

# Poder em Transição

## A Verdadeira Tragédia do Poder Norte-Americano

Isaiah Wilson III

© 2013 Isaiah Wilson III

*Este artigo foi originalmente publicado na revista Parameters 43(4) (Winter 2013-14).*

*O que os indivíduos fazem está relacionado com o que pensam. [...] Como as guerras começam nas mentes dos homens, é nas mentes dos homens que as defesas da paz devem ser construídas<sup>1</sup>.*

**H**á uma linha tênue entre a fraqueza e a virtude de um herói trágico. As tragédias clássicas — as de Sófocles e as de Shakespeare, por exemplo — apresentam um protagonista nobre, “superior a todos nós”, a plateia. Sua fraqueza trágica o leva da prosperidade ao sofrimento, através de uma série de revezes e descobertas. Em um caso típico, sua queda ocorre em estágios: o primeiro ato apresenta o herói, contra o qual forças sinistras se aliam durante o segundo ato, de modo que, no terceiro, fica claro para a plateia (e, às vezes, para o próprio herói) que seu destino será o oposto do que esperava. A catástrofe apresentada no quarto ato expõe os limites de seu poder e o quinto ato resulta em nosso reconhecimento (em um momento de “catarse”) dos padrões mais amplos em ação na peça. A tragédia comove não só por mostrar o ser humano como um brinquedo do destino, mas também por revelar esse destino presente em nosso próprio caráter, tão próximo das qualidades que valorizamos, a ponto de ser indistinguível delas. O mesmo orgulho e integridade que fazem Édipo se destacar como rei o levam a superestimar sua força e autossuficiência; a mesma profundidade e eloquência que fazem de Hamlet um indivíduo cativante o tornam um agente lento e ineficaz. Se esses heróis pudessem enxergar suas virtudes dentro dos devidos limites, não seriam mais os protagonistas, as vítimas, de uma tragédia — mas não podem.

As histórias norte-americanas costumam assemelhar-se menos a tragédias e mais às comédias clássicas, com finais felizes e todas as tramas resolvidas. Ainda assim, uma certa sensibilidade trágica se inseriu em nosso discurso político recentemente. Percebemos, cada vez mais, os limites não só de nossos orçamentos, como também de nosso poder para atuar como gostaríamos no mundo. Sentimos, de modo cada vez mais palpável, as frustrações do poder e de maneira cada vez mais efêmera os privilégios que ele confere. Como um herói trágico no final do terceiro ato, nós nos sentimos, simultaneamente, falhos e incapazes de identificar nossa falha a tempo de nos salvarmos.

Uma dimensão da nossa fraqueza trágica é essa própria preferência por finais felizes. Entre suas inúmeras manifestações, está a falta de sensibilidade trágica em nossa cultura estratégica, que persiste mesmo enquanto nosso discurso político geral se torna cada vez mais pessimista. Neste artigo, demonstro, primeiro, como a aversão norte-americana à tragédia levou os estrategistas e formuladores de políticas do país a confundir a mera força com poder. Em seguida, busco mostrar como essa distinção entre “força” e “poder” [ou, ainda, “potência”, neste artigo, do inglês *power* — N. do T.] tem sido vital para a ascensão dos Estados Unidos da América (EUA) como uma potência mundial duradoura e equilibrada, e não apenas hegemônica. Faz-se ainda mais necessário compreender essa distinção, conforme repensamos os papéis possíveis e legítimos dos EUA como potência líder no futuro. Por fim, sugiro o que se constituiria em uma grande estratégia norte-americana apoiada em um senso de tragédia (ao contrário de uma “trágica grande estratégia”).

## Potência e Força

Newton nos ensina tanto sobre a tragédia do poder quanto Sófocles ou Shakespeare. Qualquer um que tenha estudado Física Básica sabe que Newton definiu potência com a seguinte fórmula.

$$\text{Potência} = \frac{\text{Força} \times \text{Deslocamento}}{\text{Tempo}}$$

Newton não podia explicar a potência sem a força, mas não as considerava idênticas. Além da força, é preciso considerar tanto o tempo quanto o deslocamento, a linha reta imaginária entre a posição inicial e a posição final de um ponto, cujo comprimento e sentido são expressos no “vetor de deslocamento”. Todas essas variáveis existem em harmoniosa simetria na natureza, conforme refletidas na fórmula de Newton.

Há várias definições de poder, mas sua essência é a capacidade de efetuar mudanças e de influenciar os outros<sup>2</sup>. Essa é a base da análise de poder coercitivo (*hard power*, também denominado “poder duro”) e poder de persuasão (*soft power*, também denominado “poder brando” ou “poder de atração”), de Joseph Nye<sup>3</sup>. Enquanto, no passado, o poder se baseava em geografia, população e matérias primas, hoje ele se apoia cada vez mais na tecnologia, na educação e no crescimento econômico. O poder coercitivo, que fisicamente obriga ou determina que outros Estados ajam em conformidade com os objetivos daquele que o emprega, normalmente consiste em incentivos ou ameaças, destinados a alterar o que eles fazem<sup>4</sup>. Esse poder coercitivo assume várias formas: a dimensão e capacidade do mercado econômico, a influência política e o poder militar, em particular. Os EUA utilizam essas formas de poder coercitivo para atingir seus objetivos desde sua origem, mas o poder de persuasão tem sido igualmente importante. Em vez de induzir ou coagir, o poder de persuasão assimila e atrai; molda e altera o que os outros Estados desejam<sup>5</sup>. Em palavras simples, o poder de persuasão consiste em levar os outros a fazer o que você quer. Influencia os outros por meio da atração, com meios menos tangíveis, mas igualmente poderosos: valores, cultura, ideologia e instituições.

Os EUA conseguiram cumprir muitos de seus objetivos de política externa por meio, em parte, de seu poder de persuasão. Os ideais norte-americanos contrastavam fortemente com os do comunismo soviético

e serviam como um “farol” para os que estavam presos atrás da Cortina de Ferro. Quando se consideram o poder coercitivo e o poder de persuasão, onde começa a discussão sobre força?

A força, sendo o poder militar apenas um de seus componentes, é a demonstração mais ostensiva de poder<sup>6</sup>. O poder e a força têm um relacionamento especial e são facilmente confundidos, o que contribui para erros em avaliações estratégicas e ações. Embora a força militar seja um dos elementos essenciais do poder nacional norte-americano, não é o único e tampouco um suficiente representante para ele. Em termos de política, o poder se apoia no prestígio e na capacidade de um Estado para provocar ou impedir mudanças, exigindo legitimidade, a qual ele obtém daqueles possivelmente sujeitos a ele. O verdadeiro poder é autolegitimador, dotado de propósito e estratégico na consecução dos interesses nacionais. Assim, o poder cresce quando outros reconhecem a capacidade, latente ou não, que um Estado possui. A força, por outro lado, compreende as ferramentas utilizadas por um Estado como extensão de seu poder, as quais, caso empregadas sem legitimidade e propósito estratégico, podem ser perigosas para ele. O poder é a base da força. Contudo, o excesso no emprego da força — não apenas militar, como também econômica e política — pode enfraquecer a base de poder. Algo paradoxal é que o reconhecimento do poder advém da demonstração de força, mas quando os Estados a empregam de modo excessivo, ela pode levar a uma redução do poder. O indiscutível vínculo entre poder e força pode, com efeito, ser visto na vontade e legitimidade nacional. Quanto maior o tempo de emprego da força por um Estado, maior o potencial para uma redução da vontade nacional, o que pode acabar resultando na diminuição de poder.

## Reconsiderando o Poder dos EUA

Durante longos períodos da história dos EUA, os debates constitucionais se concentraram em como maximizar a liberdade e a prosperidade e em como organizar a força a fim de preservá-las. O objetivo era uma suficiente centralização da força para assegurar os direitos do cidadão, mantendo apenas o mínimo necessário para proteger e garantir a liberdade. Só em uma Constituição concebida dessa forma é que o lema da União, “join or die”, poderia conviver com o “Don’t Tread on Me!” dos revolucionários. Segundo o entendimento

dos fundadores, ao usar um princípio para conter a força e os fins do governo para restringir e definir seus meios, a nação poderia gerar o verdadeiro poder.

Qual a atual situação do poder norte-americano? De uma certa ótica, o poder norte-americano parece sem igual. O país não só integra como também lidera a comunidade global de Estados-nação. E essa comunidade — pelo menos na medida em que é definida pelo comércio mundial, impulsos humanitários e outros marcos do liberalismo dos EUA — é, em si, o regime norte-americano em maior escala. Nesse sentido, os EUA não apenas integram o sistema: *são* o sistema. Em consequência, a política e as diretrizes internas do país têm amplas consequências além de suas fronteiras. Além disso, os estrategistas norte-americanos sentem uma responsabilidade especial por garantir a estabilidade do sistema como um todo.

## A força das armas pode derrubar regimes bem mais facilmente do que construí-los.

De outra ótica, porém, o poder norte-americano não só se limita, como também se enfraquece ao manifestar-se apenas sob a aparência da força. A força militar norte-americana tem um histórico misto de sucesso, em particular ao longo da última década no Afeganistão e no Iraque. Essas e outras guerras irregulares e operações militares humanitárias das quais os EUA participaram demonstraram a incapacidade da mera força militar para gerar as condições necessárias para resolver conflitos: o acordo político entre facções internas, uma melhor capacidade de governança civil na nação anfitriã e maior desenvolvimento econômico. A força das armas pode derrubar regimes bem mais facilmente do que construí-los. Parcialmente em consequência da preponderância da força na postura norte-americana em relação ao mundo, certos aspectos de seu poder de persuasão — sua capacidade de atrair outros Estados por meio de seus ideais, ideias e cultura — também estão em dúvida. E por um bom motivo, já que seu foco na força levou o país a comprometer, em várias ocasiões, seus principais ideais com mais eficácia do que qualquer inimigo teria sido capaz.

Assim, este é o cerne do trágico paradoxo à nossa frente: um sistema de governo que gera poder ao limitar a força produziu uma nação que controla uma força inigualável e, com ela, a tendência de inseri-la, em lugar do poder, no centro de suas relações internacionais. Como sabiam os fundadores, a força militar é um componente essencial do poder norte-americano. Contudo, esse poder reside igualmente em sua capacidade de efetuar ou de impedir a mudança por meio de seu prestígio e legitimidade, que diz respeito tanto à opinião dos que estão sujeitos ao poder dos EUA quanto à dos próprios norte-americanos. O verdadeiro poder é autolegitimador, dotado de propósito e estratégico na consecução dos interesses nacionais. Uma nação fundada com base em tal noção de poder, mas fascinada com sua própria força, assemelha-se a um herói trágico que avança rumo ao clímax de seu drama.

O sucesso do esforço norte-americano na abertura de mercados é parcialmente responsável por sua frágil situação econômica, podendo levar a uma reação política negativa em seu âmbito interno<sup>7</sup>. A deterioração da condição econômica do país poderia impossibilitá-lo de gerar a necessária vontade nacional para outros usos da força econômica<sup>8</sup>. Os conflitos no Afeganistão e no Iraque extenuaram os EUA, política e economicamente<sup>9</sup>. Nos últimos tempos, os EUA podem ter sofrido um declínio de poder devido ao uso excessivo de força e ao seu maior emprego, em lugar de explorar sua capacidade de poder latente. Faz-se imperioso que os decisores e formuladores de políticas em âmbito nacional, bem como o povo norte-americano, comecem a lidar diretamente com essa interação complexa e, por vezes, paradoxal entre o poder e a força dos EUA<sup>10</sup>.

## Legitimação do Poder dos EUA

Na tradição norte-americana, o poder legítimo foi originalmente concebido como poder limitado, com uma ênfase intencional no equilíbrio; durabilidade; energia decerto; [...] mas, principalmente, modéstia também<sup>11</sup>. A abordagem norte-americana em relação ao poder foi, originalmente, um empreendimento de construção, constituição e garantia de um “estado minimalista de poder” — uma centralização do poder que fosse apenas o suficiente para assegurar os direitos do cidadão e nada mais que o mínimo necessário para proteger a liberdade. As principais considerações políticas em relação ao poder não se encontram na

força física como objetivo supremo, mas em questões de justiça e autoridade, isto é, qual é o *status* moral e legal do poder? Considerando épocas anteriores, na tradição norte-americana e em sua fundamentação na filosofia da “Escola Escocesa do Senso Comum”, a visão do poder era/é de que ele é moralmente neutro, não sendo algo bom ou ruim em si — é bom ou ruim dependendo de como, quando e para que fins é empregado. Em suma, o poder norte-americano — por tradição e para sermos coerentes com quem somos, fomos e pretendemos continuar a ser no futuro, como república — deve ser sempre orientado por um propósito, e não determinado por métodos e meios. O autor, jornalista e comentarista político Leslie H. Gelb fez observações úteis sobre os princípios do poder em seu livro *Power Rules* (“As Regras do Poder”, em tradução livre)<sup>12</sup>:

## As principais considerações políticas em relação ao poder se encontram... em questões de justiça e autoridade...

- ◆ **“O poder nunca deveria ser considerado em termos de poder coercitivo ou de persuasão.”** Na verdade, essa é uma forma de categorizar a “força”, e não o poder. O poder não é substituível e divisível dessa forma. O poder é, e era, em essência, a capacidade de levar as pessoas a fazerem o que, de outra forma, não queiram, por meio da pressão e da coação, valendo-se dos próprios recursos e posição. A persuasão, os valores e o emprego da força podem compor e, muitas vezes, realmente compõem o poder, mas ele é, primordialmente, pressão psicológica e política.

- ◆ **“O poder equivale à capacidade.”** Se analisarmos a evolução da palavra a partir de suas origens gregas e latinas, constatamos que “poder” é definido e entendido como nada mais que “capacidade” ou “ser capaz de”. Ser um poder, isto é, uma potência, ou, ainda, uma Grande Potência, como nação, consiste em ser capaz e estar em condições de obrigar outros a cumprirem sua vontade; é uma ação psicológica e política. Nesse sentido, a descrição de poder/potência é sinônimo do conceito teórico

de Clausewitz, da guerra como ato da política (isto é, o que os governos decidem ou não fazer) e, como tal, uma continuação da política por outros meios. O poder é uma disputa. Resulta do estabelecimento de uma influência ou vantagem psicológica e política mediante o emprego de recursos (isto é, riqueza, capacidade militar, *commodities*, etc.) e posição (como agente do equilíbrio regional ou protetor político), assim como da manutenção da determinação e da união em âmbito nacional. O poder varia, assim, com cada relacionamento, mudando com cada situação. Precisa ser desenvolvido e moldado em quase toda situação, variando segundo a época e o local. Algo crucial é que o detentor do poder deve proteger sua credibilidade para ser levado a sério, tanto em âmbito nacional como no exterior.

- ◆ **“Ter uma ‘base de Poder’ é bem mais que um mera soma de recursos.”** Depende do tipo e da natureza desses recursos — isto é, a relativa autossuficiência e resiliência de um país, quando tiver início uma disputa de poder. Para a república norte-americana, a “base de poder” justa e legítima não se encontra em um processo ou instituição em particular nem, certamente, em um partido político. Nunca se deve permitir que resida em algo que não o próprio povo: a *Vontade Geral*.

- ◆ **“O poder se encolhe quando mal empregado.”** Guerras que resultem em fracasso ou que permaneçam indefinidas diminuem o poder. Ameaças e promessas irrealistas que não sejam cumpridas diminuem o poder. Erros e mudanças constantes de curso também diminuem o poder.

Por fim, mas possivelmente mais significativo, é preciso compreender a intenção original dos Fundadores da nação para a fonte e principal santuário do poder norte-americano — a lei. O que é importante: esse santuário não reside no domínio pelo direito, e sim no Estado de Direito.

Durante a primeira década do século XXI e, agora, quase na metade de sua segunda década, a força militar ocupou um lugar central na política externa norte-americana conforme o país enfrentou novas ameaças, oportunidades e responsabilidades, decorrentes da globalização e de outras mudanças geopolíticas no ambiente internacional. Questões sobre como e se intervir militarmente se tornaram mais importantes do que nunca.

Desde o fim da Guerra Fria e, sem dúvida, desde o choque provocado pelo 11 de Setembro, os EUA se

veem diante de um dilema como o do conto “Cachinhos dourados”. O país precisou encontrar a medida “perfeita”, ou melhor, a resposta eticamente justa e juridicamente correta às perguntas operacionais de então — isto é, como projetar e empregar o poder militar de modo efetivo, mas justo e legal. É no âmago desse dilema que se encontram as questões de poder ou força dos EUA.

O pós-Guerra Fria se mostrou um período predominado pelo conflito cultural e étnico-religioso, que nem os Estados nem os atores não estatais foram capazes de conter. Desde o 11 de Setembro, a comunidade internacional teve de enfrentar a ascensão dos terroristas transnacionais. Também foi desafiada a conciliar normas e obrigações em desenvolvimento com respeito a áreas como segurança humana, autodeterminação e direitos humanos.

Desde 1989, as intervenções militares norte-americanas têm provocado mudanças radicais no sistema internacional. Elas têm desafiado as normas, princípios, regras e procedimentos decisórios tradicionais, que proporcionaram estabilidade ao sistema nos últimos 60 anos. Em particular, as intervenções dos

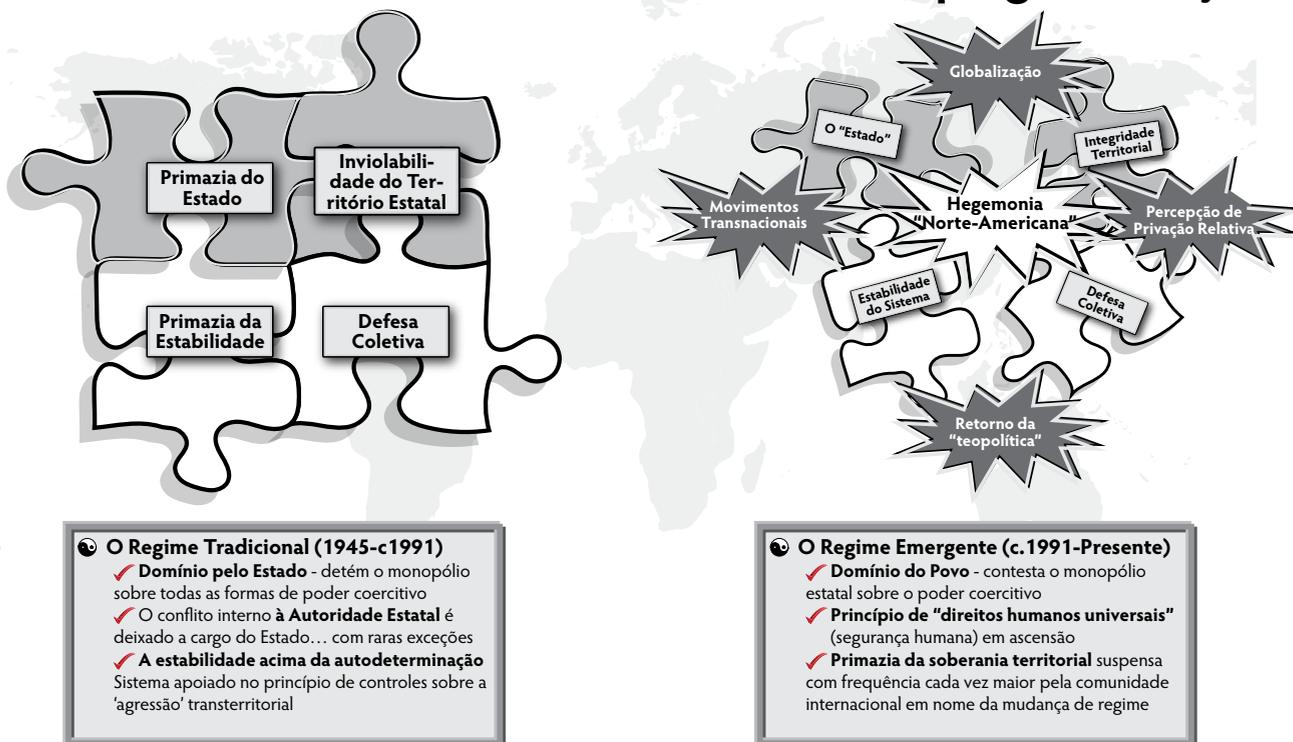
EUA desafiaram algo considerado quase inviolável no passado: a soberania territorial.

Embora os anos 90 tenham assistido ao início de um declínio na quantidade de guerras interestatais, houve um aumento dos conflitos internos e, o que é importante, da internacionalização desses conflitos. Com efeito, a característica determinante de muitas das intervenções militares dos anos 90 — Somália, Balcãs, Haiti, Ruanda, Kosovo, Timor Leste e outras — foi a crescente demanda pela intervenção estrangeira contra Estados soberanos, em nome dos cidadãos e das comunidades dentro de tais nações.

Assim, a inviolabilidade da soberania territorial estatal se desfez, em parte, por uma combinação de mudanças no sistema de segurança internacional, mas também nas mãos de países interventores, dos quais os EUA foram e continuam a ser um dos líderes.

De fato, ficou claro que os EUA tiveram um profundo efeito na desestabilização do sistema mundial e vêm desafiando os tradicionais regimes jurídicos e normativos internacionais que definiram as obrigações — e limites — de uma intervenção correta e justa e os empregos limitados e precisos da força como uma (mas não a

## O Poder Norte-Americano e o Histórico do Emprego de Força.



**Figura – O Paradoxo do Poder Norte-Americano**

única) das aplicações do poder norte-americano, nos últimos 50 anos. O dilema de poder diante dos EUA e da comunidade internacional na atualidade é uma trama do tipo “Cachinhos dourados”: envolve conciliar essas novas justificativas para a intervenção com as tradicionais normas, que se concentram em conter agressões territoriais, ao afirmar a quase absoluta soberania estatal.

Em uma época anterior, “Estados insulares” como a Grã-Bretanha (e, em menor grau, os EUA) podiam reduzir, radicalmente até, seus exércitos de tempo de paz com impunidade, já que as intervenções se limitavam, normalmente, a tratar de violações do território de um Estado soberano por um agressor e a restaurar o *status quo* antes da guerra. Contudo, desde os anos 90, o ambiente de segurança mundial requer mais de suas grandes potências, especialmente de seu Estado líder. Para serem consideradas corretas e justas, as intervenções da atualidade precisam estabelecer um melhor estado de paz após a guerra<sup>13</sup>. A norma corrente dos direitos humanos universais, antes restritos às Convenções de Haia e de Genebra, assume, cada vez mais, a forma mais exigente de Responsabilidade de Proteger, capaz de desencadear (ou pelo menos justificar) empregos da força militar para fins humanitários por um número crescente de Estados-nação. A internacionalização de conflitos internos — colocando, muitas vezes, um ou mais Estados-nação contra regimes rebeldes, que demandam a autodeterminação — acrescenta mais um motivo de guerra, mal definido, mas comum<sup>14</sup>. Hoje em dia, uma estratégia de segurança sustentável deve basear-se em prover força e orientada por uma doutrina capaz de guiar sua aplicação e de alcançar uma “paz viável”<sup>15</sup>. Um enfoque sustentável de segurança depende de conciliar as capacidades certas com os objetivos estratégicos certos (equilíbrio) e da habilidade de mobilizar e manter uma força que possa alcançar a economia de escala em intervenções internacionais (durabilidade). A capacidade de combinar os chamados poder coercitivo e poder de persuasão de maneiras econômicas e legítimas é o teste supremo de criação de uma estratégia de segurança.

Contudo, esse não tem sido o modo de intervenção preferido pelos EUA. Em vez disso, o histórico de intervenções norte-americanas revela uma tendência ao emprego de instrumentos de guerra para sanar problemas que são, em essência, dilemas políticos. A flexibilidade e a capacidade de projeção do instrumento militar norte-americano lhe conferiram destaque nas mentes dos estrategistas do país, mas o histórico dos EUA em intervenções

não convencionais (“pequenas guerras sujas”) tem sido, na verdade, bastante desanimador. Isso se aplica, especialmente, a casos em que os EUA desempenharam o papel de “patrocinador” externo de contrainsurgentes em guerras intraestatais e intervenções militares-humanitárias. Muitas das experiências dos EUA nesses tipos de intervenção resultaram em impasses ou conclusões indefinidas<sup>16</sup>. A Guerra do Vietnã foi uma total “perda de guerra” para os EUA. Talvez seja cedo demais para saber como o Afeganistão e o Iraque serão lembrados, mas as atuais tendências não nos dão nenhum bom motivo para esperar que essas intervenções libertem os EUA de seu padrão histórico. Essas intervenções começaram relativamente bem, mas, como um lutador de boxe com anos de atuação no ringue e um alcance de golpe maior que adversários mais jovens e menos experientes, os EUA enfrentam o possível problema de “grande alcance, mas pouca resistência nos últimos rounds”.

Parte do problema é o simples fato de não ter capacidade física suficiente para atender às exigências globais, mas esse problema não é algo fácil de resolver. Se nosso problema é a insuficiência de Forças terrestres, uma solução simples talvez fosse reduzir a área para onde as enviamos. Talvez pudéssemos, no mínimo, decidir não ocupar *mais* áreas, como expressou o então Secretário de Defesa Robert Gates ao afirmar que “qualquer futuro secretário de defesa que assessorar o Presidente a, mais uma vez, enviar uma grande Força terrestre norte-americana para a Ásia ou para o Oriente Médio ou África precisa de um exame mental”<sup>17</sup>. Precisamos, também, nos livrar de áreas atualmente ocupadas.

Contudo, nenhuma dessas opções é viável no atual ambiente. Afinal, o terreno e suas respectivas ameaças são fatores determinantes, que exigem, às vezes, a presença dos EUA, mesmo quando os norte-americanos não o queiram. Ainda que pretendamos sair de alguns dos quase 130 países onde desempenhamos uma variedade de tarefas de intervenção, que vão do combate tradicional às operações de paz, isso provavelmente desestabilizaria o mundo até mais do que nossos eventuais erros<sup>18</sup>.

Uma alternativa seria o país obter mais tropas. Sabemos, há muito, a quantidade necessária de soldados para combater e vencer em intervenções não convencionais. Para acabar com a violência de uma insurgência, condição para as operações de estabilização e reconstrução, sabemos que é preciso um atirador para cada 20 insurgentes aproximadamente. Para a estabilização e a

reconstrução, é necessário um soldado para aproximadamente 50 habitantes. Essas forças seriam de composição variada, proporcionando uma ampla gama de habilidades e conhecimentos para esse lado da campanha de contrainsurgência, englobando desde capacidades em operações de combate de larga escala a conhecimentos especializados de planejamento urbano e regional. Por fim, não devemos desconsiderar a que é, possivelmente, a lição mais importante sobre a guerra: embora seja vital determinar, primeiro, o tipo de guerra em que a nação esteja se envolvendo (a suprema advertência de Clausewitz), às vezes, alguns tipos de guerra podem se impor a um Estado-nação ou à comunidade de Estados-nação. Em palavras simples, às vezes, a guerra não é tanto uma questão de escolha estratégica, e sim uma questão inevitável de imperativo moral.

Não ter a quantidade adequada de tropas já é ruim o suficiente. Tentar estender um conjunto limitado de capacidades a uma problemática que está muito além dos tradicionais empregos militares da força pode resultar nas práticas não liberais que fazem com que intervenções norte-americanas pareçam um exercício em imperialismo. Existe, é claro, um ponto de “rendimento decrescente” que todas as grandes potências (e impérios) acabam tendo de enfrentar, à medida que buscam ampliar ou apenas manter seu *status* global.

“As nações projetam seu poder militar segundo seus recursos econômicos e em defesa de seus interesses econômicos mais amplos,” sustentou Paul Kennedy. “Contudo, o custo de projetar esse poder militar é maior que aquele que até as maiores economias poderiam bancar por um tempo indeterminado, especialmente quando novas tecnologias e novos centros de produção afastam o poder econômico das grandes potências já estabelecidas — resultando, portanto, na ascensão e queda das nações”<sup>19</sup>. O mecanismo que parece fazer com que um Estado-nação passe de formas liberais para formas mais imperiais de intervenção é a própria força militar e, em particular, a maneira pela qual é empregada. Para o Império Romano, foram as legiões — a instituição de último recurso — que, ao tentarem proteger Roma e seu império por meio de usos cada vez mais autoritários da força coercitiva, contribuíram para seu declínio. Deve-se cuidar para que as ações de nossas “legiões” em defesa do liberalismo não tenham o efeito não intencional de promover justamente o oposto.

Valer-se de nossa primazia tecnológica para buscar soluções para problemas humanos complexos como

esse é confundir o fruto de nosso êxito com sua causa. Não gozamos de poder por causa de nossa tecnologia avançada; gozamos de uma tecnologia avançada por causa do nosso poder.

Em suma, é importante — essencial — que os EUA hoje reconsiderem seu entendimento de poder e seus empregos de força, por pelo menos duas razões. Primeiro, os EUA devem reconhecer, como nação, que esse é, intrinsecamente, um efeito sistêmico<sup>20</sup>. Bem ou mal (ou talvez uma combinação dos dois) — e, em particular, desde sua ascensão, como “última grande potência”, à hegemonia mundial após a Segunda Guerra Mundial —, as escolhas que os EUA fazem em relação a onde e como intervêm (incluindo onde decide não intervir) não afetam o país apenas, mas todo o sistema mundial<sup>21</sup>. Ter uma compreensão profunda e exata das diferenças entre força e poder é algo essencial para uma liderança global liberal, legítima e instrumentalmente eficaz. Confundir o emprego de força com o poder é uma receita para o declínio acelerado dos EUA como grande potência, com efeitos prejudiciais à estabilidade, segurança e prosperidade mundiais.

Segundo, há algo mais difícil, mas igualmente importante: precisamos levar em conta as implicações de nossos próprios papéis e responsabilidades e de nossas escolhas e ações de política externa em nosso cálculo de poder. Os EUA contribuíram em muito para a atual instabilidade do sistema internacional — apesar dos nobres objetivos e intenções por trás de suas decisões de política externa e empregos da força. A internacionalização de conflitos internos, as operações militares-humanitárias, a contrainsurgência, a democratização e a guerra preventiva: todos esses empregos da força militar norte-americana tiveram efeitos prejudiciais à estabilidade de regimes estatais, equilíbrios étnico-sectários nacionais e estabilidade do sistema internacional em geral. Como nação e potência mundial líder, devemos pensar melhor na qualidade de paz que prometemos por meio de nossos atos de guerra, sejam eles de curta ou longa duração. Precisamos calcular as consequências para o poder que resultarão da paz que obtemos por meio do emprego da força.

## Renovação da Grande Estratégia Norte-Americana

Diante de uma terrível crise orçamentária, Forças Armadas esgotadas, aliados relutantes e um público

cujos apetite para o envolvimento em âmbito global vem diminuindo, os EUA enfrentam um emaranhado conjunto de questões críticas. Três se destacam:

- ♦ Como as atuais realidades políticas afetarão a variedade de escolhas estratégicas disponíveis aos formuladores de políticas?
- ♦ Como o governo norte-americano poderá fazer as melhores opções estratégicas possíveis?
- ♦ Que papel desempenhará o atual conjunto de relacionamentos e parcerias regionais dos EUA?

Todas essas são questões políticas. Quando os recursos se tornam escassos, a política em torno de decisões orçamentárias se intensifica. Todas essas também são questões militares. Nas últimas horas das discussões destinadas a evitar a paralisação de fevereiro de 2013, o Chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior, General Martin Dempsey, sintetizou o aspecto militar das disputas orçamentárias com extrema clareza. “O que querem que suas Forças Armadas façam?”, perguntou, em seu depoimento perante a Câmara de Deputados dos EUA. “Se quiserem que [as Forças Armadas] continuem a fazer o que estão fazendo hoje, não podemos abrir mão de um dólar sequer. Se quiserem que façamos menos que isso, então estamos com vocês e buscaremos uma solução”<sup>22</sup>. Todas essas são, enfim, questões de grande estratégia; envolvem o cálculo da relação entre meios e amplos fins<sup>23</sup>. Nesse plano, o desafio fundamental diante dos EUA pode ser descrito da seguinte forma: após buscar uma grande estratégia engajada mundialmente durante 65 anos — quase um terço dos quais transcorreram sem a existência de uma grande potência rival — finalmente chegou a hora de retrair-se?<sup>24</sup> Ou os EUA podem descobrir uma forma de navegar a incerteza ao mesmo tempo que mantêm a primazia norte-americana como potência líder do sistema internacional? Essas perguntas continuarão sendo centrais em nossos debates políticos nos anos por vir.

Os estrategistas precisam pensar em poder, qualquer que seja o fim de seu emprego, em termos relativos, e não absolutos. A chave para seu êxito é sua habilidade de extrair o máximo de suas capacidades, ao contrário de seus adversários. Os estrategistas também precisam entender a diferença entre o poder de vencer batalhas e o poder de vencer guerras. É importante vencer batalhas, mas é preciso que elas contem para a vitória na guerra. Entender quais delas contam não é um exercício puramente intelectual.

Uma renovada grande estratégia norte-americana reconheceria a fraqueza trágica da nação: o orgulho que tem de sua força e tecnologia. Também reconheceria a proximidade dessa fraqueza à virtude nacional: o conjunto de princípios e instituições para conter a força que se mostraram especialmente aptos a gerar prosperidade, força e, com elas, um poder inigualável. Por fim, exorcizaria, ou pelo menos conteria, o fantasma que assombra a intervenção norte-americana, ao retratar a guerra como uma questão de mera força em vez de instrumento da política.

À medida que se preparam para essa luta espiritual, os grandes estrategistas norte-americanos talvez se recordem de que nem todos os fantasmas são “duendes maléficos”\*, como temia Hamlet em relação a como seria o fantasma do pai. São, com a mesma frequência, “espíritos sagrados”\*, que retornam para lembrar os vivos dos princípios fundamentais e restaurar seu senso de dever. Devemos exorcizar nossos “duendes” ao mesmo tempo que acolhemos os vestígios espirituais dos tempos em que o poder norte-americano prevaleceu mesmo na inexistência de uma força preponderante.

Os grandes desafios e oportunidades diante dos estadistas norte-americanos residem em questões do poder dos EUA. O poder se refere a escolhas: escolhas sobre como gerar força, em diferentes quantidades e qualidades; por conta própria ou em verdadeira parceria com outros. Mais uma vez, refletir sobre a Doutrina Monroe e a abordagem dos EUA em relação ao poder, em contraste com a força, será instrutivo hoje e futuramente. A Doutrina foi elaborada em uma época em que quase todas as colônias latino-americanas da Espanha e de Portugal haviam conquistado a independência. Os EUA, atuando de acordo com a Grã-Bretanha, queria impedir a entrada de alguma potência europeia. Na verdade, foi principalmente por meio da parceria com a Grã-Bretanha que os EUA foram capazes de fazer com que a ameaça dissuasória de Monroe tivesse credibilidade — mediante a presença da força militar britânica. Em suma, o que se constata, na época de Monroe e na própria Doutrina, é uma expressão grandiosa do poder norte-americano (segundo a maioria dos estudiosos do assunto, uma das mais grandiosas na história do país), em um período em que a força norte-americana era

---

[\*Hamlet, de William Shakespeare – Termos extraídos da tradução de Millôr Fernandes — N. do T.]

relativamente anêmica. Esse paradoxo, entre poder e força, oferece aos EUA importantes lições conforme sua capacidade para gerar e manter a força, inevitavelmente, continua em declínio ao mesmo tempo que suas responsabilidades como líder mundial aumentam em número e complexidade. Como nos ensinou Isaac Newton, séculos atrás, o maior determinante da resistência e direção da potência (ou seja, poder) se encontra em como deslocamos a força no tempo. O deslocamento da força, isto é, como nossa nação decide usá-la, e o comportamento por trás de tais empregos, em ações independentes e em

parceria com outros países, é um forte determinante de potência/poder — poder justo e correto, poder legítimo.

A austeridade, em termos da redução de verbas, não priva os cidadãos ou dirigentes eleitos de tomar essas decisões sobre o poder. Apenas uma austeridade autoimposta de “razão e sentimento” poderá privar uma grande nação como os EUA de todas as oportunidades presentes nos “ventos perigosos” de tempos futuros, e que são, inegavelmente, ambíguas e repletas de crises.

Como no passado, o porquê e o modo pelo qual os EUA intervêm serão importantes. ■

*O Cel Isaiah Wilson III foi, anteriormente, Diretor do Programa sobre Política, Políticas Públicas e Estratégia dos EUA na Academia Militar de West Point, assim como diretor fundador do Programa de Grande Estratégia daquela instituição. Possui os títulos de bacharel pela Academia Militar dos EUA (West Point); mestre pela Cornell University, National War College, U.S. Army Command and General Staff College e School of Advanced Studies; e doutor pela Cornell University. É autor de várias publicações, incluindo Thinking Beyond War, 2007.*

## Referências

1. Francis Beer, *Meanings of War and Peace* (College Station: Texas A&M University Press, 2001), p. 6.
2. Joseph Nye, *Soft Power: The Means to Success in World Politics* (New York: Public Affairs, 2004), p. 1-2.
3. Joseph Nye, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, 1990), p. 25-26.
4. *Ibid.*, p. 31, p. 267.
5. *Ibid.*, p. 267.
6. Hannah Arendt, “On Violence”, *Crises of the Republic* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972), p. 134.
7. Glenn Somerville e Chris Buckley, “China and US Each Claim Gains on Yuan Talks”, Reuters News, 25 May 2010, <http://www.reuters.com/article/idUSTRE64M09Q20100525>.
8. Bruce Bartlett, “How Deficit Hawks Could Derail the Economy”, *Forbes*, 8 Jan. 2010, <http://www.forbes.com/2010/01/07/deficit-great-depression-recovery-opinions-columnists-bruce-bartlett.html>.
9. Os efeitos políticos das ações dos EUA foram objeto de várias análises, incluindo Andrew W. Terrill, *Regional Spillover Effects of the Iraq War*, Strategic Studies Institute, January 6, 2009; e Les Gelb, “Karzai Bests Obama, For Now”, Council on Foreign Relations (May 11, 2010); Joseph Stiglitz e Linda J. Bilmes, *The Three Trillion Dollar War: The True Cost of the Iraq Conflict* (New York: W. W. Norton & Co, 2008).
10. O conhecido uso de suas Forças Armadas, esforços internacionais de democratização, e usos da política econômica em busca dos objetivos nacionais são empregos da força que podem ter afetado o equilíbrio de poder e força dos EUA.
11. Uma análise detalhada da literatura da época de fundação da nação está além dos limites deste breve artigo. Contudo, a obra “O Federalista” (*Federalist Papers*) é um compêndio oficial e definitivo. Fonte utilizada neste artigo: Clinton Rossiter, (org.), Alexander Hamilton, James Madison e John Jay, *The Federalist Papers*, (New York: Penguin Books, 1961).
12. Leslie H. Gelb, *Power Rules: How Common Sense Can Rescue American Foreign Policy* (New York: HarperCollins Publishers, 2009).
13. As obrigações *jus post bellum* (“justiça após a guerra”) estão aumentando e isso vem ocorrendo há duas décadas, conforme demonstrado pelo surgimento de convenções novas, embora não codificadas, que obrigam forças de intervenção estrangeiras a não apenas conduzirem intervenções justas e de maneira justa, como também a permanecerem “após o combate” como força de ocupação a fim de assistir no estabelecimento de uma nova governança social e política — reconstrução do regime. Veja CA Louis V. lasiello, Chaplain Corps, U.S. Navy, “JUS POST BELLUM: The Moral Responsibilities of Victors in War”, *Naval War College Review* 57, no. 3/4 (Summer/Autumn 2004): p. 33-52, <http://www.usnwc.edu/getattachment/022caef3-60c8-4caa-9153-bd08f28387d5/Jus-Post-Bellum--The-Moral-Responsibilities-of-Vic.aspx>.
14. Isaiah Wilson III, “Dueling Regimes: The Means-Ends Dilemma of Multilateral Intervention Policy”, *World Affairs*, Jan. 2001.
15. Uma definição de “segurança sustentável” compatível com as condições do ambiente operacional do século XXI vai além dos tradicionais conceitos físicos e materiais de segurança, isto é, além de formas de segurança normalmente alcançáveis e sustentáveis exclusivamente por meio do poder militar. O conceito mais amplo de “segurança” da atualidade e respectivas ameaças incluem, entre outras, questões de segurança humana (e o atendimento às necessidades essenciais básicas), segurança cultural, segurança

econômica e segurança ambiental. Uma descrição completa consta de "Promoting Sustainable Security", NDC Occasional Paper No. 12, NATO Defense College, Research Branch, Rome, fev. 2006, e da pesquisa da organização Fund for Peace. Uma definição de "paz viável" consta de Jock Covey, Michael J. Dziedzic, and Leonard R. Hawley, eds., *The Quest for Viable Peace: International Intervention and Strategies for Conflict Transformation* (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2005).

16. Jason Lyall e Isaiah Wilson III, "Rage Against the Machines: Explaining Outcomes in Counterinsurgency Wars", *International Organization* 63 (Winter 2009): p. 67-106.

17. Tom Shanker, "Warning Against Wars Like Iraq and Afghanistan", *The New York Times*, Feb. 25, 2011.

18. Informações sobre desdobramentos de tropas estão disponíveis em: GlobalSecurity.org, <http://www.globalsecurity.org/military/ops/global-deployments.htm>. Concentrei-me na insuficiência da atual postura da força militar do ponto de vista do "poder terrestre" (Exército dos EUA) por duas razões principais: (1) falta de espaço para discutir as insuficiências das Forças Armadas em geral e (2) a natureza do dilema de segurança do século XXI é um desafio de poder terrestre e dos litorais: temos uma incapacidade

de manter no terreno a força de que precisamos para obtermos uma paz viável e a estabilidade durante toda a intervenção. Essa tarefa é, em grande medida, uma função central do Exército, e, assim, de um ponto de vista militar, uma insuficiência do poder terrestre.

19. Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers* (New York: Vintage Press, 1989), Introduction.

20. Robert Jervis, *System Effects: Complexity in Political and Social Life* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998).

21. Immanuel Wallerstein, *The Modern World System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century* (New York: Academic Press, 1974).

22. Claudette Roulo, "Chairman Outlines Sequestration's Dangers", *American Forces Press Service*, 13 Feb. 2013.

23. John Lewis Gaddis, "What is Grand Strategy?", palestra apresentada em Duke University, 26 Feb. 2009, <http://tiss.sanford.duke.edu/DebatingGrandStrategyDetails.php>.

24. Stephen G. Brooks, G. John Ikenberry, and William C. Wohlforth, "Don't Come Home, America", *International Security* 37, no. 3 (Winter 2012/13): p. 7-51.

# Military Review

## A Revista Profissional do Exército dos EUA

### Cansado de esperar pela próxima edição para ler os artigos da *Military Review*?

Não é preciso mais esperar: a nova seção *MR Spotlight* já está *on-line*!

Ela apresenta um novo artigo a cada duas semanas. Assim, você pode acessar mais informações, com mais frequência.

### Leia artigos recentes ou antigos agora:

Acesse <http://usacac.army.mil/CAC2/MilitaryReview/index.asp> ou clique no link "[MR Spotlight](#)".

### Contribua com seus comentários!

As páginas oficiais da *Military Review* estão disponíveis nos sites [Facebook](#) e [Twitter](#), para que os leitores possam contribuir com seus comentários sobre o conteúdo e o visual da revista. Também incentivamos o debate profissional sobre todos os artigos publicados na *Military Review*.

**"A *Military Review* é um importante fórum de discussão, que ajuda a direcionar o diálogo da nossa profissão."**

—Gen Raymond T. Odierno