



# Poder inteligente e acomodação: os EUA durante o governo Obama<sup>1</sup>

Diego Santos Vieira de Jesus<sup>2</sup> • Maio de 2014

## **Resumo:**

*O objetivo é explicar a estratégia norte-americana de acomodação dos interesses de grandes potências, economias emergentes e Estados hostis aos EUA durante o governo de Barack Obama. Argumenta-se que a adoção da estratégia de acomodação pelos EUA mostrou-se relacionada ao conceito de “poder inteligente”, mas não atingiu plenamente os resultados almejados pela administração Obama.*

**Palavras-chave:** *EUA, Barack Obama, poder inteligente*

## **Abstract:**

*The purpose is to explain the U.S. strategy of accommodation of interests of major powers, emerging economies and hostile states during the Barack Obama's administration. The adoption of a strategy of accommodation by the U.S. was related to the concept of “smart power”, but it did not fully achieve the desired results.*

**Key words:** *United States; Barack Obama; smart power*

---

<sup>1</sup> Uma versão mais ampla das reflexões apresentadas neste artigo será apresentada no artigo “A crise da potência inteligente: os EUA e a grande estratégia de acomodação no Governo Obama”, que será publicado na Revista de Sociologia e Política em 2014.

<sup>2</sup> \* Doutor em Relações Internacionais e professor da Graduação e da Pós-Graduação lato sensu em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio (IRI / PUC-Rio).  
dsvj@puc-rio.br

Conforme se desenvolveu o governo do presidente norte-americano Barack Obama – cujo primeiro mandato teve início em 2009 –, ficou gradativamente evidente a tensão entre a retórica do presidente, com sua aspiração a mudanças fundamentais, e sua forma pragmática de governar e a precaução política. O objetivo deste artigo é explicar a estratégia norte-americana de acomodação dos interesses de grandes potências, economias emergentes e Estados hostis aos EUA durante o governo de Barack Obama. Argumento que a adoção da estratégia de acomodação pelos EUA mostrou-se relacionada ao conceito de “poder inteligente”, mas não atingiu plenamente os resultados almejados pela administração Obama.

De acordo com Colin Dueck (2011, p.13-18), a grande estratégia dos EUA durante a administração Obama era baseada numa perspectiva de acomodação. Obama acreditava que as rivalidades internacionais poderiam ser acomodadas pelo exemplo norte-americano e pela sua própria liderança pessoal. Cabe examinar mais a fundo como tal perspectiva de acomodação foi definida. Com a proposta de “refazer a América”, Obama alcançou reformas liberais ou progressivas em inúmeras áreas da política doméstica como saúde pública e regulação financeira, o que teve inúmeras implicações para a grande estratégia norte-americana. Os recursos deveriam ser transferidos, em termos relativos, dos gastos com segurança nacional para

os gastos econômicos e sociais domésticos, e, particularmente diante do quadro de crise econômico-financeira iniciada na segunda metade da década de 2000, era preciso potencialmente evitar novos compromissos internacionais custosos. Os argumentos políticos domésticos foram complementados com a adoção de uma perspectiva de acomodação de interesses, visões e desejos de adversários ou rivais potenciais no exterior. Simultaneamente, Obama demonstrou que poderia ser mais ofensivo ao fazer cálculos em relação a inimigos já existentes, como ficou claro na caça a Osama bin Laden e no uso de ataques com veículos aéreos não-tripulados contra suspeitos de envolvimento em atividades terroristas no Paquistão. A categoria de atores cujos valores e interesses centrais eram irreconciliáveis com os dos EUA era pequena na visão da administração Obama, e raramente tais ameaças pareciam chegar ao nível de atores estatais. Dessa forma, a suposição central parecia ser a de que virtualmente qualquer Estado poderia ser engajado de forma bem sucedida, independentemente do tipo de regime. Assim, a grande estratégia não seria desenvolvida por meio da promoção arrojada da democracia ou da interdependência econômica no exterior, mas da acomodação mútua de interesses. Ademais, Obama sinalizava que, quando se tratava da atuação internacional dos EUA, o papel do presidente era crucial na definição de escolhas e prioridades, as quais envolviam tradeoffs políticos

domésticos. Ele estava determinado a manter as principais decisões acerca da atuação internacional dos EUA nas suas próprias mãos e as tomar com cuidado, demonstrando sua confiança na habilidade de pessoalmente analisar, articular e gerir os vários estágios do processo de formulação da decisão (DUECK, 2011, p.13-18).

Sustento neste artigo que a grande estratégia de acomodação adotada pelos EUA durante a administração Obama está relacionada à noção de “poder inteligente”, que informou as posições dessa administração e que se tornou o centro de sua atuação internacional. Tal expressão foi popularizada por Hillary Clinton na sua audiência de confirmação perante o Senado como secretária de Estado na administração Obama. Segundo Clinton (2009), o conceito se referia ao conjunto completo de ferramentas à disposição dos EUA – diplomáticas, econômicas, militares, políticas, jurídicas e culturais – e à seleção da ferramenta ou da combinação de ferramentas adequadas para cada situação. Joseph S. Nye Jr. (2009), um dos especialistas que cunhou o conceito de “poder inteligente” e primeiramente o desenvolveu nos círculos acadêmicos, aponta que poder é a habilidade de se afetar o comportamento de outros atores a fim de se alcançar o que se deseja. Enquanto o poder bruto (“hard power”) refere-se à habilidade de se obterem resultados preferidos pela coerção e/ou intimidação a partir de recursos militares e/ou econômicos, o poder brando (“soft power”) refere-se à ha-

bilidade de se obterem resultados preferidos pela atração ideológica e cultural e/ou persuasão. O “poder inteligente” denota a habilidade de combinação de recursos de poder bruto e poder brando dependendo de quais deles seriam mais decisivos numa dada situação. Nye Jr. diz ter desenvolvido o conceito em 2003 a fim de responder à percepção equivocada de que o poder brando sozinho poderia produzir uma atuação internacional mais bem-sucedida (NYE JR., 2009). Segundo a Comissão sobre Poder Inteligente do Center for Strategic and International Studies (2012, p.7) – presidida pelo próprio Nye Jr. e por Richard L. Armitage –, a expressão “poder inteligente” refere-se à combinação de estratégias que confiam em recursos de poder bruto com as de poder brando, numa perspectiva que destaca a necessidade de um aparato militar forte, mas investe também pesadamente em alianças, parcerias e instituições de todos os níveis a fim de expandir a influência norte-americana e estabelecer a legitimidade das ações dos EUA.

Na próxima seção, apresentarei os principais pilares da atuação internacional dos EUA durante a administração Obama. A seguir, examinarei por que muitos resultados almejados por tal administração não foram plenamente atingidos.

## **Os pilares da atuação internacional dos EUA no governo Obama**

De acordo com Martin S. Indyk et al. (2012), a atuação internacional dos EUA imaginada pela administração Obama baseava-se em três pilares: a melhoria da relação com a China; o fortalecimento da cooperação entre os EUA e os Estados do Oriente Médio; e o revigoramento do progresso nos campos da não-proliferação e do desarmamento nucleares. Quanto ao primeiro pilar, a equipe de Obama aceitou que a importância relativa da China no mundo era crescente e que os EUA não tinham mais a mesma margem de manobra do passado. Assim, um dos principais objetivos da administração Obama foi tornar a China um ator mais responsável na ordem internacional, que aceitasse os objetivos e as regras básicas do sistema e contribuísse para seu sucesso, mas várias lideranças chinesas ainda viam seu Estado como um Estado em desenvolvimento cuja obrigação era primeiramente conquistar o crescimento econômico, não ter responsabilidades globais. Durante o governo Obama, os EUA mantiveram-se preocupados com a possibilidade de que a China buscasse utilizar seu poder militar e econômico crescente na Ásia a fim de buscar vantagens diplomáticas e de segurança à custa dos EUA. Ademais, a administração Obama mostrou-se consciente de que a maior parte dos Estados na Ásia desejava que os EUA ajudassem a contrabalançar as pressões chinesas, mas não ao custo de fazer com que tivessem que escolher entre as duas potências (INDYK, LIEBERTHAL & O'HANLON,

2012). No que dizia respeito a temas como a mudança do clima, os EUA ofereceram a realização de cortes significativos nas emissões de carbono pelos EUA, na expectativa de que tal posição conduzisse a concessões semelhantes por outros Estados como a China (DUECK, 2011, p.16). Observa-se, assim, a adoção de uma grande estratégia de acomodação na direção da China, estratégia que tinha em seu centro o conceito de poder inteligente. Num primeiro momento, Obama enfatizou mais os recursos de poder brando, mas não dispensou os elementos de poder bruto, gradativamente sinalizados em face de posturas chinesas mais assertivas.

Nos assuntos relacionados ao Oriente Médio, Obama buscou dar continuidade ao combate ao terrorismo, mas ele não abraçou a noção de uma “guerra global contra o terror” como a administração de George W. Bush. Em vez disso, ele procurou gradativamente colocar fim à guerra no Iraque enquanto focou mais no combate às operações da al Qaeda no Afeganistão, Paquistão e outros locais a fim de eliminar a ameaça dessa organização aos EUA e ao mundo. A expectativa de Obama era a de que uma série de ações significativas dos EUA e dos seus aliados ajudaria a facilitar esforços transnacionais de contraterrorismo, enquanto minasse o apoio no mundo islâmico a grupos extremistas (DUECK, 2011, p.16-17). Loy (2011, p.26) aponta que a estratégia de Obama para combater o terrorismo era clara: um aparato de inteligência

melhorado, uma cooperação intensificada com aliados acerca desse tema, relações preemptivas com comunidades muçulmanas a fim de impedir ações terroristas e um foco no impedimento da aquisição de armas de destruição em massa por terroristas (LOY, 2011, p.26). Observa-se que o presidente buscou também aplicar recursos de poder bruto que fazem parte de uma grande estratégia baseada na noção de poder inteligente. Como argumentei acima, Obama enfatizou que poderia ser mais ofensivo ao fazer cálculos em relação a inimigos já existentes, mas, no âmbito da grande estratégia de acomodação, a categoria de atores cujos valores e interesses centrais eram irreconciliáveis com os dos EUA era pequena, e raramente tais ameaças pareciam chegar ao nível de atores estatais.

No Iraque, Obama buscou conciliar suas posições na época da primeira campanha presidencial com as realidades com as quais se deparou. Assim, tornou mais lenta a retirada das tropas norte-americanas daquele Estado e as trouxe de volta para os EUA no fim de 2011, de acordo com o cronograma definido por Bush e pelo primeiro-ministro iraquiano Nouri al-Maliki em 2008 (INDYK, LIEBERTHAL & O'HANLON, 2012). Obama buscou preservar o compromisso de transferência de um esforço militar liderado pelas tropas norte-americanas para um esforço civil liderado pelos diplomatas norte-americanos no Iraque. No Afeganistão e no Paquistão, ele apontou o objetivo de desman-

telar e derrotar a al Qaeda e impedir o crescimento de sua capacidade de ameaçar os EUA e seus aliados no futuro. Para esses últimos objetivos, ele mobilizou recursos militares e civis, mas limitou concomitantemente a exposição norte-americana ao não enfatizar tais objetivos e lançar iniciativas políticas paralelas (LOY, 2011, p.25, 29-30).

Diante dos levantes populares no contexto da Primavera Árabe – particularmente no Egito –, a administração Obama verificou a necessidade de responder às aspirações democráticas de grande parte da população. Alguns especialistas criticaram a resposta dos EUA e a classificaram como tépida no apoio aos protestos (LOY, 2011, p.27-28). Obama colocou-se ao lado de demandas populares por liberdade e democracia no mundo árabe e ajudou a derrubar governos no Egito, na Líbia e no Iêmen, enquanto procurou proteger os interesses dos EUA no Golfo Pérsico. No Egito, o apoio de Obama à preservação do papel dos militares foi importante na conquista de um rápido começo do processo de transição, mas a aposta na atuação das Forças Armadas egípcias como parceiras da democracia não surtiu o efeito esperado, em especial quanto à proteção dos direitos das minorias. No caso da Líbia, ao repetidamente defender a derrubada de Muamar Kadafi quando a resolução do Conselho de Segurança da ONU que justificava a intervenção militar da OTAN não previa isso, Obama confirmou as acusações russas e chinesas

de que o Ocidente distorcera as intenções das resoluções das Nações Unidas a fim de atender a seus próprios interesses (INDYK, LIEBERTHAL & O'HANLON, 2012).

Ao assumir a presidência, Obama mostrou-se determinado a buscar a paz e a segurança num mundo sem armas nucleares, como ele colocara em Praga em abril de 2009. A Rússia seria essencial nesse esforço, de forma que o presidente buscou “reiniciar” as relações com tal Estado a fim de eliminar os atritos causados pela expansão da OTAN até as fronteiras da Rússia e pela determinação de Bush de desdobrar um sistema de defesas antimísseis na República Tcheca e na Polônia. O Novo START, assinado com o presidente russo Dmitry Medvedev em março de 2010 para a redução dos arsenais nucleares norte-americanos e russos, foi uma manifestação da nova parceria, destinada a definir um exemplo para o resto do mundo (INDYK, LIEBERTHAL & O'HANLON, 2012). Obama buscou dar um novo início às relações dos EUA com a Rússia, que, no momento inicial de seu governo, estavam em seu ponto mais crítico desde o fim da Guerra Fria. Assim, por mais de um ano e meio desde seu discurso em Praga, Obama procurou trabalhar para obter um novo tratado acerca da redução de armas nucleares com a Rússia. Tanto a negociação como a ratificação do Novo START foram difíceis, mas a entrada do tratado em vigor permitiu a Obama realizar três objetivos principais: a promoção da

estabilidade estratégica na relação entre as duas potências nucleares ao reduzir suas armas estratégicas; o renascimento e o aprimoramento de um sistema rigoroso de verificação como o do START I e a reinserção da redução de armas nucleares na agenda internacional (LOY, 2011, p.25-26).

Já o Irã e a Coreia do Norte estavam no centro da questão da proliferação nuclear. Obama buscou primeiramente engajar o Irã, mas, quando esses esforços trouxeram poucos frutos, ele passou a pressionar Teerã. Como parte da agenda de não-proliferação, Obama procurou garantir que aqueles que quebrassem as regras nessa área enfrentariam consequências crescentes. Os esforços iniciais de Obama para engajar o Irã conferiram a ele uma maior credibilidade quando ele buscou apoio mais amplo para sanções. Assim, pode-se compreender a aprovação de uma resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas em junho de 2010, que estipulava sanções mais duras contra o Irã. As tentativas de alterar o comportamento da Coreia do Norte tiveram alguns benefícios: por meio da articulação clara das consequências do desenvolvimento contínuo de tecnologia nuclear e de mísseis com o desdobramento de recursos militares dos EUA no Nordeste da Ásia, a administração ampliou os incentivos à China para que ela tentasse limitar a Coreia do Norte e fortaleceu sua cooperação com a Coreia do Sul e o Japão. Por meio de intensos esforços diplomáticos, Obama

conseguiu persuadir a China e a Rússia a cooperar com os EUA para ampliar os custos dos comportamentos recalcitrantes da Coreia do Norte (INDYK, LIEBERTHAL & O'HANLON, 2012). Obama veio oferecendo uma série de propostas de acomodação, como a intensificação dos esforços para a ratificação do Tratado de Proibição de Testes Nucleares (CTBT, na sigla e inglês), a negociação do Novo START e o apoio ao objetivo de eliminação das armas nucleares na expectativa de provocar esforços similares na direção do desarmamento nuclear em Estados como a Coreia do Norte. (DUECK, 2011, p.16).

### **As limitações à atuação internacional dos EUA**

Grande parte dos resultados desejados pela administração Obama na implementação da grande estratégia de acomodação dos EUA – em cujo centro estava o conceito de “poder inteligente” – não foi atingida pela cooperação limitada por parte de governos estrangeiros. No que diz respeito à mudança do clima, por exemplo, a administração ofereceu reduções significativas nas emissões de carbono pelos EUA, mas a resposta chinesa foi essencialmente uma recusa a realizar quaisquer reduções comparáveis em termos absolutos. No âmbito da não-proliferação e do desarmamento nucleares, a administração buscou acomodar a Rússia na expectativa de também atingir sucesso em relação ao Irã. Com muitas de suas demandas atendidas no Novo

START e a inclusão de um entendimento informal sobre as defesas antimísseis no tratado, a Rússia respondeu ao auxiliar a aprovação de sanções contra o Irã nas Nações Unidas. Entretanto, tais sanções mostraram pouco resultado no que diz respeito à conquista de mais transparência por parte do regime iraniano quanto ao seu programa nuclear. Os elementos de acomodação na perspectiva inicial acerca do contraterrorismo adotada pela administração Obama tiveram um destino semelhante (DUECK, 2011, p.19-20). Concessões no nível doméstico surtiram efeitos positivos para a agenda da administração Obama, mas muitas vezes ficaram aquém dos resultados esperados pela administração. Por exemplo, embora a ratificação do Novo START tenha sido finalmente obtida, grande parte dos senadores republicanos votou contra o tratado, mesmo com o compromisso da administração Obama de ampliar os gastos com a modernização das armas nucleares e as defesas antimísseis em resposta às demandas republicanas. O caminho difícil para a ratificação do Novo START alimentou preocupações entre os membros da administração Obama de que os planos para a ratificação do CTBT – rejeitado pelo Senado em 1999 – poderiam fracassar. Tal resultado poderia complicar os esforços da administração Obama para fortalecer o compromisso internacional com o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP). A ratificação do Novo START, embora tivesse sido um feito importante, não

sinalizou o fim das divisões partidárias sobre as políticas externa e de segurança nacional (SKIDMORE, 2012, p.50).

No caso de governos hostis aos EUA, a grande estratégia de acomodação não teve completamente os efeitos esperados. Por exemplo, quanto à Cuba, Obama começou a eliminar algumas sanções econômicas a fim de conquistar concessões por parte da família Castro, como a liberalização política ou a atenuação da hostilidade aos EUA. Nenhuma grande concessão foi feita, como também ocorreu no caso do Irã. Tanto a Venezuela sob o governo de Hugo Chávez como a Coreia do Norte sob as administrações de Kim Jong Il e Kim Jong Un mantiveram-se hostis e provocadoras aos EUA. No que diz respeito a regimes que combinavam rivalidade e cooperação com os EUA – dentre os quais se podem citar China e Rússia –, é possível indicar que eles continuavam a ver os EUA sob a administração Obama como uma ameaça estratégica à sua posição e à sua integridade, mas buscavam a cooperação com os EUA em algumas áreas como comércio e controle de armas. A China e a Rússia mostraram-se mais interessadas nas concessões de Obama a seus interesses e prioridades, não na trajetória pessoal do presidente ou nas visões da administração norte-americana para uma ordem internacional liberal. Em casos em que Obama ofereceu a acomodação, mas foi contra interesses nacionais vitais das duas potências, elas simplesmente declinaram a oferta de

qualquer acomodação recíproca e proporcional. Nenhuma das duas, por exemplo, mostrou a intenção de acabar com seus arsenais nucleares, e ambas pareceram encorajadas pelas implicações das retiradas estratégicas dos EUA sob a administração Obama, uma vez que isso as deixaria numa posição mais forte nas suas próprias vizinhanças (DUECK, 2011, p.21-24). De forma mais ampla, é possível observar que Estados da América Latina, da Ásia e da África vieram questionando cada vez mais as assimetrias político-econômicas nas principais instituições internacionais e pressionando por cada vez mais ações dos EUA para a solução da crise iniciada na segunda metade da década de 2000. O caso do BRICS é emblemático disso. Os membros do agrupamento trouxeram em suas cúpulas temas variados que tocam em pontos importantes para os EUA e seus aliados na Europa Ocidental, como a gestão da crise econômica global; a reforma das instituições de governança econômica e financeira e meios de combate ao protecionismo (LEHNE, 2012). A postura de acomodação adotada por Obama não reduziu o teor das críticas dos membros do agrupamento com relação às posições dos EUA nesses temas.

Nos aliados genuínos dos EUA – como o Reino Unido ou o Japão –, a popularidade de Obama em comparação à de George W. Bush foi maior, mas isso não se traduziu em concessões políticas significativas por parte dos governos. Aliados europeus dos EUA não se mostraram

mais entusiasmados em cooperar com a administração Obama do que em relação à administração norte-americana anterior, nem alteraram suas preferências centrais de atuação internacional em resposta à popularidade de Obama. Obama impôs um tom distante em relação a aliados tradicionais dos EUA, como o Reino Unido, e pareceu esperar que aliados como Israel, Polônia e Geórgia se alinhassem com sua grande estratégia de acomodação em relação a adversários (DUECK, 2011, p.21-24).

### Considerações Finais

É possível apontar algumas mudanças necessárias ao melhor funcionamento da grande estratégia de acomodação adotada pelos EUA na administração Obama. Os EUA deveriam desenvolver uma estrutura jurídica para o uso das capacidades de poder inteligente, o que exige a definição de um conceito mais claro de ameaças assimétricas. Ademais, a inabilidade de promoção das perspectivas de poder inteligente por conta de falhas organizacionais nas próprias agências se configuram como um obstáculo, o que exige a promoção da coordenação e da acessibilidade aos recursos de poder bruto e brando, bem como uma campanha estratégica de comunicação voltada para a educação sobre os valores democráticos e a discussão sobre a natureza das ameaças. Em face da crise econômico-financeira iniciada em 2008, a necessidade de recursos apresenta mais um obstáculo à implementação do poder, de forma que o orçamento

norte-americano precisaria ser revisto a fim de que os programas não-militares de atuação internacional recebam mais verbas (CACI, 2009).

### Referências

- CACI. 2009. Dealing With Today's Asymmetric Threat to U.S. and Global Security. Symposium Three: Employing Smart Power.
- CENTER FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES. 2012. CSIS Commission on Smart Power: a smarter, more secure America. Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies.
- CLINTON, Hillary Rodham. 2009. Nomination Hearing To Be Secretary of State. U.S. Department of State website. Disponível em: <<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/01/115196.htm>>. Acesso em: 20 maio 2013.
- DREZNER, Daniel W. 2011. Does Obama Have a Grand Strategy? *Foreign Affairs*, v.90, n.4, jul./ago.
- DUECK, Colin. 2011. The Accommodator: Obama's Foreign Policy. *Policy Review*, p.13-28, out./nov.
- INDYK, Martin S.; LIEBERTHAL, Kenneth G. & O'HANLON, Michael E. 2012. Scoring Obama's Foreign Policy. *Foreign Affairs*, v.91, n.3, maio/jun.
- LEHNE, Stefan. 2012. The Big Three in EU Foreign Policy. *Carnegie Paper*, jul. Disponível em: <<http://carnegieendowment.org/2012/07/05/big-three-in-eu-foreign-policy/ck4c#>>. Acesso em: 17 set. 2012.
- LOY, Frank. 2011. Obama abroad: ambitious realism. *World Affairs*, p.23-32, maio/jun.
- NUGENT, Neill. 2010. *The Government and Politics of the European Union*. 7 ed. Nova York: Palgrave Macmillan.
- NYE JR., Joseph S. 2009. Get smart: combining hard and soft power. *Foreign Affairs*, jul./ago.
- \_\_\_\_\_. 2011. The war on soft power. *Foreign Policy*, 12 abr. Disponível em: <[http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/04/12/the\\_war\\_on\\_soft\\_power?page=0,1](http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/04/12/the_war_on_soft_power?page=0,1)>. Acesso em: 21 maio 2013.
- SKIDMORE, David. 2012. The Obama Presidency and US Foreign Policy: Where's the Multilateralism? *International Studies Perspectives*, v.13, p.43-64.

Recebido em: 10 de dezembro.

Aceito em : 20 de fevereiro.