

## INTRODUÇÃO

Em pesquisa anterior (Resende, 2011a), dedicamo-nos a entender as origens e a gênese da chamada Doutrina Bush, institucionalizada pela Estratégia de Segurança Nacional de 2002 (NSS-2002), apresentada como reação aos atentados terroristas às cidades de Nova Iorque e Washington em 11 de setembro de 2001. Ao adotarmos como principal referencial teórico o “Debate Neo-Neo” na área de Relações Internacionais,<sup>1</sup> recorreremos ao conceito de hegemonia de Kindleberger (1973) para avaliar o grau de legitimidade da nova orientação estratégica norte-americana.

Após caracterizarmos a segurança internacional como bem coletivo internacional, recorreremos à Teoria da Estabilidade Hegemônica<sup>2</sup> para avaliar a capacidade da potência hegemônica em exercer o papel de agente estabilizador do sistema internacional em função de sua capacidade e disposição em gerar segurança no sistema internacional. Metodologicamente, tomamos como variável independente a existência de uma potência hegemônica

<sup>1</sup> Para diferenciar a área de Relações Internacionais do fenômeno social das relações internacionais, usaremos letras maiúsculas para indicar o primeiro caso e letras minúsculas para o segundo.

<sup>2</sup> Normalmente associada aos trabalhos de Gilpin (2002), Krasner (1983) e Keohane (1984) na área de Economia Política Internacional, a Teoria da Estabilidade Hegemônica se inspira no trabalho desenvolvido por Kindleberger (1973) sobre crises econômicas mundiais. Transplantada da Economia para as Relações Internacionais por teóricos norte-americanos na década de 1980 para explicar a ascensão e declínio da ordem econômica internacional, a teoria prevê que, para o estabelecimento e bom funcionamento de uma economia mundial aberta e estável, faz-se necessária a existência de uma potência hegemônica, esta entendida como uma predominância relativa de poder.

e tentamos estabelecer uma relação entre o exercício de poder hegemônico e o comportamento dos demais atores estatais e do próprio sistema internacional.

Nos termos da NSS-2002, a Doutrina de Bush, também conhecida como “Doutrina de Ação Preventiva” por conta da defesa que faz do direito dos Estados Unidos em agir preventiva e proativamente para neutralizar quaisquer possíveis ameaças, presentes, ou futuras, concluímos que a nova estratégia possuía baixo grau de legitimidade quanto ao recurso à força armada no plano internacional. Postulamos que teria ocorrido uma mudança de percepção, por parte dos atores internacionais, em relação à legitimidade do exercício do poder hegemônico norte-americano e quanto à produção de bem coletivo no regime de segurança internacional.

Conforme revelou nossa pesquisa, a percepção dos demais Estados naqueles anos de 2002 e 2003 era que, de agente estabilizador da administração do sistema internacional, os Estados Unidos teriam se transformado em agente desestabilizador.<sup>3</sup> A Doutrina Bush, principal meio para a promoção da chamada “Guerra ao Terror”, representava, de acordo

<sup>3</sup> Para Kindleberger (1973: 292), a estabilização da economia mundial exige um “motor estabilizador”: a potência hegemônica. Segundo o autor, ela seria a única força capaz de criar, promover e administrar uma ordem econômica e liberal, permitindo, assim, não apenas sua estabilidade, como também sua expansão. O principal pressuposto dessa abordagem seria a existência de um bem coletivo a ser fornecido e de uma potência hegemônica com disposição e recursos para promover seu fornecimento. No caso da percepção de que um bem coletivo está sendo gerado, os demais Estados conferem legitimidade ao exercício de poder por parte da potência hegemônica, fazendo que os valores e regras por ela propostas sejam aceitas e reconhecidas como legítimas. Face a essa percepção de legitimidade, o exercício do poder hegemônico se institucionaliza e adquire durabilidade. Em uma ordem liberal institucionalizada, o *hegemon* limita seu poder e sua influência, e cria um ambiente favorável a si próprio e a seus interesses. Ao mesmo tempo em que incentiva a cooperação internacional, gera benefícios recíprocos e cria estabilidade no sistema internacional. Ao optar pela autolimitação de seu próprio poder em troca do reconhecimento de sua posição hegemônica, o *hegemon* cria uma ordem estável e cooperativa. Motivado pelo autointeresse, ele aceita limitar seu próprio poder para torná-lo duradouro, estabelecendo parcerias com Estados mais fracos e minimizando percepções de coerção ou de abandono. Ver Ikenberry (2001b).

com nossas conclusões, um momento de ruptura na política externa norte-americana, especialmente se comparada com a estratégia de contenção adotada por Harry Truman, no marco anterior da Guerra Fria. A potência hegemônica teria passado de um comportamento reativo e defensivo a um pró-ativo e ofensivo, passando a constituir, em si mesmo, ameaça muito mais grave à ordem internacional do que o terror que pretendia combater.

Todavia, revendo tais conclusões com um olhar influenciado pelo “espírito da dissidência” que marca o chamado “Terceiro Debate” das Relações Internacionais, percebemos que aquela pesquisa deveria ser aprofundada a fim de suprir o que hoje identificamos como deficiências, ou lacunas, do racionalismo excessivo que a norteou. Com o objetivo de explorar novas dimensões da “Guerra ao Terror”, deixamo-nos influenciar por um grupo de críticos pós-modernos/pós-estruturalistas, que têm buscado promover uma reflexão sobre a área de Relações Internacionais.

Tal movimento crítico começou a tomar corpo a partir do fim da Guerra Fria, considerado como inesperado e abrupto por ter escapado dos modelos de mudança sistêmica que então dominavam as Relações Internacionais. Ao longo da década de 1990, tornou-se possível perceber a articulação e o crescimento de um conjunto de críticas que, tomadas como um todo, pareciam sinalizar o reconhecimento, talvez implícito, de que a área de Relações Internacionais, se não estava em crise, pelo menos vivia tempos de crise.

A crise é sentida na dificuldade que teorias, conceitos e modelos tradicionais têm em compreender e explicar uma realidade que não aceita mais categorias e rótulos. Como indagam Der Derian e Shapiro (1989), como compreender uma realidade na qual as unidades fundacionais tradicionais do conhecimento – como o sujeito autônomo, o Estado soberano e a teoria unificada – são desafiadas por um sistema em que os modos de produção tradicionais são substituídos por modos de informação? Onde a unidade se fragmenta, a universalidade se desfaz, a simulação suplanta a realidade e os discursos constroem o mundo?

Devido à crescente percepção de crise do projeto Iluminista da modernidade, aos desafios impostos pelos processos de globalização, e à expansão e consolidação das novas tecnologias, abre-se caminho para a crítica e contestação das teorias, conceitos e modelos dominantes. Alimentados por um crescente diálogo transdisciplinar com a Teoria Social, a Teoria Política, a Linguística, a Teoria Literária e a Filosofia Contemporânea,

diversos internacionalistas tentam “passar a limpo” os fundamentos epistemológicos, metodológicos e ontológicos das Relações Internacionais.

Sob a sombra do que Ashley e Walker (1990) chamaram de “espectro do dissidente”, vemos o surgimento de um novo conjunto de críticas ao pensamento dominante nas Relações Internacionais que busca superar as limitações que as teorias dominantes impuseram à compreensão não só das transformações sentidas na realidade internacional, como também da própria área. O fato é que, mais uma vez, tornou-se possível voltar a pensar, explorar, gerar e propor novas formas de conceber e conhecer a realidade.

Nesse contexto, e talvez para destacar a crescente dissidência nas Relações Internacionais, Lapid (1989) cunha o termo “Terceiro Debate”<sup>4</sup> para descrever o movimento de internacionalistas que se propõem a refletir sobre a produção de conhecimento na área, abrindo-a ao pluralismo. Os participantes desse debate nos convidam à reflexão crítica da história e da identidade da área como objetivo de reavaliar os pressupostos racionalistas, positivistas, materialistas, individualistas e estado-cêntricos que há muito dominavam as Relações Internacionais.

Tendo em comum o compromisso com o pensamento crítico, a recondução da ética à área, além de constante preocupação com o rompimento das relações de dominação que sufocam e impedem uma verdadeira emancipação humana, esse grupo de autores procura trazer à tona as consequências do projeto da modernidade. Segundo eles, inobstante seu discurso benevolente e libertador, o projeto Iluminista da modernidade trazia em seu cerne uma semente autoritária, segregacionista e excludente. O preço do fim da tradição teria sido, defendem eles, a homogeneização e disciplinarização de indivíduos, além da naturalização do Estado como forma privilegiada de organização política das coletividades.

Assim, celebrando a diferença, o dissenso, a não-conformação, a contestação, o pensamento crítico e o pluralismo nas Relações Internacionais,

<sup>4</sup> Rejeitando as metanarrativas dos debates, Nogueira e Messari (2005: 14) postulam que o “Terceiro Debate” deve ser entendido como uma espécie de “sequência de movimentos de questionamento e crítica às teorias estabelecidas na área, com o intuito de abrir o campo para novas perspectivas”. Aquele marco se destina mais a sinalizar a crise de hegemonia do neorrealismo e de suas variantes do que constituir uma corrente teórica autônoma.

tais autores buscam investigar as formas pelas quais a linguagem, os discursos, as identidades, as representações, as narrativas, os conceitos e os paradigmas construíram verdadeiras estruturas sociais (de valores, crenças, ideias, saberes e comportamento) capazes de determinar o que devemos julgar como realidade, verdade, ou conhecimento, já que esses nunca foram naturalmente dados. Motivados por esse espírito crítico, pretendemos retomar o objeto de nossa pesquisa anterior (Resende, 2011a) a fim de explorar alternativas e possibilidades que o racionalismo, o individualismo e o materialismo tão enraizados nos estudos de política externa não nos permitiram enxergar.

Reconhecendo que conceitos fundamentais como os de realidade, interesse, poder e Estado não admitem mais serem tratados exogenamente, nos propomos a problematizar a concepção de uma realidade objetiva, fixa e independente do observador, a imutabilidade e estabilidade de interesses e identidades, a noção de poder como expressão de capacidades materiais e o privilegiamento do Estado como entidade eterna, acabada e anistórica.

Assim, dando destaque aos atuais tempos de crise – crise da modernidade, de paradigmas, de conceitos entre outros – e suas implicações para a crítica à própria área, retomaremos o tema da “Guerra ao Terror”. Contudo, desta vez, ao problematizarmos os principais conceitos e pressupostos que caracterizam a “Síntese Neo-Neo” identificada por Waever (1996), e aplicando nossas reflexões à análise de política externa, esperamos chegar não à explicação, como fizemos anteriormente, mas à compreensão daquele fenômeno.

O que tentamos com a presente pesquisa é fugir daquilo que Smith (1995, 2001a, 2001b) denomina de “teoria explicativa” – mais comprometida com premissas positivistas e racionalistas – e nos aproximar de uma “teoria constitutiva”. Nossa proposta se torna mais fácil de ser entendida com base na distinção feita por Lynn-Doty (1993) entre análises de política externa que procuram responder à pergunta “Por quê?” (*why-questions*) e as que respondem à pergunta “Como?” (*how-questions*).

Segundo ela, análises tradicionais de política externa formulam sempre perguntas do tipo “Por quê?”, pois têm como objetivo determinar padrões de recorrência e previsibilidade quanto ao comportamento dos atores nas relações internacionais. Entretanto, tais estudos podem e devem ser criticados porque tomam como dados conceitos que deveriam ser problematizados, além de não conceder espaço para a contingência, a busca de alternativas e para a mudança. Produzem, portanto, explicações incompletas, insatisfatórias, reificadoras e distorcidas da realidade.

As análises que procuram responder perguntas do tipo “Como?”, por outro lado, buscam compreender como uma decisão de política externa se tornou possível, concebível, pensável. São análises críticas porque tentam descobrir como significados são produzidos de forma a construir determinadas realidades, sujeitos e objetos sociais que criam as condições de possibilidade para a adoção de um comportamento político específico. Essas análises podem até explicar por que determinada decisão política foi tomada, mas sua grande inovação reside em problematizar como determinados sujeitos, objetos e realidades foram socialmente construídos e posicionados de forma a criar uma realidade em que tal decisão possa existir e ser aceita como verdadeira, válida, possível. Em outras palavras, são análises preocupadas com as *condições de possibilidade* da política externa.<sup>5</sup>

A principal diferença entre as duas abordagens residiria na forma pela qual o conceito de poder é empregado. No primeiro caso, ele é entendido como expressão das capacidades, enquanto, no segundo, poder é entendido em sua concepção foucaultiana: criador de realidades, subjetividades, significados e categorias de senso comum. Quais as implicações dessa distinção para nossa proposta de pesquisa?

Ao contrário do trabalho anterior, em que respondemos a uma pergunta do tipo “Por quê?” – Por que houve a opção por uma política de segurança como a da “Guerra ao Terror”? –, agora faremos perguntas do tipo “Como?”: Como a “Guerra ao Terror” foi possível? Assim, a inovação da presente pesquisa consiste em compreender as condições de possibilidade da Doutrina Bush e da “Guerra ao Terror”. Na linguagem de Cox (1981), não buscamos solucionar um problema de política externa, mas sim compreender os processos sociais que possibilitaram sua existência.

“*And so what?*”, perguntaria Waever (1996: 174). O fato é que essa reorientação possui importantes consequências para a forma como conduziremos nossa pesquisa. Conforme observa Waever, não se trata de uma disputa entre teorias para ver qual seria a melhor, ou qual explicaria mais corretamente o mesmo fenômeno. Não se trata da ideia cognitivista de “diferentes lentes que criam representações diferentes da mesma coisa”. Cada uma se desenvolveu tendo uma história própria, com uma lógica interna própria, buscando responder a perguntas diferentes. Assim, ao revistarmos o objeto

<sup>5</sup> Para um debate mais amplo sobre a distinção entre perguntas do tipo “Por quê?” e do tipo “Como?”, ver Wendt (1987: 362-363), Hollis e Smith (1990), e Little (1991).

de pesquisa anterior, faremos perguntas diferentes às de então, cujas respostas não serão necessariamente contrárias, ou opostas às que chegamos antes. E quais seriam elas?

A fim de compreender as condições de possibilidade da “Guerra ao Terror”, indagamos: Quais sujeitos, objetos, realidades e relações já deveriam estar presentes de forma a dar inteligibilidade à opção de uma estratégia de guerras preventivas, abusos de direitos humanos, limitações de direitos individuais e civis, violações de direito internacional, entre outros elementos que caracterizaram a política externa norte-americana no pós-Onze de Setembro? Quais estruturas de representações, significados e narrativas permitiram conceber a “Guerra ao Terror” como reação adequada e necessária na ocasião? Qual subjetividade permitiu articulá-la como legítima, natural, válida e possível? Como aquela política se tornou senso comum? Qual ideologia alimentou os processos sociais que permitiram que ela se tornasse senso comum e como ela se manifesta e se reproduz na sociedade norte-americana?

Nosso ponto de partida é a rejeição da noção de que política externa seja meramente a reação de um Estado, aqui considerado como entidade pré-existente dotada de identidades e interesses fixos, aos ditames de um mundo de existência independente que lhe é hostil. Nas palavras de Messari (2001: 227), trata-se da rejeição da ideia tradicional de política externa como construtora de pontes entre entidades pré-existentes.

Em contraste, aceitamos a redefinição de política externa desenvolvida por internacionalistas pós-modernos/pós-estruturalistas como Ashley (1984, 1986), Campbell (1998a, 1998b), Hansen (2006), Messari (2001), Nabers (2006, 2008, 2009), Neumann (1996a, 1996b), Shapiro (1988), Walker (1990, 1993), Weber (1998) etc. que, influenciados por autores como Michel Foucault, Jacques Derrida, Roland Barthes e Julia Kristeva, concebem política externa como prática discursiva fundamental nos processos de coconstituição entre Estado e identidade. Conforme explica Hansen (2006: xvi):

As políticas externas são legitimadas como necessárias, em termos de interesses nacionais, ou da defesa de direitos humanos, por referências a identidades. Contudo, as identidades são simultaneamente constituídas e reproduzidas por formulações de política externa. As políticas exigem identidades, porém as identidades não existem como narrativas objetivas sobre indivíduos e lugares como “eles realmente são”, mas sim como sujeitos e objetos continuamente reafirmados, negociados e refeitos.

A política externa depende de representações que são atribuídas à nação, ao povo, ou ao interesse que se busca proteger, assim como à situação de ameaça, ou crise, que se procura eliminar. Para tanto, faz-se necessário, antes de tudo, dar significado à realidade e povoá-la de objetos e de relações. O Estado, por meio de sua política externa, articula e constrói identidades específicas a outros Estados, regiões, povos e instituições, ao mesmo tempo em que constrói para si uma identidade. Esta é a principal contribuição da crítica pós-moderna/pós-estruturalista para o encaminhamento da problemática de nossa pesquisa: a relação de coconstituição entre identidade e política externa.

Assim, rejeitando uma relação de causalidade e de materialidade entre identidade e política externa, passamos a conceber identidade e política externa como práticas de natureza essencialmente discursiva, relacional, política e social. É discursiva porque os objetos não podem ser concebidos fora do campo discursivo, fora da linguagem;<sup>6</sup> é relacional porque somente se admite falar de um “Eu” na presença de um “Outro” (como Ocidental em oposição ao Oriental); é política porque os discursos que tentam estabilizar significados competem para se tornar dominantes e assim impor suas respectivas unidades de pensamento único; e é social porque é articulada por meio de códigos culturais coletivamente articulados e propagados no campo social.

Essa concepção é formulada por Campbell (1990, 1998a, 1998b), que concebe política externa como prática central à constituição, produção e manutenção da identidade e do próprio Estado. A política externa, por tais razões, revela-se uma prática política de construção de fronteiras ao produzir discursivamente diferenças com base em dicotomias do tipo “dentro/fora”, “amigo/inimigo” e “Eu/Outro” sustentadas por marcadores identitários (Mansbach; Rhodes, 2007) de conteúdo ideológico específico. A função dos marcadores é estabelecer o horizonte do “Eu” em relação ao “Outro”: o que pode ser incluído e o que deve ser excluído. Em outras palavras, a política externa converte diferença em “Outricidade” ao criar e naturalizar a constituição de um “Eu” privilegiado.

[CONTINUA...]

<sup>6</sup> Conforme veremos em detalhes mais adiante, o conceito de discurso aqui empregado não deve ser confundido com o de ideias, pois que o primeiro incorpora elementos igualmente materiais e ideacionais.