinham uma visão de que o momento unipolar do pós-Guerra Fria deveria ser aproveitado para reforçar a posição hegemônica americana e não submeter o país a tratados e organizações internacionais que reduziam sua margem de manobra na busca pelos seus interesses nacionais. De acordo com Pecequilo (2011, p. 366),

para os republicanos, experimentava-se um falso retorno à normalidade, abdicando de sua posição de liderança em nome da fachada da cooperação. Segundo essa visão, não era o caso de abandonar o multilateralismo adotado desde 1945, mas adaptá-lo à nova realidade de poder do país no sistema: a de supremacia sem adversários.

Neste sentido, em menos de seis meses de governo Bush recusou a anuência ao Protocolo de Kyoto, argumentando que a redução da emissão de gases poluentes da forma que foi proposta era prejudicial às economias avançadas e lançou o projeto do sistema antimísseis na Europa sem consultar seus parceiros da OTAN e a Rússia, os quais colocavam críticas ao projeto, que poderia desestabilizar o equilíbrio de poder em vigor e causar uma corrida armamentista com a Rússia (PECEQUILO, 2011, p. 372).

Após os ataques de 11 de setembro de 2001, o governo de George W. Bush passou a ser marcado pelo combate ao terrorismo. De acordo com Haar (2010), este evento foi um divisor de águas na política externa do presidente Bush, que

<sup>9</sup> No original: “The United States has sought to strengthen the post-Cold War international system by encouraging democratization, open markets, free trade, and sustainable development”.

havia feito sua campanha presidencial propondo uma retração das intervenções militares americanas e uma política externa mais “modesta” em termos de interferência em assuntos externos, numa crítica ao presidente Clinton. A autora afirma que, a partir de então, Bush se tornou mais receptivo à agenda intervencionista dos neoconservadores. A retaliação aos ataques se deu por meio do fortalecimento e expansão da coalizão global antiterrorismo com base no apoio da comunidade internacional para legitimar e tornar mais efetivas as ações lideradas pelos Estados Unidos, o que significou uma guinada ao multilateralismo. Neste sentido, o governo Bush propôs uma estratégia multifacetada que congregava os campos militar, político, econômico e diplomático em uma aliança com outros países e organizações multilaterais.

Neste contexto, o discurso de cooperação com a Rússia chegou ao seu auge, chegando-se a afirmar, na *National Security Strategy of the United States*, publicada em 2002, que a Rússia e os EUA não eram mais adversários estratégicos: “Tendo nos deslocado da confrontação para a cooperação como marco da nossa relação com a Rússia, os resultados são evidentes: um fim ao equilíbrio de terror que nos dividia.”<sup>10</sup> (USA, 2002, p.13, tradução nossa). Além da Rússia, a China foi outra grande potência vista como competidora pela administração Bush com a qual se dialogou e cooperou no combate ao terrorismo. Tanto russos quanto chineses tinham um interesse pragmático neste tema, para além da coalizão global, pois a agenda de combate ao terrorismo daria maior possibilidade de intervencionismo em suas questões internas, como no caso da Rússia com a Chechênia e da China com seus movimentos de contestação internos (PECEQUILO, 2011, p. 387). Além disso, havia interesse de ambos os países em ter maior participação em organizações internacionais, como a Organização Mundial do Comércio (OMC), com objetivos políticos e econômicos, a partir de sua cooperação com os Estados Unidos.

O retorno ao multilateralismo durou pouco, pois com a invasão do Iraque em 2003, sem aprovação do Conselho de Segurança da ONU, observou-se o retorno da tendência ao unilateralismo com mais força. A guerra ao terror acabou por se tornar a justificativa para a expansão do poder militar e da hegemonia americana. O discurso da segurança nacional passou a dar base ao unilateralismo, não pela visão geopolítica tradicional de preocupação com grandes potências, mas devido ao terrorismo que atingiu os Estados Unidos em seu território no 11 de setembro. Este fato novo acabou servindo como razão para objetivos já estabelecidos desde o início pelo governo Bush. De acordo com Daalder e Lindsay (2003, p. 79-80, tradução nossa):

Ainda, de vários modos, o 11 de Setembro confirmou muito do que Bush já acreditava: o mundo era um lugar perigoso. Terroristas empenhados em fazer o mal não seriam interrompidos por um sorriso e uma mão aberta, mas por uma determinação implacável e um punho cerrado. Acordos internacionais e instituições não poderiam proteger o povo americano; somente o poder militar americano poderia. Assim como outros países podem condenar a arrogância e o unilateralismo americanos, eles se aproximariam dos Estados Unidos em meio a crises, pois é um farol de esperança para todos os povos do mundo.<sup>11</sup>

Na NSS de 2002 pode-se verificar essa visão unilateralista no uso do termo prevenção. É afirmado no documento que não é necessário que um país sofra um ataque antes que possa legitimamente tomar a iniciativa para um ataque preventivo contra forças que apresentam um perigo iminente de ataque (USA, 2002, p. 15). A justificativa apresentada é que o terrorismo não consiste em ataques convencionais, pois agem sem aviso prévio e podem se valer de armas de destruição em massa. Desse modo, a estratégia de Bush propõe uma revisão do conceito de ameaça iminente considerando estes aspectos. Na leitura de Brzezinski (2004, p. 36), o que estava sendo defendido era que os EUA poderiam se arrogar o direito de classificar um país como inimigo e atacá-lo antes de buscar um consenso internacional a respeito, justificando

<sup>10</sup> No original: “Having moved from confrontation to cooperation as the hallmark of our relationship with Russia, the dividends are evident: an end to the balance of terror that divided us”.

<sup>11</sup> No original: “Still, in many ways September 11 confirmed much of what Bush already believed: The world was a dangerous place. Terrorists bent on doing harm were not stopped by a smile and an open hand, but by grim determination and a closed fist. International agreements and institutions could not protect the American people; only the might of the American military could. As much as other countries might decry America’s arrogance and unilateralism, they would rally around the United States during crises because it is a beacon of hope for all the world’s people.”

isso pelo senso de urgência da ameaça terrorista. Neste sentido, o conceito de prevenção coloca de lado a necessidade de uma base ampla de consenso diplomático internacional para legitimar a ação militar unilateral.

Com o grande crescimento econômico chinês observado na década de 2000, o governo americano estabeleceu em 2006, o Diálogo Estratégico e Econômico Estados Unidos - China (SED), com objetivo de reengajar a China no seu núcleo de poder, definindo como temas prioritários a questão da desvalorização cambial do Yuan, o acesso equilibrado a mercados e a proteção à propriedade intelectual. Em 2007, são incluídos na agenda temas ambientais, abertura do setor de serviços e do setor financeiro e em 2008 é firmada cooperação conjunta nos campos energético e ambiental, além da cooperação relativa à estabilidade macroeconômica global, em decorrência da Grande Crise Financeira de 2008.

Esta tendência ao unilateralismo do governo Bush pode ser considerada uma ruptura com os princípios que guiavam a grande estratégia americana anteriormente? Layne (2006, p. 1) considera que não, argumentando o seguinte:

Tome a resolução do governo para utilizar o poder preponderante americano para garantir que outros Estados não sejam capazes de obter a “esperança de ultrapassar ou equiparar o poder dos Estados Unidos”. Aqui a administração simplesmente reafirmou a política adotada pelas duas predecessoras imediatas.<sup>12</sup>

De fato, pode-se afirmar, concordando com Layne, que houve uma manutenção da estratégia americana de se manter como potência hegemônica do sistema internacional. Porém observamos que houve uma mudança tática da administração Bush em relação às antecessoras, que tinham como ênfase o multilateralismo para manutenção da ordem liberal internacional liderada pelos Estados Unidos.

### **Pivô Asiático: a estratégia de Barack Obama (2009-2016)**

A partir de 2009, a administração de Barack Obama deu continuidade ao engajamento com a China que estava em andamento no governo de George W. Bush, buscando aprofundá-lo, por meio da mudança do SED, com a criação de mais grupos de negociação e objetivo de dar maior profundidade aos mesmos, passando a ter a sigla S&ED. Em 2011, foi lançada a estratégia *Pivot to Asia*, cujo objetivo era central era restabelecer os EUA como pivô asiático, confrontando a posição privilegiada chinesa na região. Nesse sentido, foram definidas como prioridades as relações com os países do Leste asiático, a revitalização do Japão e a aproximação com os países do Índico e Oceania, além da Índia e da Rússia, com objetivo de contenção político-militar-econômica da China. Além disso, foi proposta por Obama a entrada dos EUA no projeto *Transpacific Partnership* (TPP), com objetivo de competir com a China através do multilateralismo na Ásia pela via do livre-comércio (PECEQUILO, 2013). Deste modo, a estratégia do pivô asiático representou uma mudança do foco da política externa americana durante os mandatos de George W. Bush, que estava no Oriente Médio, com as guerras contra o Afeganistão e o Iraque, redirecionando-a para a Ásia, considerando o crescimento expressivo da China em termos econômicos e geopolíticos como maior ameaça à segurança nacional dos Estados Unidos.

Na *National Security Strategy* (NSS) de 2010 foi afirmado que os Estados Unidos buscariam um papel mais forte na arquitetura multilateral da Ásia (incluindo, além do TPP, a ASEAN e a APEC) e o aprofundamento do engajamento com a China em campos prioritários como a não proliferação de armas de destruição em massa, o combate à mudança climática e a recuperação econômica, considerando o contexto de impactos da crise financeira de 2008. Tal engajamento é colocado sob a perspectiva americana de paz, segurança e prosperidade (USA, 2010). No NSS de 2015, partindo da mesma lógica, é explicitada uma visão mais assertiva sobre a competição com a China, porém dentro do padrão de normas e instituições internacionais: “Iremos gerenciar a competição a partir de uma posição de força, ao passo que insistiremos que a China

<sup>12</sup> No original: “Take the administration’s resolve to use America’s preponderant power to ensure that other states cannot entertain the ‘hope of surpassing, or equaling, the power of the United States’. Here the administration simply reaffirmed the policy adopted by its two immediate predecessors.”

defenda as regras e normas internacionais em questões que vão da segurança marítima ao comércio e direitos humanos”<sup>13</sup> (USA, 2015, p. 24, tradução nossa).

No campo militar, durante as administrações de Obama, o Departamento de Defesa demonstrou a necessidade de conter o crescimento da projeção militar chinesa. De acordo com Brzezinski (2012), havia uma pressão crescente chinesa para que houvesse um recuo do poder americano na Ásia, ao mesmo tempo em que a China demonstrava aspirações expansionistas no seu entorno. O *Quadrennial Defense Review* (QDR) de 2010 expressa a necessidade de os Estados Unidos integrarem a China no sistema internacional por meio da cooperação no campo de defesa e segurança, considerando a possibilidade ou não disso acontecer como uma questão central para os interesses americanos. O principal aspecto levantado é a falta de clareza e transparência da China em relação à modernização de suas forças e aos seus objetivos de longo prazo. No QDR de 2014, esta preocupação se mantém em relação à questão da falta de clareza e, indo além, se afirma que cada vez mais a China busca conter as forças americanas utilizando abordagens A2/AD (anti-acesso e negação de área), aplicando tecnologias de controle cibernéticos e espaciais e desenvolvendo defesas aéreas sofisticadas que podem restringir acesso em águas e espaço aéreo fora dos limites de seu território. Padula (2018, p. 360 -361) vê um avanço na estratégia de contenção da China entre o primeiro e o segundo mandatos de Obama:

(...) em 2010 é possível identificar um redirecionamento do foco da política externa e de segurança para a região da Ásia-Pacífico, no sentido de contrabalançar a ascensão chinesa. O governo passou a liderar a *Trans-Pacific Partnership* como a pedra angular de sua política na região, com o objetivo de gerar empregos e renda nos Estados Unidos. Isso transparece no documento *Defense Strategic Guidance* de 2012, que aponta o foco na região da Ásia-Pacífico, além do Oriente Médio. O *Quadrennial Defense Review* (QDR), de 2014, e o *National Security Strategy* (NSS), de 2015, consubstanciam o redirecionamento em direção à Ásia-Pacífico como prioridade geoestratégica visando contrabalançar o peso da China (...) (PADULA, 2018, p. 360 -361).

Pode-se afirmar que a estratégia do governo Obama seguiu a lógica de “engajar para conter” (PECEQUILO, 2013), aplicada nos anos 1990 pela administração Clinton, porém adaptada ao cenário internacional do seu período de governo. Com a China ocupando a posição de segunda maior economia global, com níveis de crescimento do PIB bem mais altos que os dos Estados Unidos – mesmo considerando a desaceleração da economia chinesa pós-Crise de 2008 – e se projetando geoeconomicamente não só para o seu entorno geográfico, mas também para a América do Sul e para a África, a administração Obama buscou a contenção da China por meio do seu enquadramento na ordem liberal internacional. Assim, pela via do multilateralismo tentou-se aumentar a influência no entorno chinês através da tática de cooptação comercial e econômica com objetivo de criar um cenário de estrangulamento político, militar e econômico da China (PECEQUILO, 2013).

A estratégia de segurança nacional de Obama de 2015 segue a linha de defesa da arquitetura da ordem liberal internacional liderada pelos Estados Unidos:

Sustentado pela robusta liderança americana, este sistema tem nos servido bem por 70 anos, facilitando a cooperação internacional, o compartilhamento de responsabilidades e a prestação de contas. Isto nos levou ao fim da Guerra Fria e desencadeou uma onda de democratização. Reduziu barreiras para o comércio, expandiu livres mercados e permitiu avanços na dignidade humana e prosperidade.<sup>14</sup> (USA, 2015, p. 23, tradução nossa)

Ao mesmo tempo, neste mesmo documento de 2015 já se pode observar, ao lado da ideia de cooperação, pontos de tensão entre os EUA e duas grandes potências no sistema interestatal, a China e a Rússia. Em relação à China, principal adversário econômico dos EUA no cenário global contemporâneo, é dito que se deseja sua ascensão e prosperidade, além

<sup>13</sup> No original: “we will manage competition from a position of strength while insisting that China uphold international rules and norms on issues ranging from maritime security to trade and human rights”.

<sup>14</sup> No original: “Sustained by robust American leadership, this system has served us well for 70 years, facilitating international cooperation, burden sharing, and accountability. It carried us through the Cold War and ushered in a wave of democratization. It reduced barriers to trade, expanded free markets, and enabled advances in human dignity and prosperity.”

de uma relação construtiva que seja benéfica para ambos. E que, mesmo reconhecendo que há competição, os Estados Unidos rejeitam a ideia de inevitabilidade de um confronto com a China. Ao passo que a ideia de cooperação é colocada para definir a relação sino-americana, o documento atesta a preocupação dos EUA com a modernização militar chinesa: “A extensão da nossa cooperação com a China é inédita, ao mesmo tempo em que nos mantemos alertas com a modernização militar chinesa e rejeitamos qualquer papel para intimidação na resolução de disputas territoriais.”<sup>15</sup> (USA, 2015, p. i-ii, tradução nossa).

A Rússia passou a ser colocada mais explicitamente como ameaça na NSS de 2015, principalmente devido à sua atuação na crise da Ucrânia iniciada no fim de 2013. A maioria das menções à Rússia no documento estratégico de 2015 é crítica, referindo-se majoritariamente a “agressão à Ucrânia”, além de defender medidas para conter uma “possível” agressão russa à Europa. Mesmo assim, o documento tenta seguir o padrão de discurso de cooperação, conforme aparece no trecho a seguir: “Iremos impedir a agressão russa, nos manter alertas às suas capacidades estratégicas e ajudar nossos aliados e parceiros a resistir à coerção russa, se necessário. Ao mesmo tempo, iremos manter a porta aberta para uma maior colaboração com a Rússia (...).”<sup>16</sup> (USA, 2015, p. 25)

### **Unilateralismo de Trump: desafio à Ordem Liberal Internacional?**

De acordo com Fiori (2018), a NSS de 2017 representa uma ruptura com a estratégia americana anterior. Os principais pontos destacados pelo autor neste sentido são o abandono do “velho projeto messiânico de conversão de todos os povos aos valores éticos ocidentais” (FIORI, 2018, p. 398), a afirmação que os Estados Unidos atuarão unicamente segundo o seu interesse nacional a partir de uma posição de força, abrindo mão de uma hegemonia ética e cultural, e optando pelo uso das armas para “impor seus interesses em todos os tabuleiros geopolíticos e geoeconômicos do mundo” (Idem, p. 399). Além dos meios convencionais, assumem o direito de utilizar sanções econômicas como instrumentos de guerra.

Na nova estratégia, a China e a Rússia são definidas como países que querem transformar o sistema internacional no sentido contrário aos valores e interesses dos Estados Unidos. A China teria como objetivo consolidar sua hegemonia regional na Ásia afastando os Estados Unidos da região e ampliando a influência do seu modelo econômico. A Rússia estaria buscando restabelecer as antigas esferas de influência no seu entorno, de modo a se projetar novamente como potência global. A visão estratégica do NSS de 2017 define explicitamente o poder como princípio norteador das relações internacionais: “Uma continuidade central na História é a disputa por poder. O tempo presente não é diferente” (USA, 2017, p. 25, tradução nossa). Outros adversários dos Estados Unidos citados no documento são o Irã e a Coreia do Norte, definidos como *rogue states*, além de organizações transnacionais terroristas, em particular grupos *jihadistas*.

A administração Trump propôs uma mudança na lógica da política externa americana, defendendo a via do unilateralismo. Isso vem colocando em xeque o modelo de política externa dos Estados Unidos em vigência desde o fim da 2ª Guerra Mundial, que se baseou no engajamento e inclusão de seus rivais nas instituições internacionais e no comércio global. Na *National Security Strategy* de 2017, é afirmado que os Estados Unidos devem repensar a política externa aplicada no passado, pois a mesma teria propiciado que os EUA fossem desafiados por outros agentes do sistema internacional (USA, 2017). A China, em particular, é vista como a ameaça mais grave do ponto de vista militar e econômico.

<sup>15</sup> No original: “The scope of our cooperation with China is unprecedented, even as we remain alert to China’s military modernization and reject any role for intimidation in resolving territorial disputes”.

<sup>16</sup> No original: “We will deter Russian aggression, remain alert to its strategic capabilities, and help our allies and partners resist Russian coercion, if necessary. At the same time, we will keep the door open to greater collaboration with Russia”.

A China é apresentada explicitamente como uma ameaça à segurança nacional americana, podendo ser definida como a principal ameaça na percepção dos Estados Unidos<sup>17</sup>. Neste sentido, a China teria como objetivo deslocar os EUA da região Indo-Pacífica e expandir o alcance do seu modelo econômico liderado pelo Estado, de modo a reordenar a região ao seu favor. No NSS de 2017 são destacadas ameaças geopolíticas e geoeconômicas que ações chinesas representam no cenário internacional:

Embora os Estados Unidos busquem manter a cooperação com a China, a China está usando incentivos econômicos e sanções, seu poder de influência e ameaças militares implícitas para persuadir outros Estados a acatarem sua agenda política e de segurança. Os investimentos em infraestrutura e as estratégias comerciais da China reforçam suas aspirações geopolíticas. Seus esforços para construir e militarizar postos avançados no Mar do Sul da China põem em perigo o livre fluxo de comércio, ameaçam a soberania das outras nações e minam a estabilidade regional.<sup>18</sup> (USA, 2017, p. 46)

Com relação à China, ao invés do engajamento, Trump adotou a tática de enfrentamento direto via guerra comercial bilateral e retirou os Estados Unidos do TPP, deixando de lado o multilateralismo. A corrida pela tecnologia 5G é um dos campos principais da disputa entre China e Estados Unidos, pois os avanços tecnológicos pioneiros de empresas chinesas como Huawei, ZTE e outras podem tornar a China o primeiro país a poder fornecer tal tecnologia em larga escala no mundo. O 5G – referência a 5ª geração – é a tecnologia de última geração de redes móveis de internet, que têm altíssima velocidade, baixa latência e alta taxa de transferência, e que tem o potencial de alavancar a economia do país que o dominar. Segundo Kania (2019), além da vantagem econômica, o potencial militar do 5G dá um peso geopolítico a esta corrida tecnológica, que as forças armadas e indústria bélica chinesas já vêm explorando. Houser (2019) argumenta que a guerra comercial iniciada por Trump teria como objetivo frustrar os planos chineses de liderança comercial e militar, que tem como um dos pilares principais os avanços de suas empresas na tecnologia 5G.

Além da guerra comercial, a administração Trump recorreu a instrumentos geopolíticos como a mudança do Comando Militar do Pacífico (USPACOM), com o objetivo de fortalecer a militarização a região do Indo-Pacífico, que passou a se chamar Comando Militar do Indo-Pacífico (USINDOPACOM), além de se observar aumento expressivo nos gastos militares. Neste ponto pode-se observar uma intensificação do que vinha sendo feito na política externa de Obama, que aumentou a presença militar americana no Indo-Pacífico

Neste sentido, pode-se observar o unilateralismo permeando os argumentos presentes na estratégia de Trump, como na ênfase dada à geopolítica e à competição por influência no mundo como dinâmica de funcionamento do sistema internacional:

Os Estados Unidos devem considerar o que é perene nos problemas que enfrentamos e o que é novo. As disputas por influência são atemporais. Elas têm existido em vários graus e níveis de intensidade por milênios. A geopolítica é a interação pela qual estas disputas se dão em todo o mundo. Nós enfrentamos ameaças simultâneas de diferentes atores através de múltiplas arenas – todas aceleradas pela tecnologia.<sup>19</sup> (USA, 2017, p. 26)

Na NSS de 2017 se afirma que a política externa das últimas duas décadas deve ser repensada, pois se partiu do princípio de que o relacionamento dos Estados Unidos com seus rivais e a inclusão destes nas instituições e comércio internacionais os tornariam parceiros confiáveis, o que é considerado uma visão equivocada pela administração Trump.

<sup>17</sup> Podemos afirmar que isto já era um fato durante a administração Obama. Contudo, dado que a tática empregada para conter a China estava centrada no engajamento via instituições multilaterais, não se definia explicitamente a China como ameaça à segurança americana. As administrações de Obama e Trump têm em comum a preocupação estratégica de conter a China, só que de formas diferentes.

<sup>18</sup> No original: “*Although the United States seeks to continue to cooperate with China, China is using economic inducements and penalties, influence operations, and implied military threats to persuade other states to heed its political and security agenda. China’s infrastructure investments and trade strategies reinforce its geopolitical aspirations. Its efforts to build and militarize outposts in the South China Sea endanger the free flow of trade, threaten the sovereignty of other nations, and undermine regional stability*”.

<sup>19</sup> No original: “*The United States must consider what is enduring about the problems we face, and what is new. The contests over influence are timeless. They have existed in varying degrees and levels of intensity, for millennia. Geopolitics is the interplay of these contests across the globe. But some conditions are new, and have changed how these competitions are unfolding. We face simultaneous threats from different actors across multiple arenas – all accelerated by technology*”

Deste ponto de vista, os adversários tomaram vantagem deste cenário de cooperação para crescerem econômica e militarmente de modo a desafiar o poder americano, como a Rússia e a China (USA, 2017).

Alguns autores apontam como a política externa dos Estados Unidos sob a liderança de Trump representa uma ruptura com os governos anteriores, como vimos na visão de Fiori (2018) no primeiro parágrafo desta seção. Daalder e Lindsay (2018) defendem a tese de que os Estados Unidos, com a visão proposta pelo governo Trump, estariam abdicando da liderança da ordem internacional liberal que eles mesmos criaram e que vem sendo benéfica para o país. Para os autores, a ordem internacional pós-1945, mesmo levando em conta suas falhas, foi um sucesso histórico, pois aumentou o alcance da democracia e direitos humanos em nível global e a liderança americana levou à derrota da União Soviética na Guerra Fria, o que teria sido seu maior triunfo geopolítico. As guerras que causaram instabilidade no Oriente Médio, o engajamento com países *free riders*, como a China, e a Grande Crise Financeira de 2008 trouxeram problemas para a liderança americana e levaram Obama a tentar recalibrar a política externa americana, o que, para os autores, teve seus méritos, porém não trouxe resultados rápidos.

Posen (2018) destaca que o caráter econômico liberal baseado em regras teria sido a base para o poder americano e reforçado sua legitimidade entre outros países. Isto teria prevenido que disputas econômicas escalassem para guerras comerciais que poderiam ser prejudiciais para todos os envolvidos, além de também ter prevenido conflitos militares. Posen afirma que tal ordem, com o governo Trump, está sob ameaça, pois o presidente considera que o sistema atual está baseado em vários “acordos ruins”, dos quais ele defende que os EUA devem sair, pois as economias de outros países se beneficiariam de tais acordos em detrimento dos Estados Unidos. De acordo com o autor, apesar de até agora Trump ter falhado em tornar a maioria de suas ideias realidade, algum efeito já pode ser observado: por exemplo, a visão da administração de Trump teria encorajado a China e outros países a se projetarem sobre seus vizinhos menores para obter lealdade econômica, anular acordos relativos à evasão de impostos e à mudança climática e levou grandes aliados dos EUA a negociarem acordos de livre comércio e de investimentos estrangeiros sem a participação americana.

De fato, a política externa de Trump apresenta várias diferenças em relação à de Obama, porém pode-se observar que o cerne da grande estratégia dos Estados Unidos desde 1945 permanece, que é se manter como potência extra-regional e manter a posição hegemônica. Pode-se compreender a mudança de Trump a partir da análise de Mearsheimer (2019), de que a política externa liberal pós-Guerra Fria acabou por criar condições para que a hegemonia americana fosse desafiada no contexto atual, de modo mais significativo pela China, dado seu desenvolvimento tecnológico, crescimento econômico e modernização militar, ameaçando ultrapassar os Estados Unidos nestes campos. Neste sentido, acreditamos que não está ocorrendo um abandono da liderança da ordem liberal, como propõem Daalder e Lindsay (2018), nem uma ruptura com a grande estratégia anterior, como propõe Fiori (2018). Mas sim que há uma mudança de tática que busca repactuar a relação com a China, de modo a manter a estratégia americana de manter a hegemonia no sistema internacional.

## Considerações Finais

A ordem liberal internacional construída sob a liderança dos Estados Unidos em 1945 colocou o país norte-americano numa posição privilegiada no sistema internacional, que atingiu o auge nos anos 1990, após o fim da Guerra Fria, quando se observou o momento unipolar, conforme descrito por Krauthammer (1991). Neste contexto, os Estados Unidos mantiveram sua grande estratégia, porém adaptando-a a circunstância de não haver outra potência que desafiasse a sua posição no sistema. A expansão da ordem liberal alcançou os antigos rivais da Guerra Fria, que foram incluídos, cada um a sua maneira, no sistema liderado pelos Estados Unidos.

Neste sentido, pode-se notar oscilações táticas entre administrações democratas e republicanas, com certas diferenças devido a terem ocorrido em contextos internacionais distintos. As administrações de Clinton (1993-2000) e Obama (2009-2016) tiveram tendência a adotar a tática do multilateralismo para manter a liderança americana no

sistema, visando a incluir e enquadrar países que constituíssem potenciais ameaças aos Estados Unidos. Foi o caso da China, na segunda metade dos anos 1990, com as negociações para sua entrada na OMC, e na primeira metade da década de 2010, a tentativa de inclusão da China no TPP. Durante a administração Clinton, a China ainda era uma ameaça potencial e não estava no centro da política externa americana, mais focada na Rússia e na antiga zona de influência soviética; durante o governo Obama, o foco se deslocou do Oriente Médio para a China, que a esta altura já constituía uma ameaça de fato ao poder americano. Em ambos os casos, o princípio norteador da tática dos Estados Unidos foi o multilateralismo.

Nas administrações de George W. Bush e Donald Trump pode-se observar, por outro lado, uma tendência ao unilateralismo em suas políticas externas. Não se trata de uma ruptura com a ordem liberal internacional, mas de uma alteração tática considerada mais apropriada pelas administrações republicanas em cada contexto para atingir o objetivo da grande estratégia americana, que é manter a hegemonia no sistema internacional. Ou seja, a tendência é a atuação unilateral em certas situações, ao mesmo tempo em que os Estados Unidos se mantêm como líder da ordem que é baseada na arquitetura de instituições multilaterais construídas no pós-1945. Neste sentido, o governo de George W. Bush considerou que o momento unipolar deveria ser capitalizado para elevar os Estados Unidos a uma posição ainda mais forte no sistema, considerando as potenciais ameaças da China e da Rússia no fim dos anos 1990. Com o 11 de setembro, o foco foi deslocado para o Oriente Médio, adotando-se a tática unilateral da para garantir influência numa área estratégica para o mundo em termos de segurança energética.

No governo Trump o contexto internacional se alterou, com a China tendo alcançado um patamar de ameaça real à posição hegemônica americana, dadas as projeções de que a economia chinesa tenderia a ultrapassar a americana e a ameaça chinesa na competição pela fronteira tecnológica, como se observa com a tecnologia 5G, cuja liderança por enquanto é das empresas chinesas. Desses dois fatores derivam a modernização e aumento da capacidade de projeção de poder militar da China. Sendo assim, os Estados Unidos, desde 2017, mantiveram o foco da estratégia na contenção da China, só que sob uma tática unilateralista, retirando-se do TPP e adotando o protecionismo como instrumento geoeconômico ao dar início a uma guerra comercial com a China. Além disso, houve uma intensificação da presença militar dos EUA no Indo-Pacífico, numa continuidade do que já vinha ocorrendo nos governos de Obama. Portanto, pode-se verificar alterações táticas na política externa americana de acordo com o contexto desde o fim da Guerra Fria, ao mesmo tempo em que se mantém a grande estratégia de hegemonia dos Estados Unidos.

A essência da grande estratégia americana no período ora analisado, independente das oscilações que foram identificadas entre o multilateralismo e unilateralismo, reside na esfera do poder. Os Estados Unidos, como país que detém maiores capacidades econômicas, tecnológicas e bélicas em relação aos demais, tentou moldar o sistema de acordo com seus valores e com o objetivo de atender seus interesses, de modo a manter a grande assimetria de poder que se estabeleceu após o fim da Guerra Fria. Tanto o multilateralismo quanto o unilateralismo foram empregados para atingir este objetivo. É importante salientar que ambos não são excludentes entre si, havendo a maior tendência a um ou outro de acordo com a conjuntura internacional e com o grupo político que está no poder na Casa Branca. O multilateralismo nos remete a um sistema que teria maior teor democrático, no qual outros países com menos poder também pudessem ter seus interesses atendidos, o que confere maior legitimidade à liderança norte-americana. Entretanto, ele consiste de fato numa tática de inclusão subordinada dos outros países no sistema, através de instituições e acordos internacionais que visam a atender aos interesses econômicos e geopolíticos dos Estados Unidos em última instância, o que varia de acordo com o tempo e o espaço. O unilateralismo, por sua vez, serve para alcançar os mesmos objetivos de modo mais direto, passando por cima das instituições internacionais que foram criadas pela própria potência hegemônica, quando há fatores específicos de determinada conjuntura que vão contra os seus interesses. Independente das variações táticas em sua política externa, a grande estratégia americana permaneceu com seu objetivo de longo prazo de manter os Estados Unidos na posição de maior potência do sistema internacional.

## Referências

- BRANDS, Hal. **American Grand Strategy in the Age of Trump**. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2018.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. **Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power**. New York: Basic Books, 2012.
- BRZEZINSKI, Zbigniew. **The Choice**. New York: Basic Books, 2004.
- BULL, Hedley. **The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics**. New York: Palgrave Macmillan, 4th Ed., 2012 [1977].
- CLAUSEWITZ, Carl Von. **On War**. Princeton: Princeton University Press, 1989 [1832].
- DAALDER, Ivo; LINDSAY, James. **America Unbound**. Washington: Brookings Institution, 2003.
- DAALDER, Ivo; LINDSAY, James. **The Empty Throne: America's Abdication of Global Leadership**. New York: Public Affairs, 2018.
- FIORI, José Luís (org.). **Sobre a Guerra**. Petrópolis: Editora Vozes, 2018.
- FUKUYAMA, Francis. **The End of History and the Last Man**. New York: The Free Press, 1992.
- GILPIN, Robert. **War and Change in World Politics**. New York: Cambridge University Press, 1981.
- HAAR, Roberta. Explaining George W. Bush's Adoption of the Neoconservative Agenda after 9/11. **Politics & Policy**, v. 38, n. 5, 2010, p. 965-990. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1747-1346.2010.00265.x> . Acesso em 19/10/2020.
- HOUSER, Kimberly. The Innovation Winter is Coming: How the U.S.-China trade war endangers the world. **San Diego Law Review**, v. 57, n. 3, 2020. Disponível em SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3473902> . Acesso em 08/07/2020.
- IKENBERRY, G. John. **Power, Order, and Change in World Politics**. Cambridge: University Printing House, 2014.
- KANIA, Elsa. Why China's Military Wants to Beat the US to a Next-Gen Cell Network. **Defense One**, 2019. Disponível em: <https://www.defenseone.com/ideas/2019/01/why-chinas-military-wants-beat-us-next-gen-cell-network/154009/> . Acesso em 08/07/2020.
- KRAUTHAMMER, Charles. The Unipolar Moment. **Foreign Affairs**, v. 70, n. 1, p. 23-33, 1991.
- LACHOWSKI, Zdzislaw. Conventional arms control. **SIPRI Yearbook 2001: Armaments, Disarmament and International Security**. SIPRI: Stockholm, 2001. Disponível em: <https://www.sipri.org/sites/default/files/SIPRIYB0108.pdf> . Acesso em 03/11/2020.
- LAYNE, Christopher. **The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present**. Ithaca: Cornell University Press, 2006.
- MAZAT, Numa. **Uma análise estrutural da vulnerabilidade externa econômica e geopolítica da Rússia**. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- MEARSHEIMER, John. **The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities**. New Haven: Yale University Press, 2018.
- MEARSHEIMER, John. Bound to Fail: the Rise and Fall of the Liberal International Order. **International Security**, v. 43, n. 4, p. 7-50, Spring 2019. Disponível em: [https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/International%20Security\\_Bound%20to%20Fail.pdf](https://www.belfercenter.org/sites/default/files/files/publication/International%20Security_Bound%20to%20Fail.pdf) . Acesso em 03/11/2020.
- PADULA, Raphael. A geopolítica estadunidense e a Eurásia. IN: FIORI, José Luís (org.) **Sobre a Guerra**. Petrópolis: Editora Vozes, p. 340-370, 2018.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A Política Externa dos Estados Unidos: Continuidade ou mudança?** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.
- POSEN, Adam. The Post-American World Economy: Globalization in the Trump Era. **Foreign Affairs**. March-April, 2018.
- SNIDER, Don M. **The National Security Strategy: Documenting Strategic Vision**. Carlisle Barracks: U.S. Army War College, 1995.
- SILOVE, Nina. Beyond the Buzzword: The Three Meanings of "Grand Strategy". **Security Studies**, 27:1, p. 27-5, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/09636412.2017.1360073> . Acesso em 19/10/2020.
- UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy of the United States**, 1991. Disponível em: <http://nssarchive.us/> . Acesso em: 08/07/2020.
- UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy of the United States**. The White House, 1993. Disponível em: <http://nssarchive.us/> . Acesso em: 08/07/2020.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy of Engagement and Enlargement**. The White House, 1994. Disponível em: <http://nssarchive.us/>. Acesso em: 08/07/2020.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy of Engagement and Enlargement**. The White House, 1995. Disponível em: <http://nssarchive.us/>. Acesso em: 08/07/2020.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy of Engagement and Enlargement**. The White House, 1996. Disponível em: <http://nssarchive.us/>. Acesso em: 08/07/2020.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy For a New Century**. The White House, 1997. Disponível em: <http://nssarchive.us/>. Acesso em: 08/07/2020.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy For a New Century**. The White House, 1998. Disponível em: <http://nssarchive.us/>. Acesso em: 08/07/2020.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy For a New Century**. The White House, 2000. Disponível em: <http://nssarchive.us/>. Acesso em: 08/07/2020.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy For a Global Age**. The White House, 2001. Disponível em: <http://nssarchive.us/>. Acesso em: 08/07/2020.

UNITED STATES OF AMERICA. **The National Security Strategy of the United States of America**. The White House, 2002. Disponível em: <http://nssarchive.us/>. Acesso em: 08/07/2020.

UNITED STATES OF AMERICA. **The National Security Strategy of the United States of America**. The White House, 2006. Disponível em: <http://nssarchive.us/>. Acesso em: 08/07/2020.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy**. The White House, 2010. Disponível em: <http://nssarchive.us/>. Acesso em: 08/07/2020.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy**. The White House, 2015. Disponível em: <http://nssarchive.us/>. Acesso em: 08/07/2020.

UNITED STATES OF AMERICA. **National Security Strategy of the United States of America**. The White House, 2017. Disponível em: <http://nssarchive.us/>. Acesso em: 08/07/2020.

---

*Funções de colaboração exercidas*

Italo Barreto Poty:

*Conceituação; Metodologia; Validação; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Análise formal; Recursos; Obtenção de financiamento; Software; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);*

*Informações fornecidas pelos(as) autores(as) de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)*