

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS
INTERNACIONAIS**

**A POLÍTICA EXTERNA NUCLEAR DOS ESTADOS UNIDOS NO PÓS-GUERRA
FRIA: A TOMADA DE DECISÃO PARA O ESTABELECIMENTO DO NATIONAL
MISSILE DEFENSE**

MICHELLY S. GERALDO

PORTO ALEGRE

2021

MICHELLY S. GERALDO

**A POLÍTICA EXTERNA NUCLEAR DOS ESTADOS UNIDOS NO PÓS-GUERRA
FRIA: A TOMADA DE DECISÃO PARA O ESTABELECIMENTO DO NATIONAL
MISSILE DEFENSE**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Érico Esteves Duarte.

PORTO ALEGRE

2021

CIP - Catalogação na Publicação

GERALDO, MICHELLY S.

A política externa nuclear dos Estados Unidos no pós-guerra fria: a tomada de decisão para o estabelecimento do national missile defense / MICHELLY S. GERALDO. -- 2021.

220 f.

Orientador: Érico Esteves Duarte.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2021.

1. Estados Unidos da América. 2. Política Externa Nuclear. 3. Não Proliferação. 4. Contraproliferação. 5. Estados Pária. I. Duarte, Érico Esteves, orient. II. Título.

MICHELLY SANDY GERALDO

**A POLÍTICA EXTERNA NUCLEAR DOS ESTADOS UNIDOS NO PÓS-GUERRA
FRIA: A TOMADA DE DECISÃO PARA O ESTABELECIMENTO DO NATIONAL
MISSILE DEFENSE**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Estudos Estratégicos Internacionais. Orientador: Prof. Dr. Érico Esteves Duarte.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte - Orientador UFRGS

Prof. Dr. Marco Aurelio Chaves Cepik – UFRGS

Prof. Dr. Aaron Schneider – University of Denver

Prof. Dr. Carlo Patti – Universidade Federal de Goiás

*You rise, you fall
You're down then you rise again
What don't kill ya make ya more strong
You rise, you fall
You're down then you rise again
What don't kill ya make ya more strong
Rise, fall down, rise again
What don't kill ya make ya more strong
Rise, fall down, rise again
What don't kill ya make ya more strong
Through black days
Through black nights
Through pitch black insides
Breaking your teeth on the hard life comin'
Show your scars
Cutting your feet on the hard earth runnin'
Show your scars
Breaking your life
Broken, beat and scarred
But we die hard
The dawn, the death
The fight to the final breath
What don't kill ya make ya more strong
The dawn, the death
The fight to the final breath
What don't kill ya make ya more strong
Dawn, death, fight, final breath
What don't kill ya make ya more strong
Dawn, death, fight, final breath
What don't kill ya make ya more strong
They scratch me
They scrape me
They cut and rape me
Breaking your teeth on the hard life comin'
Show your scars
Cutting your feet on the hard earth runnin'
Show your scars
Breaking your life
Broken, beat and scarred
But we die hard
Breaking your teeth on the hard life comin'
Show your scars
Cutting your feet on the hard earth runnin'
Show your scars
Bleeding your soul in a hard luck story
Show your scars
Spilling your blood in a hot sun's glory
Show your scars
Breaking your life
Broken, beat and scarred
We die hard*

Metallica, 2008

*Cannot kill the battery
Battery has found in me*

Metallica, 1986

RESUMO

O presente trabalho tem como tema geral a política externa dos Estados Unidos para a não proliferação nuclear no pós-Guerra Fria. Esse período inaugura a Segunda Era Nuclear que confere mudanças no pensamento estratégico do país e, conseqüentemente, traz diferentes desafios para a tomada de decisão. Dentro da narrativa oficial do governo estadunidense, se por um lado o perigo da guerra atômica ganhou distância, novos determinantes ocuparam a agenda de ameaça à segurança nacional e internacional a partir dos anos 1990. Os chamados Estados Pária se tornaram preocupação de primeira ordem exigindo um novo tipo de resposta dos tomadores de decisão. Tais fatores deram lugar a mudanças significativas na agenda de não proliferação nuclear dos Estados Unidos, em direção a contraproliferação como uma doutrina conceitual que apoia os ajustes táticos e de defesa do país. Nesse sentido, ganha destaque o projeto de Defesa Nacional Antimísseis (*National Missile Defense* - NMD) como um debate renovado no pós-Guerra Fria, que traz no seu escopo aspectos da doutrina conceitual de contraproliferação e que perpassa especificamente pelos governos Bill Clinton e George W. Bush. Assim, abordaremos como se estabeleceu o programa NMD, buscando demonstrar o Processo de Tomada de Decisão em política externa nuclear dos Estados Unidos a fim de entender as transformações na política externa nuclear deste país no pós-Guerra Fria. Portanto, a pergunta de pesquisa que norteará este estudo é: Quais as condicionantes para a tomada de decisão em política externa nuclear no âmbito do NMD? Para responder a esta pergunta, se utilizará das ferramentas metodológicas dos modelos de Análise de Política Externa que auxiliarão na identificação dos fatores e dinâmicas intervenientes deste processo. A análise da tomada de decisão traz luz a fatores internacionais, domésticos e individuais relevantes para uma compreensão mais acurada do supracitado programa e, por consequência, da consolidação da contraproliferação como norte da política externa nuclear estadunidense.

Palavras-Chave: Estados Unidos da América. Política Externa Nuclear. Não Proliferação. Contraproliferação. Estados Pária. National Missile Defense.

ABSTRACT

This thesis works with United States' foreign policy for nuclear non-proliferation in the post-Cold War as a general theme. This period inaugurates the Second Nuclear Age, which brings changes in the country's strategic thinking and, consequently, brings different challenges to decision making. Within the official narrative of the U.S. government, if on the one hand the danger of atomic war gained distance, new determinants occupied the agenda of threat to national and international security from the 1990s. The so-called Rogue States have become a prime concern requiring a new type of response from decision makers. Such factors implied significant changes in the United States' nuclear nonproliferation agenda, towards counterproliferation as a conceptual doctrine that supports the country's tactical and defense adjustments. In this sense, the National Missile Defense (NMD) project stands out as a renewed debate in the post-Cold War period, which brings in its scope aspects of the conceptual doctrine of counterproliferation and which specifically runs through the Bill Clinton and George W. Bush governments. Thus, we will approach how the NMD program was established, seeking to demonstrate the Decision-Making Process in the United States' nuclear foreign policy in order to understand the transformations in this country's nuclear foreign policy in the post-Cold War period. Therefore, the research question that will guide this study is: What are the conditions for decision-making in nuclear foreign policy within the scope of the NMD? To answer this question, the methodological tools of the Foreign Policy Analysis models will be used to assist in the identification of the factors and dynamics involved in this process. Analysis of decision-making sheds light on international, domestic and individual factors relevant to a more accurate understanding of the aforementioned program, consequently, of the consolidation of counterproliferation as the north of the U.S nuclear foreign policy.

Keywords: United States of America. Nuclear Foreign Policy. Non-Proliferation. Counterproliferation. Rogue States. National Missile Defense

RESUMEN

El presente trabajo tiene como tema general la política exterior de Estados Unidos para la no proliferación nuclear en la pos guerra fría. Este período inaugura la Segunda Era Nuclear, que trae cambios en el pensamiento estratégico del país y, en consecuencia, trae diferentes desafíos a la toma de decisiones. Dentro de la narrativa oficial del gobierno estadounidense, si por un lado el peligro de guerra atómica se ha ido alejando, nuevos determinantes han ocupado la agenda de amenaza a la seguridad nacional e internacional desde la década de los noventa. Los llamados Estados Parias se han convertido en una preocupación primordial que requiere un nuevo tipo de respuesta por parte de los tomadores de decisiones. Tales factores han dado lugar a cambios significativos en la agenda de non-proliferación nuclear de Estados Unidos, hacia la contraproliferación como una doctrina conceptual que apoya los ajustes tácticos y de defensa del país. En este sentido, el proyecto National Missile Defense (NMD) se destaca como un renovado debate en la posguerra fría. En este sentido, el proyecto de Defensa Nacional de Misiles (NMD) se destaca como un debate renovado en el período posterior a la Guerra Fría, que trae en su alcance aspectos de la doctrina conceptual de la contraproliferación y que se extiende específicamente los gobiernos de Bill Clinton y George W. Bush. Así, nos acercaremos a cómo se estableció el programa NMD, buscando demostrar el Proceso de Toma de Decisiones en la política exterior nuclear de Estados Unidos para entender las transformaciones en la política exterior nuclear de este país en la posguerra fría. Por lo tanto, la pregunta de investigación que guiará este estudio es: ¿Cuáles son las condiciones para la toma de decisiones en política exterior nuclear en el ámbito del NMD? Para responder a esta pregunta, se utilizarán las herramientas metodológicas de los modelos de Análisis de Política Exterior para ayudar en la identificación de los factores y dinámicas involucradas en este proceso. El análisis de la toma de decisiones arroja luz sobre los factores internacionales, nacionales e individuales relevantes para una comprensión más precisa del programa antes mencionado y, como consecuencia, de la consolidación de la contraproliferación como el norte de la política exterior nuclear estadounidense.

Palabras Clave: Estados Unidos de América. Política Exterior Nuclear. No proliferación. Contraproliferación. Estados Paria. Defensa Nacional de Misiles.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1.	Ameaça Nuclear e Radiológica.....	54
Figura 2	Processo de TDPE.....	84
Figura 3.	Fatores envolvidos na determinação da natureza da unidade de tomada de decisão.....	91
Figura 4.	Fatores que Influenciam a TDPE.....	92
Figura 5.	Estrutura de ação da TDPE.....	95
Imagem 1.	Expansão staff 1960 - 2000.....	110
Figura 6.	Estrutura do Conselho de Segurança Nacional no fim da administração de George H.W. Bush, 1992.....	112
Figura 7.	Estrutura do Conselho de Segurança Nacional no fim da administração de Bill Clinton, 2000.....	113
Figura 8.	Estrutura do Conselho de Segurança Nacional no fim da administração de George W. Bush, 2008.....	114
Quadro 1	Principais Leis da estrutura Legal dos Estados Unidos para Controle de Proliferação.....	118
Figura 9	Figura de relação empilhada de atores envolvidos no processo de TDPE nuclear dos Estados Unidos.....	132
Figura 10	Continuum de Resposta à Proliferação.....	149
Figura 11	Ação de TDPE para o NMD no governo Bill Clinton.....	166
Figura 12	Ação de TDPE para o NMD no governo George W. Bush.....	177

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Contrastes entre a Primeira e Segunda Era Nuclear.....	36
Tabela 2 –	Teorias <i>mainstream</i> das RI e Política Externa.....	68
Tabela 3 –	Resumo do capítulo: Abordagens nos Estudos sobre Tomada de Decisão em Política Externa.....	96

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABACC	Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares
AECA	Lei de Controle de Exportação de Armas (<i>Arms Export Control Act</i>)
ADM	Armas de Destruição em Massa
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
APE	Análise de Política Externa
BPS	<i>Office of the Biological Policy Staff</i>
CATR	<i>Office of Conventional Arms Threat Reduction</i>
CFE	Tratado sobre Forças Armadas Convencionais na Europa (<i>Treaty on Conventional Armed Forces in Europe</i>)
CIA	Agência Central de Inteligência (<i>Central Intelligence Agency</i>)
CIG	<i>Central Intelligence Group</i>
CINCS	Commanders in Chief
CINC-PAC	Commander in Chief - Pacific
COCOM	<i>Coordinating Committee for Multilateral Export Control</i>
CPI	Iniciativa de Contraproliferação / <i>Office of Counterproliferation Initiatives</i>
CPRC	Comitê de Revisão do Programa de Contraproliferação
CRS	Congressional Research Service
CTBT	Tratado de Proibição Completa de Testes
CTR	<i>Office of Cooperative Threat Reduction/Cooperative Threat Reduction program</i>
CWC	Convenção sobre Armas Químicas (<i>Chemical Weapons Convention</i>)
CWMD	Escritório de Combate às Armas de Destruição em Massa (<i>Countering Weapons of Mass Destruction Office</i>)
DCI	Iniciativa de Contra-proliferação de Defesa
DHS	Departamento de Segurança Nacional (<i>Department of Homeland Security</i>)
DIC	Diretor de Inteligência Central

DNI	Diretor de Inteligência Nacional
DOD	Departamento de Defesa dos EUA
DOE	Departamento de Energia dos EUA
DOS	Departamento de Estado dos EUA
DPG	Diretriz de Planejamento da Defesa
EAA	Lei de Administração de Exportação
ECC	<i>Office of Export Control Cooperation</i>
END	Estratégia Nacional de Defesa
EUA	Estados Unidos da América
FAS	Federation of American Scientist
FBI	Escritório Federal de Investigação dos EUA (<i>Federal Bureau of Investigation</i>)
GPM	Modelo de Política Governamental
ICBM	Mísseis Balísticos Intercontinentais
INF	Tratado de Forças Nucleares de Alcance Intermediário (<i>Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty</i>)
ISA	<i>International Studies Association</i>
ISN	Escritório de Segurança Internacional e Não Proliferação (<i>Bureau of International Security and Nonproliferation</i>)
J-5	<i>Joint Staff</i> (Diretório de Planos Estratégicos e Políticas)
JCS	Estado-Maior Conjunto
MAD	Destruição Mútua Assegurada
MAR	Modelo do Ator Racional
MBC	<i>Office of Missile, Biological and Chemical Nonproliferation</i>
MLF	Força Multilateral de armas nucleares na OTAN
MNEPR	<i>Multilateral Nuclear Environmental Program in the Russian Federation Agreement</i>
MNSA	<i>Office of Multilateral Nuclear and Security Affairs</i>
MPB	Modelo Político Burocrático
MPO	Modelo de Processo Organizacional

NBQ	Armas Nucleares, Biológicas e/ou Químicas
NDF	<i>Office of the Nonproliferation and Disarmament Fund</i>
NEC	Conselho Econômico Nacional
NESS	<i>Office of Nuclear Energy, Safety and Security</i>
NIS	Novos Estados Independentes
NMD	Defesa Antimísseis Nacional (<i>National Missile Defense</i>)
NNSA	Administração Nacional de Segurança Nuclear (<i>National Nuclear Security Administration</i>)
NNWS	<i>Non-nuclear-weapon State</i>
NPR	Revisões da Postura Nuclear
NPT	Tratado de não Proliferação Nuclear
NSAs	Negative Security Assurances
NSC	Conselho de Segurança Nacional (<i>National Security Council</i>)
NSPD	Diretiva Presidencial de Segurança Nacional
NSPD-14	Diretiva Presidencial de Segurança Nacional 14
NSPD-17	Diretiva Presidencial de Segurança Nacional 17 (Estratégia Nacional de Combate às Armas de Destruição em Massa - <i>National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction</i>)
NSPD-23	Diretiva Presidencial de Segurança Nacional 23
OSCE	Organização para Segurança e Cooperação na Europa (<i>Organization for Security and Co-operation in Europe</i>)
OSD	Gabinete do Secretário de Defesa
OSS	<i>Office of Strategic Services</i>
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PDD	Diretriz de Decisão Presidencial
PDN	Política de Defesa Nacional
PNI I	Iniciativas Nucleares Presidenciais I
PNI II	Iniciativas Nucleares Presidenciais II
POPs	Procedimentos Operacionais Padrão

Ppa	Perguntas de pesquisa auxiliares
PSI	Iniciativa de Segurança de Proliferação
PTBT	Tratado de Proibição Parcial de Testes
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
QDR	Revisão Quadrienal de Defesa
RECA	Lei de Compensação de Exposição à Radiação (<i>Radiation Exposure Compensation Act</i>)
RI	Relações Internacionais
RA	<i>Office of Regional Affairs</i>
SALT I	Tratado de Redução de Armamentos Estratégicos I
SCO	<i>Office of Strategic Communications and Outreach</i>
SDI	<i>Strategic Defense Initiative</i>
SIOP	Plano Único de Operações Integradas Americano
SLBM	Mísseis Balísticos Lançados pelo Mar
SORT	<i>Strategic Offensive Reductions Treaty</i> (Tratado sobre Reduções de Ofensiva Estratégica)
SRAM II	<i>Short-Range Attack Missile II</i> (míssil de ataque de curto alcance)
START I	Strategic Arms Reduction Treaty (Tratado de Redução de Armas Estratégicas) I
START II	Strategic Arms Reduction Treaty (Tratado de Redução de Armas Estratégicas) II
START III	Strategic Arms Reduction Treaty (Tratado de Redução de Armas Estratégicas) III
STRATCOM	Comandos Estratégicos
TDPE	Tomada de Decisão em Política Externa
TNP	Tratado de Não-Proliferação Nuclear
TR	<i>Office of Threat Reduction</i>
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
WMDT	<i>Office of WMD Terrorism</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	CONSTRUÇÃO DO PROBLEMA	19
1.2	JUSTIFICATIVA	22
1.3	ORGANIZAÇÃO DA TESE	28
2	PENSAMENTO NORTE AMERICANO SOBRE NÃO PROLIFERAÇÃO NO PÓS-BIPOLARIDADE	30
2.1	PENSAMENTO NUCLEAR NO IMEDIATO PÓS-GUERRA FRIA: DO REDIRECIONAMENTO ESTRATÉGICO AO ENGAJAMENTO COOPERATIVO	35
2.2	PENSAMENTO PÓS 11 DE SETEMBRO: UMA “POLICY WINDOW”	51
2.3	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	58
3	ABORDAGENS NOS ESTUDOS SOBRE TOMADA DE DECISÃO EM POLÍTICA EXTERNA	62
3.1	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA SOBRE TOMADA DE DECISÃO EM POLÍTICA EXTERNA.	63
3.1.1	Política Externa, Análise de Política Externa e Tomada de Decisão em Política Externa: definindo campos	68
3.2	MODELOS DE TDPE	74
3.2.1	Modelo do Ator Racional (MAR)	74
3.2.2	O Modelo de Processo Organizacional (MPO)	77
3.2.3	Modelo Político Burocrático (MPB)	79
3.2.4	Modelos alternativos	80
3.3	PROCESSO DE TDPE	82
3.3.1	Tipos de decisão em TDPE	84
3.3.2	Níveis de análise e unidades de decisão em TDPE	85
3.3.3	Fatores que Influenciam a Tomada de Decisão em Política Externa	90
3.4	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	93
4	MUDANÇAS NAS ESTRUTURAS DE TOMADA DE DECISÃO NUCLEAR DO PÓS GUERRA FRIA AO 11 DE SETEMBRO	97
4.1	ÓRGÃOS DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICA EXTERNA NUCLEAR	99
4.1.1	Presidência	99
4.1.2	Departamento de Estado	102
4.1.3	Departamento de Defesa	105
4.1.4	Conselho de Segurança Nacional	108

4.1.5	Departamento de Segurança Nacional	114
4.2	ÓRGÃO DE AUTORIZAÇÃO E DISPUTA: O CONGRESSO	115
4.3	AGÊNCIAS TÉCNICAS	121
4.3.1	Departamento de Energia	121
4.3.2	Comunidade de Inteligência	123
4.4	OPINIÃO PÚBLICA	127
4.5	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	130
5	“NOVOS” DESAFIOS PARA A TOMADA DE DECISÃO EM POLÍTICA EXTERNA NUCLEAR DOS ESTADOS UNIDOS NO PÓS-GUERRA FRIA	134
5.1.	A AMEAÇA DOS ESTADOS PÁRIAS E A CONTRAPROLIFERAÇÃO COMO NORTE DA POLÍTICA EXTERNA NA ÁREA NUCLEAR NO PÓS-GUERRA FRIA	134
5.2.	TDPE PARA O <i>NATIONAL MISSILE DEFENSE</i> NO PÓS-GUERRA FRIA	150
5.2.1	A não aprovação do <i>National Missile Defense</i> durante o governo Bill Clinton	155
5.2.1.1	Fatores determinantes	155
5.2.1.2	Tipo de Decisão e Unidade de Decisão	165
5.2.1.3	Decisão e Ação de Política Externa	165
5.2.2	A aprovação do <i>National Missile Defense</i> durante o governo George W. Bush	166
5.2.2.1	Fatores determinantes	167
5.2.2.2	Tipo de Decisão e Unidade de Decisão	176
5.2.2.3	Decisão e Ação de Política Externa	176
5.3	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS	177
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	181
	REFERÊNCIAS	189
	ANEXO A	217

1 INTRODUÇÃO

Faltam 100 segundos para a meia-noite! 23:58:20 é a hora atual do Doomsday Clock. Esse é o momento em que os ponteiros do Relógio do Juízo Final¹ mais se aproximaram da meia-noite, passando à frente dos anos de 1953² e 2018³. Para os analistas do Boletim dos Cientistas Atômicos, o contínuo fracasso dos líderes mundiais em lidar com o aumento das ameaças nucleares diminuiu o poder dos regimes de não proliferação – como o fim do Tratado de Forças Nucleares de Alcance Intermediário (INF) entre os Estados Unidos (EUA) e a Rússia em 2019 –, aumentou as tensões entre os Estados Unidos e o Irã, além de continuar a negligenciar as mudanças climáticas; aliadas a uma pandemia de proporções nunca antes vista. Isso os tem levado à conclusão de que os problemas atuais são “a situação mais perigosa que a humanidade já enfrentou” (MECKLIN, 2021, p.01, tradução nossa)⁴.

É a partir da percepção, ou do cálculo das ameaças globais que os aspectos estratégicos e táticos da segurança internacional se movem. A Guerra Fria trouxe à tona uma nova forma de equilíbrio de poder, baseada na possibilidade de destruição total devido à emergência de armas nucleares. No entanto, armas de destruição total não alteraram a lógica da guerra, tampouco a natureza da ação diplomático-estratégica, já que o princípio se mantém: não ser vencido (ARON, 2002). O que se altera (e continua se alterando) é a busca pela forma mais adequada de se atingir tal objetivo. Raymond Aron (2002) sugere em 1962 que existem dois caminhos para tal propósito: armar-se ou desarmar-se. Nesse sentido, o limite racional do primeiro levaria à maximização da capacidade bélica de armas de destruição em massa (ADM) daqueles que têm condições tecnológicas para desenvolvê-las. Por outro lado, levaria à busca

¹ O Relógio do Juízo Final transmite de maneira figurativa o quão perto a humanidade está de uma destruição. O cálculo quantitativo da possibilidade de uma catástrofe global inclui a soma do risco posto por armas nucleares, mas também abrangem tecnologias que implicam mudanças climáticas e novos desenvolvimentos que afetam a biossegurança, podendo infligir danos irrevogáveis. Mais informações disponíveis em <<https://thebulletin.org/doomsday-clock/overview/>> acesso mar 2021.

² Em novembro de 1952, os Estados Unidos testam seu primeiro dispositivo termonuclear, nas Ilhas Marshall, como parte da Operação Ivy. A União Soviética fez o mesmo, em agosto de 1953. Embora não fosse tão poderosa quanto a bomba americana testada nove meses antes, tinha uma vantagem importante: era uma arma utilizável, pequena o suficiente para ser lançada de um avião (RHODES, 1996). Esses eventos foram identificados como mantenedores de um "Balanço precário" (RABINOWITCH, 1953).

³ De acordo com os analistas do Boletim dos Cientistas Atômicos, os ponteiros do relógio apontaram dois minutos para a meia-noite devido ao fracasso dos líderes mundiais em lidar com as ameaças de uma guerra nuclear e das mudanças climáticas. Citamos o contínuo abandono da administração Trump nos esforços em liderar o mundo em direção à descarbonização, bem como a retirada dos Estados Unidos do Acordo de Paris, do Plano de Ação Conjunto Global; além dos constantes esforços de modernização nuclear dos Estados Unidos e da Rússia; ameaças de guerra de informação e outros perigos de "tecnologias disruptivas", inteligência artificial e guerra cibernética (MEKLIN, 2018).

⁴ No original: “the most dangerous situation that humanity has ever faced.

pelo total desmantelamento das produções de ADM. No entanto, entre essas duas opções, existem vias que se entrecruzam e a *práxis* política internacional é mais complexa que isso. Ela exige dos Estados uma leitura do contexto internacional e das condicionantes domésticas que influenciam nas decisões políticas de proliferação (ou não) nuclear.

Histórica e sistemicamente, os Estados Unidos são uma das principais fontes reguladoras da proliferação nuclear e que têm implicações diretas nas considerações de avaliações do Relógio do Juízo Final. O projeto americano, chamado “Projeto Manhattan” (1939-1946), além de marcar o início do projeto do Boletim dos Cientistas Atômicos, marcou o início do caráter de ação-reação da proliferação nuclear. Naquele contexto, para os Estados Unidos, a introdução primária de armas nucleares na política internacional foi estimulada pelo medo de que a Alemanha nazista estivesse procurando construir uma bomba atômica⁵.

Contudo, existe uma grande variação na história política dos Estados Unidos a respeito de como os seus governos impediram a proliferação para além de suas fronteiras ou facilitaram a sua ocorrência em alguns casos⁶. Assim, define-se a facilitação da proliferação como o aumento da capacidade de um ou mais Estados de ter controle independente sobre armas nucleares, ou contribuir para as capacidades de armamentos nucleares existentes em um Estado. Define-se impedir a proliferação como os esforços para restringir a disseminação de tecnologias nucleares sensíveis ou para reduzir a capacidade de determinados Estados de obter controle independente sobre armamentos nucleares.

Após os primeiros esforços para restringir a proliferação, nomeadamente os falhos Plano Baruch e a Lei da Energia Atômica⁷, a política estadunidense, em meados da década de 1950, deslocou-se para uma política de não proliferação mais flexível, com esforços para aumentar o controle dos aliados da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) sobre os armamentos nucleares. Exemplo disso, são as revisões do Ato de Energia Atômica para permitir que os Estados Unidos fornecessem ajuda ao programa de armas nucleares da Grã-Bretanha e ao ambíguo programa *Atoms for Peace*, que tinha como atributo difundir tecnologia

⁵ Em 1939, Albert Einstein tinha escrito para informar Roosevelt sobre pesquisas recentes relacionadas às reações em cadeia que utilizavam urânio. Segundo as pesquisas, seria provável a produção de grandes quantidades de energia e que, aproveitando esse poder, a construção de bombas extremamente poderosas era concebível (EINSTEIN, 1939).

⁶ Recomenda-se ver o Anexo A (p.218) para conhecer a política nuclear dos Estados Unidos ao longo da história e sua classificação como facilitadoras, ambíguas ou impeditivas para a proliferação.

⁷ A Lei de Energia Atômica (Atomic Energy Act), de 1946, determinou como os Estados Unidos controlariam e administrariam a tecnologia nuclear que desenvolveram conjuntamente com seus aliados da Segunda Guerra Mundial, o Reino Unido e o Canadá. Mais significativamente, a Lei determinou que o desenvolvimento de armas nucleares e o gerenciamento de energia nuclear estariam sob controle civil, e não militar, e estabeleceu a Comissão de Energia Atômica dos Estados Unidos para esse fim.

nuclear globalmente para “propósitos pacíficos”. Já a política de não proliferação no início dos anos 1960 era contraditória, com esforços significativos para impedir a proliferação, como o Tratado de Proibição Limitada de Testes e a instalação de vínculos de ação permissivos sobre armas nucleares dos Estados Unidos na Europa. Porém, também mantinha a recusa em desistir do plano da Força Multilateral (MLF) de armas nucleares na OTAN e a decisão de oferecer ajuda adicional aos programas de armas nucleares franceses e britânicos.

De 1964 a 1968, a política dos Estados Unidos mudou fortemente em favor da não proliferação, principalmente com o abandono do MLF e a conclusão do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP). Depois de uma virada contra a não proliferação de 1969 a 1972, a partir de 1973, a política dos Estados Unidos voltou suas apostas em favor da não proliferação com o estabelecimento de controles de fornecedores e ampliação de políticas de sanções. Do mesmo modo, antes do final da Guerra Fria, se observa uma maior tentativa em traçar metas de não proliferação horizontal – dos países que não possuem, mas estão desenvolvendo armas nucleares –, em particular com a União Soviética.

Os Estados Unidos buscaram manter capacidades nucleares e convencionais suficientes para convencer qualquer agressor potencial de que os custos da agressão excederiam quaisquer ganhos potenciais que ele pudesse alcançar. No entanto, a União Soviética era a única nação que poderia representar um desafio global para os aliados, para os interesses dos Estados Unidos e ameaçar causar uma destruição maciça destes. Outras nações, como China e aliados soviéticos na Europa Oriental, foram incluídas nos planos de guerra nuclear do país, mas a ameaça soviética dominou o planejamento de defesa dos Estados Unidos. As forças nucleares foram dimensionadas para deter a ameaça soviética e estas foram, então, consideradas suficientes para deter ou responder aos casos menos corriqueiros de ameaças de outras nações.

Contudo, o final da Guerra Fria, inaugurando a Segunda Era Nuclear e, formalmente, colocando fim à ameaça soviética, trouxe mudanças para o pensamento estratégico da política nuclear do país e, conseqüentemente, para o papel dos armamentos nucleares nessa nova realidade. O senso de segurança geral dos anos 1990, devido ao fim dos riscos de uma destruição mútua com a União Soviética, abarcou diferentes ameaças à segurança do país, e conseqüentemente, a percepção de novas ameaças à segurança global. Portanto, o receio de que os armamentos de destruição em massa caíssem em mãos “erradas”, principalmente de que Estados emergentes pudessem utilizá-los contra os Estados Unidos e seus aliados. Sendo assim, o ímpeto em diminuir os perigos e os arsenais nucleares foi uma das grandes marcas de otimismo do período que não durou.

Em 2002, no processo de revisão da postura nuclear internacional dos Estados Unidos, George W. Bush reafirmou que as armas nucleares “desempenham um papel crítico nas capacidades de defesa dos Estados Unidos, de seus aliados e amigos”, principalmente tendo em vista os novos desafios de segurança (WOOLF, 2002, p. 02). Um ponto que se distancia das diretrizes anteriores foi a ênfase no planejamento baseado em capacidades e não em ameaças. Nesse sentido, essa análise destacou seis Estados – China, Líbia, Irã, Iraque, Síria e Coreia do Norte – como preocupações de segurança internacional. Pequim se opôs a ser incluída nessa lista, apesar de ter sido apontado que, por causa da “combinação dos objetivos estratégicos da China em desenvolvimento e a modernização contínua de suas forças nucleares e não-nucleares, a China poderia ser envolvida em uma contingência imediata ou potencial” (NPR, 2002, p.16). Embora a revisão tenha demonstrado uma relação mais cooperativa com a Rússia e um afastamento da estrutura da política de equilíbrio do terror, ela ressaltou que “as forças nucleares e os programas da Rússia, no entanto, permanecem uma preocupação”. Isso porque, a Rússia enfrentava problemas estratégicos em seu entorno e o planejamento dos Estados Unidos deveria levar isso em conta. Mas, “no caso da relação dos Estados Unidos com a Rússia piorar significativamente no futuro, os Estados Unidos poderão precisar revisar seus níveis de força nuclear e postura” (U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 2002, p.17).

Após o discurso em Praga, em 2009, em que Obama destacou os perigos nucleares do século XXI, declarando que, para superar essas graves e crescentes ameaças, os Estados Unidos “buscarão a paz e a segurança de um mundo sem armas nucleares” (OBAMA, 2009), a NPR tinha grande expectativa. Ela manteve os pontos relacionados à Rússia e alterou as diretrizes referentes à China, afirmando que manteria uma “estabilidade estratégica” com ambos, tendo em vista as constantes modernizações nos seus arsenais. No que tange ao compromisso com a não proliferação, a NPR 2010 é bastante enfática nesse sentido. Demonstra forte compromisso com o fortalecimento das salvaguardas da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), com o impedimento do comércio nuclear com controles mais rígidos, e busca reverter as ambições nucleares da Coreia do Norte e do Irã, demonstrando interesse em se envolver multilateralmente e bilateralmente com esses Estados para chegar a soluções negociadas (U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 2010, p. 09).

Nesse âmbito, desde o fundamento do país, todos os funcionários da política externa dos Estados Unidos foram solicitados a servir ao interesse nacional tridimensional: a sobrevivência e a segurança físicas da nação, seu bem-estar econômico e a perpetuação do modo de vida. Essa obrigação, consagrada nas leis e tradições de serviço público da nação, tem sido a principal fonte da constância na política externa dos Estados Unidos de Harry S. Truman

a Barack H. Obama. No entanto, essa obrigação de servir ao interesse nacional, embora pareça inflexível, acaba sendo modelada e remodelada devido a inúmeros fatores. Sua implementação tem variado de acordo com as percepções em mudança das condições internacionais e domésticas e de acordo com diferentes definições de segurança física, bem-estar econômico e liberdade política do país. Além disso, podem ocorrer crises que exigem priorizar um desses pilares e fazer trocas entre eles, mesmo que temporariamente.

No que tange à política externa dos Estados Unidos para a proliferação nuclear, ela compreendeu respostas a mundos muito diferentes: o mundo da Guerra Fria, percebido em Washington como essencialmente bipolar em seus alinhamentos e antagonismos, o mundo pós-Guerra Fria, percebido como multipolar, buscando entender o novo papel das armas nucleares, e o mundo pós-11 de setembro, cujos novos desafios abarcam o ímpeto da não proliferação e da contraproliferação. Embora cada uma dessas configurações básicas tenha sido vista, às vezes de maneira bastante semelhante pelas lentes das administrações sucessivas e pelas frações dentro de cada administração, os contrastes entre a Guerra Fria e o período pós-Guerra Fria são suficientemente profundos para serem considerados diferentes épocas.

O que se observa é que a estratégica se manteve linear – coibir a proliferação de armamentos nucleares – o que se alterou ao passar dos anos foram as táticas usadas para este fim: cooperação, sanções econômicas, ataques preemptivos.

1.1 CONSTRUÇÃO DO PROBLEMA

Desde que foi criado, o Relógio do Juízo Final foi ajustado vinte quatro vezes; a vez em que ele ficou mais longe da meia-noite, contabilizando dezessete minutos, foi em 1991. Nesse ano, os Estados Unidos e a União Soviética (URSS) assinaram o primeiro Tratado de Redução de Armas Estratégicas (START I) em junho, meses depois, a União Soviética se dissolveu, em 26 de dezembro. O risco soviético virtualmente desaparecia aos olhos dos Estados Unidos.

Assim, a década de 1990 se inicia com essa pretensa percepção de segurança exigindo dos tomadores de decisão respostas sobre qual seria o papel e a validade dos armamentos nucleares diante dessa nova realidade. No entanto, o fim da bipolaridade mostrou um ambiente de tomada de decisão muito mais complexo comparativamente à Guerra Fria. A ampliação no número de atores do tabuleiro nuclear e os avanços tecnológicos cada vez mais sofisticados em âmbito militar, aumentando, por consequência, as linhas de atuação dos armamentos nucleares, alteraram os cálculos estratégicos dos Estados Unidos.

Essa reestruturação global abarcou mudanças no pensamento estadunidense sobre a não proliferação. Se, a partir da década de 1960, a norma de não proliferação foi posta em prática pelos Estados Unidos no papel de liderança, com o estabelecimento de tratados e acordos multilaterais, essas iniciativas se mostraram insuficientes à medida que mais países buscavam adentrar ao Clube Nuclear. Com o fim da União Soviética e a avaliação de que os Estados Unidos enfrentavam ameaças aos seus interesses nacionais representadas por Estados párias, desonestos e irresponsáveis (*Rogue States*), o foco mudou da não proliferação para a contraproliferação. Embora não excludentes e sendo faces da mesma moeda, a alteração estava nas ações.

Essa nova abordagem para a não proliferação de armas de destruição em massa começou a ser delineada em 1993, na administração de Bill Clinton, com a percepção de que, de forma geral, a ameaça nuclear por potências regionais e a proliferação de armas de destruição em massa aumentaram após o fim da Guerra Fria. Mísseis de curto alcance e capazes de transportar ogivas nucleares, biológicas ou químicas se tornaram uma das principais ameaças provenientes desses novos atores que desafiavam a segurança internacional. Todas essas discussões foram exacerbadas e chegaram ao centro das atenções como o ponto central da estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos, depois de 2001, sob a administração do presidente George W. Bush.

Ao passo que se construía uma narrativa de contraproliferação, o debate acerca de novas táticas também foi se estabelecendo. Mesmo que a própria Comunidade de Inteligência do país inferisse que tais ameaças se mantinham anos distantes de se concretizarem, as pressões internas em dar continuidade a políticas de defesa, principalmente na área de antimísseis, se fez cotidiana. Assim, cresceu o debate sobre a construção e o estabelecimento do *National Missile Defense* (NMD), como uma face consideravelmente mais “pé no chão” do antigo *Star Wars* e como uma estratégia da doutrina de contraproliferação.

A ideia de um sistema nacional de defesa antimísseis existe desde os anos 1950. Essa prolongada discussão sobre o sistema é proveniente de duas questões: primeiramente é uma indicação da dificuldade envolvida no seu aperfeiçoamento e, segundo, na falta de consenso político interno sobre a necessidade ou não e sobre as consequências de se implantar tal sistema.

Assim, estudaremos como se estabeleceu a tomada de decisão para o NMD, buscando demonstrar o Processo de Tomada de Decisão da política externa nuclear dos Estados Unidos a fim de entender as transformações na política externa nuclear dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria. Portanto, a pergunta de pesquisa que norteará este estudo é: Quais as condicionantes de tomada de decisão em política externa nuclear no âmbito do NMD?

Para auxiliar a condução da pesquisa, desdobrou-se o problema principal em perguntas de pesquisa auxiliares (ppa), quais sejam:

Ppa1: Quais as mudanças e continuidades observadas nos governos pós-Guerra Fria em relação ao pensamento sobre não proliferação?

Ppa 2: Como se dá o processo de tomada de decisão em política externa? O que a literatura aborda sobre o assunto?

Ppa3: Como é o processo de tomada de decisão para política externa nuclear nos Estados Unidos? Quais são os atores envolvidos nesse processo?

Ppa4: Como se estabeleceu a doutrina conceitual de contraproliferação dos Estados Unidos e como ela induziu políticas e práticas como o NMD?

A hipótese inicial deste trabalho é que um conjunto de condicionantes domésticos e internacionais levaram às decisões de adiar e implantar o NMD. Em um âmbito interno, as posições político-ideológicas do Congresso e do presidente foram essenciais para a sincronização dos objetivos de política externa. Em um âmbito externo, as alterações de percepção de ameaça que os anos 1990 trouxeram, bem como os choques externos refletidos no 11 de setembro, foram cruciais para o desenvolvimento de políticas de não proliferação focadas na contraproliferação.

Nesse sentido, buscar sistematizar os elementos que constituem a tomada de decisão em política nuclear dos Estados Unidos nesse assunto que suscita grandes discussões, algumas vezes inconclusivas, por mais de sete décadas, é um grande esforço e que visa contribuir para o debate no campo da proliferação nuclear. Assim, esta tese irá sistematizar o processo decisório para políticas dos Estados Unidos no campo da proliferação nuclear, no período pós-Guerra Fria. Identifica-se, no caso do NMD, substância suficiente para compreender as nuances e mudanças de tal política externa no que se refere à proliferação nuclear.

Este trabalho é uma base para que se possa entender os diferentes níveis de agência para o processo decisório de política de não proliferação nuclear dos Estados Unidos, identificando as responsabilidades e capacidades dos diferentes atores institucionais. O paradigma norteador em todos esses níveis é a segurança nacional estadunidense, ainda que nem todos os atores institucionais sejam próprios de defesa nacional. Nesse sentido, identificamos que o fator motivacional para a tomada de decisão, que transcende o período aqui estudado, são os *Rogue States*. Mais especificamente, a preocupação permanente dos Estados Unidos sobre a condição

de possibilidade de acesso e de desenvolvimento de tecnologia nuclear dos *Rogue States* e sobre atores não estatais organizados considerados ameaça – muitas vezes enquadrados como grupos terroristas. Paralelamente à consolidação dessas novas ameaças, há o adensamento institucional da contraproliferação como doutrina conceitual paradigmática do período referido.

Ao sistematizar esse pensamento e identificar os atores internos responsáveis para o processo de tomada de decisão, o trabalho terá como finalidade facilitar os estudos de próximos pesquisadores da área, bem como servir de ponto de partida para outros pesquisadores, em especial do Brasil, que busquem se aventurar nas questões que concernem à política dos Estados Unidos no campo da proliferação nuclear – inclusive para a autora desta tese.

Importante observar que o trabalho não busca atribuir juízo de valor nem aprofundar a discussão sobre papel dos armamentos nucleares na doutrina estadunidense. Esses aspectos são mencionados a fim de enfatizar os elementos importantes para a análise da política externa nuclear do país. Do mesmo modo, não será feita análise a respeito da função prática dessas políticas. Assim, o escopo do trabalho será o desenvolvimento das políticas no campo da proliferação nuclear. E, portanto, define-se política externa de não proliferação como aquelas destinadas a coibir a proliferação nuclear fora de suas fronteiras.

1.2 JUSTIFICATIVA

Ao contrário do que Roy (1999, xix) escreveu de que não há nada novo ou original para se falar sobre armamentos nucleares, a Segunda Era Nuclear, que está presente entre nós, apresenta seus desdobramentos num contexto muito emblemático. Conforme salienta Sagan (2014), na última década, dois pontos intelectuais ressurgiram no campo dos estudos de segurança nuclear. O primeiro está na ciência política, área em que novas e interessantes pesquisas foram e têm sido publicadas sobre assuntos importantes, como as causas da proliferação de armas nucleares, as ligações entre o crescimento da energia nuclear civil e a disseminação de armas nucleares, a teoria e prática da dissuasão, e as consequências de novos Estados adquirirem arsenais atômicos. Um segundo renascimento está ocorrendo na pesquisa histórica, à medida que novos arquivos são abertos e estudiosos pesquisam assuntos importantes como as crises da Guerra Fria, a evolução de instituições internacionais como o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) e a Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e a história de potências médias e Estados menores que decidiram perseguir

ou decidiram parar de perseguir armas nucleares. Aqui podemos inferir a ação-reação causada pela “perseguição” aos chamados Estados párias e as respostas destes.

Estamos diante da revolução das ciências da informação e da inovação tecnológica, inclusive, e principalmente, militar, e o desenvolvimento de defesas antimísseis é mais uma dessas facetas. Do mesmo modo, a substituição da bipolaridade para uma estrutura multipolarizada permitiu a reorganização da economia da nuclearização, ao passo que novos atores nucleares têm remodelado as dinâmicas de rivalidade nuclear e a ameaça da proliferação continua à espreita. Observa-se também, que uma nova rodada de competição de armas nucleares já está em andamento, impulsionada pela rápida revolução tecnológica, pelo aumento das tensões EUA-Rússia e pela modernização militar da China.

Nos últimos anos, os perigos associados às armas nucleares e as complexidades de lidar com esses perigos aumentaram progressivamente. Os Estados Unidos enfrentaram e enfrentam um conjunto de desafios, que incluem o risco de terrorismo nuclear, reativação de Estados nucleares emergentes como o Irã e a Coreia do Norte, a transferência ilícita de tecnologias nucleares, incluindo descarte de materiais que podem ser reutilizados, a crescente importância das armas nucleares no planejamento de defesa da Rússia e a incerteza no desenvolvimento estratégico da China.

Assim, desde que os armamentos nucleares foram criados, em meados da década de 1940, os Estados Unidos tentaram impedir, ou pelo menos minimizar, a sua difusão e transferência para outros países, especialmente para além dos cinco Estados armados nuclearmente reconhecidos pelo TNP. Ao longo das décadas da Guerra Fria e posteriores a ela, sucessivas administrações americanas tentaram retardar o desenvolvimento de programas de armamento nucleares no exterior – um esforço que continua até hoje. Houve exceções a esse esforço, uma vez que os Estados Unidos, ao longo dos anos, passaram a reconhecer, explícita ou implicitamente, vários novos Estados nuclearmente armados, sendo a Índia o exemplo mais recente.

Isso evidencia que suas políticas de não proliferação não foram e não são completamente homogêneas. Portanto, identificar as nuances por trás das decisões nucleares dos Estados Unidos permite que se observe se há padrões específicos das estratégias desse país, que, como destacado acima, é um dos grandes balizadores do sistema e do próprio regime de não proliferação nuclear.

Além disso, os estudos acerca do posicionamento e das decisões dos Estados em geral, e nesse caso específico dos Estados Unidos, nos auxiliam na compreensão das dinâmicas atuais da proliferação nuclear. Ademais, a busca por identificar as motivações e os fatores

condicionantes dos Estados nessa questão, levanta como pano de fundo, porém não menos importante, os motivos pelos quais o regime de não proliferação não atinge de fato o seu objetivo final: desarmamento total.

Aqui cabe enfatizar que a literatura sobre não proliferação nuclear é vasta, ampla e multidisciplinar. É possível identificar diversos caminhos, opiniões, pontos de vista, teorias, entre outros elementos dentro dessa temática. E, justamente por toda essa diversidade de perspectivas que o assunto suscita, é extremamente difícil pensar em um ponto de partida em como sistematizar o debate. No entanto, quando se trata da política de não proliferação dos Estados Unidos, a grande maioria dos trabalhos busca avaliar o período da Guerra Fria, pois a questão nuclear foi um tema crucial para a disputa bipolar no sistema internacional. Porém, entendemos que o tema sobre desenvolvimento nuclear enquanto uma questão de política internacional permanece no pós-Guerra Fria, marcado por novos paradigmas. Grande parte desses desafios são abordados na literatura com questionamentos normativos que giram em torno sobre qual o papel dos armamentos nucleares dos Estados Unidos, diante dessa nova realidade. Observou-se, então, uma carência na tentativa de ligar casos específicos de *real politik* com dinâmicas de decisão, internas aos Estados. Talvez, o último grande evento que suscitou tais digressões e reflexões foi a Guerra do Iraque, em 2003, que, embora tenha relação – justificativa – com as armas de destruição em massa, não é inerentemente sobre política de não proliferação. Sendo assim, reconhece-se que esta tese abarca diversas frentes que, por si só, podem ser avaliadas em separado. No entanto, a originalidade reside justamente na busca por fazer uma ligação pouco explorada: Análise de Política Externa em conjunto com Estudos Estratégicos.

Quando Allison escreve, em 1971, o livro *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, é a primeira vez que um estudo busca categorizar e sistematizar a tomada de decisão em política externa. Utilizando-se de um caso específico – Crise de mísseis de Cuba – o autor busca desvendar a “caixa preta” ou “bola de bilhar” do Estado explorando as características de grupos domésticos, evidenciando que a correlação entre esses grupos não deve ser negligenciada.

Embora de maneira atualizada e com novas visões, esta tese tem como grande inspiração o trabalho acima citado. Conquanto sem entrar nos meandros técnicos para o processo decisório, um problema típico da ciência política, partimos dos modelos das teorias da APE como um instrumento para um campo epistêmico distinto: o dos estudos estratégicos. Por isso, as especificidades metodológicas e técnicas de APE ainda que importantes, serão menos processadas neste trabalho. Portanto, se enfatiza a importância de análises de política

externa para se chegar a um conhecimento generalizado que possa melhorar nossa compreensão das semelhanças e diferenças entre os eventos de política externa. Isso pode ajudar a orientar os tomadores de decisão de um Estado para que eles não se equivoquem e originem uma guerra, quando desejam preservar a paz, ou pode permitir que eles entendam, por meio de eventos passados, os fatores que influenciam o aumento de resultados benéficos das ações de suas tomadas de decisão.

Além da contribuição de reflexão acima citada, esta tese também se presta a uma organização teórica do pensamento estadunidense em relação à não proliferação nuclear no pós-Guerra Fria, mais especificamente do imediato fim da bipolaridade até 2005, quando do último ano da administração Bush. Esse recorte temporal se dá pelos marcadores final da Guerra Fria e atentados de 11 de setembro, justamente pelo impacto dos eventos, considerados *turning-points* de análise e de redefinição das políticas de não proliferação.

Primeiramente, escolhemos o imediato pós-Guerra Fria por ser um ponto de inflexão geral em termos internacionais, que já desenvolvemos durante as seções anteriores. Mas, cabe enfatizar que a inflexão nas políticas de não proliferação de armas nucleares seja pela inação, em um primeiro momento, ou pela reatividade, em um segundo momento, foi notória – apesar de menos discutida do que assuntos como economia, direitos humanos e meio ambiente, em especial em países periféricos.

Em seguida, temos os atentados de 11 de setembro de 2001. Ainda que não tenha ligação direta com a política nuclear, o evento serviu como um propulsor das discussões pré-existentes sobre novos mecanismos de defesa e sobre novas formas de atuação visando a não proliferação de armamentos nucleares. Além disso, trouxe ao imaginário estadunidense a intensificação do risco de terrorismo nuclear corroborando para a intensificação de uma agenda proativa de defesa. A lógica subsequente era simples no imaginário político oficial estadunidense: diante dessas novas ameaças, cuja racionalidade é imprevisível, é fundamental criar condições para se defender de qualquer ataque ADM iminente. A experiência do 11 de setembro constata uma fragilidade da defesa estadunidense; para corrigi-la, o argumento em favor de um programa de defesa antimísseis renovado ganhou força.

Dentro do espectro de contraproliferação, as discussões sobre uma defesa antimísil foi central a partir de meados da década de 1990. Portanto, o caso do *National Missile Defense* apresenta-se como ideal para a análise a que a tese se propõe, pois se trata de um programa renovado no pós-Guerra Fria e que perpassa mais de um governo, mais especificamente, os governos Bill Clinton e George W. Bush.

O uso do NMD nos ajuda a observar as nuances e variáveis internas e externas que influenciaram as políticas de não proliferação dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria. Não se trata de um estudo de caso, mas sim de como o NMD contribui para uma melhor compreensão desse processo de mudanças e de permanências na política externa nuclear dos Estados, dando destaque para as transformações na agenda dessa política. E, nesse sentido, a constante desse período é a intensificação da doutrina conceitual de contraproliferação e os *Rogue States* enquanto a materialidade/ razão do risco.

No que concerne à justificativa social do presente trabalho, parte-se da premissa de que a produção de conhecimento científico em Relações Internacionais está pautada basicamente pelos modelos epistemológicos provenientes do chamado Norte Global. Ao longo dos últimos séculos, grande parte da produção científica e das análises, incluindo aquelas de países que não pertencem a essa parcela epistemológica, é oriunda de países da Europa Ocidental e dos Estados Unidos. Esses países, analisam, em grande medida, como observadores através do próprio olhar, muitas vezes centrados em suas próprias realidades e narrativas. Sendo assim, aqui reside a importância de se observar e incentivar análises que partam de uma visão do Sul Global, em específico, e, indo ao encontro do trabalho, de uma potência emergente do sistema internacional e ator importante na política internacional, como o Brasil.

Analisar grandes potências e Estados que definem a política internacional a partir da realidade de países que são influenciados por suas ações, possibilita que se tracem paralelos entre o discurso e a atuação, além de identificar de que maneira países com menores capacidades, são e poderão ser afetados no curto, médio e longo prazos. Ademais, permite que se criem multivisões para o mesmo fenômeno, podendo contrastar ideias, teorias e hipóteses, sendo esse um dos principais caminhos para a construção do conhecimento científico de fato.

Não se questiona aqui a importância e o valor da intervenção científica no decurso dos últimos séculos. No entanto, esse monopólio da ciência não pode encobrir e impedir que se reconheçam que há outras formas de pensar o conhecimento, principalmente por meio das lentes daqueles que outrora foram os próprios objetos de estudo.

No que tange especificamente ao Brasil, a questão nuclear é, de longa data, bastante sensível e de grande importância no país. Desde a década de 1940, quando se iniciaram os estudos sobre poder nuclear, o país busca se tornar autossuficiente e produzir tecnologia autóctone. Um dos grandes e mais antigos intentos do Brasil nessa área é o Projeto Nuclear da Marinha, que data de 1979, cujos objetivos visam a construção e operação de plantas nucleoeletricas de tecnologia nacional. A energia gerada por essas plantas tem como utilização tanto

a propulsão de meios navais, como os submarinos de propulsão nuclear, quanto a alimentação de redes elétricas urbanas e rurais.

Desde os primeiros documentos lançados pelo governo na área de defesa nacional, a tecnologia nuclear aparece como uma grande questão estratégica, assim como uma das preocupações na política internacional. Na Política de Defesa Nacional (PDN) de 1996, uma das diretrizes do Brasil é promover a posição brasileira favorável ao desmantelamento global dos arsenais nucleares. A PDN é atualizada em 2005 e segue a mesma linha da anterior. Já a Estratégia Nacional de Defesa (END), lançada em 2008 e revisada em 2012, atribui à área nuclear caráter de setor estratégico nacional e que, portanto, deve ser fortalecido, principalmente por meio da independência e desenvolvimento nacional. Ademais, o documento enfatiza o caráter transcendente do setor nuclear, ou seja, que não fica restrito apenas à área de defesa, mas que transborda para outros campos do saber e da sociedade. O Livro Branco de Defesa Nacional, lançado em 2012, também atribui ao setor nuclear como decisivo para a Defesa Nacional e destaca a continuidade dos diversos projetos da Marinha na área. Mais recentemente, no ano de 2018, o governo brasileiro lançou com o Decreto 9600/18 dezembro de 2018, as Diretrizes sobre a Política Nuclear Brasileira, consolidando e ampliando as diretrizes e objetivos estratégicos nesta área.

Importante salientar que a história do Brasil no âmbito da Não Proliferação Nuclear é bastante marcante. O país se enquadra como um dos mais importantes contestadores da ordem e da distinção impostas pelo Tratado de Não Proliferação Nuclear, ao mesmo tempo que foi um dos principais atores internacionais na busca de um acordo geral e completo de banimento dos armamentos nucleares. Atualmente, o Brasil tem participado ativamente das Conferências de Exame do TNP e de outros foros multilaterais acerca desse tema, demonstrando um firme compromisso com a não proliferação. Além do TNP, também faz parte do Tratado para a Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e no Caribe (Tratado de Tlatelolco) e do Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares. A Constituição Federal determina, além disso, que "toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional" (Artigo 21). O Programa Nuclear Brasileiro se submete, desde dezembro de 1991, às regras da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC).

Portanto, tendo em vista a mútua importância entre o Brasil e o Regime de Não Proliferação Nuclear, a compreensão dos fatores de pensamento que condicionam os Estados, em especial as grandes potências, nomeadamente aqui os Estados Unidos, é de extrema

importância, para fundamentar as diretrizes ligadas às parcerias estratégicas, que o país pode e poderá optar, bem como a antecipação de ações diante de crises internacionais.

Por último, porém não menos importante, cabe mencionar que esta tese faz parte de um *continuum* de estudos realizado pela autora acerca da proliferação nuclear que remonta desde 2011. Portanto, os conhecimentos adquiridos ao longo desses anos e nesta formação doutoral, não se resumem nem se esgotam na presente tese.

1.3 ORGANIZAÇÃO DA TESE

Diante do exposto nas seções prévias e buscando responder aos objetivos propostos nesta pesquisa, este estudo está estruturado por esta introdução seguida de quatro capítulos que se pretendem complementares.

O primeiro capítulo (Capítulo 2) busca apresentar o pensamento estadunidense em relação aos armamentos nucleares após o final da Guerra Fria nos dois momentos distintos, e já identificados: o imediato fim da bipolaridade e o pós-11 de setembro de 2001. Esse capítulo tem por objetivo, então, sistematizar as nuances desses dois momentos, identificando as principais mudanças e continuidades do pensamento geral em política externa nuclear. Como capítulo inicial, ele busca situar essa discussão para que possamos avançar nos capítulos subsequentes.

O segundo capítulo (Capítulo 3) traz um grande apanhado da literatura em Análise de Política Externa (APE). Abarcamos sua evolução, discussão e chegamos ao foco mais micro, que é o objetivo deste trabalho: a tomada de decisão em política externa (TDPE). As categorias apresentadas no capítulo servirão para a construção de um modelo que será retomado e aplicado no capítulo 5 para identificar o processo de TDPE para um caso específico: a implementação do programa *National Missile Defense*.

Entender a estrutura de como se analisa a política externa é importante, pois evidencia quais são os artifícios teóricos que podem facilitar a compreensão do processo decisório, quais os atores devem ser considerados e qual o entendimento das políticas em si. Do mesmo modo, essas digressões demonstram o quão complexa pode ser a TDPE, pois, em grande medida, ela depende de múltiplos fatores que vão além do tradicional doméstico-internacional. Aqui deixamos claro que não utilizaremos metodologias específicas de APE, mas que, sim, faremos uso das ferramentas proporcionadas por ela. Portanto, esse capítulo se pretende como uma revisão bibliográfica que contempla autores clássicos e contemporâneos, sistematizando uma gama de categorias, que poderá servir como fonte de consulta para trabalhos futuros.

O capítulo seguinte (Capítulo 4) identifica os principais atores dentro da estrutura de tomada de decisão para a política externa nuclear dos Estados Unidos. Nesse sentido, de forma descritiva serão apresentadas as funções e formas de atuação desses organismos da estrutura externa do país. Identificar os atores e suas importâncias hierárquicas nesse jogo é um exercício árduo. Assim como toda a estrutura burocrática dos Estados, composta por diversos organogramas, pequenas e grandes secretarias/departamentos/escritórios, a formulação de uma política externa nuclear é multiagência. Isso significa que é preciso juntar pequenas peças para formar esse grande quebra-cabeça e dar sentido a ele.

O capítulo final (Capítulo 5) identifica os desafios para a tomada de decisão em política externa nuclear no pós-Guerra Fria. Primeiramente, fazemos uma discussão sobre Contraproliferação como um paradigma conceitual central no campo de não proliferação nuclear a partir da década de 1990 e, em seguida, identificamos os Estados Párias (*Rogue States*) como preocupação primária em termos de política externa de contraproliferação nuclear. Posteriormente, faremos uma análise sobre a discussão intensa acerca da implementação de um programa de defesa antimísseis como uma expressão dessa nova realidade estratégica de contraproliferação. Para tanto, resgatamos as categorias e modelos do capítulo 3 e examinamos o caso do *National Missile Defense* em dois momentos: o adiamento da decisão de implementar o programa durante o governo Clinton e a aprovação em 2002 no governo George W. Bush.

Por fim, nas considerações finais, resgatamos os pontos discutidos nesta tese e apontamos agendas futuras de pesquisa que este estudo suscitou.

2 PENSAMENTO NORTE AMERICANO SOBRE NÃO PROLIFERAÇÃO NO PÓS-BIPOLARIDADE

We must take the battle to the enemy, disrupt his plans and confront the worst threats before they emerge. In the world we have entered, the only path to safety is the path of action. And this nation will act (BUSH, 2002b).

As teorias sobre como seria o sistema internacional no imediato pós-Guerra Fria eram as mais diversas: a indubitável unipolaridade dos Estados Unidos (KRAUTHAMMER, 1990); Idealistas da democracia liberal com o ressurgimento da tese da Paz democrática (DOYLE, 1983; HUNTLEY, 1996); outros, como Fukuyama (1992), em *O Fim da história*; alguns surgiram com a ideia de uma “Era da segurança coletiva e da cooperação multilateral”, como resultado da Primeira Guerra do Golfo e a cooperação Estados Unidos-Rússia (DOBSON, MARSH, 2007); outros, com olhares suspeitos à possibilidade de pacificidade no sistema internacional, destacavam a probabilidade de novos conflitos internacionais pautados em disputas marcadas pelas diferenças civilizacionais (HUNTINGTON, 1993; 1997). Assim, estava em evidência um importante debate sobre os rumos da estrutura de poder global e da nova ordem internacional.

Consequentemente, o final da Guerra Fria acelerou a tendência de reconceitualizar a segurança e seus impactos nas questões militares dos Estados. De repente, os estudos de segurança foram capazes de considerar definições mais amplamente expressas que se localizavam na periferia das discussões, ou eram totalmente excluídas da consideração pelo imperativo de sobrevivência em um mundo bipolar perigoso e nuclear. Grande exemplo disso é Buzan e seu livro *People, States and Fear*, que data de 1983, ainda sob os auspícios da Guerra Fria, cuja vanguarda estava justamente na importância de incorporar crimes, drogas, saúde, economia, identidade entre outros fatores no estudo das comunidades de segurança.

Igualmente, preocupações acerca do que a “ascensão e queda das Grandes Potências”⁸ significaria para esse novo momento na história, bem como as mudanças de estratégia que os Estados deveriam levar em consideração para continuarem a ser peças-chave no cenário

⁸ Alusão ao livro de Paul Kennedy, *The rise and fall of the Great Powers*, publicado pela primeira vez em 1987, que suscitou diversos debates na época, em especial nos Estados Unidos. A tese central do autor é que, quanto mais os Estados aumentam seu poder, maior a proporção de recursos que dedicam a mantê-lo. Se uma proporção muito grande de recursos nacionais é desviada para fins militares, isso ao longo prazo leva a um enfraquecimento do poder. O poder, então, pode ser mantido apenas por um equilíbrio prudente entre a criação de riqueza e os gastos militares. Porém, de acordo com a história mundial, grandes potências dificilmente conseguiram atingir esse equilíbrio, como por exemplo Espanha, Holanda, França e Grã-Bretanha e, portanto, segundo o autor, era chegada a vez do declínio dos Estados Unidos e da URSS.

internacional, devido ao fato de que a natureza do poder mudou, se tornaram pontos de discussão recorrentes (NYE, 1990)⁹. Buzan e Hansen (2009, p.158) apontam que o fim da Guerra Fria, portanto, levantou grandes questões sobre a natureza básica de uma agenda de Estudos Estratégicos e Estudos para a Paz que há muito havia sido dominada pela rivalidade das superpotências e pelo medo da guerra nuclear (JERVIS, 1991/2; GADDIS, 1992; LEBOW, 1994). Mas será que o tema da questão nuclear nas preocupações de segurança internacional foi deixado de lado? Apesar das dúvidas sobre o futuro do sistema internacional, a preocupação com a disseminação de tecnologia nuclear foi marcada por uma surpreendente continuidade, embora com algumas mudanças significativas de ênfase. Mesmo com a remoção do motivador da rivalidade entre superpotências, as armas nucleares e as tecnologias associadas a elas continuaram a dominar a agenda. A preocupação com a proliferação nuclear ocupou o espaço deixado pela extinta corrida armamentista entre os Estados Unidos e a União Soviética, com todo o resto se ajustando para se adequar a essa nova prioridade (BUZAN; HANSEN, 2009).

No que tange à tecnologia e política nuclear, desde o início da Guerra Fria, o debate sobre armas nucleares alternou-se basicamente entre duas visões essencialmente contraditórias. A primeira é que a disseminação, ou proliferação, de armamentos atômicos é uma consequência infeliz, mas inevitável, da difusão de tecnologias nucleares entre os Estados avançados. Os defensores dessa visão acreditam que as tecnologias nucleares não podem ser enclausuradas entre alguns Estados, dado o livre fluxo de ideias que existe nas comunidades científicas (MARTEL; PENDLEY, 1994, p. 05). Também, se argumenta que a proliferação de armamentos nucleares pode ser uma força de estabilidade nas relações internacionais (ARON, 2002; BUENO de MESQUITA, RIKER, 1982; WALTZ, 1959, 1979, 1981, 1990; SANGAN, WALTZ, 2003; MARTEL, PENDLEY, 1994). A segunda visão é a esperança, historicamente disfarçada de política, de que seja possível impedir a disseminação de armas nucleares para além de alguns Estados. Esse segundo preceito é importante porque constitui o princípio central por trás da política de não proliferação articulada pelos Estados Unidos desde 1945. Essa foi, segundo Martel e Pendley (1994), uma política amplamente eficaz durante a Guerra Fria, mas que se apresenta como menos credível para o futuro.

⁹ No seu livro, *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (1990), Nye não concorda plenamente com a assertiva sobre o declínio do poder hegemônico dos Estados Unidos. Ele argumenta, que outras formas de poder existem para além da tradicional assunção geopolítica, e que se fazem de extrema importância para avaliar a nova estrutura internacional. Portanto, um olhar apenas para a perda de poder tradicional não é suficiente para “condenar” os Estados Unidos ao declínio, segundo o autor, é bem provável que a liderança do país permanecerá por pelo menos mais um século.

O fim da bipolaridade, contudo, trouxe diálogos importantes que permearam e permeiam as relações nucleares internacionais. Questões como a correlação entre democracias e proliferação nuclear, e as possíveis novas atribuições das armas nucleares, começaram a fazer parte das discussões dos meios acadêmicos e de tomada de decisão.

Carl Kaysen, Robert McNamara e George Rathjens tentaram responder, em 1991, a qual era o papel dos armamentos nucleares na nova ordem mundial¹⁰. Os autores deixam claro que não há perspectiva para um mundo livre de armamentos nucleares. Segundo eles, pelo menos os cinco Estados declarados nuclearmente armados (Estados Unidos, Rússia, Reino Unido, França e China) continuariam a manter algum poder nuclear, contando que os outros fariam o mesmo (KAYSEN; MCNAMARA; RATHJENS, 1991, p. 102). Nesse âmbito, os autores enfatizam alguns desafios dessa nova ordem, começando pela problemática das armas nucleares táticas empregadas no solo europeu dentro de territórios de aliados da OTAN, mesmo com o final da bipolaridade. Do mesmo modo, os autores argumentam que, embora as razões para se continuar buscando o desarmamento sejam pragmáticas e bem vindas, os Estados que se recusam a assinar o TNP¹¹, se manterão fora dele devido às obrigações assimétricas.

O consenso generalizado sobre a natureza da ameaça aos Estados Unidos e a seus aliados e a necessidade de armas nucleares para deter e responder a essa ameaça começaram a se dissolver durante a década de 1990, após o fim da União Soviética. Alguns argumentavam que, na ausência da ameaça de guerra nuclear global, os Estados Unidos deveriam declarar que as armas nucleares serviriam apenas como "armas de último recurso" para deter ataques nucleares, ou possivelmente outros ataques catastróficos, contra os Estados Unidos (BUNDY, CROWE, DRELL, 1993).

Por outro lado, argumentava-se que os Estados Unidos precisavam manter um sistema de dissuasão nuclear confiável para "se proteger" contra a possibilidade de um ressurgimento da ameaça russa. Outros ainda argumentavam que os Estados Unidos deveriam criar uma política nuclear e uma postura de força que os permitissem deter e/ou responder à ameaça de ataques nucleares, químicos ou biológicos de um número crescente de adversários em potencial (SMITH, 1997; MEYERS, 1997).

O fim da disputa Bipolar não encerrou a incidência de conflitos internacionais, pelo contrário, houve um nítido aumento no número de guerras civis ou intra-estados, alguns deles com enormes implicações internacionais. Em 1991, houve 52 conflitos armados. Desde então,

¹⁰ Artigo publicado na *Foreign Affairs*, em 1991.

¹¹ Importante observar que o artigo foi escrito antes da extensão do TNP, que ocorreu em 1995, e antes de países como África do Sul, Argentina e Brasil aderirem ao tratado.

a manutenção de disputas internacionais é evidente. Calcula-se que o número de contendas no mundo por ano se mantém na incidência de no mínimo 30 por ano, alguns se encerrando, outros permanecendo e outros se iniciando (DUPUY, RUSTAD, 2018). Tratava-se de um novo contexto internacional cuja conflitualidade ainda era uma constante, ainda que se concentrasse na periferia do sistema internacional.

Dessa forma, o término da Guerra Fria não trouxe o fim das ameaças para os Estados Unidos, mas ao contrário, a difusão delas - uma vez que não era mais plausível apontar uma única fonte de perigo e ameaça. Os arquitetos da política externa de contenção, durante a Guerra Fria, sabiam exatamente de qual lado eles estavam e contra quem eles deveriam jogar. O final da bipolaridade, incluindo a nova cartografia geopolítica, no entanto, não forneceu essa clareza (GADDIS, 1992, p. 208).

Nessa mesma linha, Bracken (2013) argumentava que a Guerra Fria, representada pela Primeira Era Nuclear, foi dominada pela rivalidade entre as duas potências, caracterizada por uma estabilidade estratégica atribuída pela geometria calculável que elas protagonizavam. Assim, para Bracken (2013), a Segunda Era Nuclear¹² - na qual estamos - é caracterizada pela volátil e perigosa tendência do aumento do clube nuclear, principalmente pelo possível ingresso de países instáveis do Terceiro Mundo, tornando o jogo da política nuclear mais imprevisível. Assim, como aponta Davis (2014, p. 02), a emergência de múltiplos centros de poder nuclear significa que Estados individuais podem tomar decisões que terão consequências de longo alcance para regiões e para a estabilidade global.

Diante desse quadro, Krepon (2009) faz distinções importantes sobre os desafios da Primeira e da Segunda Era Nuclear. Ele aponta que a proliferação durante a Primeira Era Nuclear era centrada no Estado, mas que, agora, potenciais compradores e/ou detentores desses armamentos perpassam atores que não estavam nas análises de risco anteriores. Os sucessos de não proliferação durante a Segunda Era Nuclear são mais difíceis de alcançar uma vez que impedir a proliferação horizontal - dos países que não possuem, mas estão desenvolvendo armamento nuclear - apresenta mais obstáculos do que a vertical - dos países que já possuem armamento nuclear. Dito de outra forma, "pequenos excessos são mais fáceis de reverter do

¹² Segundo Gray (1999) a Segunda Era Nuclear, que está em curso até hoje, é historicamente periodizada arbitrariamente pelo fim da Guerra Fria, mais precisamente após 1991. No entanto, e justamente por ser uma construção intelectual, a "Segunda Era Nuclear é sobre o significado das armas nucleares para a segurança nacional e internacional hoje e amanhã" (GRAY, 1999, p. 01), não estando intrinsecamente ligada ao tempo (ano-fim da União Soviética).

que a proliferação provocada por preocupações de segurança regional e zelo religioso" (KREPON, 2009, p. 96)¹³.

Em relação a essas mudanças, Gusterson (2007) apresenta alguns dos contrastes entre a Primeira e a Segunda Era Nuclear, conforme elaborado na tabela 1:

Tabela 1 - Contrastes entre a Primeira e Segunda Era Nuclear

	Primeira Era Nuclear	Segunda Era Nuclear
Locus do Conflito	Dentro do núcleo hegemônico	Núcleo hegemônico - periferia Periferia - periferia
Geopolítica	Bipolaridade Estado-Nação	Globalização Guerra ao Terror
Natureza da disputa	Corrida armamentista qualitativa Corrida armamentista quantitativa	Corridas armamentistas regionais Defesa e detecção
Estratégia	Dissuasão	Dissuasão Preempção Defesa de mísseis
Inimigo	Polo antagônico	Estados párias Atores não-estatais (Terroristas)
Quadro intelectual	Racionalidade Teoria dos Jogos	Pós-racionalidade Neocolonialismo

Fonte: autora com base em Gusterson (2007)

Assim, partindo dessa explanação inicial, analisaremos as discussões acerca da política externa estadunidense para os armamentos nucleares em dois momentos da Segunda Era Nuclear: imediato pós-Guerra Fria e após os atentados de 11 de setembro. Dessarte, será possível contrastar e identificar mudanças no pensamento estadunidense nesses dois períodos

¹³ No original: “*wretched excess is easier to reverse than proliferation prompted by regional security concerns and religious zeal*”.

e analisar como essas alterações influenciaram na formulação das políticas nucleares nos períodos propostos, nos capítulos posteriores.

2.1 PENSAMENTO NUCLEAR NO IMEDIATO PÓS-GUERRA FRIA: DO REDIRECIONAMENTO ESTRATÉGICO AO ENGAJAMENTO COOPERATIVO¹⁴

O papel que as armas nucleares devem desempenhar na política de segurança dos Estados Unidos dividiu analistas e políticos desde que “a bomba” foi usada pela primeira vez, em 1945. Do mesmo modo, os diálogos acerca da proliferação e acesso à tecnologia nuclear foram parte de embates políticos internos e externos. Contudo, essas questões permanecem em debate, tanto para os presidentes dos Estados Unidos, quanto para analistas e formadores de opinião, mesmo com o final da Guerra Fria.

Durante a bipolaridade, a máquina de guerra dos Estados havia sido treinada e equipada para uma missão que compreendia deter a agressão soviética na Europa e bloquear as suas investidas em áreas contestadas do Terceiro Mundo. Segundo Klare (1996), para sustentar essa missão, o Congresso alocou US\$ 11,5 trilhões em dotações militares, entre 1947 e 1989, mais bilhões de dólares em atividades relacionadas à fabricação de armas nucleares, à assistência militar estrangeira, à coleta de inteligência, à preparação da defesa civil e à pesquisa militar relacionada.

Do mesmo modo, a ameaça soviética governou a forma e a orientação das forças militares estadunidenses. Todos os oficiais, suboficiais e soldados foram treinados e equipados para lutar contra as unidades de combate soviéticas, enquanto o estabelecimento de defesa como um todo estava configurado para um conflito de alta intensidade com o Pacto de Varsóvia. De acordo com o próprio ex-secretário de defesa Les Aspin (1993), todos os armamentos do país foram projetados com as capacidades soviéticas em mente.

¹⁴ Tendo em vista que a contenção orientou a política externa americana durante a Guerra Fria, Clinton procurou uma diretriz que pudesse abarcar as prioridades de política externa que ele defendeu durante sua campanha à presidência. Nesse processo surgiu o conceito de “*enlargement*”, cujo foco era ampliar as comunidades livres de democracias de mercado. Pouco tempo depois este conceito foi combinado com o conceito de “*engagement*” (CONTERA, 2017). De acordo com o então Secretário de Estado Warren Christopher, a nova ordem mundial requeria uma postura de maior engajamento dos Estados Unidos devido ao poder militar e econômico, o que denotava, nas palavras dele, uma confiança na defesa de valores universais, em que só a América poderia liderar (CHRISTOPHER, 1997).

O amplo consenso sobre a natureza da ameaça para os Estados Unidos e seus aliados e a necessidade de armas nucleares para dissuadir e responder a essa ameaça começaram a se dissolver durante os anos 1990, após o desaparecimento da União Soviética. Alguns especialistas e decisores políticos começaram a argumentar que, na ausência da ameaça da guerra nuclear global, os Estados Unidos deveriam declarar que as armas nucleares serviriam apenas como "armas de último recurso" para impedir ataques nucleares (BUNDY, CROWE, DRELL 1993). Outros argumentaram que os Estados Unidos precisavam manter um impedimento nuclear credível para proteger a possibilidade de um ressurgimento da ameaça russa (PERRY, 1995). Outros ainda argumentaram que os Estados Unidos deveriam elaborar uma política nuclear e uma postura de força que permitisse impedir e/ou responder à ameaça de ataques nucleares, químicos ou biológicos de um número crescente de adversários em potencial (WOOLF, 2008).

No entanto, antes mesmo da dissolução oficial da URSS, o governo de George Bush Senior assumiu o cargo, em 1989. Nessa época, Gorbachev já havia permitido, em 1987, pela primeira vez, uma redução de armas vastamente desigual no Tratado de Forças Nucleares de Alcance Intermediário (*Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty* - INF), em detrimento da União Soviética, assim como um extenso sistema de inspeções. As tropas começaram a se retirar do Afeganistão - território da última *proxy war* entre soviéticos e estadunidenses, que apoiaram os mujahideens afegãos em luta contra a ocupação da URSS no país - e foram oferecidas concessões na área de controle de armas convencionais¹⁵.

O objetivo de Bush e de seu Conselheiro de Relações Exteriores, James Baker, era de se adaptar rapidamente às novas oportunidades e de estabelecer uma cooperação cada vez mais estreita com a União Soviética e seu sucessor nuclear, a Rússia, no nível político. A diretriz era concluir a mudança na Europa Oriental sem conflito armado e apoiar a transição da União Soviética, depois da Rússia, para uma economia de mercado democrática - que na prática, segundo Muller e Schaper (2004), teve certo êxito mesmo quando a imagem do inimigo ainda existia em círculos conservadores ao longo dos anos noventa.

¹⁵ O Tratado sobre Forças Armadas Convencionais na Europa (*Treaty on Conventional Armed Forces in Europe* - CFE), assinado em Paris, em 19 de novembro de 1990 pelos 22 membros da OTAN e do antigo Pacto de Varsóvia, é um marco no controle de armas que estabeleceu paridade nas principais forças/ armamentos convencionais entre Leste e Oeste. O Tratado CFE original (que tem duração ilimitada) entrou em vigor em 1992. Após o fim do Pacto de Varsóvia e o alargamento da OTAN na década de 1990, os então 30 Estados Partes do CFE assinaram o Acordo de Adaptação na Cúpula da Organização para Segurança e Cooperação na Europa (*Organization for Security and Co-operation in Europe* - OSCE) de Istambul em 19 de Novembro de 1999, para alterar o Tratado CFE, a fim de ter em conta o ambiente geoestratégico europeu em evolução. (OSCE, 1999; U.S. DEPARTMENT OF ENERGY, 2002).

Contudo, na estratégia nuclear tinha-se uma imagem diferente. Aqui, a mudança levou mais tempo para ser concluída. Logo após o fim da Guerra Fria, a percepção era de que novos perigos de proliferação estavam surgindo do complexo nuclear da antiga União Soviética, pois o enorme aparato de produção não podia mais ser mantido com os recursos disponíveis. A proteção física de muitas das instalações era completamente inadequada, os salários dos funcionários não podiam mais ser pagos e, como consequência do desarmamento planejado, grandes quantidades de plutônio e urânio altamente enriquecidos poderiam se tornar prontamente disponíveis, temendo-se, inclusive, o roubo de material (MULLER, SCHAPER, 2004; SIPRI, 1995).

O governo dos Estados Unidos, então, reagiu e, em 1991, lançou o programa *Nunn-Lugar*, cujo objetivo era fornecer ajuda à Rússia, à Ucrânia, à Bielorrússia, ao Cazaquistão e a outros sob a forma de conversão, descontaminação e proteção física aprimorada¹⁶. Do mesmo modo, Bush pretendia pressionar Gorbachev com os contínuos planos relativos à modernização e ampliação de armamentos nucleares e de defesa antimísseis do país. Nesse sentido, no âmbito da Organização do Atlântico Norte (OTAN), o governo Bush, apoiado explicitamente por Margaret Thatcher, perseguiu o envio de novas armas à Europa, como substituição dos mísseis Lance¹⁷ por um sistema mais poderoso e por equipamentos de aviões de combate projetados para ataques nucleares com armas de longo alcance.

No entanto, alguns aliados da OTAN, em especial a Alemanha, se opuseram ao emprego de mais armamentos em solo europeu. Sob esses auspícios, Bush concordou em adiar a decisão de modernização e declarou-se disposto a participar das negociações de controle de armas assim que a redução planejada nas forças convencionais estivesse em andamento.

Dentro desse quadro, em 1990, o Secretário de Defesa Richard Cheney promoveu uma revisão de metas estratégicas, que foi considerada a mais abrangente já realizada pelo Departamento de Defesa (KUNSMAN, LAWSON, 2001). O esforço abrangeu todo o espectro de políticas, de apoio à inteligência, de orientação sobre alvos e de produção de planos de

¹⁶ Antes do desmantelamento total da URSS, os presidentes Bush e Gorbachev concordaram em abrir discussões entre os países sobre como melhorar a segurança física e a segurança das armas nucleares e a cooperação em seu armazenamento, transporte, desmontagem e destruição segura dos artefatos nucleares daqueles territórios. Em novembro de 1991, o Congresso dos Estados Unidos aprovou a Lei Soviética de Redução de Ameaças, conhecida como legislação *Nunn-Lugar*, em homenagem aos membros que a patrocinaram, o senador Sam Nunn e o senador Richard Lugar. O DOD dos Estados Unidos recebeu a autoridade de transferir até US \$400 milhões para facilitar "o transporte, armazenamento, salvaguarda e destruição de armas nucleares e outras na União Soviética" (SIPRI, 1995).

¹⁷ Míssil Lance é um míssil balístico móvel de curto alcance fabricado nos Estados Unidos, capaz de transportar uma ogiva convencional ou nuclear. Foi desenvolvido durante a década de 1960 e utilizado pelo Exército estadunidense entre 1972 e 1992, principalmente na Europa Ocidental. Os mísseis Lance também foram vendidos para vários países membros da OTAN, bem como por Israel.

guerra. Em setembro de 1991, o presidente Bush ordenou uma redução unilateral do número de forças estratégicas do país, de implantações de programas de pesquisa e desenvolvimento¹⁸. Todas essas decisões, de setembro de 1991 a janeiro de 1992, foram conhecidas como PNIs I e II (Iniciativas Nucleares Presidenciais)¹⁹.

Assim, embora se estivesse caminhando para uma redução quantitativa, a política de segurança americana estava definitivamente ligada à estratégia nuclear. Para a OTAN, o papel principal da "resposta flexível"²⁰ envolvia os sistemas nucleares implantados na Europa. Contudo, a flexibilidade havia declinado desde 1991, juntamente com a redução drástica de armas nucleares americanas implantadas na Europa e a redução de tipos de armas nucleares, em vista da crescente superioridade e precisão da força aérea americana. Para as forças estratégicas, a tríade de bombardeiros, mísseis balísticos intercontinentais terrestres e mísseis marítimos e mísseis de cruzeiro estavam designados a cobrir todos os objetivos militares, industriais e políticos relevantes para uma possível guerra. Portanto, seguindo o conselho do Pentágono, Bush manteve-se, a princípio, nos planos de armamento e, embora o Congresso não tenha mudado fundamentalmente a direção da política nuclear nesse estágio, houve apenas a tentativa de reduzir a escala da implantação (MULLER, SCHAPER, 2004).

¹⁸ Especificamente, foi anunciado que: 1) bombardeiros estratégicos e ICBMs do Minuteman II foram retirados dos sistemas de alerta; 2) forças nucleares lançadas do solo e de curto alcance foram reprogramadas para aposentadoria e eliminação; 3) armas nucleares não estratégicas foram removidas do destacamento de rotina em navios e submarinos da Marinha; e 4) programas de desenvolvimento para os mísseis móveis ICBM e SRAM II foram cancelados ou suspensos. Em janeiro de 1992, foram anunciadas iniciativas adicionais com a compra do B-2 foi encerrada, a produção do míssil Peacekeeper foi interrompida e a produção de novas ogivas (W88) para o míssil Trident foi cancelada (KUNSMAN, LAWSON, 2001).

¹⁹ Alguns autores afirmam que foram as mudanças mais notáveis e rápidas de todos os tempos no que concerne à postura sobre política nuclear dos Estados Unidos. O primeiro anúncio do PNI do presidente Bush foi sem precedentes em vários níveis. Primeiro, porque seu escopo e escala instituiu reduções mais profundas em uma gama mais ampla de sistemas de armas nucleares do que jamais havia sido feito antes. Segundo, os PNIs eram basicamente unilaterais, porque não eram para serem negociados, mas sim implementados imediatamente. Terceiro, as decisões anunciadas em 27 de setembro de 1991 foram preparadas com uma rapidez e um sigilo nunca antes vistos na redução de armas. Os PNIs foram desenvolvidos em apenas três semanas e envolveram poucas pessoas (KOCH, 2012).

²⁰ A resposta flexível foi projetada para deter, ou lidar, se necessário, com um amplo espectro de uma possível agressão soviética e do Pacto de Varsóvia, variando de pequenas ações convencionais de sondagem a ataques nucleares totais. Em outras palavras, uma resposta flexível permitiria aos Estados Unidos controlar e dirigir suas forças nucleares em uma crise conforme uma situação militar poderia ditar, como afirmou McNamara em um discurso ultrassecreto em Atenas à OTAN, em 5 de maio de 1962 (U.S DEPARTMENT OF STATE, 1963).

É importante observar que essa estratégia se inaugurou na década de 1960, quando Kennedy substituiu a ideia de retaliação massiva de Roosevelt. O termo é normalmente associado a um conjunto de suposições com implicações importantes para a estratégia da OTAN durante a década de 1960, em geral, substituindo o que era visto como dependência excessiva de armas nucleares por uma maior dependência de forças convencionais. O problema central abordado por essa estratégia, entretanto, era o de dissuadir ataques de natureza intermediária, especialmente a agressão em larga escala não nuclear. Ataques em qualquer uma das extremidades do espectro de agressão podem ser dissuadidos com a ameaça de uma resposta simétrica. No caso de ataques convencionais em grande escala, entretanto, uma resposta simétrica não era uma opção de política viável.

Ilustra-se essa questão da continuidade pela assinatura do Tratado de Redução de Armamentos Estratégicos, o SALT I (*Strategic Arms Reduction Treaty*), em 1991, que seguiu a mesma estrutura dos tratados de controle de armamento da Guerra Fria. Segundo Muller e Schaper (2004) o tratado falhou em explorar as oportunidades de tomar ações mais radicais de desarmamento no final do conflito Leste-Oeste. A intenção original era reduzir os arsenais pela metade, porém foram reduzidos apenas de 20% a 30%. Ademais, a modernização qualitativa não foi limitada, ou seja, não houve proibição no desenvolvimento, teste ou produção de sistemas novos e aprimorados.

Em 1992, o Pentágono implementou um grande ajuste que adaptou o Plano Único de Operações Integradas Americano (SIOP)²¹ às reduções do START I e que permitiu flexibilidade adicional com menor número de ogivas e consolidou os comandos nucleares das forças em um único comando estratégico. Contudo, a estrutura do SIOP e seu principal objetivo de destruir as bases de lançamento da Rússia permaneceram constantes. A persistência da burocracia nuclear militar e civil recusou-se veementemente a aceitar qualquer redução mais ousada nos armamentos de longo alcance. O fato é que em 1990 ainda se acreditava que os Estados Unidos precisavam de mais de 9.500 ogivas contra a União Soviética de Gorbachev, denotando o conservadorismo estratégico por parte do setor militar estadunidense. Além disso, na Diretriz de Planejamento da Defesa de 1992 (*Defense Planning Guidance*)²², o Pentágono

²¹ O *Single Integrated Operational Plan* (SIOP) é o plano estratégico de guerra nuclear dos Estados Unidos que contém detalhes específicos de ordens de alvos, programação e armas necessárias para efetuar um ataque. O primeiro SIOP foi aprovado no final de 1960, como uma tentativa de desenvolver uma abordagem mais sistemática dos vários alvos para possíveis ataques nucleares nos Estados Unidos. Passou por muitas mudanças ao longo das décadas e evoluiu para um documento complexo e extremamente sofisticado (MCKINZIE et al, 2001). O SIOP é o resultado de um longo processo que começa com o presidente, que fornece ao Departamento de Defesa (DOD) um guia conceitual para o uso de armas nucleares. O Departamento de Defesa converte essas informações na Política de Emprego de Armas Nucleares; uma lista de objetivos, metas específicas e restrições operacionais. Os Chefes de Estado-Maior Conjunto reelaboram essa lista no Plano Conjunto de Capacidades Estratégicas. O Comando Estratégico usa o Plano Conjunto de Capacidades Estratégicas para compilar o SIOP. Um novo SIOP é aprovado a cada ano, mesmo que não seja fundamentalmente diferente do plano do ano anterior (RAFFERTY, 2020). No entanto, ainda mantém ecos de suas origens na Guerra Fria.

²² A Diretriz de Planejamento da Defesa (DPG), é um conjunto interno de diretrizes militares que normalmente é preparado a cada poucos anos pelo Departamento de Defesa. Essa orientação política é distribuída aos líderes militares e chefes civis do Departamento de Defesa para fornecer a eles uma estrutura geopolítica para avaliar o nível de força e as necessidades orçamentárias. Ele também fornece orientação político-militar do Secretário de Defesa e incorpora informações da Estratégia Nacional de Defesa e Estratégia Nacional Militar. O DPG é classificado como secreto. No caso do DGP de 1992 para os anos fiscais de 1994–1999 (datada de 18 de fevereiro de 1992), alguns excertos foram vazados e divulgados pelo jornal *New York Times*, em 7 de março de 1992 (TYLER, 1992). O documento também é conhecido como Doutrina Wolfowitz, justamente por a versão inicial ter sido publicada pelo Subsecretário de Defesa dos EUA para Política, Paul Wolfowitz, e seu vice, Scooter Libby. O documento provocou uma controvérsia pública sobre a política externa e de defesa dos Estados Unidos, pois descrevia uma política de unilateralismo e ação militar preventiva para suprimir ameaças em potencial de outras nações e impedir que os regimes não democráticos ascendessem ao *status* de superpotência (NSC, 1992). O documento é amplamente considerado como uma formulação inicial da agenda pós-Guerra Fria dos neoconservadores, estabelecendo uma série de objetivos econômicos e militares destinados a garantir um sistema global unipolar liderado pelo país (MILITARIST MONITOR, 2020).

se esforçou para envolver todos os objetivos que o comando russo cobria, no presente e no futuro, mantendo as diretivas já existentes da Guerra Fria.

De fato, a Diretriz de Planejamento de Defesa era mais uma face do chamado neoconservadorismo que tinha grande apoio no campo militar e estratégico. Assim, mesmo que uma mudança na política externa fosse levada com entusiasmo aos debates, ela não poderia ser implementada totalmente no campo estratégico. No final do governo Bush, mesmo com as significativas mudanças no que tange às forças nucleares, a política externa e a estratégia nuclear estavam caminhando de forma assíncrona.

Grande exemplo disso foi que, apesar das mudanças em curso, na Conferência de Emenda do Tratado de Proibição Parcial de Testes (PTBT), em janeiro de 1991, todos os 95 Estados estavam presentes, exceto os Estados Unidos e a Grã-Bretanha (MAGRAW, 1996)²³. Além disso, o governo tentou interromper todos os esforços diplomáticos ao iniciar as negociações, e, em vez disso, a participação estadunidense nas negociações foi adiada indefinidamente. Um forte *lobby* dos laboratórios de armamentos nucleares e do setor de defesa apoiou a oposição do governo Bush à emenda do PTBT (MULLER, SCHAPER, 2004)²⁴.

No entanto, devido a pressões dos Congresso, os Estados Unidos suspenderam voluntariamente o seu programa de testes em 1992²⁵. As mudanças provenientes disso resultaram em uma alteração de direção do programa de armas nucleares do país. O ciclo de modernização e de produção, no qual as ogivas de design mais recente substituiriam ogivas mais antigas, foi alterado por uma nova estratégia de manter indefinidamente as ogivas existentes sem testes nucleares e sem planos de substituição de armas²⁶.

²³ O objetivo dessa Conferência era justamente ampliar o escopo do tratado para que este se convertesse em um instrumento que banisse todos os testes nucleares, o que vem a ser a proposta do *Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty* (CTBT), adotado pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas em 1996, mas não entrou em vigor, justamente por oito nações se recusarem a ratificá-lo.

²⁴ A questão do *lobby* no setor nuclear e, em específico, para barrar acordos relacionados ao controle de testes em específico datam da Guerra Fria (SMITH, 1987). Para questões específicas sobre o *Comprehensive Ban Test*, Fetter (1988) faz uma análise muito interessante sobre a falácia da capacidade de dissuasão dos testes e como os *lobbys* atuam nessa questão.

²⁵ A Lei Pública 102-377 do ano Fiscal de 1993 (*Fiscal Year 1993 Energy and Water Development Appropriations Act*) interrompeu os testes nucleares dos Estados Unidos e teve vários elementos-chave: a lei incluía uma provisão para 15 testes nucleares adicionais a serem conduzidos até o final de setembro de 1996 com o objetivo principal de modificar armas no estoque já estabelecido para incluir novos recursos modernos de segurança. Porém, com um limite de 15 testes em menos de quatro anos e sem nenhum aviso prévio real do requisito para essa verificação, não havia uma maneira tecnicamente credível (na época) para certificar modificações de projeto que incorporariam os mecanismos de segurança desejados nos sistemas existentes. Portanto, foi tomada a decisão de renunciar aos 15 testes adicionais permitidos pela nova lei e nenhum outro teste foi realizado (ODASD, 2020). A lei estabeleceu ainda que, se, após 30 de setembro de 1996, qualquer outra nação fizesse um teste nuclear, a restrição seria eliminada. Desde outubro de 1996, vários países realizaram testes nucleares. A restrição atual é de política, não de lei (U.S. CONGRESS, 1992).

²⁶ A moratória dos testes nucleares criou uma preocupação imediata para muitos engenheiros de que qualquer tipo de arma que desenvolvesse problema em um componente nuclear talvez devesse ser retirada por completo, porque

De fato, entre meados da década de 1960 até 1992, o programa de armas nucleares dos Estados Unidos foi caracterizado por um ciclo contínuo de programas de modernização que incluíam a construção e a substituição subsequente das armas no estoque nuclear do país por projetos mais novos e modernos. Além das ogivas mais simples para o operador militar, as características modernas incluíam maior rendimento, tamanho menor, melhores características de emprego e recursos mais modernos de segurança, proteção e controle.

Segundo Tom Sauer (2005), a era pós-Guerra Fria trouxe dois temas dominantes na política de armas nucleares dos Estados Unidos. O primeiro tema é a redução, tanto nacional quanto internacional, dos armamentos nucleares. E o segundo, baseia-se na teoria da dissuasão nuclear, que pode ser definida como a ameaça de usar armas nucleares para impedir que o inimigo atinja interesses vitais²⁷. A dissuasão é categorizada como mínima ou máxima e, em termos de estrutura de força, reflete um número pequeno ou grande de armas nucleares, respectivamente. Além disso, a dissuasão mínima mantém uma clara distinção entre armas nucleares e convencionais, enquanto a dissuasão máxima não. Assim, em uma atmosfera que expressa um interesse global em reduções de armas nucleares devido a ameaças de proliferação por Estados "não nucleares", seguiu-se para uma mudança paradigmática de dissuasão mínima²⁸.

Nesse ponto, é importante enfatizar a significativa mudança de pensamento em relação à Guerra Fria. Durante a bipolaridade, os especialistas em estratégia e de infraestrutura nuclear dos Estados Unidos, geralmente rejeitavam a concepção da dissuasão mínima, mantendo a configuração da Destruição Mútua Assegurada (MAD). Porém, ao longo do tempo, a lógica da acumulação perdeu sentido e "o número de armamentos nucleares necessários para deter os formuladores de políticas no "mundo real" tem sido muito menor do que vários milhares ou mesmo centenas de armamentos. De fato, pode se estar muito mais próximo do número mais

os testes nucleares não poderiam mais ser usados para definir o problema específico e confirmar se a modificação corretiva era necessária. Assim, sem testes nucleares, havia a possibilidade de um tipo de armamento ser aposentado por causa da incapacidade de corrigir problemas emergentes, o que poderia eventualmente levar ao desarmamento não intencional e unilateral dos Estados Unidos (ODASD, 2017).

²⁷ Conforme Bernard Brodie descreveu, a eficácia da dissuasão deve ser medida não apenas em termos do poder tangível que um Estado detém, mas também pelos incentivos à agressão que formam a pressão por trás desse poder (BRODIE, 1959, p. 275). Freedman (1983), em seu livro clássico *The Evolution of Nuclear Strategy*, aborda de maneira bastante satisfatória a discussão sobre dissuasão nuclear.

²⁸ Forsyth, Saltzman, e Schaub (2010, p. 03) fazem um estudo muito interessante sobre dissuasão mínima. Eles argumentam que esse conceito está intimamente ligado aos Estados, às Armas Nucleares e à Segurança, levando a três concepções principais: primeiro, a dissuasão mínima pressupõe que todos os Estados se esforcem para sobreviver e todos os estadistas querem um Estado para governar. Segundo, assume que as armas nucleares produzem efeitos políticos, isto é, obrigam os estadistas a se comportarem com cautela diante de um grave perigo. Essa cautela produz contenção, o que reforça a estabilidade internacional. Terceiro, a dissuasão mínima pressupõe que grandes arsenais geram pouco efeito sobre os estadistas. Isso pressupõe que os estadistas não são tão sensíveis ao número real de armas nucleares que um Estado possui, mas sim quem os possui.

simples de todos: um” (NICHOLS, 2014, p. 85, tradução nossa)²⁹.

Consoante Nichols (2014, p. 85), recriar as forças nucleares dos Estados Unidos voltadas para a dissuasão mínima significaria menos armamentos nucleares e menos ativos perigosos para manter e proteger, e menor probabilidade de um acidente durante operações rotineiras³⁰. Os efeitos estratégicos de uma pequena força postulada apenas para retaliação não precisaria estar ligada a alertas, planos de guerra complicados, ou outros riscos. No âmbito internacional, principalmente para o regime de não proliferação nuclear, era uma sinalização nítida de fortalecimento por meio da diminuição - que poderia ser entendida, erroneamente, como um caminho para o desarmamento. Segundo a *National Academy of Sciences* (1991, p. 16), o tamanho e a natureza das forças nucleares que os Estados Unidos possuíam logo ao final da Guerra Fria não se sustentavam nem eram desejáveis dentro da nova configuração internacional. Assim, a questão da dissuasão mínima está intimamente ligada ao avanço tecnológico que há muitos anos vinha sendo desenvolvido.

Segundo Taylor (2010), a retórica estadunidense do pós-Guerra Fria sobre a modernização nuclear foi moldada por quatro desenvolvimentos. Primeiramente, as autoridades criaram uma “nova” doutrina política e de estratégia nuclear que reconheceu o término de um conflito formal exclusivo com a União Soviética e evitou a avaliação tradicional de ameaça de um adversário. Segundo, as autoridades propuseram uma nova tríade estratégica combinando um estoque nuclear menor com armas convencionais avançadas, defesas de mísseis e uma infraestrutura para projetar, testar e fabricar armas. A terceira vem em decorrência da inércia das burocracias militares e tecnocientíficas. Como resultado, os governos do pós-Guerra Fria adiaram uma profunda e duradoura reforma das políticas e práticas nucleares, principalmente pelos embates internos entre proponentes e oponentes do desenvolvimento contínuo de armas nucleares no que diz respeito às atividades complexas e ambíguas conduzidas pelos projetistas. Por fim, as autoridades planejaram reconfigurar e reconstituir o complexo de produção de armas nucleares. Essas propostas incluíam reduzir e fechar permanentemente algumas instalações existentes; expandir, atualizar e redirecionar

²⁹ No original: “*The number of nuclear weapons required to deter policymakers in ‘the real world’ has long been far fewer than several thousand or even several hundred. It may in fact be much closer to the simplest number of all: one*”

³⁰ Sobre o assunto, Michael Krepon (2011), faz uma lista com 17 episódios que poderiam ter se tornado grandes acidentes, afirmando que essa é uma lista que não contempla todos os possíveis episódios. O episódio “*Nukes*” do podcast *Power Corrupts*, feito por Brian Klaas, também traz alguns eventos pouco explorados que poderiam ter se tornado críticos, bem como as pessoas que evitaram esses quase acidentes (NUKES, 2019). Eric Scholsser (2013) explora, em seu livro *Command and Control: Nuclear Weapons, the Damascus Accident, and the Illusion of Safety*, de que maneira os sistemas criados para governar o uso de armas nucleares, assim como todos os sistemas tecnológicos complexos, são inerentemente falhos.

outras; e construir novas instalações que centralizam as operações e prometiam maior segurança, eficiência e economia de custos (TAYLOR, 2010, p. 05-06).

Contudo, Dodge (2017) é bastante crítica enfatizando que esse processo de modernização não aconteceu como esperado no pós-Guerra Fria. A autora afirma que os armamentos nucleares dos Estados Unidos passaram por um processo de deterioração, uma vez que as ogivas nucleares da década de 1980 são baseadas em desenhos dos anos 1970. De acordo com Dodge (2017, p. 66), a abordagem dos Estados Unidos à modernização das armas nucleares mudou após o final da Guerra Fria. Antes se construía ogivas nucleares com cerca de 10 anos de vida operacional. Com o fim da bipolaridade, vida útil desses armamentos era estendida além dos 10 anos originais e gerenciadas por meio do Programa de Administração de Estoques³¹.

Assim, alguns estudiosos argumentavam que, ao contrário da tendência da corrida armamentista da Guerra Fria, estava-se vivendo a corrida desarmamentista, não apenas pela não continuidade de modernização, mas principalmente pelo START e as Iniciativas Nucleares Presidenciais de 1991 (PAULSEN, 1994, p. XV). Igualmente, a África do Sul desmontou seu programa de armas nucleares e assinou o TNP em 1991. Os países pertencentes à antiga URSS, à Bielorrússia, ao Cazaquistão e à Ucrânia assinaram o TNP em meados dos anos 1990, tendo decidido não manter as ogivas nucleares deixadas em seu território após a dissolução soviética³². A Argélia, após ter construído secretamente instalações nucleares militares na década de 1980, se juntou ao TNP em 1995. Como reflexo do otimismo da época, teve-se a criação da Comissão de Camberra sobre a eliminação de armas nucleares pelo governo australiano, em 1995 (HOLLOWAY, 2010). Nesse sentido, as reduções adicionais nas forças nucleares pareciam possíveis, assim como o fortalecimento do regime de não proliferação nuclear com a extensão indefinida do TNP, em 1995, e a negociação do CTBT (Tratado de Proibição Completa de Testes), em 1996³³. Nesse cenário, Argentina e Brasil, após anos de

³¹ O Programa de Administração de Estoques (*Stockpile Stewardship*) se refere ao programa de testes de confiabilidade e manutenção dos armamentos nucleares dos Estados Unidos sem o uso de testes nucleares. O último teste nuclear realizado pelo país foi em 1992.

³² Em 1992 foi assinado o Protocolo de Lisboa, cujo objetivo era retornar para a Rússia os armamentos nucleares da Bielorrússia, do Cazaquistão e da Ucrânia. Como forma de solidificar os compromissos do Protocolo de Lisboa, o Memorando de Budapeste sobre Garantias de Segurança foi assinado em 1994, fornecendo garantias de segurança pelos seus signatários relativas à adesão dos três países ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares. Como resultado, entre 1994 e 1996, Bielorrússia, Cazaquistão e Ucrânia abriram mão de suas armas nucleares (CFR, 1994). Para um resumo cronológico dos fatos: Reif, 2017.

³³ De acordo com Leonard Spector, a década de 1990 foi de grande sucesso para a não proliferação, sendo a extensão do maior Tratado do mundo sobre o assunto o grande ponto positivo (SPECTOR, 1995, p. 69).

resistência, assinaram o TNP e criaram a Agência Brasil-Argentina de Controle e Contabilidade de Materiais Nucleares (ABACC)

Seguindo essa mesma linha e, em face da nova estrutura internacional, o movimento dos que advogavam em favor da eliminação dos testes e dos armamentos nucleares se tornou mais forte³⁴. Na vanguarda desse novo debate nuclear estavam os "Novos Eliminacionistas", ou seja, grupos e indivíduos notáveis que defendiam a abolição de armas nucleares, reativando as discussões sobre o papel dessas armas no ambiente de segurança contemporâneo (JOSEPH; REICHERT, 1998). Segundo Joseph e Reichert (1999, p. 09), as proposições e recomendações dos novos eliminacionistas residiam em quatro pontos principais, quais sejam: i) o uso de armas nucleares contra armas não nucleares é moral e politicamente indefensável. Estados como Iraque, Irã, Coreia do Norte e outros - os chamados párias³⁵- podem ser dissuadidos (mesmo se armados com armas químicas e biológicas) e, se necessário derrotados, pela vasta superioridade tecnológica ocidental em armamento convencional; ii) a destruição das armas nucleares é tão grande que elas não têm utilidade militar contra outro Estado nuclearizado, exceto na capacidade de dissuasão; iii) a implantação indefinida de armas nucleares, especialmente à luz da erosão do controle russo sobre suas forças nucleares, traz um alto risco de acidentes; iv) a posse nuclear por parte de alguns Estados estimula outros a adquirirem-nas, diminuindo a segurança de uma maneira geral, inclusive a credulidade do regime de não proliferação nuclear.

No entanto, o debate sobre o desarmamento nuclear ganhou mais atenção e credibilidade principalmente pela literatura produzida por oficiais militares e civis altamente respeitados. O Representante Les Aspin que, enquanto presidente do Comitê de Serviços Armados da Câmara, escreveu um artigo intitulado *From Deterrence Denuking: Dealing with Proliferation in the 1990s*, em 1992, cujo objetivo era alertar que a lógica da Guerra Fria era

³⁴ A oposição a experimentos nucleares nos Estados Unidos tem uma longa tradição. No início dos anos 1990, o número de organizações não governamentais contra testes nucleares cresceu. Em 1991, uma pesquisa de opinião mostrou que 87% dos americanos queriam proibir os testes, mas acreditavam que poderia ser uma medida realista (FINDLAY, 1991). O fim do conflito Leste-Oeste e as outras iniciativas de desarmamento nuclear, em particular, contribuíram para a deslegitimação dos testes nucleares. Em vista do clima público, o Congresso adotou uma lei, em 1990, que concedia uma compensação aos feridos pelas consequências de testes no solo, a chamada Lei de Compensação de Exposição à Radiação (*Radiation Exposure Compensation Act - RECA*).

³⁵ O termo "Estado Pária" entrou no léxico da política externa dos Estados Unidos com o término da Guerra Fria e após a Guerra do Golfo, de 1991. O Iraque de Saddam Hussein era o arquétipo "pária": um regime que perseguiu armas de destruição em massa e empregava o terrorismo como um instrumento da política do Estado. O governo Clinton designou os "párias", cujo grupo principal era Iraque, Irã, Coreia do Norte e Líbia como uma categoria distinta de Estados no sistema internacional pós-Guerra Fria. Importante observar, como faz Litwak (2016, p. 24-25), que "Estado Pária" era um conceito político americano unilateral, sem fundamento no direito internacional, que era analiticamente aplicado seletivamente contra um conjunto diversificado de Estados hostis aos Estados Unidos. Esse conceito será trabalhado no capítulo 5.

falha para os novos tempos. Segundo o autor, “O fim da Guerra Fria oferece uma oportunidade - e um imperativo - de repensar nossas políticas de armas nucleares desde o início” (ASPIN Jr, 1992, p. 548, tradução nossa)³⁶. Mais tarde, o general que havia supervisionado as forças nucleares dos Estados Unidos no final da Guerra Fria, o general George Lee Butler, surpreendeu ao falar que era um imperativo moral eliminar os armamentos nucleares e declarou que seu objetivo era dobrar todos os esforços, “dentro do meu poder e autoridade, para promover as condições e atitudes que algum dia libertarão a humanidade do flagelo das armas nucleares” (BUTLER, 1997, p. 131, tradução nossa)³⁷.

Com o tempo, o surgimento de uma extensa literatura sobre desarmamento e foco no controle de armamentos pareceu confirmar o "taboo nuclear" ³⁸ - a percepção pública de que as armas nucleares são imorais e que existe uma norma global contra seu uso - e a impressão de que as armas nucleares eram irrelevantes no mundo pós-Guerra Fria (GABEL, 2004, p. 182-183).

Assim, alguns analistas afirmavam que o fim da Guerra Fria levou a uma perda geral de interesse no campo nuclear e a uma despriorização de questões relacionadas, tanto no âmbito do governo quanto no público. Consequentemente, o papel desses armamentos e a demanda pelo seu uso diminuiu consideravelmente (NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES, 1997)³⁹.

Mas, a questão é que nem mesmo com um novo governo, cujo escopo e cujas diretrizes eram diferentes, a política nuclear foi deixada de lado. Bill Clinton, um Democrata, entrou no governo em 1993 e, embora tenha sido eleito com ênfase nas políticas domésticas e econômicas, observou logo de início, em conjunto com seus conselheiros, que o papel de uma liderança internacional demandava preocupações com o externo⁴⁰.

O imaginário a respeito do comunismo, foi aparentemente deixado de lado e preocupações menores, porém difusas, começaram a fazer parte do pensamento estratégico e

³⁶ No original: “*The end of the Cold War offers an opportunity - and an imperative -- to rethink our nuclear weapons policies from the ground up*”.

³⁷ No original: “*to bend every effort, within my power and authority, to promote the conditions and attitudes that might someday free mankind from the scourge of nuclear weapons*”.

³⁸ Sobre o Tabu-nuclear Nina Tannenwald em seu artigo *The Nuclear Taboo: The United States and the Normative Basis Nuclear Non-Use* faz um estudo bastante interessante sobre os imperativos para o não uso dos armamentos nucleares desde 1945.

³⁹ Dentre os principais motivos que o relatório aponta, estão: a improbabilidade de uma guerra total entre Estados Unidos e Rússia; o aumento relativo da importância dos conflitos regionais, cujas resoluções não poderiam ser efetuadas por meio de ameaça nuclear; capacidade das forças convencionais dos Estados Unidos de responder efetivamente à ameaças (NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES, 1997, p. 17-18).

⁴⁰ De acordo com Gergen (2002), Clinton por muito tempo tratou os assuntos de política externa como “*sideshow*” usando menos de 25% de seu tempo no governo em assuntos externos, ao contrário de W.H.Bush, que atribuiu 75% de seu tempo para assuntos de política externa - tempo inclusive maior que a média durante a Guerra Fria, que segundo Gergen, era de 60%.

de defesa do país. De fato, a primeira Revisão da Postura Nuclear (NPR) foi realizada em menos de um ano após a posse de Clinton, em 1994. Essa revisão não foi uma resposta a nenhum tipo de demanda pública ou catalisada por algum evento internacional. De maneira geral, a ameaça de guerra nuclear, ou mais precisamente, de uma guerra nuclear intencional havia retrocedido, e, de acordo com Nichols (2014), nessa época os Estados Unidos estavam inegavelmente mais seguros enquanto país. Contudo, Clinton e seus conselheiros temiam que os cidadãos estadunidenses agora enfrentassem riscos talvez ainda maiores devido à percepção sobre ameaças mais plausíveis como terrorismo, proliferação nuclear ou uso nuclear acidental.

Ao reconhecer os novos desafios, Clinton e seus conselheiros faziam questão de deixá-los claros em seus discursos. A agenda relacionada à democracia pautava todas as questões, desde a imigração, os direitos humanos, a abertura de mercado, até o tema da proliferação de armas de destruição em massa, fazendo claras distinções sobre o que era possivelmente considerado "certo ou errado" na arena internacional.

Enquanto Rússia e China continuavam habitando os cálculos relativos aos arsenais nucleares dos Estados Unidos, os chamados “Estados párias”, que já se encontravam nos debates nos últimos estágios da administração Bush, começaram a fazer parte do centro do pensamento estratégico⁴¹.

Justamente por colocar a democracia como um norte da política externa, os Estados Párias eram percebidos como uma ameaça a esse valor. Embora o totalitarismo seja característica necessária, porém não suficiente para a classificação desse tipo de Estado, o elemento de periculosidade, ou seja, de ameaça aos interesses estadunidenses básicos, de intenção em posse de armamentos de destruição em massa e de apoio ao terrorismo, eram tidos como antagonistas e um completo risco às democracias.

Nesse âmbito, segundo Litwak, a política de não proliferação de Clinton estava focada em dois aspectos inter-relacionados: primeiro, fortalecer o regime internacional de não proliferação, por meio da extensão do TNP, ratificação da Convenção sobre Armas Químicas (*Chemical Weapons Convention - CWC*)⁴², a criação de uma organização que sucedesse a *Coordinating Committee for Multilateral Export Control (COCOM)*, e segundo, resolver, ou

⁴¹ O capítulo 5 abordará especificamente sobre Estados Párias.

⁴² A Convenção sobre Armas Químicas (CWC), oficialmente a Convenção sobre a Proibição de Desenvolvimento, Produção, Armazenamento e Uso de Armas Químicas, é um tratado de controle de armas administrado pela Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ). Aprovada pela Assembleia Geral em 1992, entrou em vigor em 1997, visa a proibição do uso, desenvolvimento, armazenamento e transferência em larga escala de armas químicas e seus precursores, exceto para fins muito limitados como pesquisa, uso médico e farmacêutico.

pelo menos melhorar problemas de proliferação em países e regiões específicas. Essa última questão incluiria os desafios propostos pelos Estados Párias.

Nesse âmbito, como resposta a essas problemáticas, em 1993, foi anunciada a Iniciativa de Contra-proliferação de Defesa (DCI). A DCI - que será mais bem explorada no capítulo 5 - foi lançada pelo Secretário de Defesa Aspin e, embora nenhuma ficha técnica da Casa Branca tenha sido divulgada sobre esta iniciativa política, ela estava intimamente conectada à Diretriz Presidencial PDD-13⁴³. O principal objetivo era esboçar uma nova abordagem do país para o impedimento da proliferação de armas de destruição em massa, integrando a não proliferação como meio militar com os sistemas econômicos diplomáticos como meio administrativo e, internacionalmente, com instrumentos convencionais de controles de exportação.

Para Les Aspin, as ameaças conectadas aos armamentos nucleares, químicos e biológicos do pós-Guerra Fria, representados, então, por esses Estados "irresponsáveis" ou grupos terroristas, necessitava de um impulso para barrar a proliferação. Esse impulso reconheceu que essa era uma nova missão, não a antiga missão da Guerra Fria e, portanto, era necessário adaptar as novas armas dos Estados Unidos para esse fim, reexaminando as estratégias usadas contra o novo tipo de ameaça, por meio de esforços de inteligência concentrados na detecção de armas de destruição em massa (FAS, 1993).

Continuando com aquele ideal, Les Aspin introduziu a tentativa mais ambiciosa de uma mudança fundamental na estratégia nuclear americana, que compreendia o tamanho, a composição e o *status* de alerta das forças nucleares (NOLAN, 1999, p. 243). A NPR, supracitada, encomendada em setembro de 1993, foi liderada pelo chefe de departamento do gabinete do ministro da Defesa, Ashton Carter, um cientista de Harvard e especialista em controle de armas. Assim, tendo em mente o fim da Guerra Fria, Carter queria especialmente desenvolver uma estratégia puramente de segundo ataque, abandonando a ideia de contra-ataque diretamente após o recebimento de um aviso, antes mesmo que as ogivas aéreas pudessem ser detonadas.

A intenção, no entanto, falhou. O estrategista nuclear Frank Miller, e vice-secretário adjunto principal de defesa, trabalhou duro para manter as inovações e novas propostas no mínimo. Ele considerava que a democratização da Rússia ainda era instável para justificar qualquer mudança drástica na doutrina nuclear americana. Pois,

enquanto a Rússia ainda não estivesse claramente estabelecida no campo democrático, as intenções russas ainda não eram suficientemente confiáveis, para prescindir de um arsenal robusto de força contrária, que em caso de guerra seria capaz

⁴³ A PDD-13 ainda consta como um documento classificado.

de eliminar a maior parte do núcleo nuclear russo. arsenal de armas (MULLER, SCHAPER, 2004, p. 22)⁴⁴.

Não apenas Miller, mas uma parte da burocracia do Pentágono ignorou a diretiva original para envolver um “grupo de controle” composto por especialistas externos, para decidir os novos passos do desarmamento nuclear no país e fora de suas fronteiras. A burocracia militar se mostrou contrária às propostas “radicais” dos especialistas fora do aparato decisório convencional, que tinham como objetivo a abolição de mísseis balísticos intercontinentais terrestres e a retirada de todas as armas nucleares da Europa⁴⁵. Segundo Nichols (2014), teria sido um projeto ambicioso, mesmo em melhores circunstâncias, mas estava fadado a ser um empreendimento especialmente difícil nos incertos primeiros anos após a Guerra Fria. Além disso, a proposta "estava sendo realizada por um presidente democrata após doze anos ininterruptos de controle do poder executivo pelos republicanos, o que inevitavelmente criou tensões internas entre a Casa Branca e o estabelecimento de segurança nacional" (NICHOLS, 2014, p. 50)⁴⁶.

De fato, quando a NPR foi publicada, confirmou seu *status quo*, ou seja, as incertezas do processo de reforma da Rússia significavam que a capacidade de responder imediatamente ao ataque nuclear tinha que ser mantida e um amplo espectro de alvos militares cobertos. Isso exigia a continuação do projeto da tríade de bombardeiros, mísseis balísticos intercontinentais e mísseis lançados por submarinos. Ademais, era necessária a manutenção de uma reserva de ogivas, a fim de “reconstituir” um arsenal essencialmente maior através do recarregamento de bombardeiros, se preciso fosse. Em termos de proliferação internacional, o documento rejeitou o desarmamento além dos limites do START II (U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 1994). A NPR final, de 1994, totalizou 37 páginas de gráficos e resumos para divulgação pública, e uma versão mais longa classificada, nenhuma das quais representou qualquer mudança significativa na política.

⁴⁴ No original: “*As long as Russia was still not clearly settled in the democratic camp, Russian intentions were still not sufficiently trustworthy, to do without a robust counterforce arsenal, which in the event of war would be able to eliminate the greater part of the Russian nuclear weapon arsenal.*”

⁴⁵ De acordo com estudo feito pelo *Brookings Institution*, em 1999, os funcionários do Pentágono aparentemente nunca consideraram seriamente o envolvimento externo e de outros departamentos do governo dos Estados Unidos nas discussões acerca da nova política nuclear do país. Do mesmo modo, os analistas de defesa Janne Nolan e James Holmes concordam, lembrando que oficiais militares e oficiais de defesa sênior, além dos burocratas do departamento, impediram o envolvimento de outras agências, nomeando-os políticos amadores e especialistas externos (NOLAN, HOLMES, 2008).

⁴⁶ No original: “*It was also being undertaken by a Democratic president after twelve unbroken years of control of the executive branch by Republicans, which would unavoidably create internal tensions between the White House and the national security establishment.*”

A questão é que houve pouco movimento nas questões nucleares novamente até 1997, quando o presidente Clinton assinou a Diretiva de Decisão Presidencial 60 (PDD-60) sobre planejamento nuclear. A PDD-60 não alterou fundamentalmente a estratégia nuclear da Guerra Fria, embora tenha ordenado aos militares que parassem de planejar uma guerra nuclear prolongada com a Rússia e refinassem os alvos da China (FAS, 1997)⁴⁷. Logo, de acordo com Michael Dodge (2017, p. 65), o otimismo equivocado sobre o futuro ambiente de segurança resultou em reduções nos orçamentos de defesa dos Estados Unidos e de aliados, o que levou às mudanças na política de armas nucleares que seriam impensáveis durante a Guerra Fria.

Cimbala (2005, p. 02), por outro lado, analisa que o otimismo sobre a marginalidade nuclear diante de uma era militar pós-nuclear foi prematuro. Segundo o analista, o que havia de errado com esse prognóstico não era apenas a existência continuada de armas nucleares e o conhecimento de como fabricá-las: isso por si só poderia consigná-las ao *status* de museus militares, juntamente com velhos aviões e navios. O prognóstico da marginalidade nuclear pós-Guerra Fria também estava equivocado porque a revolução nuclear e a revolução da informação não ocorreram sequencialmente e como eventos completamente separados, mas juntas.

Nesse sentido, autores como Martel e Pendley (1994, p. 138-140), afirmam que a capacidade dos Estados Unidos de controlar a proliferação nuclear era - e é - limitada, pois estes acumulam os meios científicos, tecnológicos e econômicos para desenvolver armas nucleares em oposição direta aos esforços para evitá-la⁴⁸. Nesse caso, a experiência do Iraque, até a Guerra do Golfo Pérsico, de 1991, e subsequentes eventos como Índia, Paquistão e Coreia do Norte, demonstram que um Estado pode reunir o complexo tecnológico necessário para o desenvolvimento de armas nucleares. Portanto, se a proliferação nuclear precisa ser interrompida, os Estados Unidos e seus aliados - e, pode-se argumentar, também os russos - teriam que dedicar mais atenção à maneira como os Estados Párias e seus clientes poderiam ser dissuadidos, ou seus arsenais destruídos sem recorrer à força nuclear (NICHOLS, 2014, p. 14).

⁴⁷ O texto da PDD 60 continua classificado. Contudo, é possível acessar um resumo do texto: “*PDD/NSC 60, Nuclear Weapons Employment Policy Guidance*” November 1997, em: <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd60.htm>. Acesso em 10 mar. 2021.

⁴⁸ Os autores trazem uma visão bastante interessante sobre o papel que os Estados Unidos deveriam ter nessa nova Ordem pós-bipolaridade. Para eles, o axioma da política de proliferação estadunidense é que as armas nucleares são inaceitáveis apenas para Estados que não as possuem ou, mais precisamente, para Estados que não são intimamente aliados dos Estados Unidos. Assim, enquanto o pensamento dos Estados Unidos refletir a visão de que os armamentos nucleares devem ser possuídos apenas pelos Estados que já os possuem, enfraquece gravemente a alavancagem daqueles na política de proliferação nuclear. Importante levar em consideração que o país, comprovadamente, tem uma habilidade limitada de influenciar o interesse dos Estados que estão planejando desenvolver armamentos nucleares e, portanto, essa a política discriminatória que cerca o regime de não-proliferação nuclear será cada vez menos efetiva e fácil de suportar (MARTEL, PENDLEY, 1994, p. 140-141)

Portanto, para muitos as armas nucleares permaneceram essenciais para deter ameaças contra os Estados aos quais as garantias de segurança foram estendidas e contra as forças dos Estados Unidos empregadas no exterior. “Assim como no passado, as armas nucleares dos Estados Unidos ajudarão a atenuar as pressões de proliferação em determinadas regiões” (GOODPASTER COMMITTEE, 1997, p. 162-163, tradução nossa)⁴⁹. Portanto, alguns acreditavam que o papel das armas nucleares deveria ser expandido para incluir a dissuasão e resposta contra o uso de armas biológicas e químicas (SCHWARTZ, 1998, p. 04).

Nesse âmbito, a Operação Tempestade do Deserto (*Desert Storm*), de 1991, demonstrou como Washington e Londres dependiam de ameaças nucleares enquanto se preparavam para a guerra. Um exemplo clássico de “domínio de escalada” foram as políticas declaradas dos Estados Unidos de ameaça de ataques nucleares para garantir que armas químicas e biológicas não fossem usadas em desespero contra as suas próprias forças (GERSON, 2007, p.216). Desse modo, o resultado bem-sucedido da Guerra do Golfo proporcionou aos planejadores nucleares dos Estados Unidos uma nova visão do papel desses armamentos para o país⁵⁰.

Do mesmo modo, se acreditava que eliminar o arsenal nuclear tornaria os Estados Unidos efetivamente vulneráveis aos Estados que possuem armas nucleares ilegalmente (WATKINSON, 1999, p 03). Assim, usou-se muito o argumento de que manter o arsenal nuclear forneceria proteção e poder suficiente para os Estados Unidos, usando-o para fins de dissuasão.

Em 1999, quase uma década após o fim da Guerra Fria, um estudo feito pelo *Brookings Institution* observou que o papel atribuído às armas nucleares para os Estados Unidos aumentou (FEIVESON, 1999, p. 35). Arkin e Kristensen (1998), igualmente, evidenciam que os Estados Unidos continuaram a aderir à crença de que as doutrinas que se desenvolveram durante a Guerra Fria, que enfatizavam a possibilidade de grandes ataques iniciais contra forças nucleares e permitiam o primeiro uso de armas nucleares, continuaram válidos para dissuadir ameaças aos interesses dos Estados Unidos⁵¹. Do mesmo modo, o relatório da *National Academy of*

⁴⁹ No original: “As in the past, U.S. nuclear weapons will help to dampen pressures for proliferation in particular regions”.

⁵⁰ Schwartz (1998) argumenta que a visão interna no momento era de que como o Iraque não usou armas químicas ou biológicas durante a guerra, as ameaças nucleares dos Estados Unidos haviam funcionado e que esses armamentos deveriam agora ser usados para impedir ou responder a ataques ou ameaças de armas de destruição em massa. Os que aderem a esse ponto de vista apontam para comentários do vice-primeiro-ministro do Iraque, Tariq Aziz, de que o medo de ataques nucleares foi a razão pela qual o Iraque não usou seu arsenal químico. Inclusive em entrevista para o *Frontline*, Tariq Aziz, deixa aberta essa questão ao ser questionado sobre o porque o Iraque não utilizou armamentos de destruição em massa na Guerra do Golfo. (<https://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/gulf/oral/aziz/1.html>).

⁵¹ Os autores trazem uma informação bastante importante nesse sentido. Segundo eles, desde o fim da União Soviética, os Estados Unidos adquiriram uma capacidade teórica de primeiro ataque, muito em função do número

Sciences (1997, p. 02), inferiu que a estrutura básica dos planos de uso dos armamentos nucleares permaneceu imutável desde a Guerra Fria.

Do mesmo modo, começou a se argumentar que, em vez de uma situação em que poderia se esperar um contínuo progresso de etapas incrementais de controle de armas nucleares, se estava à beira da implantação de mais artefatos, principalmente, focando na defesa nacional contra mísseis, no colapso do Tratado ABM e até em um possível colapso do regime do TNP, incluindo a rejeição do Tratado de Proibição Completa de Testes (CTBT) de 1996 pelo Senado Americano (DEAN, 1999, p. 05).

Embora pudessem surgir novas ameaças nucleares, químicas ou biológicas durante esse período de transição e possíveis reversões, analistas indicavam que os Estados Unidos deveriam evitar compromissos com quaisquer papéis para armas nucleares que não a dissuasão de ameaças nucleares nesse período (GOODPASTER COMMITTEE, 1997, p. 163).

O fato é que o principal objetivo dos Estados Unidos continuou sendo a prevenção de uma guerra nuclear. Prevenir a guerra nuclear significou e significava antes de tudo impedir o ataque. Significava também impedir a ocorrência de situações perigosas que poderiam levar ao uso de armas nucleares contra o próprio país. No passado, essas situações postuladas incluíam ataques especialmente provenientes de países dentro do Pacto de Varsóvia. No entanto, essas perspectivas que começaram a se alterar em meados da década de 1990, ganharam um novo impulso com o episódio de 11 de setembro de 2001.

2.2 PENSAMENTO PÓS 11 DE SETEMBRO: UMA “POLICY WINDOW”

O ataque ao *World Trade Center*, em setembro de 2001, foi um evento emblemático para a história dos Estados Unidos e do mundo. Foi o principal ponto de inflexão na história recente do país, que levou os Estados Unidos a conflitos no Afeganistão e Iraque, aumentando o seu papel no Oriente Médio. Parte disso poderia ter ocorrido sem o 11 de setembro, mas o ataque teve muito a ver com os sucessivos compromissos militares do país em diversas temáticas ao redor do mundo (HAFEMEISTER, 2016, p. 275).

Consequentemente, no pós-11 de setembro, os esforços de não proliferação assumiram maior importância e urgência. Embora a probabilidade de um ataque nuclear terrorista seja estatisticamente baixa em comparação com um ataque convencional, as consequências de tal

de armas, de sua precisão e confiabilidade; e, o mais importante, do número de alvos - e por “alvos” os autores querem dizer principalmente armas de alcance intercontinental (ARKIN, KRISTENSEN, 1998, p. 29).

ataque teriam efeitos catastróficos e estavam sendo colocados nos cálculos de ameaça ao país (PEÑA, 2007, p. 03), conforme figura 1 abaixo.

Figura 1 - Ameaça Nuclear e Radiológica

Sofisticação de Ameaças	Alto		Acidentes com Energia Nuclear	Armas Nucleares Roubadas	Dispositivos Nucleares Improvisados
	Médio		Acidente de Reator de Pesquisa	Incidente Crítico	
	Baixo	Fontes Radioativas Dispersas	Eliminação de Resíduos Radiológicos		
		Baixo	Médio	Alto	
		Potenciais Consequências			

Fonte: Elaborado pela autora com base em Peña (2007, p.03) e Departamento de Segurança Nacional (2007)

Apesar da concepção que se teve na época de que “tudo mudou” com o 11 de setembro, é importante lembrar que a estrutura do sistema internacional não mudou, bem como as próprias relações internacionais. O que de fato o episódio do ataque às Torres Gêmeas acarretou foi em uma redefinição de ameaças para os Estados Unidos. Além dos Estados Párias, que já estavam dentro dos cálculos de ameaça do país, a ameaça por atores não-estatais, que inclusive poderiam ser alimentados por esses Estados Párias, passou a ser uma das grandes preocupações. Assim, o temor em relação a um possível evento ligado ao terrorismo em âmbito nuclear fez frente aos novos desafios da defesa nacional e internacional, ao passo que não se chegou a um consenso sobre como as forças nucleares dos Estados Unidos deveriam atuar nesse novo cenário (GABEL, 2004, p. 191).

A tradicional concepção de não proliferação, que é basicamente a negociação de tratados e acordos, criando um regime que coibisse a proliferação, apresentou-se durante muitos anos como a principal forma de refrear a disseminação de materiais, tecnologia e armamentos. No entanto, os que eram céticos em relação a tais esforços de não proliferação argumentaram que os Estados Unidos deveriam procurar dissuadir os países de adquirir armamentos nucleares, desenvolvendo armamentos - incluindo armas nucleares de precisão ou mini-bombas nucleares de precisão (PEÑA, 2007, p. 08-09). Além disso, se argumentava que os Estados Unidos deveriam estar dispostos a usar a força militar - unilateralmente, se

necessário - para impedir a aquisição de armas nucleares se a diplomacia falhasse. De fato, esse foi o argumento do governo Bush para conduzir uma guerra preventiva contra o Iraque e que fornece algumas lições muito importantes para pensar a não proliferação em um contexto pós-11 de setembro.

Na virada do século, a administração George W. Bush optou por uma visão diametralmente oposta sobre a sua política de armamentos nucleares, portanto, distinta das duas administrações anteriores. Durante a sua campanha para a presidência do país, Bush iniciou um ataque severo à postura nuclear da administração Clinton, enfatizando o papel das armas nucleares como política central da segurança nacional. Portanto, ao invés de continuar com as políticas observadas nas administrações George H. Bush e Clinton, que se alicerçaram na redução da dependência estratégica em relação às armas nucleares, voltou-se para como havia sido durante a Guerra Fria.

Assim, após a tomada de posse como 43º Presidente dos Estados Unidos, Bush demandou do Pentágono uma revisão da postura nuclear do país, formulada a partir da NPR de 1994. E, logo em Dezembro de 2001, foi entregue ao Congresso um estudo classificado, relativo às visões da nova administração sobre as armas nucleares. Esse relatório (mais tarde, intitulado NPR 2002), revelou uma política nuclear dos Estados Unidos que se distanciava das realizações dos seus predecessores e supunha uma nova era de ameaça nuclear.

Nessa conjuntura, foram publicados alguns documentos nacionais estratégicos, enfatizando a importância dos esforços de não proliferação para combater as armas de destruição em massa de uma maneira geral, mas focando em especial em novos proliferadores.

A NPR de 2002 foi um dos mais notáveis e permanece como um documento confidencial, porém partes cruciais do texto foram reveladas em jornais, como o *Los Angeles Times* e o *New York Times*. Nesses extratos publicados, o Pentágono delineou uma lista de contingências e objetivos em que as armas nucleares poderiam ser usadas, em três tipos de situações: contra objetivos capazes de resistir a um ataque não-nuclear; em retaliação a um ataque ADM; ou no caso de desenvolvimentos militares surpreendentes e não esperados, enumerando sete países – a China, a Rússia, o Iraque, a Coreia do Norte, o Irã, a Líbia e a Síria – como potenciais alvos suscetíveis a ataques nucleares retaliatórios ou preemptivos.

Dos temas diretamente relevantes para a dissuasão nuclear, talvez o mais ambicioso tenha sido a ideia de reinventar a tríade nuclear. Assim, a NPR de 2002 estabeleceu acima de tudo uma ruptura com o método de planejamento das forças estratégicas característico da Guerra Fria, promovendo e constituindo uma Nova Tríade composta por forças ofensivas de ataque (convencionais e nucleares), forças nucleares defensivas (ativas e passivas) e uma

infraestrutura atualizada com sistemas nucleares defensivos capazes de adicionar rapidamente novas capacidades estratégicas no combate a eventuais ameaças.

Em relação às ameaças, o relatório da NPR de 2002 sustentava que os Estados Unidos não ajustariam as suas forças como se a Rússia constituísse uma menor versão da ameaça imposta pela ex-URSS, mas que, em vez disso, os Estados Unidos desenvolveriam capacidades capazes de deter qualquer adversário no nível mais baixo de armas nucleares, consistente com a segurança do país e aliados (WESTON, 2009).

No mesmo ano, em dezembro de 2002 foi publicado o documento *National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction*, descrevendo os três pilares principais de uma estratégia para combater a ameaça de armas de destruição em massa, quais sejam: i) Não proliferação, como a capacidade de "impedir que Estados e terroristas adquiram armas de destruição em massa"; ii) Contra-proliferação, como a habilidade de "combater a ameaça e o uso de armas de destruição em massa por Estados e terroristas contra os Estados Unidos, nossas forças militares e amigos e aliados"; iii) Gerenciamento de consequências - como a competência em "responder ao uso de armas de destruição em massa contra nossos cidadãos, nossas forças militares e as de amigos e aliados" (U.S. WHITE HOUSE, 2002a, p. 02-05).

No entanto, a inovação mais importante do governo Bush na não proliferação da área nuclear foi a nova Estratégia Nacional de Segurança proclamada em setembro de 2002, que elevou o que se chamou de "preempção" (na verdade, força preventiva) a um papel central no atendimento às ameaças nucleares de chamados "Estados Párias" e grupos terroristas (U.S. WHITE HOUSE, 2002b, p. 06-07). A política de contraproliferação do governo Clinton forneceu um antecedente mais imediato, mas a Doutrina Bush era muito mais explícita sobre a disposição de usar a força preventiva. As ameaças que se tornaram "as perigosas encruzilhadas do radicalismo e da tecnologia" eram agora o foco central da política de segurança nacional dos Estados Unidos (U.S. WHITE HOUSE, 2002b, p. 06-07). A nova doutrina refletia o grande senso de vulnerabilidade inspirado pelos ataques de 11 de setembro de 2001, e também o sentimento de poder militar desfrutado pelos Estados Unidos desde o colapso da União Soviética.

Para Woolf (2008), a administração Bush mudou a doutrina nuclear dos Estados Unidos, pelo menos retoricamente, afastando-a das preocupações relativas a uma ameaça russa ressurgente. Declarou que os Estados Unidos e a Rússia não se percebiam mais como adversários e afirmou, ao divulgar os resultados da Revisão da Postura Nuclear (NPR), no início de 2002, que os Estados Unidos não mais "planejarão, dimensionarão ou manterão suas forças nucleares como se a Rússia constituísse uma ameaça imediata" (U.S. DEPARTMENT

OF DEFENSE, 2002a). Em vez disso, enfatizou que as “armas nucleares fornecem capacidades confiáveis para deter uma ampla gama de ameaças, incluindo armas de destruição em massa e grande força militar convencional em grande escala” (U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 2002b)⁵².

Nesse âmbito, durante uma entrevista coletiva em 14 de março de 2002, o presidente Bush afirmou que o intuito da nova política de armamentos nucleares, principalmente após o 11 de setembro, era "deixar bem claro para as nações que vocês não ameaçarão os Estados Unidos ou usarão armas de destruição em massa contra nós ou nossos aliados ou amigos" e que, portanto, “o presidente deve ter todas as opções disponíveis para fazer com que essa dissuasão tenha significado” (MILLER, 2002)⁵³.

Os Estados Unidos nunca descartaram o uso de armas nucleares em resposta a ataques de nações com armas químicas ou biológicas - em outras palavras, os Estados Unidos nunca adotaram uma política de “não primeiro uso” para suas armas nucleares -, embora muitos analistas argumentem que tal política serviria melhor aos interesses de segurança nacional do país. No entanto, alguns compreendem a inclusão explícita desses tipos de ataques pelo governo Bush nas diretrizes de planejamento de armas nucleares como mais um indicador de um papel em expansão para as armas nucleares⁵⁴.

Nesse contexto, para alguns especialistas, pareceu vital que o governo dos Estados Unidos mantivesse forças nucleares fortes e adaptáveis como uma proteção contra contingências futuras (GABEL, 2004, p. 192). A postura Nuclear de 2002 destacou essa necessidade, fornecendo uma “infraestrutura responsiva”, um compromisso de revitalizar o suporte nuclear, para que o arsenal pudesse ser rapidamente adaptado às ameaças emergentes (U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 2002, p. 10-11, 17).

Assim, a administração Bush continuou a enfatizar a necessidade de dimensionar e de moldar as forças nucleares do país para deter as ameaças emergentes de um número crescente de adversários em potencial. Especificamente, o governo Bush indicou que os Estados Unidos empregariam uma estratégia de “dissuasão sob medida”, em que as armas e estratégias de

⁵² No original: “*Nuclear weapons provide credible capabilities to deter a wide range of threats, including weapons of mass destruction and large-scale conventional military force*”.

⁵³ No original: “*We want to make it very clear to nations that you will not threaten the United States or use weapons of mass destruction against us or our allies or friends*” e “*the president must have all options available to make that deterrent have meaning*”.

⁵⁴ Além disso, alguns relatórios indicam que, em junho de 2002, o presidente Bush assinou uma nova orientação de planejamento de armas nucleares, a Diretiva Presidencial de Segurança Nacional 14 (NSPD - 14), que declarou explicitamente, o que antes parecia estar um pouco ambíguo, que os Estados Unidos poderiam usar armas nucleares em resposta a ataques químicos ou biológicos contra forças ou aliados do país (KRISTENSEN, 2006, p. 108). Essa NSPD - 14 permanece confidencial.

ataque que orientam as armas nucleares do país seriam “adaptadas” para abordar as capacidades e os objetivos específicos dos adversários emergentes (DRELL, GOODBY, 2007). O NPR de 2002 destacou essa necessidade ao fornecer uma “infraestrutura responsiva”, um compromisso de revitalizar a infraestrutura nuclear para que o arsenal pudesse ser rapidamente adaptado às ameaças emergentes (GABEL, 2004, p. 192).

Justamente por essas visões, temia-se que a NPR de 2002 passasse a imagem de uma maior probabilidade de utilizar armas nucleares em conflitos regionais. Nesse sentido, o emprego de armas nucleares contra Estados não nucleares ou grupos terroristas contrariava, no âmbito do Tratado NPT, as chamadas Garantias de Segurança Negativa (*Negative Security Assurances* - NSAs). Estas foram defendidas pelo presidente Clinton, em 1995, e comprometiam os Estados Unidos a não usar armamentos nucleares contra um NNWS⁵⁵. Nesse aspecto, a nova NPR claramente rompe com essas promessas, colocando em certo perigo a política de não proliferação.

De maneira geral, a nova estratégia resultante da NPR 2002 afasta-se claramente de uma estratégia baseada na ameaça, que dominou o planejamento defensivo estratégico dos Estados Unidos durante quase meio século, para adotar uma abordagem alicerçada nas capacidades nucleares em que se tinha um menor enfoque na qualidade de quem poderia ameaçar os Estados Unidos e da proveniência dessa ameaça, e mais, na natureza dessa e na dimensão da resposta que teria de ser dada para dissuadir e defender o país contra eventuais perigos futuros (RUMSFELD, 2002). No entanto, a invasão ao Iraque e a constituição da lista de países pertencentes ao “*axis of evil*” (eixo do mal) retomaram a estratégia clássica baseada na identificação do agente da ameaça.

No que diz respeito à identificação de ameaças, George W. Bush baseou-se na combinação do radicalismo e da tecnologia do adversário, especificamente, centrada no extremismo político e religioso com capacidade de possuir ADM:

a disseminação de armas químicas, biológicas e nucleares, junto com a tecnologia de mísseis balísticos - quando isso ocorrer, até mesmo Estados fracos e pequenos grupos poderiam atingir um poder catastrófico para atacar grandes nações. Nossos inimigos

⁵⁵ Conforme Clinton (1995, tradução nossa) “Os Estados Unidos reafirmam que agora usarão armas nucleares contra os Estados sem armas nucleares Partes do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares, exceto no caso de uma invasão ou qualquer outro ataque aos Estados Unidos, seus territórios, seus forças armadas ou outras tropas, seus aliados ou em um estado com o qual tenha um compromisso de segurança, realizado ou sustentado por um estado sem armas nucleares em associação ou aliança com um estado com armas nucleares”. No original: “*The United States reaffirms that it will now use nuclear weapons against non-nuclear-weapon States Parties to the Treaty on the Non-proliferation of Nuclear Weapons except in the case of an invasion or any other attack on the United States, its territories, its armed forces or other troops, its allies, or on a state towards which it has a security commitment, carried out or sustained by such a non-nuclear-weapon state in association or alliance with a nuclear-weapon state.*”.

declararam esta mesma intenção e foram pegos procurando essas armas terríveis (BUSH, 2002b⁵⁶).

Ademais, o documento conclui que os Estados Párias se apresentavam como uma grande ameaça à estabilidade da ordem internacional, porque, por um lado, procuram adquirir ADM para si próprios e, por outro, poderiam transferir esse armamento para "terroristas aliados" (RECORD, 2003). Nesse sentido, a política externa dos Estados Unidos procuraria alterar a conduta desses Estados, ou então, se tal não resultasse, apelaria para o uso da força (PREBLE, 2005).

No entanto, a visão que marca meados da década de 2000 é que os Estados Unidos deveriam usar a janela de oportunidade deixada pelo 11 de setembro, para buscar a liderança nos esforços de não proliferação. Como o país é constantemente acusado por fazer pouco pela não proliferação, poderia liderar esse objetivo, discutindo seriamente as condições para obter reduções adicionais de armas nucleares (PERRY, SCOWCROFT, FERGUSON, 2009, p. 50). Shultz, Perry, Kissinger e Nunn (2007; 2008) enfatizaram que Estados Unidos teriam, naquele momento, a oportunidade de levar o mundo ao próximo estágio: "a um consenso sólido para reverter a dependência global de armas nucleares como uma contribuição vital para impedir sua proliferação em mãos potencialmente perigosas e acabar com elas como uma ameaça ao mundo" (SHULTZ et al, 2007, tradução nossa)⁵⁷.

Os autores também enfatizaram que a dissuasão, outrora tão bem alinhada com os objetivos e com a grande estratégia do país, não mais correspondia como resposta para os novos desafios apresentados e que basear sua política externa e de defesa em tais armamentos não evitaria uma futura proliferação (SHULTZ et al, 2010; 2011).

Para Blechamn e Rumbaugh (2015, p. 10), os Estados Unidos realizaram toda uma gama de ações coercitivas com frequência desde o final da Guerra Fria e as armas nucleares ou ameaças de uso nuclear não estiveram envolvidas em nenhuma dessas ações. De fato, segundo os autores, nesses tipos de situações, as ameaças coercitivas apoiadas por armas nucleares provavelmente seriam vistas como menos credíveis que as ameaças convencionais.

Contudo, cabe enfatizar que as forças nucleares dos Estados Unidos não são destinadas apenas para proteger a nação de todos os tipos de ataques de todos os possíveis adversários. Elas são projetadas para impedir ataques convencionais em larga escala e nucleares que

⁵⁶ No original: *The spread of chemical and biological and nuclear weapons, along with ballistic missile technology – when that occurs, even weak states and small groups could attain a catastrophic power to strike great nations. Our enemies have declared this very intention, and have been caught seeking these terrible weapons.*

⁵⁷ No original: *“nuclear weapons globally as a vital contribution to preventing their proliferation into potentially dangerous hands, and ultimately ending them as a threat to the world”.*

ameaçam a soberania do país e aliados. Nesse sentido, o *Atomic Heritage Foundation* (2018, p. 05), afirma que as forças nucleares dos Estados Unidos desempenham um papel importante no regime global de não proliferação, fornecendo garantias de segurança à OTAN, Japão e Coreia do Sul, levando esses aliados a manterem o número de armamentos mais baixo ou a renunciarem ao seu desenvolvimento e implantação completamente⁵⁸.

Obviamente, essa afirmação encontra diversos problemas e acaba servindo como uma justificativa para a manutenção dos arsenais estadunidenses em níveis elevados e para moldar sua política externa nuclear de forma mais agressiva.

2.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

O fim da Guerra Fria trouxe consigo questões e demandas para ajustar a estratégia nuclear dos Estados Unidos. Na verdade, a postura nuclear dos Estados Unidos mudou durante esse período, em certa medida, embora possamos argumentar que a estratégia que vem junto com ela não mudou. Isso porque, a política nuclear dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria, permanecia na busca por manter e fortalecer o regime formal de não proliferação por meio de respostas em caso de proliferação adicional.

O imediato fim da Guerra Fria trouxe consigo duas tendências contraditórias. Primeiramente, um otimismo exacerbado, com o governo George H. Bush, de que se estava vivendo um momento de desarmamento e que o fortalecimento do Regime de Não Proliferação Nuclear e os passos para o *Global Zero*, estavam caminhando mais rápido que o esperado. Segundo: embora esperado de um governo Democrata um maior apoio às tendências de desarmamento, o contrário foi observado. Clinton apresentou-se muito mais enfático no que tange à manutenção dos arsenais e lançou iniciativas mais invasivas como a Iniciativa de Contraproliferação de Defesa (DCI).

Assim, são duas as questões a serem observadas: ao mesmo tempo em que houve uma mudança na postura em relação à modernização das armas nucleares, em que se teve menos ênfase para atualizar os sistemas de armamentos, houve um aumento considerável no papel atribuído às armas nucleares.

⁵⁸ O relatório do *Atomic Heritage Foundation* (2018) enfatiza o importante papel das forças nucleares como garantia dos Estados Unidos para aliados e parceiros. Se a credibilidade das forças nucleares americanas continuar a degradar, países como a Coreia do Sul poderiam buscar uma opção nuclear independente, o que levantaria várias questões complicadas, incluindo possível instabilidade adicional em toda a região.

Durante seus quatro anos no cargo, o presidente Bush administrou uma agenda enorme e complexa de difíceis questões de política externa. Ele encontrou um árduo caminho para explicar o ambiente internacional alterado para o público americano e fez pouco para transformar as comunidades militares e de inteligência do país para lidar com o mundo transformado. Nesse sentido, o governo Bush, destacou, de forma considerada por alguns exacerbada, a preocupação com a política externa do país - fato que pode ter lhe custado a reeleição em 1992.

O fantasma do inimigo comunista ainda não estava longe dos pensamentos e das estratégias dos tomadores de decisão do país. Embora o governo estivesse embarcando em diretrizes de aprofundamento do desarmamento internacional com a aproximação da cooperação nuclear com a Rússia, com a assinatura do SALT I e com iniciativas unilaterais como os PNIs, Bush preservou a perspectiva de resposta flexível, em especial para manter e acomodar as expectativas de aliados da OTAN.

Já no governo Clinton, dois elementos novos foram adicionados nas análises de proliferação nuclear: a DCI e a NPR. Ambas formam parte de um concerto em que se procurou abrigar os novos desafios que os governos iriam enfrentar com o suposto fim da ameaça soviética.

A NPR não foi uma iniciativa simples de agradar os estrategistas mais conservadores do governo, principalmente porque ela não trouxe - embora tenha buscado - grandes alterações na visão sobre armamentos nucleares. A burocracia militar do aparato de defesa do governo não estava certa quanto ao sucesso do processo de democratização russo e, portanto, ainda muito reticente sobre a redução do papel e arsenal nuclear. Isso não significa dizer que a NPR foi um fracasso total, ela pode ser considerada apenas um primeiro recorte de uma visão geral do arsenal nuclear na ausência de uma ameaça soviética, e que qualquer outra expectativa mais ambiciosa, realmente parecia irreal.

Assim, a burocracia, em especial a militar, do governo Clinton, mostrou-se como um grande obstáculo na tentativa de ampliar o processo de desarmamento. Por outro lado, a exploração da questão "democracia" como grande valor da política externa dos Estados Unidos, foi colocada dentro das discussões sobre ADM, focando em específico nos chamados Estados Páreas.

Os ataques terroristas de setembro de 2001 levaram a uma grande mudança na política externa dos Estados Unidos. A prioridade esmagadora agora era “a guerra contra o terrorismo” e outras questões foram de certa forma rebaixadas. A invasão do Iraque, que supostamente seria o prenúncio de uma nova era de democracia em todo o Oriente Médio, foi extremamente

controversa. A política externa e de segurança de Bush foi uma questão central nas eleições presidenciais de 2004 e os armamentos nucleares, embora ainda considerados artefatos de último recurso, ganharam relevância ao se enfatizar que qualquer ataque que ameaçasse os interesses vitais dos Estados Unidos e aliados teria alguma retaliação. Assim, a NPR de 2002 tentou resolver esse desafio ao estabelecer iniciativas para explorar o desenvolvimento potencial de uma nova geração de armas nucleares, a fim de dar ao presidente mais flexibilidade para responder a diversas contingências, previsíveis ou não.

A NPR de 2002, a administração Bush não alterou a política de *first use* de armas nucleares dos Estados Unidos. Todavia, com a ênfase imposta nas ameaças emergentes, a administração pareceu deslocar a sua estratégia para uma abordagem mais explícita, reconhecendo que o país poderia usar armas nucleares em resposta a ataques perpetrados por Estados com armas químicas, biológicas e convencionais.

No contexto da resposta à ameaça, os Estados Unidos nunca excluíram a possibilidade do *first use*. Embora tivessem comprometido que não atacariam um NNWS com armas nucleares, na maior parte das vezes, os governos norte-americanos mantiveram uma política de ambiguidade

De fato, a estratégia da política externa no âmbito nuclear no pós Guerra Fria foi a ambiguidade. Nenhum dos documentos elaborados e nenhuma das diretrizes presidenciais divulgaram com a clareza que se esperava qual seria o novo papel das armas nucleares para os Estados Unidos e seus usos na sua política externa. Essa postura mostrava-se muito útil principalmente porque isentava os tomadores de decisão de discutir o número crescente de possibilidades que não se encaixavam perfeitamente nos cenários anteriores à Guerra Fria.

Se olharmos para a história americana, não é surpreendente que os Estados Unidos tenham lutado para encontrar um conjunto de princípios orientadores para sua política externa após o fim da Guerra Fria. As diferenças e os debates que podem ser observados ao longo dos séculos XIX e XX no que diz respeito ao idealismo *vs* realismo, unilateralismo *vs* multilateralismo, ainda estão em exibição hoje e é improvável que sejam resolvidos, mesmo após os ataques de setembro de 2001. Essas diferenças se mostram ainda mais importantes do que diferenças substanciais e que ressaltariam aos olhos, como as diferenças partidárias (Republicanos *vs* Democratas).

Observa-se que os três presidentes no pós-Guerra Fria tiveram dificuldades em articular uma nova estratégia nuclear para o país. Porém, todos pareciam estar prontos para intervir no exterior e ter uma política nuclear minimamente articulada para proteger os interesses americanos, mesmo que isso significasse manter as estratégias do conflito bipolar.

Nesse âmbito, George H. W. Bush garantiu o apoio público à Guerra do Golfo ao vinculá-la aos interesses petrolíferos americanos. Clinton também estava pronto para usar a força militar, embora com aparente relutância, por uma série de motivos, incluindo fins humanitários. Clinton e George W. Bush diferiram em sua abordagem em relação às instituições multilaterais, mas as diferenças diminuíram um pouco na esteira dos ataques terroristas e da necessidade de garantir apoio internacional para combater a ameaça terrorista. George W. Bush, entretanto, aceitou a tese mais conservadora de que o poder militar americano poderia resolver a maioria dos problemas de política externa e isso se refletiu em seus discursos, como aquele de *West Point*, enfatizando o papel das armas nucleares para impedir mais armas nucleares.

Este capítulo serviu para localizar a discussão sobre política nuclear nos Estados Unidos usando dois momentos importantes: imediato pós-Guerra Fria e pós-11 de Setembro e perpassando governos democratas e republicanos. Com isso, já temos uma ideia geral do pensamento estadunidense sobre não proliferação a partir dos anos 1990. No entanto, como fazer uma análise acurada das mudanças e nuances da política externa nuclear dos Estados Unidos? Entendemos que recorrer ao ferramental metodológico da APE pode auxiliar na identificação dos principais fatores determinantes para as diretrizes e políticas dos Estados Unidos sobre proliferação nuclear. Para isso é necessário revisar a literatura sobre APE e seus modelos de análise. Então conseguiremos identificar, por exemplo, qual nível e unidade de análise são mais característicos para esse tipo de política, assim como quais os fatores que mais influenciam na tomada de decisão. Isso irá auxiliar no propósito de sistematizar o processo decisório para políticas dos Estados Unidos no campo da proliferação nuclear, no período pós-Guerra Fria.

3 ABORDAGENS NOS ESTUDOS SOBRE TOMADA DE DECISÃO EM POLÍTICA EXTERNA

Even if we knew every rule, however, we might not be able to know why a particular move is made in the game, merely because it is too complicated and our minds are limited. If you play chess you must know that it is easy to learn all the rules, and yet it is often very hard to select the best move or to understand why a player moves as he does. So it is in nature, only much more so; but we may at least be able to find all the rules. FEYNMAN, 2011⁵⁹.

Nas últimas décadas, tem-se observado um debate cujo ponto central das críticas é a noção tradicional de o Estado ser a unidade fundamental da sociedade internacional. Essa perspectiva estadocêntrica tem sido rebatida fortemente sob argumentos de que ela estaria ultrapassada por não dar conta dos novos desafios e atores presentes na arena internacional. No entanto, essas críticas não desconsideram o papel importante desempenhado pelo Estado nas análises. Pelo contrário, busca-se abrir a “caixa preta” que é o Estado, estudando o que é o Estado, em que consiste e como atua no sistema internacional, levando em consideração as dinâmicas internas.

Diante dessas circunstâncias, o estudo da Política Externa se faz cada vez mais presente na busca por decifrar a atuação dos Estados e dos principais atores envolvidos na conjuntura internacional. Assim, a Política Externa consiste em uma variedade de atividades e no aumento da internacionalização da vida diária, especialmente em países desenvolvidos e comercialmente ativos. Nesse contexto, trouxe consigo algumas dúvidas sobre como definir o que é política externa e o que deveria ser estudado a partir dela. Nesse sentido, este capítulo tem por objetivo trazer as principais características e bases sobre a Tomada de Decisão em Política Externa (TDPE) que serão discutidas ao longo da tese, incluindo definições conceituais. Embora não sejam completamente consolidadas, é importante mostrar o caminho das discussões em torno delas.

Carl von Clausewitz escreveu que

O primeiro propósito de qualquer teoria é esclarecer conceitos e ideias que se tornaram confusos e emaranhados. Somente quando os termos e conceitos forem definidos, pode-se esperar que algum progresso no exame da questão seja claro e

⁵⁹ Acredito que essa epígrafe resume muito bem a ideia por trás de se estudar tomada de decisão em política externa: é possível identificar elementos de causalidade, origem dos problemas, processo pelo qual serão tomadas as decisões. No entanto, fatores subjetivos ainda terão espaço e jogarão no tabuleiro, tornando a política externa um jogo imprevisível.

simples, e esperar que o leitor compartilhe suas opiniões (CLAUSEWITZ, 1979, p. 132, Tradução nossa)⁶⁰.

Portanto, neste capítulo apresenta-se uma revisão da literatura sobre a Análise de Política Externa (APE), cujo pretexto é apresentar a Tomada de Decisão em Política Externa, abordando a evolução da discussão, de modelos e de conceitos. Este capítulo fornecerá a base da construção de um modelo que utilizará os conceitos aqui trabalhados. Esse modelo será replicado no capítulo 5 desta tese para interpretar a TDPE para o programa *National Missile Defense* em dois momentos: durante o governo Bill Clinton, em que foi decidido pelo adiamento da implantação do programa e durante o governo George W. Bush, cuja decisão foi positiva para a sua implantação. Nesse sentido, o ferramental da APE auxilia para uma concepção mais qualificada desse caso, e por conseguinte, para a melhor seleção dos fatores internacionais e domésticos determinantes, para as alterações da política externa nuclear dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria e pós-11 de setembro. Para além da tese, este capítulo tem como objetivo servir como um mapeamento sobre Análise de Política Externa e Tomada de Decisão em Política Externa, buscando ser um facilitador para estudos futuros e como guia para outros pesquisadores preocupados com o processo decisório.

3.1 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA SOBRE TOMADA DE DECISÃO EM POLÍTICA EXTERNA.

A questão “agente-estrutura” desde muito tempo se constitui como uma problemática de disputa entre acadêmicos das Relações Internacionais (RI). Embora nenhuma resolução final tenha sido acordada, de fato as teorias de RI fornecem muito mais informações sobre a estrutura do que sobre o agente.

A desconexão entre teorias de Análise de Política Externa (APE) e as teorias de RI é um caso antigo. Questionamentos sobre como os fatores políticos e de tomada de decisão no âmbito doméstico afetam as escolhas e formulação das políticas dos atores no sistema internacional, por exemplo, foram negligenciados há anos dentro das teorias *mainstream* das RI.

⁶⁰ No original: “*The primary purpose of any theory is to clarify concepts and ideas that have become, as it were, confused and entangled. Not until terms and concepts have been defined can one hope to make any progress in examining the question clearly and simply and expect the reader to share one's views*”.

As abordagens tradicionais de Política Externa abordavam, até recentemente, principalmente os “Estados como atores”, cuja tomada de decisão é governada por restrições e incentivos associados à sua participação no sistema internacional (WOLFERS, 1962). É possível identificar essa característica nas teorias clássicas da disciplina.

Dentro do campo realista clássico, Morgenthau (2003)⁶¹ e Herz (1950), por exemplo, atribuem ao realismo político uma teoria explicativa de toda a política internacional, colocando a anarquia do sistema como a estrutura que guia a dinâmica internacional de maneira hobbesiana, não levando em consideração aspectos domésticos influenciando essa estrutura. Especificamente, Morgenthau em *Politics Among the Nations* (2003), deixa claro que, diante desses elementos sistêmicos, os Estados têm como objetivo central a maximização do poder; a balança de poder constitui a explicação fundamental do comportamento das unidades. Esse tipo de afirmação permitiu, segundo Smith (1986, p. 15), que ele desenvolvesse uma explicação coerente sem prejudicar os problemas do seu ponto de vista sobre as causas da política externa.

O neorrealismo, dividido entre ofensivo e defensivo, procura explicar os resultados das interações entre os Estados, sem atribuir relevância para elementos internos aos Estados. O neorrealismo é uma teoria da Política Internacional e não uma teoria de Política Externa, conforme enfatiza Waltz (1996), expoente do neorrealismo defensivo. Waltz, de fato, exclui qualquer teoria de Política Externa ao focar naquilo que ele chama de “terceira imagem”, ou seja, o sistema internacional (WALTZ, 1959). Waltz, sustentava que os acadêmicos interessados em teorias de política externa

confundiam análise com teoria. Nem os realistas nem ninguém acredita que os fatores no nível da unidade possam ser excluídos da análise da política externa. A questão não é o que deve ser excluído da conta da política externa, mas o que pode ser incluído em uma teoria da política internacional. Muito está incluído em uma análise; pouco está incluído em uma teoria. As teorias são escassas na formulação e são maravilhosamente simples. A realidade é complexa e muitas vezes feia (WALTZ, 1996, p. 56, tradução nossa)⁶².

Já, o neorrealismo ofensivo, assume que a anarquia internacional é geralmente Hobbesiana. Dentro dessa perspectiva, os Estados são racionais, buscam segurança e tendem a tomar ações que podem levar a conflitos com outros e costumam fazê-lo, pois “conflitos são

⁶¹ Original de 1946.

⁶² No original: “*confused analysis with theory. Neither realists nor anyone else believe that unit-level factors can be excluded from foreign-policy analysis. The question is not what should be excluded from one's account of foreign policy, but what can be included in a theory of international politics. Much is included in an analysis; little is included in a theory. Theories are sparse in formulation and beautifully simple. Reality is complex and often ugly*”.

comuns entre Estados porque o sistema internacional cria poderosos incentivos para agressão” (MEARSHEIMER, 1990, p. 12, tradução nossa)⁶³.

Assim, as diferenças domésticas entre os países são consideradas relativamente sem importância porque justamente as pressões do sistema internacional são sopesadas como fortes e diretas o suficiente para fazer com que os Estados se comportem da mesma maneira, independentemente de suas características internas. De acordo com esse ponto de vista, a atividade de política externa é basicamente os Estados disputando posições dentro da estrutura de uma dada configuração sistêmica de poder (ROSE, 1998, p. 149). Para entender por que um Estado está se comportando de um modo particular, os realistas ofensivos sugerem que se deve examinar suas capacidades relativas e seu ambiente externo, porque esses fatores serão traduzidos de maneira relativamente superficial em política externa e moldarão como o Estado escolhe promover seus interesses⁶⁴.

Em relação à tradição do liberalismo, autores neoliberais como Keohane e Nye (1977; 1984) também focam no caráter racional e unitário dos atores da política internacional. A anarquia também é uma realidade do sistema, mas ela não é a única determinante da ação das unidades. Nesse âmbito, os regimes e as instituições internacionais servem como condicionantes do comportamento dos Estados (KEOHANE, 1993, p. 217).

Inclusive, dentro do construtivismo clássico como o de Wendt a questão sistêmica é bastante enfatizada. A própria noção de anarquia, nos termos de Wendt, está atrelada àquilo que os Estados fazem, não ao que uma comunidade política faz. Assim, seu demonstrado interesse geral no nível sistêmico dos Estados, leva-o a aceitar a distinção de Waltz entre teorias da política internacional de um lado, e teorias da política externa de outro lado: “Assim como Waltz, eu estou interessado em política internacional e não em política externa”⁶⁵ (WENDT, 1999, p. 11, tradução nossa).

⁶³ No original: “*Conflict is common among states because the international system creates powerful incentives for aggression*”.

⁶⁴ Mearsheimer no artigo *Back to the future: Instability in Europe after the Cold War* (1990) examina as consequências do final da Guerra Fria na Europa, atribuindo à distribuição de poder e ao caráter militar dos Estados como as causas da guerra e da paz na região. Ou seja, faz uma análise sistêmica da situação europeia. De acordo com o autor, “Fatores domésticos - principalmente o hiper-nacionalismo - também ajudaram a causar as guerras da era pré-1945, e as estruturas domésticas dos estados europeus pós-1945 foram mais propícias à paz, mas esses fatores domésticos foram menos importantes do que o caráter e a distribuição de poder militar entre estados” No original: “*Domestic factors - most notably hyper-nationalism- also helped cause the wars of the pre-1945 era, and the domestic structures of pos-1945 European states have been more conducive to peace, but these domestic factors were less important than the character and distribution of military power between states*” (MEARSHEIMER, 1990, p 12, grifo nosso).

⁶⁵ No original: “*Like Waltz, I am interested in international politics, not foreign policy*”.

A tabela 2 abaixo apresenta as principais distinções entre as teorias *mainstream* das RI para política externa, embora elas compartilhem o caráter sistêmico no nível de análise.

Tabela 2: Teorias *mainstream* das RI e Política Externa

TEORIA	VISÃO DO SISTEMA INTERNACIONAL	PAPEL DOMÉSTICO	LÓGICA CAUSAL
Realismo clássico	Importante; Anarquia	Não significativo ⁶⁶	Incentivos sistêmicos (variáveis independentes) → Política Externa
Neorealismo Defensivo	Muito importante; Anarquia	Não significativo	Incentivos sistêmicos (variáveis independentes) → Política Externa
Neorealismo Ofensivo	Muito importante; Anarquia Hobbesiana	Não significativo	Incentivos sistêmicos (variáveis independentes) → Política Externa
Realismo Neoclássico	Importante	Ocasionalmente importante	Incentivos sistêmicos (variáveis independentes) → fatores internos (variáveis intervenientes) → Política Externa
Neoliberalismo	Importante; Regimes Internacionais	Não significativo	Regimes e instituições internacionais (variáveis independentes) → Política Externa
Construtivismo	Importante; Estados os fazem	Ocasionalmente importante	Incentivos sistêmicos (variáveis independentes) → indivíduos (variáveis intervenientes) → Política Externa

Fonte: Elaborada pela autora, 2021.

Contudo, nas décadas de 1950 e 1960, a virada behaviorista nas ciências sociais estadunidenses teve um efeito decisivo para o estudo da política externa. Os Estados continuam importantes, mas os métodos usados para estudar os atores internacionais nas relações internacionais foram desafiados. Consoante Carlsnaes (2002, p. 434), o impacto sobre a

⁶⁶ Embora Morgenthau discuta em seu trabalho fatores domésticos referentes a recursos de poder nacional, e também faça referência à natureza humana auto-interessada imutável, ele não faz menção de como e se esses fatores alteraram os caminhos da política externa.

tradição em pesquisas institucionalmente orientadas foi profundo, uma vez que se buscou aprofundar análises em formas particulares de fazer política ou prescrever melhores maneiras para sua formulação e implementação.

Nesse âmbito, é importante salientar três trabalhos que foram paradigmáticos e são considerados a origem da Análise de Política Externa (APE). O primeiro, *Decision Making as an Approach to the Study of International Politics*, escrito por Snyder, Bruck, and Sapin, em 1954, é um chamado para que os pesquisadores e estudiosos olhem além do nível de análise focado nos Estados, enfatizando apreciações focadas na tomada de decisão em política externa.

Nós aderimos ao Estado-nação como o nível fundamental de análise, mas descartamos o Estado como uma abstração metafísica. Ao enfatizar a tomada de decisão como um foco central, fornecemos uma maneira de organizar os determinantes da ação em torno dos funcionários que atuam em favor da sociedade política (SNYDER, BRUCK, SAPIN, 2002, p. 75, tradução nossa)⁶⁷.

O segundo, *The Ecological Perspective on Human Affairs with Special Reference to International Politics*, escrito por Harold Sprout e Margaret Sprout, em 1956, contribuiu para a formação do campo, sugerindo analisar as capacidades de poder dentro de um sistema interestatal, sem referência a compromissos de política externa (HUDSON, 2005, p. 06).

O terceiro, *Pre-theories and Theories of Foreign Policy*, escrito por Rosenau, foi publicado em 1966. O autor desejava criar uma teoria geral e testável sobre Política Externa, que, segundo ele, ainda não havia sido desenvolvida. Rosenau almejava ir além daquilo que ele chamava de pré-teorias, trazendo críticas contundentes sobre a abordagem de tomada de decisão presente no texto de Snyder, Bruck e Sapin, citado acima.

Identificar fatores não é traçar sua influência. Entender processos que afetam o comportamento externo não é explicar como e por que eles operam sob certas circunstâncias e não sob outras. Reconhecer que a política externa é moldada por fatores internos e externos não é compreender como os dois se misturam ou indicam as condições sob as quais uma predomina sobre a outra. (...) A análise de política externa carece de sistemas abrangentes de generalizações testáveis. A análise da política externa é desprovida de teoria geral" (ROSENAU, 1966, p. 98-99, tradução nossa).⁶⁸

Alex Mintz avançou na abordagem das “Relações Internacionais comportamental” como uma importante aproximação psicossocial da APE. Essa abordagem identifica e resolve

⁶⁷ No Original: “We adhere to the nation-state as the fundamental level of analysis, yet we have discarded the state as a metaphysical abstraction. By emphasizing decision-making as a central focus, we have provided a way of organizing the determinants of action around those officials who act for the political society”.

⁶⁸ No original: “To identify factors is not to trace their influence. To understand processes that affect external behavior is not to explain how and why they are operative under certain circumstances and not under others. To recognize that foreign policy is shaped by internal as well as external factors is not to comprehend how the two intermix or to indicate the conditions under which one predominates over the other. (...) Foreign policy analysis lacks comprehensive systems of testable generalizations. Foreign policy analysis is devoid of general theory”.

alguns problemas básicos exclusivos do primeiro como um subcampo do segundo. Consoante ao autor, a APE como um estudo micropolítico - centrado no agente e nas decisões dos líderes - é geralmente subordinada às RI como um estudo macropolítico, orientado à estrutura e às interações em sistemas internacionais regionais ou globais (MINTZ, 2007).

Conforme salientam Walker, Malici e Schafer (2011), é possível e até desejável focar nas interações dos Estados como atores para analisar tendências históricas e mudanças de larga escala e de longo prazo na política mundial. No entanto, o que essas outras abordagens trazem é que é apropriado focar em indivíduos e pequenos grupos como atores dentro dos Estados e analisar os comportamentos de curto prazo e de pequena escala que produzem padrões de continuidade e mudança em sistemas políticos maiores. Esse fator é particularmente observado no caso da formulação de políticas externas, uma vez que muitas decisões importantes que afetam a política global são tomadas por um pequeno número de indivíduos.

De fato, como será observado durante o capítulo, a política externa pode ser abordada de muitas maneiras diferentes nas Relações Internacionais. O assunto também tem sido extensivamente estudado pelos historiadores, inicialmente por meio dos relatos detalhados de história diplomática e depois através das lentes da história internacional, que tem se esforçado para relacionar a diplomacia com suas raízes domésticas, sejam elas políticas, sociais, econômicas ou culturais (HILL, 2003 p. 13)⁶⁹.

Consoante Aron,

A ciência das relações internacionais, da mesma forma que a história diplomática, não pode ignorar os vínculos entre o que ocorre no cenário diplomático e os acontecimentos de cada país. Não pode separar rigorosamente as relações interestatais das relações interindividuais que interessam a mais de uma unidade política (ARON, 2002, p 53).

3.1.1 Política Externa, Análise de Política Externa e Tomada de Decisão em Política Externa: definindo campos

Definir o que é Política Externa não é tão simples quanto pode parecer ao primeiro olhar. Christopher Hill (2003, p. 03), enfatiza que “definir atividades políticas é notoriamente difícil e Política Externa não é uma exceção”⁷⁰. Autores como Jean-Frédéric Morin e Jonathan Paquin (2018, p.02), afirmam que o conceito de política externa adotado por analistas está em

⁶⁹ Inclusive, essa é a linha que seguem os estudos tradicionais em Política Externa adotada no Brasil, tendo como um dos principais expoentes Amado Cervo.

⁷⁰ No original: “*Defining political activities are notoriously difficult and Foreign Policy has no exception*”.

constante mutação, muito em função das mudanças nas práticas e nas teorias. Segundo eles, "o que é considerado ser política externa hoje pode não ter sido ontem e talvez nem amanhã" (MORIN, PAQUIN, 2018, p. 03)⁷¹. Portanto, em seu último livro, *Foreign Policy Analysis: A Toolbox*, os autores adotam a seguinte definição para Política Externa: "um conjunto de ações ou regras que regem as ações de uma autoridade política independente aplicadas no ambiente internacional"⁷².

Pensando em termos literais, o significado da frase "Política Externa" é a administração das atividades externas ou uma estratégia para gerenciar as questões que existem além das fronteiras territoriais de um Estado. Segundo o Dicionário Oxford, Política Externa é "uma estratégia do governo para lidar com outras nações"⁷³. Colocando de forma mais abrangente, a Enciclopédia Britânica define Política Externa como os "objetivos gerais que orientam as atividades e relações de um Estado em suas interações com outros Estados". Além disso, explica que "o desenvolvimento da Política Externa é influenciado por considerações domésticas, pelas políticas ou pelo comportamento de outros Estados, ou planos para avançar projetos geopolíticos específicos"⁷⁴(BRITANNICA, 2020).

Alguns autores, ao definirem Política Externa, acabam limitando-a a uma relação oficial entre Estados e uma atividade exclusivamente estatal. Autores clássicos, como Morgenthau (2003), percebem a Política Externa como um instrumento que serve aos interesses vitais dos Estados, gerando garantias de segurança e maximização de poder. Kegley, Jones e Wittkopf (2008, p. 17), por exemplo, definem Política Externa em termos de objetivos que a nação busca alcançar no exterior, valores que dão origem a essas metas e os instrumentos por meio dos quais são perseguidos os objetivos. Na mesma linha, Hill (2003, p. 03), escreve: "uma breve definição de Política Externa pode ser dada da seguinte forma: a soma das relações externas oficiais conduzidas por um ator independente (geralmente um Estado) nas relações internacionais"⁷⁵.

Assim, pode-se inferir que a Política Externa se refere ao desenho abrangente e efetivo de um Estado para lidar com assuntos que estão estendidos além de suas fronteiras territoriais.

⁷¹ No original: "What is considered to be a foreign policy today may not have been so yesterday and may not be tomorrow".

⁷² No original: "A set of actions or rules governing the actions of an independent political authority deployed in the international environment".

⁷³ No original: "A government's strategy in dealing with other nations".

⁷⁴ No original: "General objectives that guide the activities and relationships of one state in its interactions with other states. The development of foreign policy is influenced by domestic considerations, the policies or behaviour of other states, or plans to advance specific geopolitical designs".

⁷⁵ No original: "A brief definition of foreign policy can be given as follows: the sum of official external relations conducted by an independent actor (usually a State) in international relations".

É um “plano completo” para materializar os objetivos nacionais e ampliar o ganho nacional.

No entanto, é importante ressaltar que a Política Externa não se limita à interação entre Estados, mas também tem lidado cada vez mais com atores não estatais e organizações internacionais. Sendo assim, a afirmação acima, de Morin e Paquin (2018) acerca da mutabilidade do que é a Política Externa encontra consonância.

Seguindo essa perspectiva, Modelski (1962, p. 07, tradução nossa) define Política Externa como “um sistema de atividades desenvolvidas por comunidades para alterar o comportamento de outros Estados e para ajustar as suas próprias atividades ao ambiente internacional”⁷⁶, utilizando a palavra comunidades para incluir outras organizações e grupos, não se limitando aos Estados. Carlsnaes também traz um ponto de vista mais amplo. De acordo com o autor,

as políticas externas consistem naquelas ações que, expressas na forma de metas explicitamente estabelecidas, compromissos e/ou diretivas, e perseguidas por representantes governamentais agindo em nome de suas comunidades soberanas, são direcionadas para objetivos, condições e atores - governamentais e não-governamentais - que eles querem afetar e que estão além de sua legitimidade territorial (CARLSNAES, 2002, p. 437, tradução nossa)⁷⁷.

James Rosenau, que possui extensa obra sobre política externa e temas correlatos, a considera um comportamento adaptativo e que consiste em todas as atitudes e atividades pelas quais as sociedades nacionais organizadas buscam lidar e se beneficiar de seu ambiente internacional (ROSENAU, 1974). Para o autor, “é importante ver a política externa como uma atividade empreendida por relativamente poucos indivíduos que buscam estender através da cultura e modificar ou preservar os padrões de comportamento dos outros” (ROSENAU, 2006, p. 91, tradução nossa)⁷⁸.

A Política Externa configura-se como a variável dependente da Análise de Política Externa (APE) e esta é considerada um subcampo das Relações Internacionais. No entanto, é geralmente tratada separadamente do grande campo, deixando, na percepção de Walker (2002, p. 07, tradução nossa), “uma lacuna entre os dois que não é explicitamente preenchida com um conjunto comum de teorias, métodos ou métricas para análise”⁷⁹.

⁷⁶ No original: “*System of activities evolved by communities for changing the behaviour of other states and for adjusting their own activities to the international environment*”.

⁷⁷ No original: “*foreign policies consist of those actions which, expressed in the form of explicitly stated goals, commitments and/or directives, and pursued by governmental representatives acting on behalf of their sovereign communities, are directed toward objectives, conditions and actors – both governmental and non-governmental – which they want to affect and which lie beyond their territorial legitimacy*”.

⁷⁸ No original: “*it is important to see foreign policy as an activity undertaken by relatively few individuals who seek to stretch across culture and modify or preserve the behavior patterns of others*”.

⁷⁹ No original: “*a gap between the two that is not explicitly bridged with a common set of theories, methods, or metrics for analysis*”.

Kaarbo (2015, p. 03) conceitua APE de duas maneiras. Primeiro, a APE é um subcampo ou área de pesquisa. Assim, a APE inclui processos e/ou comportamentos de Política Externa como a explicação explícita e fatores internos e de tomada de decisão como o ponto de partida para tais explicações. A pesquisa de APE, por definição, não ignora fatores externos, e grande parte da pesquisa nessa área faz uma diferenciação entre Política Interna e Externa⁸⁰. Mas, é importante enfatizar que a atenção às políticas domésticas ou à tomada de decisão é uma característica essencial da pesquisa em APE.

A segunda maneira de conceituar a APE, segundo a autora, é como uma perspectiva ou abordagem. Como uma perspectiva, a APE destaca o papel da unidade central de tomada de decisão e os entendimentos subjetivos dos líderes para outros fatores internacionais e domésticos, incluindo os fatores institucionais e sociais no subcampo mais amplo da APE (KAARBO, 2015, p.03). A APE oferece, então, contribuições significativas para as relações internacionais em termos teóricos, substantivos e metodológicos, situando-se na interseção de todas as áreas de ciências sociais e políticas relacionadas às questões internacionais (HUDSON, 2005, 01).

A APE, nesse contexto, então, foca na interação entre os atores e seu ambiente, provendo uma oportunidade de integrar análises em diferentes níveis (MORIN, PAQUIN, 2018, p. 01). Ou seja, a APE refere-se a um processo complexo e multifacetado, consistindo nos objetivos que os governos buscam em suas relações com outros atores e na escolha de meios para atingir esses objetivos (KUBALKOVA, 2001, p. 17–18). Assim, consoante Hudson (2005, p. 01, tradução nossa) a APE “é caracterizada pelo foco em um ator específico, baseado no argumento de que tudo o que ocorre entre as nações e através das nações está fundamentado em tomadores de decisão humanos agindo isoladamente ou em grupos”⁸¹.

De fato, os elementos explicativos da APE são os fatores que influenciam a tomada de decisão de Política Externa e os respectivos tomadores de decisão. Dessa forma, algumas das características de estudos de APE são que esse subcampo considera a explicação da tomada de decisão de Política Externa como multifatorial, levando em conta diversos fatos e aspectos da política, com o intuito de examinar variáveis de mais de um nível de análise, se caracterizando como multinível. Variáveis explicativas de todos os níveis de análise, do mais micro ao mais

⁸⁰ A autora traz o exemplo das pesquisas sobre o papel da opinião pública na política externa, em que são examinadas as características distintivas das visões do público interno sobre políticas envolvendo interações com atores e condições fora das fronteiras de um Estado.

⁸¹ No original: “*is characterized by an actor-specific focus, based upon the argument that all that occurs between nations and across nations is grounded in human decision makers acting singly or in groups*” (HUDSON, 2005, p. 01).

macro, são de interesse para o analista na medida em que afetam o processo de tomada de decisão. Como resultado, atributos de muitas disciplinas, tais como psicologia, sociologia, administração, comportamento organizacional, antropologia, economia e assim por diante, são úteis nos esforços para explicar a tomada de decisões de Política Externa, tornando a multi-interdisciplinaridade uma outra marca da APE. Justamente por causa de todos esses fatores, segundo Hudson (2005, p. 02, tradução nossa), a APE, de todos os subcampos das Relações Internacionais, é o “empreendimento teórico mais radicalmente integrativo”⁸².

Como observado, a APE inclui o processo e as resultantes das tomadas de decisões. Tipicamente, o horizonte de interesse é delimitado à tomada de decisão por aqueles com autoridade para comprometer recursos; geralmente, mas nem sempre, as autoridades legítimas dos Estados.

De acordo com Breuning (2007, p. 16), o objetivo da APE é ganhar conhecimento generalizável aplicável sobre como as decisões são feitas, porque líderes tomam determinadas decisões e porque Estados desempenham diferentes comportamentos em política externa, assim como balizar as oportunidades e constrangimentos apresentados pelo sistema internacional.

É preciso salientar que a APE, assim como a política externa em si, incide em um contexto político. Líderes, burocracia governamental, acadêmicos e demais atores que estudam ou fazem Política Externa são influenciados pelo ambiente e tempo em que estão inseridos, assim como pelas próprias percepções subjetivas que possuem sobre o mundo. De fato, a política externa é feita e conduzida em um ambiente tanto nacional quanto internacional, com um fluxo constante de grupos de interesses, coalizões e atores políticos que participam da sua formulação e apreciação, refletindo o complexo jogo político internacional (BREUNING, 2007, p. 11).

Portanto, a Tomada de Decisões de Política Externa (TDPE) é a chave para entender a condução da política externa em si e evitar determinadas consequências, buscando manter os interesses nacionais. Isso porque as decisões de política externa são tipicamente caracterizadas por altas apostas, enorme incerteza e risco substancial (RENSHON, RENSHON 2008, p. 509). Desse modo, de acordo com Mintz e DeRouen (2010, p.03), TDPE refere-se às escolhas que indivíduos, grupos e coalizões fazem que afetam as ações de uma nação no cenário internacional.

A TDPE é a fusão de dois conceitos diferentes: Política Externa – como elaborado acima - e tomada de decisão, que significa, grosso modo, escolher entre opções. Logo, a TDPE

⁸² No Original: “*FPA is the most radically integrative theoretical enterprise*”.

pode ser concebida como a soma de várias decisões governamentais para orientar seus interesses nacionais. Trata-se de um processo complexo devido aos seus muitos participantes e porque os procedimentos de elaboração de políticas não podem ser separados de todas as múltiplas fontes que moldam as respostas dos tomadores de decisão (WITTKOPF, JONES, KEGLEY, 2008, p. 19).

De acordo com Robinson e Snyder (1965, p. 437), a TDPE consiste em quatro componentes: i) identificar o problema de decisão; ii) procurar alternativas; iii) escolher uma alternativa e; iv) executar a alternativa. No entanto, cada um desses componentes se apresenta como desafios complexos até chegar ao resultado final. Precisamente, por todas essas implicações, a TDPE não é um processo simples. A essência de muitas decisões de política externa consiste em uma sequência de decisões.

Justamente devido a essa complexidade, Mintz e DeRouen (2010) enfatizam a importância de se estudar a TDPE. Segundo os autores,

Uma análise das decisões de política externa pode revelar os processos cognitivos que levam à elaboração de políticas externas e “entrar nas mentes” dos líderes que tomam as decisões. Ela também pode ajudar a identificar padrões únicos e gerais de decisões e gerar insights sobre estilos de liderança e personalidades que não podem ser revelados por meio de uma abordagem sistêmica da análise de política externa (MINTZ, DEROUEN, 2010, p.05, tradução nossa)⁸³.

Na mesma linha de pensamento, Snyder, Bruck e Sapin, cujo trabalho de 1954 - mencionado acima - foi o primeiro a sistematizar os determinantes da TDPE, afirmam que “o conceito central de tomada de decisão pode fornecer uma base para ligar um grupo de teorias que até então eram aplicáveis apenas a um segmento da política internacional ou que não eram suscetíveis de aplicação” (SNYDER, BRUCK, SAPIN, 2002, p. 66, tradução nossa)⁸⁴. Ainda, destacam que “tomadores de decisão são vistos como operando em um cenário de duplo aspecto, de forma que fatores internos e externos aparentemente não relacionados se tornam relacionados nas ações dos tomadores de decisão” (SNYDER, BRUCK, SAPIN, 2002, p. 75, tradução nossa)⁸⁵.

⁸³ No original: “An analysis of foreign policy decisions can uncover the cognitive processes that lead to foreign policy making and “get into the minds” of leaders who make the decisions. It can also help identify unique and general patterns of decisions and generate insights about leadership styles and personalities that cannot be revealed through a systemic approach to foreign policy analysis”.

⁸⁴ No original: “The central concept of decision-making may provide a basis for linking a group of theories which hitherto have been applicable only to a segment of international politics or have not been susceptible of application at all”.

⁸⁵ No original: “By emphasizing decision-making as a central focus, we have provided a way of organizing the determinants of action around those officials who act for the political society. Decision makers are viewed as operating in dual-aspect setting so that apparently unrelated internal and external factors become related in the actions of the decision-makers”.

Resumindo, a TDPE é o processo pelo qual o governo analisa os problemas existentes, avalia as alternativas de políticas e toma as medidas apropriadas para superar as questões pendentes, bem como para a maximização do ganho nacional. A análise de TDPE explica por que o governo toma tal ação, como a decisão vai funcionar e quais podem ser as possíveis alternativas e suas consequências.

Para tanto, a TDPE está equipada com teorias e modelos que servem como ferramentas para auxiliar a compreender como os vários fatores e as várias unidades envolvidas no processo podem moldar as decisões. Portanto, as subseções seguintes abordarão esses pontos.

3.2 MODELOS DE TDPE

A publicação das obras de Graham Allison, *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis* (1969) e *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (1971)⁸⁶, auxiliaram a modificar a forma de se pensar e analisar política externa. Para buscar entender a complexidade da TDPE, Allison dividiu o estilo de tomada de decisão em três modelos diferentes, baseados na estrutura e na função da unidade de tomada de decisão. Nesses dois trabalhos seminais, o autor introduziu duas novas abordagens sobre TDPE – Modelo do Processo Organizacional e o Modelo Burocrático – além do Modelo clássico do Ator Racional, cujas premissas o próprio autor desafia e contrapõe.

A partir desses dois trabalhos, análises de Política Externa começaram a surgir utilizando o ferramental criado por Allison. Jones (2010) enfatiza que nas Relações Internacionais e na APE, os estudos de caso baseados nos modelos, embora em menor número do que nos anos 1970, continuam a aparecer em artigos, revisões de literatura e painéis de conferências. Embora não se utilizando da metodologia própria de estudo de caso, esta tese embarca, em alguma medida, nas acepções identificadas por Jones.

3.2.1 Modelo do Ator Racional (MAR)

Esse modelo descreve o comportamento de um Estado como o de um indivíduo perfeitamente racional que normalmente é considerado como tendo conhecimento situacional perfeito, e que tenta otimizar quaisquer valores e objetivos buscados em uma dada situação.

⁸⁶ Em 1999, a segunda edição da obra foi publicada em conjunto com Philip Zelikow.

Portanto, as ações dos Estados são analisadas assumindo que as nações consideram todas as opções e agem racionalmente para maximizar sua utilidade. Segundo Allison e Zelikow (1999, p. 13, tradução nossa), "a tentativa de explicar eventos internacionais, relatando os objetivos e cálculos de nações ou governos, é a marca registrada do Modelo do Ator Racional"⁸⁷. Não apenas na APE, o modelo de Allison também tem sido usado e formulado em outros campos. O próprio Allison (1999) infere que um modelo rigoroso desse conceito de ação racional foi formulado em economia e teoria dos jogos.

Ao definir a racionalidade, Graham Allison escreve: "a racionalidade refere-se à escolha consistente de maximização de valor dentro de restrições especiais" (ALLISON, 1969, p. 30). Portanto, o MAR da tomada de decisão é o processo para escolher as opções certas para alcançar o objetivo nacional, analisando todas as alternativas possíveis e suas consequências. A tomada de decisão racional refere-se, então, à capacidade de relacionar os meios com os fins. Em suma, as pessoas tomam as decisões para o Estado - decisões que têm opções, restrições e informações -, de modo que o MAR analisa como um líder escolhe entre cursos alternativos de ação e, após uma análise completa das informações que lhe são fornecidas, o tomador de decisão escolhe a opção que oferece o melhor retorno (STUART, 2008, p. 145).

A racionalidade é um fenômeno complexo de mensurar. Não existe um procedimento padrão chamado de tomada de decisão racional, uma vez que é diferente de indivíduo para indivíduo, situação para situação e organização para organização. O processo de calcular o custo e de escolher a decisão apropriada não é uma tarefa homogênea. Com base na capacidade cognitiva e no acesso à informação, o resultado da decisão pode variar. Portanto, a decisão racional para um líder não será considerada racional para o outro.

Como a maximização do interesse nacional é o objetivo final dos tomadores de decisão, o processo de tomada de decisão envolve vários estágios e elementos. Cashman (1993, p. 77-78) fornece um conjunto interessante de estágios de tomada de decisão do modelo de ator racional⁸⁸. Esses são os seguintes: 1. Identificar o problema; 2. Identificar e classificar metas; 3. Coletar informações; 4. Identificar alternativas; 5. Analisar alternativas considerando os custos e benefícios de cada alternativa e probabilidades associadas ao sucesso; 6. Selecionar uma alternativa que maximize a chance de selecionar a melhor alternativa; 7. Implementar decisão; 8. Monitorar e avaliar.

⁸⁷ No original: "*The attempt to explain international events by recounting the aims and calculations of nations or governments is the trademark of the Rational Actor Model*".

⁸⁸ Em contrapartida, Heywood (2011, p. 129) elabora apenas quatro estágios para tomada de decisão no MAR: 1) identificar o problema; 2) identificar um objetivo ou meta; 3) identificar os meios disponíveis para atingir esse objetivo; 4) A decisão é tomada a partir da seleção dos meios mais prováveis de assegurar o fim desejado.

Porém, conforme salientam Mintz e DeRouen (2010), uma consideração cuidadosa das alternativas políticas usando o modelo de ator racional não garante automaticamente um resultado sólido. Em geral, o processo analítico do modelo racional pode levar a melhores decisões, embora nem sempre a melhores resultados (RENSHON, RENSHON, 2008, p. 525).

No MAR, há um único jogador, portanto, dificilmente há espaço para os atores não estatais ou grupos de interesse. Sendo assim, sob esse mecanismo de janela única, o tomador de decisão recebe um fluxo intenso de informações, seja de consultores ou de quaisquer outras fontes confiáveis, porém, não está obrigado a aceitar os conselhos ou as informações.

Desse modo, presume-se que os atores racionais empreguem ações intencionais, exibam preferências consistentes e maximizem a utilidade (MACDONALD, 2003, p. 552). O modelo de utilidade esperado da tomada de decisão racional pressupõe que os tomadores de decisão “tentem maximizar a utilidade esperada em suas escolhas entre opções arriscadas: eles ponderam as utilidades dos resultados individuais por suas probabilidades e escolhem a opção com a maior soma ponderada” (LEVY, 1992, p. 173, tradução nossa)⁸⁹.

No entanto, o modelo possui algumas limitações. Pelo fato de as decisões serem feitas exclusivamente por indivíduos, o modelo pode dar falsas previsões (SHAHRYARIFAR, 2016, p. 24). Avanços na psicologia e na neurociência revelam limitações à racionalidade humana e, para funcionar adequadamente, o MAR requer atores humanos extremamente racionais. Em contraste, a tomada de decisão humana é considerada propensa a desvios do procedimento racional (STEIN, 2012, p. 139).

Desse modo, o modelo ignora a importância da individualidade dos indivíduos envolvidos na tomada de decisões. Tendo em vista que os indivíduos possuem suas próprias crenças, valores, emoções, percepções, ideologias e outras características, esses fatores podem afetar suas decisões.

Ademais, como a informação é a chave para os resultados da decisão, existe a possibilidade de o tomador de decisão não avaliar a situação corretamente por não possuir a total informação e escolher a política inadequada. Além disso, o tomador de decisão pode tender a bloquear informações com que não concorda.

Entre outros fatores, a emoção desempenha um papel importante nas escolhas das alternativas de ação. Em dado momento, o Estado pode estar enfrentando múltiplos problemas e os órgãos de tomada de decisão são frequentemente pressionados a lidar com questões

⁸⁹ No original: “*attempt to maximize expected utility in their choices between risky options: they weight the utilities of individual outcomes by their probabilities and choose the option with the highest weighted sum*”

diversas e altamente complicadas ao mesmo tempo. Como resultado, o tomador de decisão pode não encontrar tempo suficiente para estudar o problema e calcular de maneira suficiente as opções disponíveis para selecionar.

No entanto, como enfatizado na seção acima, a TDPE é um jogo de dois níveis (PUTNAM, 1988). Juntamente com o ambiente internacional, a Política Interna também é considerada como um fator importante ao se fazer políticas sobre relações externas. Mas, no MAR, esse aspecto doméstico é amplamente negligenciado.

3.2.2 O Modelo de Processo Organizacional (MPO)

Como importante contribuição para entender a tomada de decisão do governo, o segundo modelo proposto por Allison, o Modelo de Processo Organizacional (MPO), foca não na racionalidade, mas no resultado de um grande discurso organizacional. Allison vê o governo como um "conglomerado de grandes organizações autônomas semifeudais e vagamente aliadas" (CASHMAN, 1993, p.86, tradução nossa)⁹⁰.

Assim, a tomada de decisão no governo envolve um grande número de sub-agências que estão ligadas umas às outras e funcionam sob um procedimento bem estabelecido de operação. Os problemas são tipicamente divididos em diferentes segmentos e distribuídos para essas subunidades com funções e missões específicas que lidam apenas com um aspecto particular do problema. O MPO, de acordo com Hollis e Smith (1991, p. 196-202), é uma abordagem de cima para baixo em que as sub-agências geralmente funcionam de acordo com a demanda do governo ou da alta liderança e vice-versa.

Mais especificamente, o MPO sugere que as burocracias adotem duas estratégias para cumprir seu mandato e gerenciar as situações complexas com as quais têm de lidar. A primeira dessas estratégias é a descentralização. A burocracia é, na verdade, um conglomerado composto de múltiplas unidades organizacionais que são bastante independentes umas das outras. Quando um problema ocorre, ele é automaticamente dividido em pequenas tarefas que podem ser executadas por essas unidades organizacionais (MORIN; PAQUIN, 2018, p. 110)

Uma sugestão de segunda estratégia da burocracia para gerenciar a complexidade é adotar procedimentos operacionais padrão (POPs). Os POPs são regras que estabelecem a conduta que uma unidade organizacional deve seguir no caso de uma dada situação. Eles

⁹⁰ No original: "sees governments as conglomerates of somewhat autonomous, 'semi-feudal, loosely allied organizations'".

abordam todos os aspectos da ação governamental (MORIN; PAQUIN, 2018, p. 111).

A abordagem do Processo Organizacional é altamente benéfica durante o tempo de guerra ou crises em que é preciso tomar decisões rapidamente com informações limitadas. O MPO baseia-se na responsabilidade compartilhada e nos objetivos e procedimentos organizacionais compartilhados. Os líderes geralmente gravitam em direção às soluções que limitam a incerteza de curto prazo.

Apesar da contribuição para a abordagem de tomada de decisão, o MPO não está longe de ser criticado, como qualquer outro modelo, que possui suas próprias limitações. Sibaram (2015, p. 47-48), condensa essas limitações em seis pontos: i) O resultado da decisão no OPM é moldado pela percepção e pelo interesse dos participantes, portanto, é passível de falhas; ii) Como a capacidade do indivíduo no processo de tomada de decisão é regulada, controlada e gerenciada por procedimentos pré-estabelecidos, dificilmente há espaço para flexibilidade, portanto, os resultados geralmente são mais satisfatórios do que maximizando os benefícios; iii) Cada subunidade ou o departamento da organização possui uma classificação diferente de objetivos e fornece um valor diferente de meios para atingi-los em comparação com outras subunidades. Portanto, a configuração daqueles, conforme o objetivo organizacional para resolver o problema, pode não ser a mesma (McGREW; WILSON, 1982, p. 8-10); iv) O problema a ser resolvido é distribuído entre os vários departamentos da organização, os quais, subsequentemente, dividem a tarefa entre outras micro unidades que trabalham sob eles. Como as diferentes unidades lidam com diferentes tarefas e diferentes objetividades, a coordenação é a chave para um resultado digno. Se a coordenação e a comunicação falharem, o resultado definitivamente sofrerá. Da mesma forma, os líderes e os demais funcionários não dedicam tempo para examinar todas as ligações entre suas unidades funcionais na organização; v) Durante todo o processo, o comportamento da organização é monitorado, controlado e gerenciado por leis básicas. Portanto, os indivíduos jogam um jogo seguro em vez de correrem riscos para obter maiores benefícios, logo, a decisão permanece satisfatória e pode não chegar até o nível ótimo; vi) A organização tem seu próprio estilo de operação e tem sua ideologia organizacional. Por isso, a liderança é muito limitada pela própria limitação da organização (SCHULTZ, 2014, p. 175).

3.2.3 Modelo Político Burocrático (MPB)

O Modelo de Política Burocrática, também conhecido como Modelo de Política Governamental (GPM), é o terceiro modelo de tomada de decisão da Allison (1968). De acordo com esse modelo, o resultado da decisão é um produto de interações burocráticas e políticas da elite, e não o resultado do pensamento racional ou do discurso organizacional. Conforme destacou Allison (1969), o MPB atribui que a decisão em geral é o produto da negociação política de burocratas e funcionários do governo. Portanto, os atores desse modelo são os burocratas e outras lideranças da elite do governo, que se engajam na barganha com o governo para maximizar seu interesse organizacional usando vários canais.

Assim, o modelo burocrático caracteriza o aparato governamental como descentralizado e pluralista, no qual muitos jogadores interagem. Esses diferentes jogadores não estão organizados numa clara e funcional divisão de trabalho. Os domínios políticos deles se sobrepõem e, como consequência, eles devem negociar uns com os outros (MORIN; PAQUIN, 2018, p. 114).

Para o MPB, o governo não é uma unidade única de cálculo, mas sim uma mistura de várias organizações e indivíduos, como os administradores, os burocratas e subordinados. Os burocratas, sendo uma parte importante do governo, não estão apenas ajudando o governo, mas também assessorando o governo na formulação de políticas (D'ANIERI, 2012, p.156).

Nesse modelo, a associação entre burocratas no processo de tomada de decisão é muito maior do que as ações de auxiliar e aconselhar o chefe político. Os burocratas geralmente tentam influenciar a decisão em benefício de seu departamento ou até mesmo para seu ganho pessoal. Como os recursos são limitados, cada organização busca conquistar sua parcela. Como resultado, eles competem entre si para multiplicar sua participação e manter a supremacia sobre os outros no momento da tomada de decisões (ALLISON, ZELIKOW, 1999, p. 182-83).

De acordo com Greg Cashman (1993), as razões para o paroquialismo estão principalmente relacionadas ao seu comportamento sociológico e organizacional. Cashman acredita que todos os líderes de uma organização em particular apresentam um conjunto similar de mentalidade, valores, ideologias, objetivos e abordagens, porque escolhem a organização que atende à sua personalidade, ou a organização seleciona a pessoa adequada que pode complementar as ideologias departamentais. Se a personalidade de um indivíduo não corresponde às ideologias organizacionais, ele ou ela é automaticamente moldado, de acordo com o desejo organizacional pelo processo de "Socialização Institucional". Portanto, a

proliferação do interesse organizacional torna-se automaticamente o objetivo final do indivíduo (CASHMAN, 1991, p.132-33). Nesse mesmo âmbito, Morton Halperin e Priscilla Clapp (2006, p. 84-85) afirmam que, em geral, o posicionamento de uma pessoa deriva de suas experiências pessoais, padrão de carreira e posição na burocracia.

O MPB é bastante útil, mas dificilmente praticável durante o tempo de crise. Como Allison (1969) argumenta, a negociação política irá minimizar a chance de ação racional e, no final, o compromisso sobre o resultado da política irá dificultar o interesse nacional. No entanto, durante o período de normalidade, esse modelo apresenta-se altamente eficaz e, se for devidamente implementado, proporciona maiores benefícios que o MPO.

Em termos relativos, de acordo com Jones (2010), o Modelo de Política Burocrática gerou e continua a atrair muito mais atenção do que o Modelo de Processo Organizacional em uma ampla gama de disciplinas acadêmicas.

3.2.4 Modelos alternativos

Além dos modelos clássicos desenvolvidos por Allison, a partir da década de 1980, novos modelos começaram a ser elaborados. Entre os principais estão os Modelos do Processo Cognitivo, da Política Externa Comparativa e da Teoria Prospectiva.

No que tange ao Modelo do Processo Cognitivo, destacam-se o grau de comportamento estruturado pela percepção dos indivíduos envolvidos no processo de tomada de decisão. Esse modelo parte da premissa de que, como as decisões são tomadas por indivíduos agindo sozinhos ou em grupo, é importante examinar os processos psicológicos da tomada de decisão, que determinam se, e em que medida, as informações serão processadas (KELLERMAN, 1983).

Esse modelo considera que o que as pessoas veem e compreendem e, até certo ponto, o que seus conceitos e valores permitem ver ou encorajam a ver e a entender, é pertinente para analisar o processo de tomada de decisão. Embora os tomadores de decisão possam acreditar que estão sendo racionais, rigorosos e estritamente imparciais, seus valores sociais e políticos podem atuar como um filtro, definindo para eles o que é possível e o que é desejável para entrar no processo de TDPE (HEYWOOD, 2011, p. 134).

Robert Jervis escreveu em 1976, que

ignorar informações discrepantes ou assimilá-las a crenças preexistentes perpetuará imagens imprecisas e manterá políticas insatisfatórias, mas esses processos são necessários para que os tomadores de decisão atuem. Assim, atores que se recusam a

alterar suas imagens quando alguma evidência não se encaixa não podem ser automaticamente condenados por distorção cognitiva ou cegueira autodestrutiva. Somente quando a assimilação das informações recebidas envolve violações das regras geralmente acordadas para o tratamento de evidências, podemos detectar a irracionalidade (JERVIS, 1976, p. 172, tradução nossa)⁹¹.

Assim, nesse modelo, as decisões e ações dos atores são vistas como escolhas constrangidas pela limitação da mente humana, ou seja, pelas limitações da objetividade e da capacidade de resolver as incertezas sem generalizar e, conseqüentemente, pela capacidade de coletar, examinar e processar informações.

O modelo de Teoria Prospectiva foi formulado por Daniel Kahneman e Amos Tversky, em 1979, e se tornou uma das principais teorias psicológicas da tomada de decisão. A teoria prospectiva sustenta que a aversão das pessoas às perdas é muito maior do que o prazer gerado pelos ganhos (KAHNEMAN, TVERSKY, 1979).

A Teoria Prospectiva é, então, construída em torno de um ponto de referência, sendo esse o pressuposto analítico central do modelo que Tversky e Kahneman (1991, p. 1039) chamam de “dependência da referência”. Isso porque, de acordo com Levy (1997, p. 87), as pessoas tendem a avaliar todas as suas escolhas a partir de um ponto de referência.

Para implicações de TDPE, esse modelo sugere que, indiferente do objeto - comércio internacional, prestígio, força militar ou definição de fronteiras nacionais - os cálculos de decisão devem levar em consideração que os ganhos devem valer quase o dobro das perdas para compensar as possíveis perdas. Segundo Levy (1997)

(1) Os líderes estatais correm mais riscos para manter suas posições internacionais, reputação e apoio político interno do que para melhorar essas posições. (2) Depois de sofrer perdas (em território, reputação, apoio político interno, etc.), os líderes políticos tendem a não se acomodar a essas perdas, mas a correr riscos excessivos para recuperá-los (onde “excessivo” é definido em relação a previsões baseadas no valor esperado). Depois de obter ganhos, os líderes políticos tendem a se acomodar a esses ganhos e assumem riscos excessivos para defendê-los das perdas subseqüentes. (3) Como a acomodação às perdas tende a ser lenta, os custos irrecuperáveis frequentemente influenciam os cálculos dos tomadores de decisão e o comportamento do Estado⁹² (LEVY, 1997, p. 93, tradução nossa).

⁹¹No original: “ignoring discrepant information or assimilating it to preexisting beliefs will perpetuate inaccurate images and maintain unsatisfactory policies, but these processes are necessary if decision-makers are to act at all. Thus actors who refuse to alter their images when some evidence does not fit cannot automatically be condemned for cognitive distortion or self-defeating blindness. Only when the assimilation of incoming information involves violations of generally agreed-upon rules for treating evidence can we detect irrationality”.

⁹²No original “(1) State leaders take more risks to maintain their international positions, reputations, and domestic political support than they do to enhance those positions. (2) After suffering losses (in territory, reputation, domestic political support, etc.), political leaders have a tendency not to accommodate to those losses but instead to take excessive risks to recover them (where “excessive” is defined with respect to predictions based on expected value). After making gains political leaders have a tendency to accommodate to those gains and take excessive risks to defend them against subsequent losses. (3) Because accommodation to losses tends to be slow, sunk costs frequently influence decision makers’ calculations and state behavior”.

O modelo da Política Externa Comparativa, por sua vez, foca na tomada de decisão de um único caso ou pela condução de pesquisas comparando países. Os eventos são comparados ao longo das dimensões comportamentais e de outras influências na Política Externa, como o tipo de regime, as condições domésticas, ambiente regional, ameaças, entre outros fatores (HUDSON, 2005).

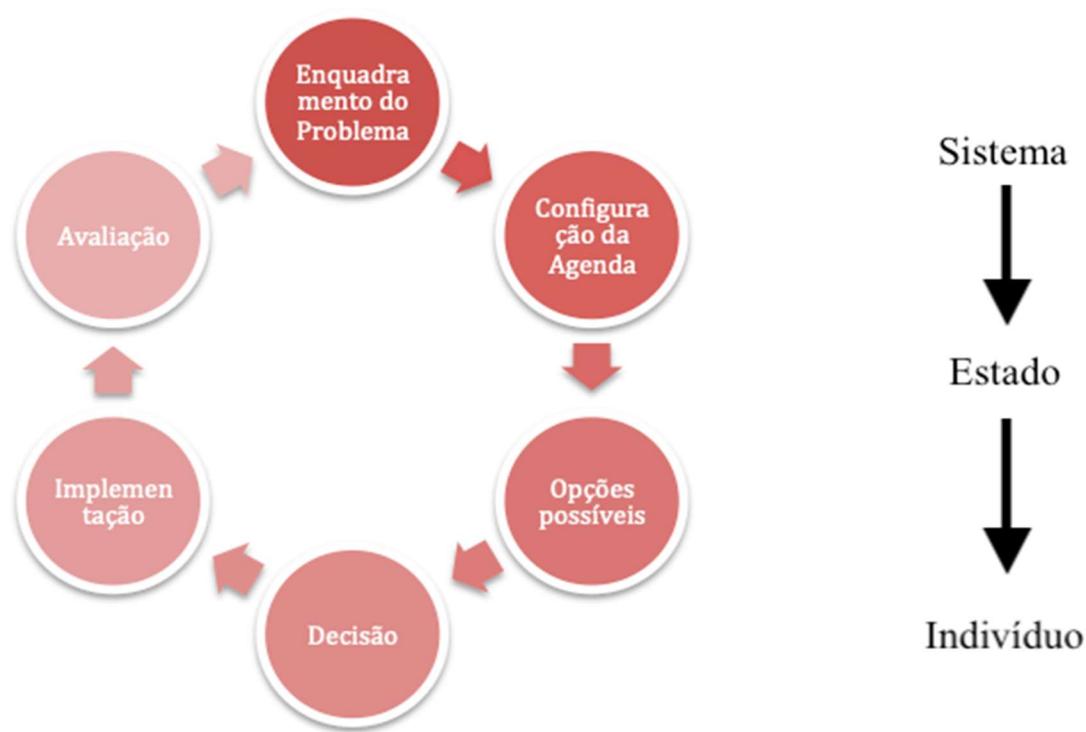
3.3 PROCESSO DE TDPE

As seções prévias deixaram claro o grau de complexibilidade que há na TDPE, justamente por ser um processo em que diversos atores interagem entre si, envoltos em uma ampla gama de diferentes estruturas. Assim, a TDPE é um processo dinâmico que leva em conta as nuances e constantes modificações dos atores e do meio (HILL, 2003).

Diante desse quadro, o processo de TDPE é muito particular de cada ator envolvido, de forma que diversas variáveis intervenientes devem ser consideradas na análise. Do mesmo modo, as concepções a respeito das maneiras pelas quais indivíduos, grupos, organizações, nações e sistemas internacionais tomam decisões, evoluíram.

Contudo, uma clássica segmentação do processo de tomada de decisão é elaborada por Jones (1984) e consiste em seis fases de forma cíclica em que cada estágio corresponde a um nível de análise (que será explanado nas subseções subsequentes), conforme o diagrama abaixo:

Figura 2: Processo de TDPE



Fonte: Elaborado pela autora com base em Morin e Paquin (2018, p. 42).

Interessante observar que, por meio desse esquema cíclico, o problema de política externa provém do sistema internacional, passa pelo Estado, chega no nível individual e retorna para o sistema internacional e assim sucessivamente, uma vez que existem consequências das ações tomadas dentro do Estado transformadas em política externa. Assim, de acordo com esse ciclo, o enquadramento do problema é o primeiro estágio para a formulação de uma política externa. Esse estágio é crucial, tendo em vista que a maioria dos problemas de política externa permanece em um “estado de limbo”, segundo Morin e Paquin (2018, p. 42), porque eles não são enquadrados como problemas. A forma como um problema é definido orientará os termos do debate e determinará quais atores serão chamados para a resolução.

A segunda etapa é a definição da agenda. Nela, líderes políticos são desafiados em uma série de questionamentos e não podem razoavelmente examinar cada um separadamente. Aqui, reside a capacidade dos “atores não-estatais de mobilizar e convencer pessoas-chave, como funcionários públicos e assessores políticos, que controlam o acesso aos líderes, desempenha um papel importante” (MORIN, PAQUIN, 2018, p. 43, tradução nossa)⁹³.

⁹³ No original: “non-state actors to mobilize and convince key people, such as civil servants and political advisors, who control access to the leaders, play a major role”.

A terceira etapa é o refinamento da segunda, ou seja, o exame das diferentes opções, contando com especialistas no assunto. Por consequência, a quarta etapa é a tomada de decisão em si, dadas as opções eleitas no momento anterior.

No entanto, o processo de formulação da política externa não termina na tomada de decisão. É preciso implementar a decisão - quinta fase⁹⁴ - e acompanhar e avaliar os resultados da decisão tomada na política externa.

Contudo, essa é apenas uma formulação clássica e didática do processo de formulação de política externa e onde se encontra a TDPE, pois a essência de muitas decisões de política externa são um processo de decisão tomado em um ambiente interativo e que consiste em uma sequência de decisões (MINTZ, DeROUEN, 2010).

3.3.1 Tipos de decisão em TDPE

Dentro dos próprios modelos de análise, existe uma variedade de tipos de tomada de decisão. Algumas decisões são simples, outras mais complexas e que dependem de outras decisões previamente tomadas. Assim, Alex Mintz e Karl DeRouen (2010) elencam e denominam alguns tipos de decisões em política externa.

A primeira, denominada “decisão única” (ou *one-shot*), é considerada rara nas Relações Internacionais, tendo em vista que a maioria das decisões geralmente são partes de uma sequência de decisões e/ou decisões que são tomadas em interação com outros atores⁹⁵. Nesse caso, é a decisão isolada de um ator.

As chamadas “decisões interativas” são aquelas envolvendo no mínimo dois atores que tomam decisões que afetam e são afetadas pelas decisões do outro ator. O clássico Dilema do Prisioneiro fornece um claro exemplo de uma decisão interativa, pois a decisão de um afetar diretamente o outro e/ou ambos.

Como afirmado anteriormente, dificilmente serão tomadas decisões únicas para explicar os atos de política externa. Por esse motivo, há a tomada de “decisões sequenciais”. Esse tipo de decisão envolve uma série de decisões de um ator e que são inter-relacionadas.

⁹⁴ Segundo os autores Morin e Paquin (2018), existem pouquíssimos estudos a respeito do estágio de implementação e, portanto, o conhecimento teórico sobre ele ainda é bastante limitado.

⁹⁵ Importante observar que, ao descrever esse tipo de decisão, os autores trazem como exemplo tomadas de decisão feitas pelos Estados Unidos. Mintz e DeRouen (2010) citam a decisão dos Estados Unidos de não invadir o Iraque, em 2001, mas de invadi-lo em 2003. Também fazem menção à decisão dos Estados Unidos de não assinarem o Protocolo de Kyoto como uma decisão *one-shot* de política externa.

Similares, e até mais comuns na formulação de políticas externas, são as decisões que envolvem uma sequência de decisões com mais de um ator. Esse tipo é denominado por Mintz e DeRouen (2010) de “decisões interativas sequenciais”, ou seja, um processo sequencial de decisões, em que pelo menos dois atores interagem respondendo às decisões uns dos outros⁹⁶.

Ainda, as decisões podem ser “unilaterais”, ou seja, um ator toma uma decisão que geralmente não tem grandes consequências para outros atores⁹⁷ e “decisões negociadas”, que resultam da interação entre pelo menos dois atores sobre um mesmo objeto⁹⁸. Existem também, decisões do tipo “estruturadas”, que são decisões repetitivas e rotineiras, envolvendo uma certeza relativamente alta e um procedimento previamente definido; “decisões semiestruturadas”, que envolvem mais riscos e não são estruturadas em um ou mais dos fatores; e “decisões não estruturadas”, que envolvem complexidade e não têm solução pronta ou rotineira (MINTZ, DEROUEN, 2010, p. 17).

3.3.2 Níveis de análise e unidades de decisão em TDPE⁹⁹

Como explanado anteriormente na subseção sobre os conceitos relativos ao assunto da Política Externa, observou-se que uma das grandes características dessa abordagem é o caráter multinível. A virada behaviorista que marcou a disciplina da Ciência Política em meados do século XX levou a uma divisão entre o campo da APE e das Relações Internacionais, e uma das principais linhas divisórias entre as diferentes teorias é, justamente, o nível de análise (SINGER, 1961).

Em seu livro *Man, the State and War*, publicado em 1959, Kenneth Waltz distingue três níveis de análise: o nível individual (primeira imagem), o nível nacional (segunda imagem) e o sistema internacional (terceira imagem). A APE utiliza-se principalmente da primeira e segunda imagens de Waltz, pois é um campo de pesquisa centrado no agente, focando principalmente em decisões específicas do ator, e coloca o processo de tomada de decisão no centro da análise. A TDPE, portanto, concentra-se em fatores subnacionais, como a personalidade de líderes governamentais, grupos sociais e/ou a burocracia, etc. O campo das

⁹⁶ Os autores ilustram como exemplo desse tipo de decisão em política externa o jogo de xadrez, pois o movimento de um jogador afeta o movimento do outro jogador, bem como os seus movimentos subsequentes.

⁹⁷ Como por exemplo, quando Muammar Qaddafi decidiu abandonar o programa nuclear da Líbia, em 2003.

⁹⁸ Exemplo das negociações entre Estados Unidos e Coréia do Norte em torno do programa nuclear norte-coreano.

⁹⁹ Os níveis de análise em TDPE são um pouco diferentes daqueles tradicionais das relações internacionais, na qual os especialistas tipicamente dividem em indivíduo, Estado e sistema internacional como as principais unidades de análise. Na TDPE, as unidades referem-se especificamente a entidades que tomam decisões (líderes, grupos, coalizões).

relações internacionais, pelo contrário, concentra-se principalmente na terceira imagem de Waltz, uma vez que é orientada para a estrutura. É por meio da escala macroscópica de análise que esse campo de pesquisa tenta explicar fenômenos interestatais ou transnacionais, isso sem olhar dentro do Estado.

Assim, cada um desses níveis tem suas especificidades. O nível do tomador de decisão individual envolve prioridades pessoais, disposições psicológicas e cognitivas e assim por diante. O nível do Estado-nação abarca a natureza do Estado, tipo de governo, estrutura burocrática e assim por diante. E o nível sistêmico, que envolve os equilíbrios de poder dentro do sistema internacional, a rede de interdependência do Estado, a dinâmica do capitalismo global e assim por diante (HEYWOOD, 2011, p. 129).

Dito isto, mesmo que o indivíduo, o Estado e o nível internacional de análise se concentrem em diferentes atores, processos e resultados, todos eles podem ser relevantes, dependendo do problema de pesquisa que se está conduzindo (SINGER, 1961, p. 90); do mesmo modo, salienta Hill (2003), que indivíduos, Estados e o sistema internacional são unidades de análise a serem descritas em seus próprios termos. No entanto, eles não necessariamente explicam os resultados de maneira isolada. Segundo o autor, “é improvável que explicações de fenômenos políticos sejam encontradas apenas em um nível” (HILL, 2003, p. 27, tradução nossa)¹⁰⁰.

Assim, levando em consideração os níveis de análise e um exame dos vários modelos de tomada de decisão que foram propostos na literatura, indica-se que existem, em essência, três tipos de unidades de tomada de decisão possíveis, quais sejam: indivíduo, grupo e coalizão¹⁰¹. Hermann e Hermann (1989, p. 364) enfatizam que, no caso da TDPE, é importante que o analista seja capaz de identificar quais são os atores que tomam as decisões para o governo, para melhor compor suas análises.

Sendo assim, no que tange à unidade de decisão individual, ela é caracterizada por um único indivíduo, normalmente o líder do Estado, tomando decisões pelo governo. “Um único indivíduo que tem a capacidade de sufocar toda a oposição e dissidência, bem como o poder de tomar uma decisão sozinho, se necessário” (M. HERMANN, 2001, p. 56, tradução nossa)¹⁰². De fato, a tomada de decisão no nível individual é mais provável quando os líderes possuem

¹⁰⁰ No original: “*It is unlikely that explanations of political phenomena will be found at one level alone*”.

¹⁰¹ Esta afirmação é retirada de grande parte da literatura sobre APE e em específico TDPE. Vemos essa divisão ou parte dela em Allison (1971); Allison e Zelikow (1999); Halperin e Kantor (1973); Halperin (1974); C. Hermann (1978; 1983); M. Hermann (1988, 2001); Hermann e Hermann (1982, 1989); George (1993).

¹⁰² No original: “*A single individual who has the ability to stifle all opposition and dissent as well as the power to make a decision alone, if necessary*”.

uma quantidade excessiva de poder dentro de um Estado, que segundo Mintz e DeRouen (2010, p. 19 tradução nossa)¹⁰³ “líderes poderosos normalmente não precisam buscar consenso”¹⁰⁴.

Hermann (2001) observa que, durante crises, a diplomacia de alto nível e o interesse do líder de Estado aumentam a probabilidade de tomada de decisão no nível individual. Pode-se inferir que decisões de ir à guerra ou de participar de fóruns internacionais importantes, por exemplo, são frequentemente associadas a esse tipo de tomada de decisão. Devido a esses fatores, os estudos da tomada de decisão individual focalizam em aspectos psicológicos, como a personalidade do tomador de decisão, capacidade de aprendizado e equívocos, bem como a aptidão cognitiva (CASHMAN, 1993).

No que concerne à tomada de decisão por grupo, Hermann (2001, p. 57, tradução nossa), de maneira bastante clara, define como “um conjunto de indivíduos, todos membros de um único corpo, que selecionam coletivamente um curso de ação ao fazerem consultas entre si”¹⁰⁵. Para Hermann e Hermann (1989), esse tipo de decisão é mais comum em governos contemporâneos, em que não há um único indivíduo com capacidade rotineira de determinar uma posição e, portanto, o grupo acaba sendo uma alternativa decisória.

Como característica dessa unidade de análise, tem-se que é preciso haver duas ou mais pessoas que interajam diretamente entre si e que coletivamente cheguem a uma decisão. Com efeito, na unidade de decisão de grupo único existe um processo de decisão coletivo e interativo (geralmente face-a-face), do qual todos os membros participam (M. HERMANN, 2001).

Importante mencionar que, para ser uma unidade de decisão final, um único grupo não precisa ser legalmente ou formalmente estabelecido como um agente autorizado. Em vez disso, deve ter, na prática, a capacidade, de fato, de comprometer ou de reter recursos sem que outra unidade se envolva na reversão ou modificação de sua decisão (HERMANN, HERMANN, 1989, p. 366).

A tomada de decisão dentro de agências ou gabinetes presidenciais também pode ser considerada decisão em grupo em um ambiente de decisão de política burocrática (MINTZ, DeROUEN, 2010). Exemplo disso são grupos formados para responder em situações de crise, principalmente no âmbito da defesa e dos ministérios de relações exteriores. Autores como Kleiboer (1998) e Stern (1999) sugerem que os governos podem criar grupos com a única função de considerar maneiras de solucionar uma situação particular.

¹⁰³ No original: “*Powerful leaders typically do not need to seek consensus*”.

¹⁰⁴ Os autores usam como exemplo Mao Tse-Tung na China, Fidel Castro em Cuba, Joseph Stalin na União Soviética, Napoleão na França, Kim Jong-il na Coreia do Norte e Saddam Hussein no Iraque.

¹⁰⁵ No original: “*A set of individuals, all of whom are members of a single body, who collectively select a course of action in consultation with each other*”.

De acordo com Mintz e DeRouen (2010) existe uma variedade de decisões no nível-Grupo. De fato, a abordagem de APE do grupo decisório desafia a visão monolítica dos Estados como atores unitários (HUDSON; VORE, 1995) e a dinâmica do grupo influencia as decisões de política externa (SNYDER, BRUCK, SAPIN, 1954, p. 53).

Tendo em vista a afirmação acima, Mintz e Sofrin (2017) elaboraram três modelos de tomada de decisão em Grupo, levando em consideração que os grupos são formados por indivíduos e com pensamentos próprios. A elaboração dos autores é baseada no artigo de C. Hermann, Stein, Sundelius e Walker (2001), que descrevem três diferentes formas de lidar com problemas internos dos grupos na tomada de decisão. São eles: concorrência (produzindo uma tendência a evitar conflitos grupais), unanimidade (produzindo uma tendência para resolver conflitos de grupo), pluralidade (produzindo uma tendência a aceitar conflitos de grupo) (HERMANN et al., 2001, p. 138).

O primeiro modelo, de Mintz e Sofrin (2017), é chamado de *Groupthink*, que busca o consenso para tomar uma decisão. Para tanto, explora uma série de alternativas em que a tentativa de conformidade das opiniões dentro do grupo é uma preocupação de todos os membros. Por consequência, o grupo exibe autocensura e não tolera pontos de vista contrários, pois procura manter sua unanimidade.

O segundo modelo é o *Polythink*, em que diferentes membros defendem uma pluralidade de opiniões e oferecem prescrições políticas divergentes, que podem resultar em um conflito intra-grupo e um processo de tomada de decisão fragmentado e desarticulado. Os autores argumentam que, em virtude de suas visões de mundo, filiações institucionais e de estilos de tomada de decisão dessemelhantes, os membros da unidade de decisão política geralmente têm divergências profundas sobre o mesmo problema de decisão.

O terceiro modelo pode ser considerado um meio-termo entre os dois acima. O Con-Div Group Dynamic (Dinâmica de Grupo Convergente e Divergente), é quando nem todos os membros do grupo dividem as mesmas perspectivas e pontos de vista, mas também não possuem profundas divergências de opinião. Para Mintz e Sofrin (2017, p. 10, tradução nossa), esse é o panorama “mais provável que o grupo se beneficie de processos de tomada de decisão completos, porém produtivos, que considerem uma infinidade de opções, mas cheguem a algum tipo de consenso ou acordo e executem políticas e ações bem formuladas”¹⁰⁶. Sendo assim, esse é o cenário ideal para a TDPE por meio de grupos.

¹⁰⁶ No original: “*The group is most likely to benefit from thorough yet productive decision-making processes that consider a multitude of options but ultimately reach some sort of consensus or agreement and execute well-formulated policies and actions*”.

Retornando para as unidades de análise, a última perspectiva é a tomada de decisão por Coalisção, ou, como denominam Hermann e Hermann (1989, p. 368), “Múltiplos Autônomos Atores”. Nesse caso, são duas ou mais entidades separadas e com estruturas de autoridade independentes buscando uma decisão. São bastante comuns em regimes parlamentaristas, cujos gabinetes são formados por membros de diversos partidos. No entanto, também são encontradas em democracias presidenciais, “com seu executivo independente, a tomada de decisões pode envolver múltiplos atores autônomos nos assuntos em que o presidente deve receber a aprovação da legislatura” (HERMANN, HERMANN, 1989, p. 368, tradução nossa)¹⁰⁷.

Justamente, por ser composta por várias partes, a tomada de decisões de coalizão envolve invocar certas regras e diretrizes para chegar a uma decisão, e essas regras são estabelecidas de acordo com os diferentes fatores institucionais, como as leis e constituições de um país. Os três principais modelos de coalizão são o veto unitário, o ganho mínimo e a anarquia. M. Hermann (2001) explica esses modelos processuais dentro da coalizão da seguinte maneira:

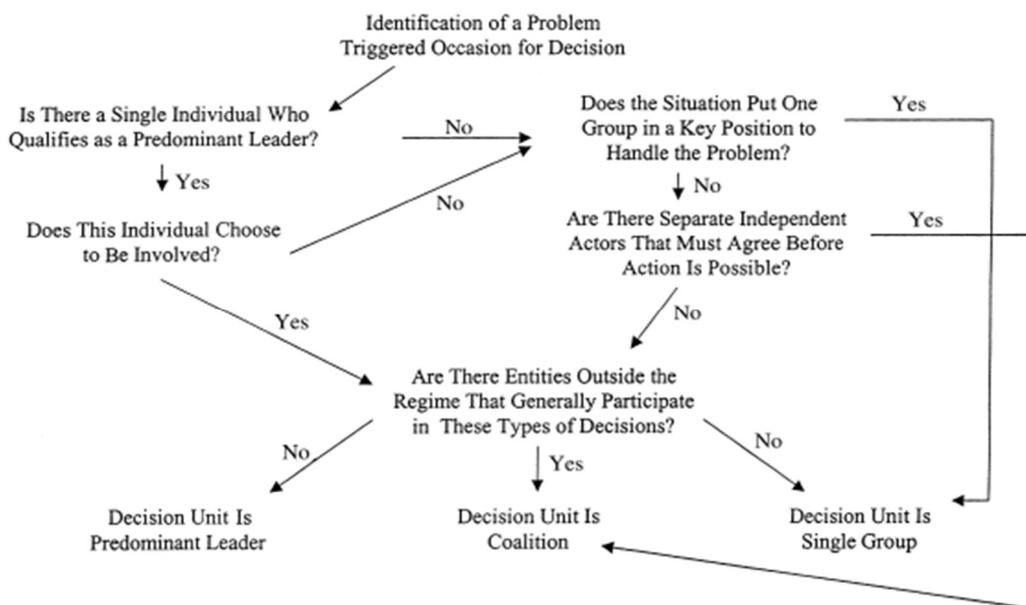
Onde as regras são essencialmente ausentes, geralmente encontramos um grau de *anarquia* e instabilidade no governo, com diferentes atores competindo pelo poder. Quando existem regras estabelecidas, a natureza das regras e teorias de formação de coalizões nos ajuda a determinar as decisões que provavelmente prevalecerão. Se as regras de decisão permitirem uma decisão oficial quando um subconjunto de atores (ou seja, a maioria) chegar a um acordo sobre um curso de ação, uma coalizão de ganho mínimo é possível. Se as regras de decisão - ou a realidade política - exigem unanimidade entre todos os participantes da coalizão, temos um sistema de “unidade de veto” no qual qualquer ator isolado pode bloquear as iniciativas de todos os outros (M.HERMANN, 2001, p. 66, Tradução nossa)¹⁰⁸.

A Figura 3 abaixo, ilustra fatores que podem auxiliar a determinar quais unidades de análise farão parte da tomada de decisão:

¹⁰⁷ No original: “with their independent executive, decision making can involve multiple autonomous actors on those issues where the president must receive the approval of the legislature”.

¹⁰⁸ No original: “Where rules are essentially absent, we generally find a degree of anarchy and instability in the government with different actors vying for power. When there are established rules, the nature of the rules and theories of coalition formation help us ascertain the decisions that are likely to prevail. If the decision rules permit an authoritative decision when a subset of actors (i.e., a majority) achieves agreement on a course of action, a minimum connected winning coalition is possible. If the decision rules—or political reality—require unanimity among all participants in the coalition, we have a “unit veto” system in which any single actor can block the initiatives of all others”.

Figura 3: Fatores envolvidos na determinação da natureza da unidade de tomada de decisão



Fonte: Hermann (2001, p. 12).

3.3.3 Fatores que Influenciam a Tomada de Decisão em Política Externa

A TDPE é guiada, influenciada, determinada e canalizada por diversos fatores tangíveis e intangíveis. Esses fatores se encontram nos diferentes níveis que abrangem a APE. Para Rosenau (1990, p. 164-165), existem cinco fatores principais que influenciam a TDPE de um Estado. Estes são: as características do tomador de decisão (valores e experiências prévias); o papel e as características das elites formuladoras de políticas; o ambiente societal; o ambiente governamental; e as variáveis sistêmicas do ambiente externo.

Mais contemporaneamente, Mintz e DeRouen (2010) elaboram quatro determinantes chaves que moldam as decisões de política externa, quais sejam: ambiente de decisão, fatores psicológicos, fatores internacionais, fatores domésticos (Figura 4). Cada um deles apresenta um conjunto de variáveis que os caracterizam.

Figura 4: Fatores que Influenciam a TDPE



Fonte: Elaborado pela autora com base em Mintz e DeRouen (2010).

O ambiente de decisão abarca, segundo Mintz e DeRouen (2010, p. 250): restrições de tempo (limitação de tempo e pressão para tomar decisão), restrições de informação (sem informações confiáveis, é difícil comparar alternativas e realizar uma análise de custo-benefício), ambiguidade (quando a informação tem múltiplos significados, frequentemente concorrentes, ou quando uma situação pode ter múltiplos resultados possíveis), familiaridade (quando o problema que requisita uma decisão já foi experienciado), configurações dinâmicas (são aquelas cujo conjunto de alternativas ou cujos critérios disponíveis muda o processo de decisão), riscos, estresse (considerado por Renshon e Renshon (2008, p. 512) como excesso de demanda além da capacidade).

Os fatores psicológicos que interferem na TDPE são: consistência cognitiva, emoções, crenças e experiências prévias, personalidade dos líderes e estilo de liderança. No que tange aos fatores ligados à personalidade e estilo dos líderes, Margaret Hermann tem dois trabalhos bastante interessantes: *Assessing Leadership Style: A Trait Analysis (1999)*¹⁰⁹ e *Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals (et al. 2001)*. Segundo a autora, os líderes respondem de maneira diferente diante dos constrangimentos políticos e, portanto, ela distingue em duas grandes estruturas o estilo de um líder: orientado por meta ou orientado por contexto. Dentro dessas duas dimensões, M. Hermann et al. (2001, p. 95) produziu ainda uma tipologia

¹⁰⁹ Nesse trabalho a autora avalia diferenças individuais de 122 líderes nacionais em duas décadas (1980 e 1990).

do estilo de liderança em quatro categorias: Cruzado, Estratégico, Pragmático e Oportunista.

No caso do estilo de liderança Cruzado, esses líderes desafiam restrições e são relativamente fechados para a informação do meio, assim como são os menos sensíveis aos contextos políticos em que se encontram. Eles geralmente defendem uma posição e são proativos. Se o contexto político facilitar, eles podem ser eficazes na mobilização dos outros à ação. Assim, no processo de tomada de decisão, as posições de tais líderes provavelmente prevalecem à medida que assumem cobranças e trabalham para controlar o que acontece (HERMANN et al. 2001, p. 96). Os Estratégicos buscam a informação sobre quais os meios mais viáveis para alcançar o seu objetivo. O comportamento dos líderes estratégicos pode parecer imprevisível à medida que andam uma linha fina entre ações que os movimentam para seus objetivos, na tentativa de evitar erros e falhas (HERMANN et al. 2001, p. 96). Já o líder Pragmático seria o que respeita as restrições políticas do meio e procura trabalhar dentro delas enquanto, ao mesmo tempo, busca ter uma ideia sobre para onde ele quer levar o governo. O dilema está em garantir que os progressos sejam feitos sem passar por cima da posição de alguém. Contudo, esse tipo de líder também pode favorecer suas próprias posições, ao mesmo tempo que pode acomodar pressões. E, por fim, adeptos ao estilo Oportunista seriam aqueles que melhor respeitam as restrições e estão abertos à informação do cenário político. Para eles, o conhecimento sobre o contexto político é crucial. Hermann et al. (2001, p. 96) afirma que, a menos que algum tipo de consenso possa ser construído, a inação é preferível a uma ação que tenha o potencial de perder apoio e construção de oposição.

Embora, aparentemente, o nível de análise da TDPE pareça não abarcar fatores externos, estes possuem grande influência na tomada de decisão. Essa afirmação pode ser constatada em maior ou menor grau dependendo da posição do Estado e/ou ator no sistema internacional e de como ele é afetado por essa dinâmica. Conseqüentemente, nem todo ator terá sua decisão balizada pelos mesmos fatores internacionais. Assim, em relação aos principais fatores externos que podem afetar a TDPE, tem-se: Acordos e tratados internacionais, bem como regimes internacionais; Dissuasão estratégica (que afeta muito mais grandes e médias potências); Distribuição de capacidades no nível internacional; Alianças e contra-alianças; Choques econômicos e comércio internacional; inclusive, o tipo de regime do possível adversário e tipo de interação social com outros atores do sistema (estratégica, amizade, inimizade)¹¹⁰.

¹¹⁰ Observa-se que esses fatores elencados contemplam, em grande parte, preocupações sistêmicas de três grandes correntes das Relações Internacionais, quais sejam: Realismo, Liberalismo e Construtivismo.

No que corresponde aos principais fatores domésticos que interagem na TDPE observam-se: Opinião pública; Grupos sociais e lobbies; Organizações governamentais e burocracia; Interesses econômicos; Tipo de regime e ciclos eleitorais; Questões culturais e mídia.

3.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Este capítulo pretendeu-se ser uma revisão bibliográfica sobre a Tomada de Decisão em Política Externa. Para tanto, explorou-se a discussão sobre Análise de Política Externa como um subcampo das Relações Internacionais e como ambas se beneficiam mutuamente das discussões sobre agente-estrutura. Apresentou-se a TDPE como um arcabouço analítico da APE, que surgiu na década de 1950 e continua em constante evolução.

Dadas as complexidades envolvidas na elaboração de políticas externas, ficou claro que uma abordagem de APE com foco na tomada de decisões é vital para uma compreensão abrangente do comportamento da política externa do nosso mundo e das políticas específicas dos Estados. Assim, a TDPE está equipada com modelos e outros ferramentais que auxiliam no entendimento de como vieses, erros, incertezas, políticas domésticas e várias unidades de decisão podem moldar as escolhas e os resultados de determinadas políticas (Tabela 3).

Há vários caminhos interessantes para explorar no ambiente da TDPE. Este capítulo descreveu vários deles: modelos de tomada de decisão, tipos de decisão, níveis de análise, fatores determinantes, entre outros. Em conjunto, essas perspectivas fornecem uma ampla rede para explorar como e por que as decisões são tomadas. A figura 5 abaixo demonstra o quadro de ação da TDPE, envolvendo os componentes estudados durante o capítulo:

Figura 5: Estrutura de ação da TDPE



Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

O estudo de política externa apresenta-se como uma atividade instigadora, principalmente por dois motivos. Primeiro: embora estejamos vivenciando cada vez mais o advento da globalização, o mundo ainda está dividido em países/ comunidades separados e distintos. Assim, como esses atores administram as relações entre eles continua ser um problema de pesquisa atual. Em segundo lugar: a política externa destaca a interação entre agente-estrutura, enfatizando que os eventos não podem ser inteiramente explicados por pressões sistêmicas, nem por características individuais. Nesse ponto, a APE e, principalmente, a TDPE, fomentam e revisam debates metodológicos e factuais acerca de episódios históricos.

Importante salientar que mesmo que APE traga uma discussão de décadas, ela continua em constante evolução, seja pela descoberta de novos enfoques, seja pela análise de novos casos. Esse fator pode ser observado à medida que, em encontros da *International Studies Association (ISA)*, mesas especificamente sobre APE são bastante comuns há anos, constituindo-se como uma das 29 seções temáticas oficiais da associação.

Tabela 3 - Resumo do Capítulo: Abordagens nos Estudos sobre Tomada de Decisão em Política Externa

Modelos	Processo de TDPE	Tipos de Decisão	Níveis de Análise	Unidades de Análise	Fatores
Ator Racional	Enquadramento do problema	One-Shot	Individual	Indivíduo	Ambiente Decisório
Político Organizacional	Configuração da Agenda	Interativas	Estado	Grupo	Psicológicos
Burocrático	Opções	Sequenciais	Sistema Internacional	Coalizão	Internacionais
Processo Cognitivo	Decisão	Interativas-Sequenciais			Domésticos
Política Externa Comparativa	Implementação	Unilaterais			
Teoria Prospectiva	Avaliação	Negociadas			
		Estruturadas			
		Semi-estruturadas			
		Não-estruturadas			

Fonte: Elaborada pela autora (2019).

O modelo de processo organizacional de Allison dá suporte ao argumento de que o planejamento de políticas se baseia em um comportamento de rotina organizacional que é recorrente e, portanto, em alguma medida, previsível. Entretanto, existem contra-exemplos de decisões não-cíclicas distintas tomadas na política externa dos Estados Unidos. Além disso, se o processo de tomada de decisão estivesse apenas confinado à burocracia, as mudanças político-partidárias raramente, e de forma limitada, teriam impacto sobre a direção da política externa dos Estados Unidos. Tomando uma posição intermediária, o argumento a ser apresentado poderia ser que, à medida que se passa das grandes estratégias para as políticas, a possibilidade de predição precisa do comportamento diminui.

Diante dessa larga revisão sobre como analisar a TPDE e quais são os fatores e dinâmicas determinantes para tal processo, buscaremos utilizar esse conjunto de conceitos para mapear o processo decisório dos Estados Unidos em política externa nuclear. A partir disso, entendemos que a estrutura de TDPE sugere um processo que se inicia com um “problema de política externa” dentro de um cenário composto de “fatores determinantes” e “tipos específicos de decisão”. Esses elementos compõem uma “dinâmica de decisão” composta pela relevância dos diferentes “níveis de análise”. Isso leva conseqüentemente a uma “decisão” final e acarreta na “ação de política externa” (inclusive podendo ser a inação, um resultado). Mas, diante desse processo, falta a identificação de quem participa de fato na TDPE. Nesse sentido, quem são os agentes?

Cabe, agora, identificar quem são os atores envolvidos no processo decisório de política externa nuclear dos Estados Unidos. Particularmente no tema nuclear, para além dos atores

domésticos tradicionais para a política externa estadunidense, destacam-se diferentes agências técnicas, algumas delas diretamente envolvidas em questões de defesa e segurança, outras mais próximas das questões tecnológicas.

4 MUDANÇAS NAS ESTRUTURAS DE TOMADA DE DECISÃO NUCLEAR DO PÓS GUERRA FRIA AO 11 DE SETEMBRO

"The Buck Stops Here" President Harry S. Truman¹¹¹

"No human being should have sole authority to initiate unprovoked nuclear war" Senador Ed Markey¹¹²

"Structure follows strategy" Chandles, 1962, p. 11

Em geral, o processo político para a tomada de decisão começa com a definição de um problema e com a organização de uma comunidade específica para o desenvolvimento de uma agenda. O objetivo dessa agenda é identificar os propósitos das políticas, obter a aprovação do Congresso na forma de legislação e receber financiamento para programas. Uma vez que esses requisitos sejam atendidos, as agências responsáveis pela implementação da política podem avançar em direção aos objetivos identificados. Avaliações e ajustes periódicos garantem que os recursos apropriados sejam fornecidos ou, se a política não for mais necessária, que os programas possam ser encerrados.

O sistema de governo dos Estados Unidos é caracterizado por uma separação de poderes fortemente funcional e institucionalmente bem definido. A Constituição declara que o poder é compartilhado entre a presidência e um Congresso bicameral. Na prática, o poder depende muito das forças e fraquezas do presidente, bem como do equilíbrio político e ideológico no Congresso.

¹¹¹ O presidente Harry S. Truman costumava usar a frase *"The buck stops here"* (algo como "a responsabilidade para aqui"). O ditado deriva da gíria *"pass the buck"*, que significa passar a responsabilidade para outra pessoa. Essa frase e ideia estiveram intimamente ligadas ao presidente Truman e à maneira como ele dirigiu seu governo, inclusive, ele solicitou uma placa com essa frase, que ficou em seu gabinete durante os anos de governo. Em mais de uma ocasião, o presidente Truman se referiu à frase da sua mesa em declarações públicas. Em seu discurso de despedida, disse: "A maior parte do trabalho do presidente é tomar decisões, grandes e pequenas, dezenas delas quase todos os dias. Os papéis podem circular pelo Governo por um tempo, mas finalmente chegam a essa mesa. E então, não há nenhum outro lugar para eles irem. O presidente, seja ele quem for, tem que decidir. Ele não pode passar a responsabilidade para ninguém. Ninguém mais pode decidir por ele. Esse é o seu trabalho" (TRUMAN, 1946, tradução nossa). No original: *"The greatest part of the President's job is to make decisions--big ones and small ones, dozens of them almost every day. The papers may circulate around the Government for a while but they finally reach this desk. And then, there's no place else for them to go. The President - whoever he is - has to decide. He can't pass the buck to anybody. No one else can do the deciding for him. That's his job."* Em anos mais recentes, especificamente em 2010, Barack Obama usou a frase quando assumiu, juntamente com os seus conselheiros de segurança, a responsabilidade pela falta de antecipação na tentativa de uma explosão de bomba durante um voo comercial em Detroit em 2009 (Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=eIviu4T0pD4>. Acesso em, 2021).

¹¹² Ed. Markey juntamente com Ted Lieu, propuseram, em 2017, uma nova Lei para limitar o poder do presidente nas decisões acerca de armamentos nucleares, em específico, no lançamento de ataques. Assim, ao contrário da epígrafe anterior, se tem a busca em não centralizar mais o poder de certas decisões e a responsabilização na figura de uma única pessoa: o presidente.

A política de armas nucleares abrange várias diretrizes, como declaratória, operacional, estrutura da força, segurança e não proliferação. A política declaratória determina quais informações são divulgadas ao público. A política operacional determina quando, onde e como os diferentes tipos de armas nucleares devem ser empregados ou usados. A política de estrutura da força descreve os tipos e as quantidades de armas em locais domésticos e internacionais que compõem o arsenal. A política de segurança refere-se à proteção e segurança das armas nucleares, seja em uma base militar, um submarino ou em processo de desmontagem. Por último, a política de não proliferação protege contra o uso indevido de armas nucleares, especialmente no que diz respeito a Estados não nucleares, conforme determinado pelo Tratado de Não Proliferação (TNP). Todas essas áreas são regidas e operacionalizadas por um conjunto dentro do governo.

Nesse âmbito, identificaram-se quatro grupos que foram, e são, responsáveis pelo desenvolvimento e pela execução de políticas de ADM como um todo, e principalmente, de política nuclear: Órgãos de formulação de políticas, que iniciam o processo (a Casa Branca, DOD e Departamento de Estado); agências técnicas, que executam os programas (por exemplo, os quatro serviços militares, agências de defesa, os laboratórios nacionais do Departamento de Energia e a comunidade de inteligência); o Congresso, que autoriza programas, aloca fundos e exerce supervisão; e sociedade civil, muitas vezes composta por ativistas internos e externos, como por exemplo, organizações não governamentais, *think tanks* e sociedade no geral. As interações e decisões desses grupos moldaram o desenvolvimento e a execução da política nuclear ao longo do tempo.

Um típico acordo de não proliferação, por exemplo, provavelmente teria representantes do Departamento de Estado, do Gabinete do Secretário de Defesa, do Estado-Maior Conjunto, da Comissão Reguladora Nuclear, da Administração Nacional de Segurança Nuclear do Departamento de Energia e um membro da Comunidade de inteligência à mesa. O Estado-Maior Conjunto costuma ser o único representante militar uniformizado presente e fala em nome das Forças Armadas e dos principais comandos (JONAS, 2012). Assim, as políticas que atualmente controlam a estrutura da força nuclear e seu efeito resultante nos esforços de não proliferação, dependem em grande parte da dinâmica entre esses órgãos e de como eles trabalham juntos para alcançar um equilíbrio entre os interesses de segurança nacional e a dissuasão mínima.

Portanto, existem muitos atores, muitas vezes concorrentes, envolvidos na formulação da política externa do país, para além do governo executivo. No governo, o presidente, operando principalmente por meio do Conselho de Segurança Nacional (NSC), do

Departamento de Estado, do Departamento de Defesa e das agências de inteligência, estão tradicionalmente entre os atores mais expressivos dentro do aparato da política externa do país. É importante, portanto, examinar essas estruturas com mais detalhes. Nesse sentido, este capítulo se propõe a trazer essa organização, identificando os atores envolvidos e suas possíveis funções na formulação da política externa nuclear dos Estados Unidos.

4.1 ÓRGÃOS DE FORMULAÇÃO DE POLÍTICA EXTERNA NUCLEAR

4.1.1 Presidência

O presidente é o ator mais importante no processo de tomada de decisão em Política Externa. E, embora a experiência em política externa nuclear tenha sido frequentemente considerada um requisito importante para um candidato à presidência durante a Guerra Fria, tornou-se menos importante depois de 1990, como observado no primeiro capítulo.

No que diz respeito à Constituição, ela atribui poucos poderes específicos de Política Externa ao presidente. O Artigo 2, Seção 2, por exemplo, designa-o como “Comandante-em-Chefe do Exército e da Marinha dos Estados Unidos” e especifica que, sujeito à aprovação do Senado, o presidente tem o poder de “fazer tratados” e “nomear embaixadores”. Ainda sobre o Artigo 2, na Seção 3 declara que o presidente “receberá Embaixadores e outros Ministros públicos”, detendo o poder executivo geral e indefinido.

Embora a Constituição torne o presidente o comandante-chefe das Forças Armadas, ela não permite que ele declare guerra ou envie consultores ao exterior sem a aprovação do Senado ou arrecade dinheiro para operações estrangeiras sem acordo do Congresso. No entanto, tão importante quanto o que a Constituição diz é o que ela não diz. De acordo com Lindsay (2018), a Constituição não é clara sobre qual ramo tem autoridade para negociar em nome dos Estados Unidos, decidir quando uma guerra deve terminar, rescindir tratados ou declarar neutralidade, entre outros poderes de Política Externa possíveis (LINDSAY, 2018). Logo, esse fator abre uma margem de manobra ampla para que a presidência acabe tendo a palavra final em diversos aspectos.

A vantagem presidencial é auxiliada pelo fato de que os presidentes geralmente leem seus poderes constitucionais e estatutários de forma ampla. Eles também usam regularmente as vantagens de “decisão, atividade, sigilo e despacho” que Alexander Hamilton elogiou há

muito tempo para tomar a iniciativa de tentar criar condições políticas e diplomáticas que obriguem o Congresso a seguir seu exemplo (HAMILTON, 2008).

Portanto, tradicionalmente, os americanos concederam considerável flexibilidade a seus presidentes na Política Externa, em comparação com a política interna. Mas, desde a Guerra do Vietnã, o Congresso e o público pressionaram por controles mais rígidos sobre o ocupante da Casa Branca. Essa presidência imperial, como Lindsay (2018) chama, foi totalmente interrompida no início dos anos 1970 com a reação do público contra a Guerra do Vietnã. Ela retornou por breves momentos desde então, principalmente após os ataques de 11 de setembro de 2001, quando um Congresso quase unânime efetivamente votou pela guerra, mas deixou para George W. Bush decidir sobre como proceder (LINDSAY, 2018) ¹¹³.

No entanto, quando se trata de políticas relacionadas a armamentos nucleares, a situação se altera um pouco. No caso do lançamento de um ataque nuclear e, em especial um *first strike*, a figura do presidente acaba sendo o grande ponto de atenção e decisão. De acordo com o *War Powers Act*¹¹⁴, de 1973, os presidentes receberam poderes e autoridade expandidos para desencadear um ataque nuclear - mesmo sem uma declaração de guerra ou autorização do Congresso. A lei reconhece que, na era nuclear, o presidente não é obrigado a consultar o Congresso antes de responder a um ataque aos Estados Unidos, ou a seus territórios, suas possessões ou suas forças armadas; nem é obrigado a fazê-lo ao considerar a possibilidade de iniciar um ataque nuclear contra um adversário com armas nucleares, talvez para prevenir um ataque nuclear iminente (KAHAN, 2017).

O principal motivo pelo qual o presidente teve autoridade exclusiva para lançar um ataque nuclear é a percepção da necessidade de garantir uma resposta rápida a um ataque nuclear próximo. Durante a Guerra Fria, os líderes estadunidenses temiam um ataque pela União Soviética, que poderia exigir uma decisão sobre o lançamento de um ataque retaliatório nos dez minutos ou mais entre o momento em que o ataque foi detectado, analisado e transmitido para o presidente, e quando pousou. O sistema de comando nuclear foi, portanto,

¹¹³ Especificamente, a Autorização de Uso da Força Militar de 2001 afirma que “o presidente está autorizado a usar toda a força necessária e apropriada contra as nações, organizações ou pessoas que ele determinar que planejaram, autorizaram, cometeram ou ajudaram nos ataques terroristas ocorridos em 11 de setembro, 2001, ou abrigou tais organizações ou pessoas.” P.L. 107– 40. Sept. 18, 2001. Disponível em: <<https://www.congress.gov/107/plaws/publ40/PLAW-107publ40.pdf>> Acesso em: Nov 2020. No original: “*the President is authorized to use all necessary and appropriate force against those nations, organizations, or persons he determines planned, authorized, committed, or aided the terrorist attacks that occurred on September 11, 2001, or harbored such organizations or persons, in order to prevent any future acts of international terrorism against the United States by such nations, organizations or persons*”.

¹¹⁴ Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/93rd-congress/house-bill/4038?q=%7B%22search%22%3A%5B%22War+of+powers+act+1973%22%5D%7D&r=2>> Acesso em: Dez 2020.

projetado para velocidade em vez de deliberação. Seu principal objetivo era permitir ao presidente lançar armas nucleares dos Estados Unidos rapidamente, antes que pudessem ser destruídas no solo¹¹⁵.

Todavia, no que diz respeito a tratados e demais políticas como sanções, ligadas à não proliferação nuclear, o governo ainda precisa do apoio do Congresso. Exemplo disso é a não aprovação do Tratado CTBT pelos Estados Unidos em 1999. Segundo Cameron (2005), os problemas de Clinton começaram em 1994 quando, pela primeira vez em quase cinquenta anos, os republicanos ganharam o controle da Câmara e do Senado, enquanto um democrata ocupava a Casa Branca. Nesse âmbito, segundo o autor, o desejo de punir o presidente foi uma razão importante para a rejeição do Senado ao CTBT, sendo que até hoje o Tratado permanece sem ser assinado¹¹⁶.

Assim, fica claro que o presidente dos Estados Unidos não é livre para formular e implementar a Política Externa na mesma medida que os líderes europeus, por exemplo. Isso se deve em específico a uma batalha constante com o Congresso, portanto, dependendo do equilíbrio político entre o Congresso e a Casa Branca.

¹¹⁵ Justamente por diversas questões relativamente óbvias durante a presidência de Trump, em 2017, uma nova Lei foi proposta a fim de limitar esse poder do presidente. A proposta criada pelo senador Ed Markey e o representante Ted Lieu, cujo nome é *Restricting First Use of Nuclear Weapons Act* (Lei de Restrição do Primeiro Uso de Armas Nucleares) proibiria o presidente de lançar um primeiro ataque nuclear sem uma declaração de guerra do Congresso.

¹¹⁶ No que tange ao processo de ratificação de um Tratado, a Seção 33 da Lei de Controle de Armas e Desarmamento (P.L. 87-297, conforme emenda), infere que o Congresso delinea a relação entre os acordos de controle de armas e o processo de ratificação de um tratado. Essa lei estabelece que "nenhuma ação será tomada de acordo com esta ou qualquer outra lei que obrigue os Estados Unidos a desarmar, reduzir ou limitar as Forças Armadas ou armamentos dos Estados Unidos, exceto de acordo com o poder de elaboração de tratados do Presidente em acordância com a Constituição ou a menos que autorizado por outra legislação afirmativa pelo Congresso dos Estados Unidos". Na prática, a maioria dos acordos de controle de armas dos Estados Unidos foram apresentados como Tratados, uma palavra reservada ao uso, nos Estados Unidos, para acordos internacionais submetidos ao Senado para sua aprovação de acordo com o Artigo II, Seção 2 da Constituição. A conclusão ou assinatura de um tratado é apenas o primeiro passo para tornar o acordo juridicamente vinculativo para as partes. Em primeiro lugar, as partes decidem se ratificam, isto é, expressam seu consentimento em se vincularem ao tratado que os negociadores assinaram. Cada parte segue seu próprio processo constitucional para aprovar o tratado. Nos Estados Unidos, após a assinatura de um tratado, o presidente, no momento de sua escolha, apresenta-o ao Senado junto com todos os documentos que devem ser considerados parte integrante do tratado e solicita ao conselho do Senado o consentimento para a ratificação. A mensagem do presidente é acompanhada por uma carta do secretário de Estado que contém uma análise do tratado. Após aprovado pelo Senado, o documento com a resolução de ratificação é retornado ao presidente, que pode conter diversas condições adicionais para a aprovação do Tratado. A distinção importante entre as várias condições diz respeito ao seu conteúdo ou efeito. Qualquer que seja a designação que o Senado aplique a uma condição, se o presidente determinar que pode alterar uma obrigação internacional nos termos do tratado, ele a transmite à outra parte ou partes e podem resultar negociações posteriores ou o abandono do tratado.

No entanto, alguns acordos de controle de armas foram feitos por outros meios. Várias medidas de "construção de confiança" foram concluídas como acordos internacionais juridicamente vinculativos, chamados Acordos Executivos, sem aprovação do Congresso (WOOLF, KERR, NIKITIN, 2020).

4.1.2 Departamento de Estado

O Departamento de Estado (*Department of State* - DOS) dos Estados Unidos gerencia as relações dos Estados Unidos com governos estrangeiros, organizações internacionais e pessoas de outros países. A gestão de todas essas relações é chamada diplomacia. Diplomatas do Departamento de Estado conduzem a Política Externa do presidente e ajudam a construir a agenda conforme o governo.

O Departamento de Estado é uma parte vital do Governo dos Estados Unidos da América porque: I) Representa o país no exterior e transmite as políticas nacionais a governos estrangeiros e organizações internacionais por meio de embaixadas e consulados e missões diplomáticas; II) Negocia e conclui acordos e tratados em questões que vão do comércio às armas nucleares; III) Coordena e apoia atividades internacionais de outras agências dos Estados Unidos, hospeda visitas oficiais e realiza outras missões diplomáticas; IV) Lidera a coordenação interinstitucional e gerencia a alocação de recursos para as relações exteriores; e V) Promove o entendimento mútuo entre o povo dos Estados Unidos e o povo de outros países ao redor do mundo (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2008).

O gabinete presidencial tem vários secretários que auxiliam o presidente nas relações exteriores. Isso inclui o secretário de Estado, que é nomeado pelo presidente com o conselho e consentimento do Senado, e é o principal assessor de relações exteriores do presidente. As funções específicas do secretário de Estado incluem: I) Organizar e supervisionar todo o Departamento de Estado dos Estados Unidos e o seu Serviço de Relações Exteriores; II) Aconselhar o presidente em assuntos relacionados à Política Externa do país; III) Participa de negociações de alto nível com outros países, seja bilateralmente ou como parte de uma conferência ou organização internacional, isso inclui a negociação de tratados internacionais e outros acordos; IV) Fornece todo tipo de informações e serviços para cidadãos americanos que vivem ou viajam no exterior e supervisiona a política de imigração dos Estados Unidos; e é responsável pela comunicação de questões relacionadas à Política Externa dos Estados Unidos ao Congresso e aos cidadãos do país (U.S. DEPARTMENT OF STATE, 2020)¹¹⁷.

Dean Acheson, secretário de Estado do presidente Truman, disse, certa vez, que a relação do secretário de Estado com o presidente é “intensamente pessoal”. Embora o presidente “possa ouvir e ouvirá quem quiser”, seu relacionamento com o secretário de Estado “não vai prosperar se este não for aceito como seu principal assessor e agente executivo em

¹¹⁷ No entanto, a maioria das funções domésticas do Departamento de Estado foi transferida para outras agências.

relações exteriores, e confidente de confiança de todos os seus pensamentos e planos relacionados a eles” (ACHESON apud POLLACK, 1961, p. 21). O Departamento de Estado é, portanto, uma estrutura ampla e piramidal composta de escritórios geográficos horizontais e escritórios funcionais verticais, com uma secretaria no ápice, onde se localiza o secretário do Departamento de Estado.

Embora em termos de estrutura não se tenha observado grandes mudanças, uma alteração interessante aconteceu no pós-Guerra Fria. Segundo Woolf, Kerr e Nikitin (2020), durante a administração George W. Bush, o presidente e muitos em sua administração questionaram o grau em que as negociações de controle de armas e tratados formais poderiam melhorar os objetivos de segurança dos Estados Unidos. Argumentava-se que o país não precisava de tratados formais para reduzir ou restringir suas forças nucleares estratégicas.

Como resultado, o presidente Bush inicialmente pretendia reduzir as suas forças nucleares sem assinar um tratado específico que exigiria que a Rússia fizesse o mesmo. Da mesma forma, alguns membros da administração Bush argumentaram que alguns regimes de controle de armas multilaterais formais foram longe demais ao restringir as opções dos Estados Unidos sem, em contrapartida, limitar as forças de adversários em potencial. Em vez disso, o governo preferiu, quando necessário, que os Estados Unidos adotassem uma ação militar unilateral ou se unissem a coalizões *ad hoc* para conter a proliferação de armas de destruição em massa¹¹⁸.

A ausência de confiança no controle de armas durante o governo de George W. Bush estendeu-se ao Departamento de Estado, onde o governo removeu a frase “controle de armas” de todos os escritórios responsáveis por essa área de política (WOOLF, KERR, NIKITIN, 2020, p.02). O foco permaneceu na não proliferação, mas foi visto como uma área de política que não exigia mais tratados formais para cumprir seus objetivos¹¹⁹.

Nesse sentido, foi criado o Escritório de Segurança Internacional e Não Proliferação (*Bureau of International Security and Nonproliferation* - ISN), um escritório dentro do Departamento de Estado responsável por gerenciar uma ampla gama de funções de não e contraproliferação. Foi criado em 13 de setembro de 2005, quando o Escritório de Controle de

¹¹⁸ Segundo os autores, “o governo [Bush] geralmente preferia medidas unilaterais ou ad hoc a tratados e acordos formais para tratar de questões de segurança dos Estados Unidos” (WOOLF, KERR, NIKITIN, 2020, p.01, tradução nossa). No original: “*the [Buhs] Administration preferred, when necessary, that the United States take unilateral military action or join in ad hoc coalitions to stem the proliferation of weapons of mass destruction*”.

¹¹⁹ Isso mudou com a administração Obama. O Departamento de Estado restaurou a frase “controle de armas” para alguns títulos de escritórios, e foi novamente listado como uma questão central no site do Departamento de Estado.

Armamentos (*Bureau of Arms Control*) e o Escritório de Não Proliferação (*Bureau of Nonproliferation*) foram fundidos¹²⁰.

O escritório, que existe até hoje, lidera os esforços dos Estados Unidos para evitar a disseminação de ADM (nucleares, químicas e biológicas) e seus sistemas de distribuição. A função do escritório dentro do Departamento de Estado é liderar os esforços para promover o consenso internacional sobre a proliferação de ADM por meio da diplomacia bilateral e multilateral e para enfrentar as ameaças provenientes da proliferação, “representadas por atores não-estatais e grupos terroristas, melhorando a segurança física, usando interdição e sanções, e participando ativamente da Iniciativa de Segurança da Proliferação”¹²¹.

No entanto, o DOS é um dos órgãos que mais sofreu e ainda sofre críticas ao longo dos anos. Essas críticas são de várias ordens: desde a falta de coordenação de uma política externa global e lentidão na incorporação de novas políticas sugeridas pela Casa Branca, até acusações de vazamento de informações e falta de suporte ao presidente (SAMPAS, 1987)¹²².

Em termos efetivos, o DOS acaba sendo um órgão diplomático que foca mais negociações de tratados específicos na área. Contudo, à medida que a política externa americana se tornou cada vez mais complexa e as distinções entre a Política Externa e a Interna diminuíram; as relações externas não são mais apenas, ou principalmente, domínio do Departamento de Estado.

¹²⁰ Dentro do ISN existem 12 escritórios: *Office of the Biological Policy Staff (BPS)*; *Office of Conventional Arms Threat Reduction (CATR)*; *Office of Cooperative Threat Reduction (CTR)*; *Office of Counterproliferation Initiatives (CPI)*; *Office of Export Control Cooperation (ECC)*; *Office of Missile, Biological and Chemical Nonproliferation (MBC)*; *Office of Multilateral Nuclear and Security Affairs (MNSA)*; *Office of the Nonproliferation and Disarmament Fund (NDF)*; *Office of Nuclear Energy, Safety and Security (NESS)*; *Office of Regional Affairs (RA)*; *Office of Strategic Communications and Outreach (SCO)*; *Office of Threat Reduction (TR)*; *Office of WMD Terrorism (WMDT)* (DOS, 2020).

¹²¹ A Iniciativa de Segurança de Proliferação (PSI) é um esforço multilateral voluntário iniciado pelo presidente George W. Bush, em maio de 2003, para fortalecer a arquitetura de não proliferação. Especificamente, a PSI busca aprimorar as capacidades de interdição e aumentar a coordenação entre os Estados para interromper o comércio de armas ADM, sistemas de distribuição e materiais relacionados (DAVENPORT, 2020). Um dos eventos motivadores para a criação dessa iniciativa foi o incidente conhecido como So San, ocorrido em 2002. O So San era um navio norte-coreano que transportava mísseis Scud com destino ao Iêmen quando foi interceptado por autoridades espanholas agindo com base em informações fornecidas pelos Estados Unidos. O incidente ocorreu pouco antes de o governo Bush divulgar publicamente sua Estratégia Nacional de Combate às Armas de Destruição em Massa. O documento lista a interdição e prevenção do fluxo de materiais e tecnologia de armas como parte da estratégia de contraproliferação dos Estados Unidos (KERR, 2020).

¹²² Segundo Sampas (1987), o declínio do DOS foi acompanhado pela ascensão da Agência Central de Inteligência a uma posição de poder decisiva na formação da política externa americana.

4.1.3 Departamento de Defesa

Em termos constitucionais, o Departamento de Defesa (Department of Defense - DOD) - muitas vezes referido como o “Pentágono” devido ao enorme edifício de cinco lados em que está alocado - é responsável pela formulação da política em matéria de defesa, em particular a de estratégia militar e a definição das missões das forças armadas. De acordo com Flournoy (2018), ex-oficial do DOD durante as administrações Clinton e Obama, o desenvolvimento de políticas dentro do DOD é bastante complicado e confuso pela falta de clareza entre as funções e responsabilidades dentro do processo e pela sobreposição significativa de tarefas entre os estados-maiores do Gabinete do Secretário de Defesa (OSD), Estado-Maior Conjunto e Comandos Combatentes (COCOM). A responsabilidade primária pelo desenvolvimento da política de defesa e da segurança nacional no Pentágono é da Subsecretaria de Política e sua equipe. No entanto, o Estado-Maior Conjunto possui seu próprio departamento de política (de Estado) (o J-5), assim como cada um dos COCOMs¹²³.

O papel do Pentágono tem estado em debate durante anos. Devido ao seu tamanho e a enormes recursos, o Pentágono desempenha uma função cada vez mais importante na formulação da Política Externa dos Estados Unidos. Além de sua cadeira no NSC, o Pentágono também desempenha um papel importante nas relações externas do país por meio de suas bases estrangeiras, de seus programas de treinamento e assistência e de seus comandantes militares regionais, ou CINCs (*Commanders in Chief*). Os CINCs são líderes militares de alto escalão responsáveis pelo gerenciamento das operações militares dos Estados Unidos em diferentes regiões do mundo: Central (Oriente Médio), Europa, Sul, Norte, Pacífico e África¹²⁴.

Desde o início, em 1986, esses postos de comando vêm ganhando poder e influência continuamente no processo de tomada de decisões da Política Externa dos Estados Unidos. Por exemplo, após o golpe do exército paquistanês em 2000, o novo presidente do Paquistão, general Musharraf, decidiu responder às críticas dos Estados Unidos chamando o general Anthony C. Zinni, o então comandante da região Central, e não outro funcionário da administração (CAMERON, 2005). Isso destaca o papel ativo da Política Externa dos Estados Unidos que esses comandantes militares semi-autônomos desempenham em suas respectivas regiões do mundo (PRIEST, 2000).

¹²³ Nos últimos anos, o Estado-Maior Conjunto e o Gabinete do Presidente aumentaram para quase 4.000 pessoas, equivalente a dez vezes seu tamanho na época da Lei de Reorganização do DOD em 1958 (FLOURNOY, 2018).

¹²⁴ Ao total são 11 comandos militares divididos geograficamente ou por função. O comando geográfico para a África é o mais recente; foi autorizado em 2007.

De fato, os CINC's possuem um respeito considerável em suas regiões e têm uma contribuição importante para a Política Externa dos Estados Unidos. No entanto, segundo Cameron (2005), suas filosofias sobre a construção de alianças no exterior, desenvolvidas ao longo de longas carreiras militares, às vezes se chocam com as visões civis. As diferenças mais pronunciadas envolvem como tratar os militares estrangeiros que cometem abusos relativos aos direitos humanos.

Do mesmo modo, o aumento do papel dos CINC's também foi criticado dentro dos militares. De acordo com o General Nash, "a evolução dos CINC's para pró-cônsules é uma tendência perigosa, tanto em termos da imagem de nossa democracia quanto de nossa segurança nacional mais ampla" (NASH, 2009, tradução nossa)¹²⁵. O almirante Owens tem uma visão parecida:

Se você está na China e pergunta quem é o americano mais importante no Pacífico, a resposta é certamente CINC-PAC. Como americanos, temos de nos perguntar se queremos ser representados perante nossos amigos e adversários por um oficial graduado quatro estrelas. (OWENS, 2009, tradução nossa)¹²⁶

Ademais, o DOD há muito desempenha um papel importante nos esforços dos Estados Unidos além-território. Além de construir capacidade militar estrangeira, o DOD tem como meta auxiliar governos estrangeiros a proteger seus territórios contra ameaças internas e internacionais com uma variedade de ferramentas não militares. Isso inclui, segundo Serafino (2008), esforços de construção do Estado, como o fortalecimento das forças policiais e o reforço da legitimidade de governos estrangeiros por meio de projetos econômicos, de saúde e sociais de pequena escala (e, no caso de zonas de conflito, projetos políticos). Embora tais esforços tenham sido realizados esporadicamente já no século XIX, as ocupações dos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial na Alemanha e no Japão são consideradas modelos de construção de Estado. Mais recentemente, o DOD tem focado o apoio em áreas ligadas à proteção de fronteiras e iniciativas de não proliferação nuclear¹²⁷.

No que tange às armas nucleares dos Estados Unidos, a responsabilidade reside no DOD e no DOE. O DOD desenvolve, implanta e opera mísseis e aeronaves que lançam ogivas

¹²⁵ No original: "*The evolution of CINCS to proconsuls is a dangerous trend, both in terms of the image of our democracy and our larger national security.*"

¹²⁶ No original: "*If you are in China and you ask who is the most important American in the Pacific, the answer is certainly CINC-PAC. As Americans we have to ask whether we want to be represented to our friends and adversaries by a senior four-star officer.*"

¹²⁷ O uso do DOD para fornecer assistência estrangeira decorre, em geral, da percepção de que o DOD pode contribuir com capacidades e recursos únicos ou vitais porque possui mão-de-obra, material e recursos organizacionais para responder às necessidades internacionais (SERAFINO, 2008).

nucleares. Ele também gera os requisitos militares para as ogivas transportadas nessas plataformas. Inclusive, as NPR, entre outros documentos da área, são produzidos pelo DOD.

No pós-Guerra Fria, o Departamento de Defesa também ficou encarregado dos programas de redução de ameaças e de assistência de não proliferação conhecidos como *Cooperative Threat Reduction program* (CTR). O programa surge como uma das preocupações acerca de como a deterioração das condições sociais e econômicas da Rússia, com o colapso da União Soviética em 1991, afetaria o controle das armas soviéticas de destruição em massa. Em dezembro de 1991, o Congresso autorizou a transferência de US\$ 400 milhões do orçamento do DOD para o ano fiscal de 1992 para ajudar as repúblicas que herdaram o estoque de armas nucleares e químicas soviéticas - Rússia, Cazaquistão, Ucrânia e Bielo-Rússia - a transportar e desmantelar essas armas (WOOLF, KERR, NIKITIN, 2020).

De fato, o programa inicialmente foi bastante focado nesses objetivos - transporte, armazenamento e destruição, contudo, o foco do financiamento CTR mudou conforme o programa evoluiu. À medida que o trabalho de redução de armas ofensivas estratégicas foi concluído, uma porção crescente do financiamento se concentrou na proteção e eliminação de armas químicas e biológicas. Além disso, os Estados Unidos também viram o programa CTR como parte de seus esforços para manter as armas de destruição em massa longe dos terroristas, alocando cada vez mais recursos para projetos fora da ex-União Soviética, buscando envolver um maior número de nações como parceiros no esforço de proteção de materiais nucleares vulneráveis e outras armas de destruição em massa¹²⁸.

Mais tarde, a política de contraproliferação foi elaborada, ambientada e organizada pelo DOD. O secretário de Defesa, Les Aspin, foi o responsável por criar o termo no final de 1993, e os esforços de política de contraproliferação atingiram o pico por volta de 2004, quando as forças dos Estados Unidos foram ao Iraque com o propósito declarado de eliminar seu programa de ADM (MAURONI, 2019).

Em uma abordagem geral e política em relação às questões de segurança nacional, entretanto, o DOD é apenas um ator e o NSC tem assumido cada vez mais a liderança na definição da estratégia geral de segurança nacional (CAMERON, 2005).

¹²⁸ Os Estados Unidos e a Rússia assinaram inicialmente o Memorando de Entendimento, conhecido como Acordo Guarda-chuva, que regeu a implementação de projetos de CTR, em 1992. Esse acordo tinha uma duração inicial de sete anos e foi renovado em 1999 e 2006, expirando em junho de 2013. Os Estados Unidos e a Rússia substituíram-no por um protocolo bilateral no âmbito do Programa Multilateral Nuclear Ambiental no Acordo da Federação Russa (*Multilateral Nuclear Environmental Program in the Russian Federation Agreement* - MNEPR).

4.1.4 Conselho de Segurança Nacional

O Conselho de Segurança Nacional (*National Security Council* - NSC) foi estabelecido em 1947 para integrar a Política Externa e de Defesa dos Estados Unidos. O Conselho é o comitê oficial mais notável dentro do governo estadunidense, composto por apenas quatro membros: o presidente, o vice-presidente, o secretário de Estado e o secretário de defesa. Na prática, o NSC se tornou uma equipe presidencial de especialistas em Política Externa chefiada pelo assistente do presidente para assuntos de segurança nacional, que tem sido um ator chave da Política Externa em todos os governos desde John F. Kennedy. É a equipe do NSC, que fornece o fluxo constante de documentos de instrução para o presidente. Nas últimas décadas, o conselheiro de segurança nacional tem frequentemente emergido como o assessor de Política Externa mais importante do presidente.

Nesse contexto, a função proeminente do conselheiro de segurança nacional é administrar o processo de tomada de decisão com eficácia. Isso envolve três etapas, de acordo com Daalder e Destler (2018, p. 205): a primeira seria de orientar as deliberações governamentais sobre as principais questões de segurança nacional e internacional para garantir que aqueles com forte interesse na questão estejam envolvidos no processo e que todas as opções políticas sejam totalmente consideradas antes que essas questões cheguem ao presidente para decisão. A segunda é conduzir esse processo para fazer escolhas reais em tempo hábil. A terceira é supervisionar a implementação das decisões tomadas pelo presidente e seus assessores.

Assim, o NSC é um órgão dedicado ao funcionamento do Poder Executivo na ampla área de segurança nacional e seu papel é basicamente o de análise e coordenação de políticas e, como tal, tem sido sujeito a supervisão e controle legislativo limitados pelo Congresso. Tanto na organização quanto no funcionamento de seu pessoal, o NSC é extremamente sensível às preferências e aos métodos de trabalho de cada presidente e administração (CRS, 2011, p. 26).

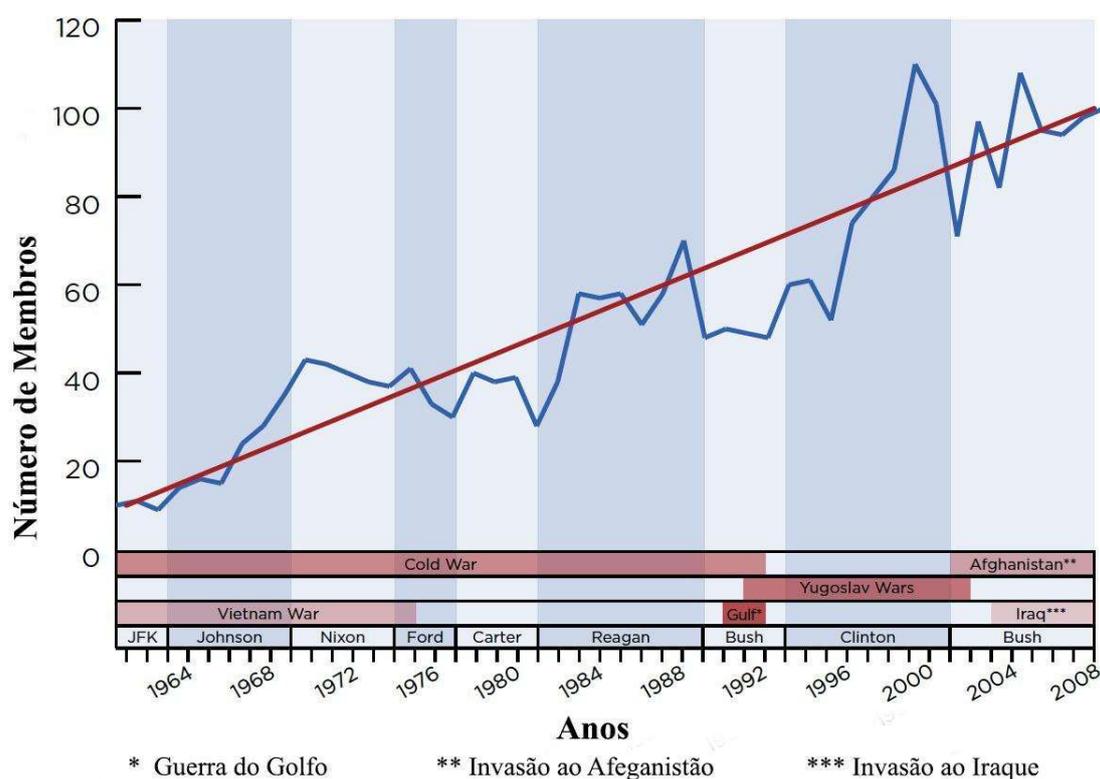
No entanto, o NSC tem sido consistentemente considerado uma entidade presidencial com a qual o Congresso raramente se envolve. A organização interna e as funções do NSC foram alteradas pelos presidentes e pelos conselheiros de segurança nacional em resposta às suas preferências, e essas mudanças geralmente não foram submetidas ao escrutínio do Congresso.

Importante mencionar que, antes do surgimento do NSC, questões relacionadas à segurança internacional eram discutidas por meio de arranjos *ad hocs* e de grupos informais de conselheiros. Porém, a partir da década de 1940, as complexidades de uma Guerra Mundial e

a necessidade de manter um diálogo mais formal, em específico com aliados internacionais, levaram a processos mais estruturados de tomada de decisões de segurança nacional para garantir que os demais departamentos estivessem concentrados nos mesmos objetivos (BEST Jr., 2011)¹²⁹.

Assim, com o passar dos anos, o NSC se expandiu de uma pequena equipe presidencial de cerca de dez pessoas responsáveis pelas políticas, no início da década de 1960, para o que é hoje uma organização semelhante a uma agência, totalmente instalada, com mais de 300 profissionais (Imagem 1). Essa organização tem sua própria perspectiva sobre questões de segurança nacional que o governo enfrenta. Tornou-se menos como uma equipe e mais como uma agência operacional: conta com seus próprios escritórios de imprensa, legislativo, de comunicação e discursos. O NSC hoje mantém relações contínuas com a mídia, o Congresso, o público americano e governos estrangeiros (DAALDER, DESTLER, 2000).

Imagem 1: Expansão staff 1960 - 2008



Fonte: *Project on National Security Council Reform, Forging a New Shield*, 2008 e tradução da autora.

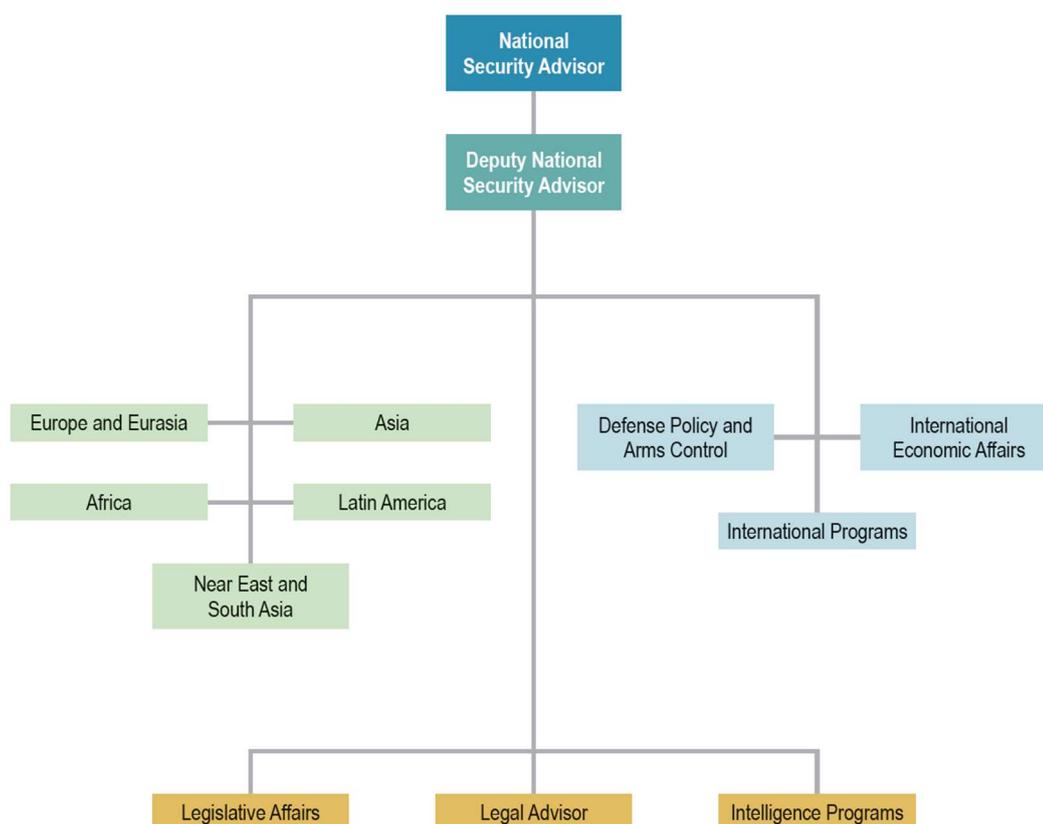
¹²⁹ Ainda durante a Primeira Guerra Mundial, no ano de 1916, foi instituído o Conselho de Defesa Nacional (*Council of National Defense*) como uma tentativa de coordenar os esforços militares domésticos e internacionais em uma estrutura que demandava cada vez mais respostas, cujo Presidente sozinho não alcançava responder.

Uma das razões para o crescimento do NSC foi que, desde o fim da Guerra Fria, o número de questões que requeriam a atenção da Casa Branca aumentou e a linha divisória, há muito reconhecida entre a Política Externa e a Interna, se tornou cada vez mais tênue. Questões como meio ambiente, combate global a doenças e proteção contra terrorismo doméstico não se encaixam perfeitamente de um lado ou do outro. Da mesma forma, a divisão entre economia e segurança perdeu muito de seu significado, isso porque na formulação da política em relação à Rússia e à China, por exemplo, as questões de comércio e investimento são tão importantes quanto questões como a proliferação de armas.

Nesse âmbito, George H. W. Bush profissionalizou o NSC com base nas reformas já feitas nos últimos dois anos de Reagan, que buscavam uma maior autonomia, mas com a colaboração de um aparato legal¹³⁰. Assim, Bush trouxe de volta Scowcroft como conselheiro de segurança e trabalhando em estreita colaboração com ele e seu grupo de assessores seniores (DAALDER, DESTLER, 2000). O presidente reformou ainda mais o NSC, estabelecendo um comitê de diretores, um comitê de deputados e oito comitês de coordenação de políticas com o objetivo de garantir uma frente unificada em todas as porções administrativas relativas a assuntos de segurança nacional (CAMERON, 2005), conforme Figura 6:

¹³⁰ Durante o governo Reagan, o episódio conhecido como "Caso Irã-Contras" prejudicou gravemente a reputação do NSC e levou a uma reforma completa, incluindo a redução do pessoal e a nomeação de advogados dentro do staff. O evento trata de uma troca clandestina, realizada pelo NSC sem o conhecimento do Departamento de Estado, para fornecer armas ao Irã em troca da ajuda de Teerã para garantir a libertação de reféns americanos no Oriente Médio. Os lucros dessas vendas de armas foram então usados para financiar os "Contras": contra-revolucionários de viés de direita que estavam lutando contra o governo na Nicarágua.

Figura 6: Estrutura do Conselho de Segurança Nacional no fim da administração de George H.W. Bush, 1992.



Fonte: RIES, 2016

Clinton manteve o passo da ampliação no número de staff, por outro lado, suas modificações se deram em grande parte devido ao seu foco maior nos assuntos domésticos. Sendo assim, tendo passado o baque inicial da derrocada do inimigo comum, o governo centrou-se muito em questões econômicas. A Diretriz de Decisão Presidencial (PDD) número 2, sobre Organização do Conselho de Segurança Nacional, emitida em 20 de janeiro de 1993¹³¹, expandiu o NSC para incluir o Secretário do Tesouro, o Representante dos Estados Unidos nas Nações Unidas, o Assistente do Presidente para Política Econômica e o Chefe de Gabinete do Presidente¹³².

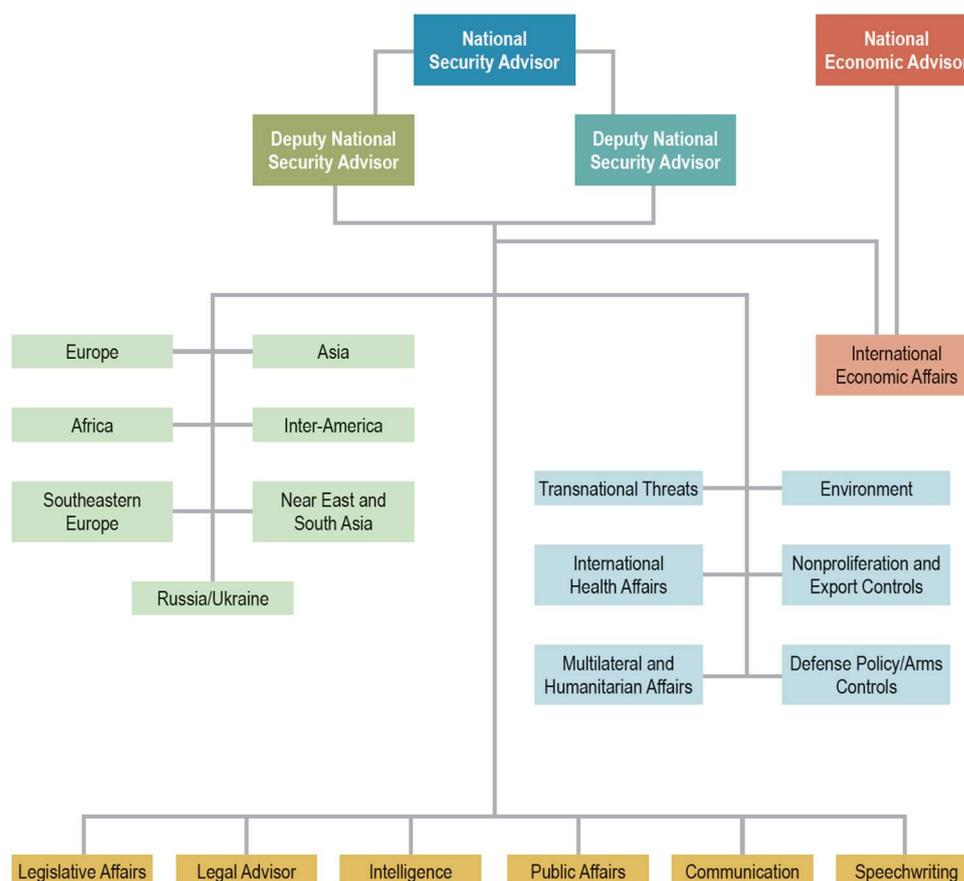
Bill Clinton o ampliou de maneira que tornou o NSC mais parecido com uma agência governamental, preocupada mais com os detalhes da Política Externa diária, e menos como

¹³¹ *Presidential Decision Directive PDD 2: Organization of the National Security Council*. Disponível em: <https://fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-2.htm> Acesso em: nov 2020.

¹³² O assistente do presidente para a política econômica era também o chefe de um recém-criado Conselho Econômico Nacional (NEC) paralelo ao NSC. O NEC deveria lidar com as questões econômicas internas e externas da mesma forma que o NSC coordenava as questões diplomáticas e de segurança, e o assistente do presidente para a política econômica deveria ser incluído nas reuniões que discutiam questões econômicas internacionais.

uma equipe presidencial focada em administrar um processo de política competitiva (DAALDER, DESTLER, 2000).

Figura 7: Estrutura do Conselho de Segurança Nacional no fim da administração de Bill Clinton, 2000.



Fonte: RIES, 2016

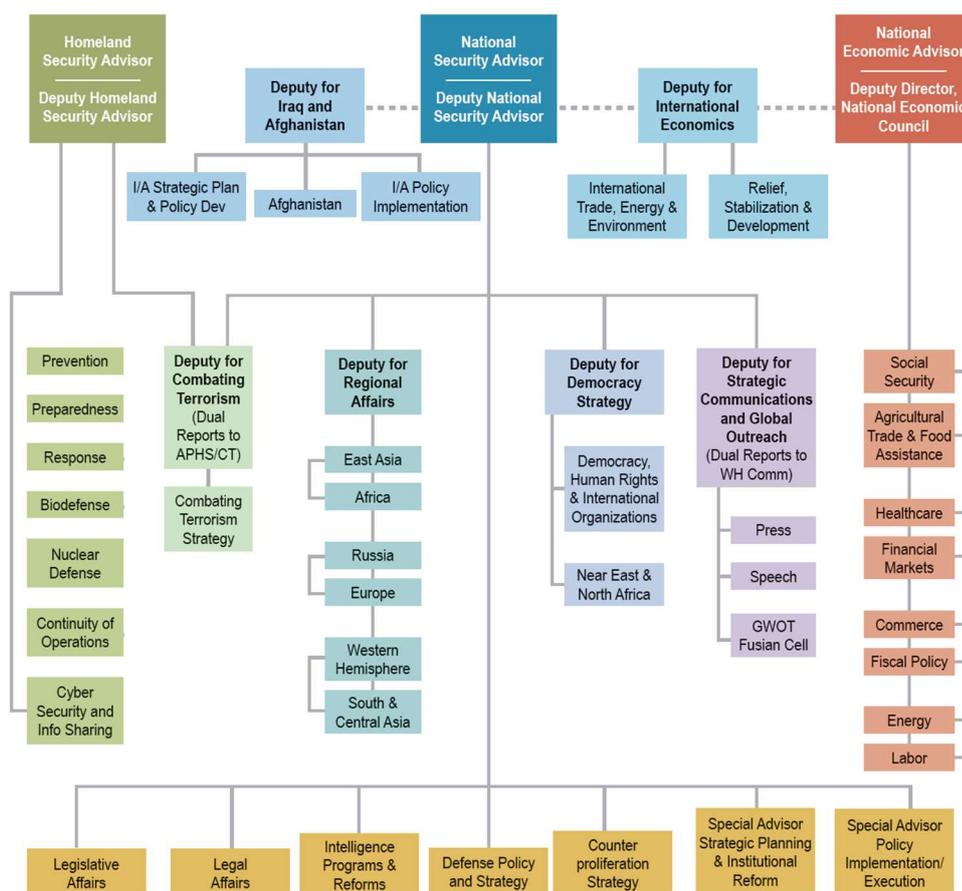
Contudo, de acordo com Steinberg (2001), as divisões burocráticas levaram à falta de coerência e enfraqueceram de certa forma a condução da Política Externa dos Estados Unidos, no final dos anos 1990. Houve pressão por uma estrutura mais integrada, em especial após os ataques terroristas de setembro de 2001. Ao assumir o cargo, George W. Bush buscou simplificar a estrutura do NSC.

O governo Bush assumiu o cargo em 2001 com a visão de que a competência do NSC havia sido ampliada demais. A sua conselheira Condoleezza Rice reduziu a equipe do NSC em mais de 30 por cento e ordenou que sua equipe parasse de coordenar a política com as agências governamentais domésticas, incluindo a Justiça e o FBI. O NSC voltou a se concentrar nas questões de *hard power* de defesa e diplomacia envolvendo as grandes potências.

Em fevereiro de 2001, o presidente George W. Bush emitiu a Diretiva Presidencial de Segurança Nacional-1, Organização do Sistema do Conselho de Segurança Nacional. O NSPD indicou que o sistema do NSC deveria aconselhar e auxiliar o presidente e coordenar departamentos executivos e agências no desenvolvimento e implementação eficazes das políticas de segurança nacional. Após o 11 de setembro, a Lei de Reforma de Inteligência e Prevenção ao Terrorismo (P.L. 108-458) aboliu a posição de Diretor de Inteligência Central e estabeleceu uma nova posição de Diretor de Inteligência Nacional (DNI) com autoridades reforçadas em toda a Comunidade de Inteligência. O DNI substituiu o DCI nas deliberações em nível do NSC (BEST Jr., 2011).

No entanto, os desafios que se seguiram o ataque às Torres Gêmeas modificaram o plano inicial de modo a diminuir o staff do NSC; novos comitês foram criados dentro da estrutura, conforme a figura abaixo:

Figura 8: Estrutura do Conselho de Segurança Nacional no fim da administração de George W. Bush, 2008.



Fonte: RIES, 2016

Os ataques de 11 de setembro ressaltaram que, em uma época de ameaças transnacionais, dividir o mundo e formular políticas claramente entre a Política Externa e a Interna estava cada vez mais difícil. Ainda assim, o governo Bush tentou exatamente isso: designar ao NSC o papel de coordenar o contraterrorismo no exterior enquanto criava uma nova estrutura, como o Departamento de Segurança Interna (*Homeland Security*), para coordenar a política antiterrorismo domesticamente. (DAALDER, DESTLER, 2018)

No entanto, conforme Newmann (2002), embora, conforme abordado acima, o NSC tenha se ampliado, o *core* da estrutura de tomada de decisão não se alterou desde 1989. Newmann aponta que ironicamente a estrutura do NSC se estabilizou com as administrações de George W H Bush, Clinton e George W Bush, logo após a queda da União Soviética.

4.1.5 Departamento de Segurança Nacional

A grande inovação do governo de George W. Bush foi a criação do Departamento de Segurança Nacional (*Department of Homeland Security* - DHS), em 2002. Embora a sua atuação externa seja mínima, tendo em vista que é um departamento criado com vistas para as questões internas, implicações de suas decisões podem ser constatadas externamente.

A criação do DHS resume a ligação das arenas doméstica e internacional dentro de uma só organização. Apesar de o departamento, como o próprio nome indica, ter o dever explícito de proteger os cidadãos dentro do *homeland*, também tem a responsabilidade de coletar e analisar informações de inteligência sobre ameaças estrangeiras e de impedir e proteger que ataques como os ocorridos em 11 de setembro de 2001 se repitam.

Suas principais tarefas são segurança de fronteiras e de transporte, preparação para emergências, contramedidas para armas químicas, biológicas, radiológicas e nucleares e análise de informações e proteção de infraestrutura. O novo departamento também ficou responsável pelo serviço de imigração e naturalização, pela alfândega e pela guarda costeira. À medida que se expandia, também assumia a responsabilidade compartilhada com aliados em relação ao terrorismo (CAMERON, 2005).

No que concerne à proliferação nuclear a objetivo do DHS é bastante claro em relação à preocupação emergente do terrorismo nuclear. Assim, de acordo com a Diretiva Presidencial de Segurança Nacional (*National Security Presidential Directives* - NSPD) número 17, que versa sobre uma estratégia Nacional de combate às armas de destruição em massa, a contraproliferação é colocada como um dos principais vetores de ação dentro do governo (U.S. WHITE HOUSE, 2002a).

Conforme já elucidado, a preocupação em relação aos Estados páreas é intensificada com a possibilidade do terrorismo nuclear. Seguindo essa linha de raciocínio, a primeira *National Strategy for Homeland Security*, publicada em 2002, deixa bastante nítido que as armas de destruição em massa são o grande foco de prevenção dentro do departamento, sendo colocadas como prioridade, destacando o poder destrutivo que armamentos nucleares podem ter em mãos erradas.

Assim como qualquer outro departamento dentro da estrutura administrativa dos Estados Unidos, o DHS também possui secretarias e divisões. Para o caso das ADM, o Escritório de Combate às Armas de Destruição em Massa (*Countering Weapons of Mass Destruction Office - CWMD*) lidera os esforços do DHS e coordena com parceiros nacionais e internacionais na proteção dos Estados Unidos contra esse tipo de armamento. À medida que o terrorismo evoluiu, o DHS também passou por mudanças para ficar à frente do que o país considera inimigo. Portanto, o órgão analisa as defesas dos Estados Unidos e determina como elas podem ser melhoradas, por meio de pesquisa e desenvolvimento (P&D) para construir novos equipamentos para detectar armamentos ou material proveniente de fontes não verificáveis que forneça ameaça (U.S. HOMELAND SECURITY, 2020).

Contudo, em termos gerais, o DHS, por ter um escopo muito específico, tem sua capacidade mais bem explorada em matéria de inteligência do que, de fato, na atuação de decisões políticas. Mas, inevitavelmente, isso o levou e o tem levado a embates com o FBI e a CIA¹³³, revelando, portanto, ainda a necessidade de adequação institucional que esclareça as funções de Inteligência de cada ator da Comunidade de Inteligência dos Estados Unidos (SEGALL, 2010).

4.2 ÓRGÃO DE AUTORIZAÇÃO E DISPUTA: O CONGRESSO

Artigo I da Constituição dos Estados Unidos confere ao Congresso poderes referentes ao conteúdo e à definição das relações exteriores, como regular o comércio com as nações estrangeiras, declarar guerra, formar e apoiar exército, marinha e estabelecer regras para o governo e regulamentação das forças terrestres e navais. E, de acordo com o Artigo II, o poder presidencial na Política Externa inclui fazer tratados e nomear diplomatas, porém com a aprovação do Senado.

¹³³ Sobre esse tema, recomendamos a leitura do artigo *The Intelligence Community: Resolving Conflicts Between Agencies for National Security*, de Rachel Segall (2010), que trata sobre os conflitos interagenciais da comunidade de Inteligência dos Estados Unidos.

Lindsay (2018) aponta que o Congresso pode moldar a Política Externa de três maneiras principais. Em primeiro lugar, pode aprovar ou bloquear leis que especificam qual será a Política Externa do país, como com quem o governo pode negociar ou quais armas o Pentágono pode comprar. Em segundo lugar, aprova leis que criam agências dentro do Poder Executivo e reformulam o funcionamento dele. Aqui, o Congresso calcula que mudar quem toma as decisões e como elas são feitas mudará as decisões que são tomadas. Terceiro, o Congresso pode tentar mudar a opinião pública e, assim, potencialmente mudar as escolhas que os presidentes fazem.

Como já abordado acima, o Congresso buscou, ao longo do último meio século, recuperar sua voz na Política Externa. Procurou fazer isso imediatamente após o Vietnã, revogando as autoridades estatutárias que havia anteriormente delegado ao poder executivo e tentando estabelecer limites para a autoridade presidencial. A exemplo, a Lei dos Poderes de Guerra (*War Powers Act*)¹³⁴, de 1973, foi considerada uma resposta direta à Guerra do Vietnã, exigindo que o Congresso seja consultado sempre que o presidente estiver pronto para enviar tropas americanas ao exterior. Essa lei impõe um limite de 60 dias para sua implantação com um mês adicional para retirada. Vetado pelo presidente Nixon e em geral contestado por seus sucessores, a eficácia do ato foi questionada. Ainda assim, o presidente George H. W. Bush buscou o apoio do Congresso antes da Guerra do Golfo Pérsico, assim como o presidente Bill Clinton para enviar tropas para a Somália e a Bósnia. O Congresso também autorizou o uso da força no Iraque, em 2002.

Ao fazer isso, no entanto, o Congresso, de acordo com Lindsay (2018), não estava tentando impedir os presidentes de agir no exterior. Ao contrário, estava tentando impedi-los de agir imprudentemente. Esse objetivo criou um dilema para o Congresso que permanece até hoje no ar: “como empoderar e restringir o presidente ao mesmo tempo” (LINDSAY, 2018, p.151, tradução nossa)¹³⁵.

A disputa política interna também molda o envolvimento do Congresso na Política Externa. O desejo de ganhar a reeleição incentiva os membros do Congresso a seguir os sentimentos de seus constituintes sobre se a Política Externa do presidente está tendo sucesso ou falhando (LINDSAY, 2018). Assim, não é surpreendente que o Congresso tenha endossado as políticas de George W. Bush após o 11 de setembro e as desafiado enquanto o número de

¹³⁴ S.440 - *War Powers Act - 93rd Congress (1973-1974)*. Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/93rd-congress/senate-bill/440>> acesso em jan.2021.

¹³⁵ No original: “*how to both empower and constrain the president at the same time*”.

mortes de soldados estadunidenses no Iraque aumentava; ou, anteriormente, tenha recusado o pedido de Clinton para ratificar o Tratado START II com a Rússia.

Importante observar que o Congresso está ativamente engajado na legislação de não proliferação há quase 60 anos. Além das leis que afetam a diplomacia, a implementação de tratados e as operações militares, a legislação que impõe restrições à ajuda externa, às sanções e aos controles de exportação ajuda a estabelecer a política de não proliferação e a supervisão do Congresso das políticas de proliferação e contraproliferação do Poder Executivo.

Assim, no que tange aos armamentos nucleares, o Congresso decretou controles rígidos sobre energia nuclear e cooperação na primeira Lei de Energia Atômica, de 1946. Na década de 1950, no entanto, ficou claro que o programa de armas nucleares dos Estados Unidos precisava de materiais do exterior e que a pura negação de materiais e de tecnologia não havia impedido a União Soviética nem o Reino Unido de adquirir armas nucleares. A revisão de 1954 da Lei de Energia Atômica e o próprio programa Átomos para a Paz refletiram uma mudança na estratégia de prevenção pela negação para uma influência pela cooperação.

No entanto, como alguns aliados tinham a intenção de vender equipamentos sensíveis de enriquecimento e reprocessamento para Estados fora do TNP na década de 1970 (por exemplo, Paquistão, Coreia do Sul e Brasil), o Congresso reagiu aprovando várias leis para desacelerar o comércio nuclear e implementar sanções contra esses Estados (NIKITIN, KERR, HILDRETH, 2014). Os controles sobre as exportações de agentes químicos e biológicos com aplicações militares e mísseis foram regulamentados pela Lei de Controle de Exportação de Armas (*Arms Export Control Act - AECA*), de 1968, e suas tecnologias de uso dual foram regulamentadas pela Lei de Administração de Exportação (EAA), de 1979. Com o tempo, a maioria das leis foi emendada para tratar da variedade de ameaças de ADM. A legislação relacionada a Nunn-Lugar e a Lei de Apoio à Liberdade abordam a gama de ADM, que, originalmente focada na Rússia e nos Novos Estados Independentes (*Newly Independent States - NIS*), agora se aplica globalmente. Além disso, outras legislações relacionadas ao Irã, à Coreia do Norte e à Síria abrangem todo o conjunto de proliferação de armas de destruição em massa.

Quadro 1: Principais Leis da Estrutura Legal dos Estados Unidos para Controle de Proliferação

TÍTULO	LEI	APLICAÇÃO	OBSERVAÇÃO
Export-Import Bank Act of 1945	S.1372 — 107th	Corte de financiamento para violações de	A Lei de Reautorização do Export-Import Bank

	Congress (2001-2002)	salvaguardas nucleares e testes nucleares após 1977	de 2002 (S. 1372), trata-se de uma revisão e emenda da Lei do Export-Import Bank de 1945
Atomic Energy Act 1954	P.L. 83-703 ¹³⁶	Lei federal que cobriu o desenvolvimento, regulamentação e descarte de materiais e instalações nucleares nos Estados Unidos.	Foi uma emenda à Lei de Energia Atômica de 1946 e refinou substancialmente certos aspectos da lei, incluindo maior apoio para a possibilidade de uma indústria nuclear civil
Foreign Assistance Act 1961	P.L. 87-195 ¹³⁷	Restrição na ajuda externa, elaborando a distinção entre ajuda militar e não militar	Criou a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), para administrar programas não militares de assistência econômica.
Nuclear Nonproliferation Act 1978	H.R.8638 — 95th Congress (1977-1978) ¹³⁸	Estabelecimento de controles internacionais de equipamentos, materiais e tecnologia nucleares; estabelecimento de sanções; encorajar a ratificação do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares	

¹³⁶ Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-68/pdf/STATUTE-68-Pg919.pdf#page=1>> Acesso em: Jan 2021.

¹³⁷ Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-75/pdf/STATUTE-75-Pg424-2.pdf#page=1>

¹³⁸ Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/95th-congress/house-bill/8638?q=%7B%22search%22%3A%5B%22cite%3APL95-242%22%5D%7D&s=1&r=1>> Acesso em: Jan 2021.

Export Administration Act 1979	S.737 — 96th Congress (1979-1980) ¹³⁹	Controle de exportação de materiais e armamentos.	
International Security and Development Cooperation Act of 1981	S.1196 — 97th Congress (1981-1982) ¹⁴⁰	Reformula as limitações nas transferências de reprocessamento nuclear, transferências de artefatos explosivos nucleares e detonações nucleares. Proíbe a ajuda dos EUA a países que entregam ou recebem equipamentos, materiais ou tecnologia de reprocessamento nuclear.	Emenda do Foreign Assistance Act 1961
Missile Technology Control Act 1990	H.R.4739 — 101st Congress (1989-1990) ¹⁴¹	Estabelecimento de sanções especificamente ao Iraque.	
Soviet Nuclear Threat Reduction Act of 1991	H.R.3807 — 102nd Congress (1991-1992) ¹⁴²	Proíbe assistência à URSS para a destruição de armamentos nucleares, apenas sob condições específicas; DOE responsável pelos programas de redução de ameaças.	
Iran-Iraq Arms Nonproliferation Act	H.R.5006 — 102nd	Proposição de sanções	

¹³⁹ Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/96th-congress/senate-bill/737?q=%7B%22search%22%3A%5B%22cite%3APL96-72%22%5D%7D&s=2&r=1>> Acesso em: Jan 2021.

¹⁴⁰ Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/97th-congress/senate-bill/1196?q=%7B%22search%22%3A%5B%22nuclear+proliferation%22%5D%7D&s=7&r=1>> Acesso em: Jan 2021.

¹⁴¹ Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/101st-congress/house-bill/4739?q=%7B%22search%22%3A%5B%22cite%3APL101-510%22%5D%7D&s=3&r=1>> Acesso em: Jan 2021.

¹⁴² Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/102nd-congress/house-bill/3807?q=%7B%22search%22%3A%5B%22nuclear+proliferation%22%5D%7D&s=2&r=11>> Acesso em: Jan 2021.

1992	Congress (1991-1992) ¹⁴³		
FREEDOM Support Act	S.2532 — 102nd Congress (1991-1992) ¹⁴⁴	Assistência na área nuclear	Title V: Nonproliferation and Disarmament Programs and Activities
Nuclear Proliferation Prevention Act 1994	H.R.2333 — 103rd Congress (1993-1994) ¹⁴⁵	Proíbe a venda, ou o aluguel de artigos, ou serviços de defesa a qualquer país que viole seus compromissos com os Estados Unidos sob acordos internacionais relativos à não proliferação nuclear.	Altera a Lei de Não-Proliferação Nuclear de 1978 para revisar os requisitos do relatório anual do presidente sobre os esforços do governo para prevenir a proliferação de nuclear.
North Korea Threat Reduction Act of 1999	. H.R.3194 — 106th Congress (1999-2000) ¹⁴⁶	Assistência para desnuclearização	
Iran Nonproliferation Act 2000	H.R.1883 — 106th Congress (1999-2000) ¹⁴⁷	Proibição de transferência de tecnologia e outros bens não controlados ao Irã	
Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools	H.R.3162 — 107th Congress (2001-2002) ¹⁴⁸	Especificações de penas em caso de sabotagem nuclear	

¹⁴³ Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/102nd-congress/house-bill/5006?q=%7B%22search%22%3A%5B%22cite%3APL102-484%22%5D%7D&s=3&r=1> Acesso em: Jan 2021.

¹⁴⁴ Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/102nd-congress/senate-bill/2532?q=%7B%22search%22%3A%5B%22cite%3APL102-511%22%5D%7D&s=9&r=1> Acesso em: Jan 2021.

¹⁴⁵ Disponível em : <https://www.congress.gov/bill/103rd-congress/house-bill/2333?q=%7B%22search%22%3A%5B%22cite%3APL103-236%22%5D%7D&s=1&r=1> Acesso em: Jan 2021.

¹⁴⁶ Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/106th-congress/house-bill/3194/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22cite%3APL106-113%22%5D%7D&r=1&s=1> Acesso em: Jan 2021.

¹⁴⁷ Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/106th-congress/house-bill/1883?q=%7B%22search%22%3A%5B%22nuclear+proliferation%22%5D%7D&s=2&r=53> Acesso em: Jan 2021.

¹⁴⁸ Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/107th-congress/house-bill/3162/text?q=%7B%22search%22%3A%5B%22nuclear+proliferation%22%5D%7D&r=65&s=2> Acesso em: Jan 2021.

Equired to Intercept And Obstruct Terrorism (USA Patriot Act) Act of 2001			
Syria Accountability and Lebanese Sovereignty Restoration Act of 2003	H.R.1828 — 108th Congress (2003-2004) ¹⁴⁹	Controle de exportação e sanções	

Fonte: Elaborado pela autora

4.3 AGÊNCIAS TÉCNICAS

Por agências técnicas consideramos instituições federais dos Estados Unidos que, embora não tomem as decisões *per si*, estão envolvidas no processo decisório de Política Externa do país - inclusive e especificamente nuclear - fazendo avaliações e recomendações técnicas que impactam na formulação da política externa nuclear dos Estados Unidos.

4.3.1 Departamento de Energia

Em 1977, o Departamento de Energia dos Estados Unidos (DOE) foi estabelecido pelo Presidente Carter em substituição à Administração Federal de Energia e à Administração de Pesquisa e Desenvolvimento Energético. O Departamento tem sua linhagem no esforço do Projeto Manhattan, cujo foco era o desenvolvimento da bomba atômica durante a Segunda Guerra Mundial e nos vários programas relacionados à energia que anteriormente haviam sido dispersos por várias agências federais (U.S. DEPARTMENT OF ENERGY, 2021).

O DOE é um departamento ministerial do Governo dos Estados Unidos que se preocupa com as políticas do país em relação à energia e segurança no manuseio de material nuclear. Suas responsabilidades incluem o programa de armas nucleares da nação, produção de reator nuclear para a Marinha dos Estados Unidos, pesquisa relacionada à energia, eliminação de resíduos radioativos e produção de energia doméstica. Nesse sentido, sua atuação em Política Externa é importante, porém, bastante limitada em seu escopo.

¹⁴⁹ Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/108th-congress/house-bill/1828?q=%7B%22search%22%3A%5B%22cite%3APL108-175%22%5D%7D&s=1&r=1>> Acesso em: Jan 2021.

Dentro do complexo de armamentos nucleares¹⁵⁰, como já elaborado acima, a responsabilidade técnica pelas armas nucleares dos Estados Unidos fica mais a cargo do DOD e do DOE. O DOE e sua semi-autônoma Administração Nacional de Segurança Nuclear (*National Nuclear Security Administration - NNSA*) supervisionam os programas de pesquisa, desenvolvimento, teste e aquisição de produtos que produzem, mantêm e sustentam as ogivas nucleares. Para atingir esses objetivos, as instalações que constituem o complexo de armas nucleares produzem materiais nucleares, fabricam componentes nucleares e não nucleares, montam e desmontam ogivas nucleares, conduzem pesquisas e análises científicas para manter a confiança na confiabilidade das ogivas existentes, integram componentes com entrega de armas nucleares, veículos e conduzem operações de apoio (U.S. DEPARTMENT OF ENERGY, 2021).

A NNSA administra o complexo de armas nucleares desde 2001. Esse complexo é composto de laboratórios, fábricas e de um local de teste que projeta, desenvolve, fabrica, mantêm e desmantela armas nucleares, e que também é usado para conduzir explosões nucleares para testá-los. Antes de 2001, o DOE gerenciava esse complexo diretamente por meio de seus Programas de Defesa. O Congresso, ao aprovar a Lei de Autorização de Defesa Nacional para o Ano Fiscal de 2000 (P.L. 106-65, Título XXXII), estabeleceu a semi-autonomia da NNSA.

No final da Guerra Fria, em 1991, o complexo de armas nucleares do país consistia em 14 locais - 3 laboratórios, o local de teste de armas nucleares em Nevada e várias fábricas de materiais e componentes de armas. Com a diminuição no número de armas nucleares no arsenal dos Estados Unidos, a demanda por novas ogivas e materiais também diminuiu na década de 1990, resultando no fechamento de várias de suas instalações. O complexo agora consiste em oito locais em sete estados, os quais incluem três laboratórios (Laboratório Nacional de Los Alamos, NM; Laboratório Nacional Lawrence Livermore, CA; e Laboratórios Nacionais Sandia, NM e CA); quatro locais de produção (Kansas City Plant, MO; Pantex Plant, TX; Savannah River Site, SC; e Y-12 National Security Complex, TN); e o Local de Segurança Nacional de Nevada (antigo local de teste de Nevada) (WOOLF, WERNER, 2020).

Assim, embora sua atuação externa factível se dê mais em torno de acordos de cooperação na área energética, em termos de política externa nuclear, sua importância reside nas discussões dentro do escopo do NSC. Uma política externa nuclear leva em consideração

¹⁵⁰ O complexo de armas nucleares é atualmente chamado de Empresa de Segurança Nuclear (*Nuclear Security Enterprise*) pela NNSA.

as ações que estão sendo desenvolvidas dentro do DOE, contudo, o DOE dificilmente decide sobre ela.

4.3.2 Comunidade de Inteligência

Os Estados Unidos possuem o maior aparato de inteligência do mundo. A comunidade de inteligência do país é composta por uma gama diversa de agências, sendo a mais proeminente a CIA¹⁵¹. Essas agências eram administradas pelo Diretor de Inteligência Central (*Director of Central Intelligence* - DCI). Contudo, conforme descrito acima, o governo Bush substituiu o DCI e estabeleceu o Diretor de Inteligência Nacional (DNI) que continua sendo conselheiro de inteligência perante o Conselho de Segurança Nacional e, por meio desse conselho, responde ao presidente¹⁵².

Em termos de atuação, a Comunidade de Inteligência dos Estados Unidos possui um ciclo bastante didático e claro que é composto por: a) planejamento: os formuladores de políticas - incluindo o presidente, os conselheiros presidenciais, o NSC e outros departamentos e agências importantes - determinam quais questões precisam ser tratadas e definem as prioridades de inteligência; b) coleta: a Inteligência usa muitos métodos para coletar informações, incluindo reuniões presenciais, vigilância técnica e física, vigilância por satélite, entrevistas, buscas e relações de ligação. Todos os métodos de coleta devem ser legais e estão sujeitos à supervisão do Congresso; c) processamento: o estágio de coleta pode render grandes quantidades de dados que requerem organização e refinamento, portanto, é preciso sintetizar

¹⁵¹ A Agência Central de Inteligência (CIA) passou por muitas mudanças antes de se tornar o império da informação que é hoje. O escritório começou durante a II Guerra Mundial como *Office of Strategic Services* (OSS) 1942-1945, e foi brevemente conhecido como *Central Intelligence Group* (CIG), entre 1946-1947. A criação da CIA se deu com a Lei de Segurança Nacional, de 1947. Importante observar que a transformação ocorreu em apenas três anos, e, segundo Powell (2003), essa lacuna temporal e, por consequência, de dados na inteligência estrangeira, levou ao erro de cálculo por parte dos funcionários da CIA sobre quando a União Soviética iria adquirir armas atômicas. A responsabilidade pela realização das chamadas ações encobertas é da CIA, cujo diretor é encarregado, pela Lei de Segurança Nacional de 1947, de desempenhar outras funções e deveres relacionados à inteligência que afetam a segurança nacional, conforme o presidente ou o Conselho de Segurança Nacional possam determinar. Pela Ordem Executiva, somente a CIA está especificamente autorizada a empreender ações encobertas que são individualmente autorizadas pelo presidente, embora outros departamentos e agências também possam ser orientados a empreender ou a apoiar ações encobertas, conforme o presidente autorizar. (Commission... 1996).

¹⁵² Segundo o Comitê de Inteligência do Senado, a Comunidade de inteligência dos Estados Unidos é composta por: *Office of the Director of National Intelligence; Central Intelligence Agency; National Security Agency/Central Security Service; Defense Intelligence Agency; National Geospatial-Intelligence Agency; National Reconnaissance Office; Department of State; Department of Defense; Department of Justice; Federal Bureau of Investigation; Drug Enforcement Administration; Department of Homeland Security; Department of Treasury; Department of Energy - Office of Intelligence and Counterintelligence; Army Intelligence; Air Force Intelligence; U.S. Navy, Naval Intelligence; U.S. Marine Corps, Marine Corps Intelligence Activity; Coast Guard Intelligence*. Disponível em: <<https://www.intelligence.senate.gov/resources>>. O Departamento de Defesa (DOD) é o maior componente da comunidade de inteligência.

esses dados em uma forma que os analistas de inteligência possam usar; d) análise: os analistas examinam e avaliam todas as informações coletadas, adicionam contexto conforme necessário e integram-no em produtos completos. Eles produzem *finished intelligence* que inclui avaliações de eventos e julgamentos sobre as implicações das informações para os Estados Unidos; e) disseminação: a *finished intelligence* é entregue aos formuladores de políticas, líderes militares e outros líderes governamentais seniores que, então, tomam decisões com base nas informações (U.S. INTELLIGENCE, 2020).

Assim como em outras áreas, o final da Guerra Fria trouxe consigo incertezas para a comunidade de inteligência do país, dividindo opiniões. Ingram e Diven (1998, p. 40) argumentam que, a partir da década de 1990, dois pensamentos concorrentes surgiram: i) o dos que acreditavam que a comunidade de inteligência não seria mais necessária¹⁵³, e ii) o dos que acreditavam que a inteligência ainda é um componente vital do sistema de Política Externa americano. Embora com ressalvas, a segunda escola de pensamento permaneceu mais forte, levando em consideração que o fim da Guerra Fria não representou o fim dos conflitos ou das ameaças à segurança nacional americana.

Essa discussão se deu justamente porque, durante a Guerra Fria, o objetivo principal da comunidade de inteligência dos Estados Unidos era claro: todos os olhos estavam focados na União Soviética. Acompanhar a pesquisa e o desenvolvimento militar soviético e observar as atividades soviéticas em todo o mundo dominou a comunidade de inteligência (GADDIS, 1992).

Assim, o desaparecimento virtual da ameaça soviética, ou de qualquer outra ameaça comparável, e o desaparecimento de uma doutrina para guiar as relações exteriores americanas significam que a comunidade de inteligência deveria conceber uma nova missão em um mundo agora instável. A redefinição do propósito da inteligência e do papel que a inteligência desempenharia no mundo agora incerto passou para o primeiro plano (INGRAM, DIVEN, 1998).

Contudo, mesmo com tantas mudanças no cenário internacional e a divisão de opiniões em âmbito doméstico, a comissão *Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community*, criada pelo *Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 1995* (P.L. 103-359),

¹⁵³ Marcus Raskin, autor do artigo *Let's Terminate the CIA* (1992), argumenta que a CIA e demais agências de inteligência deveriam ser desmanteladas ou totalmente transformadas, e não apenas reformuladas. Roger Hilsman, no artigo *Does the CIA Still have a Role* (1995), afirma que, desde o fim da União Soviética, a CIA tem tentado justificar sua existência e dinheiro empregado nela. Ainda de acordo com ele, a espionagem nos moldes que a CIA fazia não teria serventia para a política externa do país.

declarou que a comunidade de inteligência continuaria a desempenhar um papel importante na formulação da Política Externa do país. De acordo com o relatório elaborado pela comissão em 1996, a Comunidade de Inteligência continuaria com suas atividades tradicionais de apoiar diplomatas americanos e de tomadores de decisão de Política Externa, além de fornecer informações que auxiliassem os formuladores de políticas a determinar qual das várias etapas diplomáticas pode ser mais eficaz. A inteligência também continuaria essencial para monitorar negociações de tratados, acordos e sanções dos quais os Estados Unidos são parte ou nos quais têm interesse, como por exemplo, o desmantelamento de arsenais nucleares, sanções econômicas, e acordos que proíbem a proliferação de armas de destruição em massa. Outra missão tradicional da Comunidade de Inteligência e que permaneceria no pós-Guerra Fria, é a de fornecer suporte às operações militares do país, abrangendo não apenas o alerta de ataque ao território e instalações dos Estados Unidos, mas também o fornecimento de informações necessárias para planejar e realizar operações militares de todos os tipos (COMMISSION... 1996)¹⁵⁴.

No que se refere à inteligência e aos armamentos nucleares, há muito tempo, a inteligência estadunidense desempenha um papel integral no contexto das respostas ocidentais e internacionais mais amplas à proliferação de armas nucleares e aos esforços para conter a tecnologia, os materiais e a especialização associada. Existem, é claro, muitos desafios integrantes à avaliação e que precisam das intenções de proliferação, processos, programas e os recursos científicos e técnicos subjacentes (BOWEN, DOVER, GOODMAN, 2014).

De acordo com Boren (1992), interromper a proliferação de mísseis balísticos e de armas nucleares, biológicas e químicas deveria ser o foco principal da Comunidade de Inteligência reconstituída no pós-Guerra Fria. Embora as agências de inteligência já acompanhavam com credibilidade a disseminação dessas armas, seria necessário mais esforço, especialmente por meio do uso de fontes humanas aprimoradas, tendo em vista os desafios que estavam sendo postos, principalmente no final da década de 1990.

A mudança na dinâmica do ambiente de segurança gerou vários desafios crescentes para as agências de inteligência na estimativa das capacidades e intenções nucleares, assim como no rastreamento dos caminhos pelos quais ocorre a proliferação. A natureza complexa e transnacional das redes de compras ilícitas complica esse rastreamento, uma vez que são formadas por diferentes entidades que transcendem as fronteiras e se misturam aos fluxos

¹⁵⁴ *Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community. Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U.S. Intelligence Friday, March 1, 1996.* Disponível em: <https://www.govinfo.gov/app/details/GPO-INTELLIGENCE/context>. Acesso em: Jan 2021.

maciços de comércio e de comércio internacional legítimo (LAU, DESOUZA, 2014). Assim, enfatiza-se que a ameaça de proliferação cresceu para incluir não apenas Estados-nação, mas a aquisição de armas nucleares por atores não-estatais¹⁵⁵. Esses desafios podem ser atributos dos casos da falha da inteligência em prever os testes nucleares da Índia em maio de 1998; o processo de inteligência que expôs a rede de proliferação de A. Q. Khan; as falhas de inteligência que levaram à guerra no Iraque em 2003; e a gestão de inteligência sobre o programa nuclear do Irã.

Considerado um fracasso da inteligência do país em entender corretamente a situação dos programas de armas de destruição em massa do Iraque antes de 2003, combinando com as incertezas que cercavam as atividades nucleares iranianas e norte-coreanas, levou alguns especialistas a questionar a capacidade da inteligência de monitorar pequenas atividades de proliferação clandestina. Assim, em 2004 foi criada a Comissão sobre as Capacidades de Inteligência dos Estados Unidos com Relação às Armas de Destruição em Massa (*Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction*, também chamada de *WMD Commission*) incumbida de examinar as capacidades e os desafios da comunidade de inteligência americana em relação às capacidades, intenções e atividades de potências estrangeiras relacionadas ao projeto, ao desenvolvimento, à fabricação, à aquisição, à posse, à proliferação, à transferência, ao teste, ao uso potencial ou à ameaça de uso de armas de destruição em massa, aos meios de entrega relacionados (THE COMMISSION... 2005)¹⁵⁶.

O presidente Bush, portanto, formou a Comissão, mas deu a ela um amplo mandato não apenas para investigar quaisquer erros por trás da inteligência no caso do Iraque, mas também para examinar os programas de informações sobre armas de destruição em massa no Afeganistão e na Líbia. Igualmente, para examinar as capacidades da Comunidade de Inteligência para resolver o problema da proliferação de armas de destruição em massa e ameaças relacionadas.

A Comunidade de Inteligência dos Estados Unidos passou por maiores reformas a partir de 2005, quando o presidente George W. Bush assinou a Lei de Reforma da Inteligência e Prevenção ao Terrorismo. Sob o novo Diretor de Inteligência Nacional, as deficiências na análise de inteligência que vieram à tona na esteira do 11 de setembro e as falhas de inteligência

¹⁵⁵ Um fator adicional que complica o processo de inteligência com relação à proliferação nuclear é a natureza de uso dual da maioria dos materiais, componentes, maquinários e tecnologia necessários para construir um programa de armas nucleares.

¹⁵⁶ *The Commission on the Intelligence Capabilities of the United States Regarding Weapons of Mass Destruction. Report to the President of the United States. March 31, 2005.* Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-WMD/pdf/GPO-WMD.pdf> Acesso em: 20 Jan. 2021

de ADM do Iraque começaram a ser tratadas por meio de padrões analíticos renovados, recursos aumentados e inúmeras mudanças organizacionais e procedimentais (LIEBERTHAL, 2009).

Embora mudanças tenham ocorrido ao longo dos anos, a Comunidade de Inteligência dos Estados Unidos está presente na mesa dos tomadores de decisão com seus relatórios diários (*daily briefs*). Do mesmo modo, sua atuação é fundamental dentro das discussões do NSC e mais do que isso, para planejamento de tomada de ação dentro do executivo do país como um todo¹⁵⁷.

4.4 OPINIÃO PÚBLICA¹⁵⁸

As discussões acerca de como a opinião pública influencia e acessa a Política Externa é extensa e contínua dentro das Ciências Sociais. Walter Lippmann abordou essa relação pela primeira vez em seu trabalho em 1921, trazendo afirmações de que o pensamento do público não é reconhecido na hora de criar políticas. Do mesmo modo, Gabriel Almond escreveu em 1950 corroborando esse pensamento. Juntos são conhecidos por afirmarem que, geralmente, o público tem pouco efeito na formulação da Política Externa presidencial.

De fato, estudos empíricos, ao longo das décadas de 1950 e 1960, confirmaram que o público tinha pouco entendimento de Política Externa e não tinha a capacidade de usar as posições dos políticos sobre essas questões como um guia para votar (POWLICK, KATZ, 1998). Contudo, nas últimas décadas, a compreensão da relação entre a opinião pública e a formulação da Política Externa americana sofreu uma revisão considerável, principalmente do início da Guerra Fria à Guerra do Vietnã. A oposição popular à Guerra do Vietnã levou vários pesquisadores (ROSENAU, 1961; MUELLER, 1973; HOLSTI, ROSENAU, 1984; HOLSTI 1992) a reavaliarem a racionalidade da opinião pública, indicando um conhecimento do público e um impacto sobre a Política Externa muito maior do que se supunha.

¹⁵⁷ O tamanho do papel que a Comunidade de Inteligência tem ou terá na tomada de decisão em Política Externa depende em grande medida do perfil do tomador de decisão. Um estudo feito por Leslau (2010) evidencia que o impacto da Comunidade pode ser grande, politizado ou parcial conforme o tomador de decisão avalia a importância das informações e está disposto a recebê-las.

¹⁵⁸ A autora entende que opinião pública é um conceito amplo e que pode reunir diversos campos da sociedade civil. Do mesmo modo, entende que sociedade civil não é um conceito único e homogêneo. Dentro dele existem categorias de atores como: comunidade epistêmica, movimentos sociais, coalizões e redes transnacionais, redes de *advocacy*, redes de políticas globais e organizações não-governamentais, conforme categorização elaborada por Herz e Hoffman (2004). Também é preciso reconhecer que estudos sobre a influência e percepção do público normalmente levam em conta pesquisas de opinião referentes a casos específicos, que não é o caso deste tópico. Portanto, nesta seção será abordado de maneira geral o papel da opinião pública no processo decisório.

Nessa mesma linha, Cameron (2005) afirma que, desde a Guerra do Vietnã, a opinião pública se tornou um fator muito importante na definição da Política Externa dos Estados Unidos. Durante a Guerra Fria, houve um apoio público esmagador à linha dura adotada por sucessivos governos contra a União Soviética e o comunismo. Esse apoio público, no entanto, começou a diminuir como resultado da Guerra do Vietnã. Pela primeira vez na história dos Estados Unidos, a opinião pública sobre eventos do exterior, moldada pela mídia, derrubou um presidente (CAMERON, 2005).

O termo “Síndrome do Vietnã” cunhado após o conflito, deixou a mensagem que, doravante a Política Externa deve ter aprovação pública e que as forças dos Estados Unidos só devem intervir no exterior para proteger interesses nacionais claros com perda mínima ou zero de vidas. A Guerra do Vietnã não apenas galvanizou o Congresso para uma reafirmação mais incisiva de seus direitos constitucionais, mas também deu à mídia um novo papel como vigilante dos interesses públicos (DUMBRELL, 2000, p. 154).

Os presidentes começaram a atribuir maior atenção às atitudes públicas antes de decidir sobre um curso de ação, especialmente ao enviar tropas do país em circunstâncias em que poderia haver fatalidades. A Guerra do Golfo (1991), o conflito da Somália (1993) e do Kosovo (1998) são exemplos de como a opinião pública desempenhou um papel importante na definição do envolvimento dos Estados Unidos.

Tendo essa percepção, após o 11 de setembro, os neoconservadores avançaram na questão da propaganda para preparar a nação para a guerra contra o Iraque. Em incontáveis artigos, discursos e programas de entrevistas a visão de que o Iraque tinha armas de destruição em massa e de que Saddam Hussein estava em conluio com Osama Bin Laden foi propagada. O presidente e seus principais conselheiros, particularmente Cheney e Rumsfeld, apoiaram essa linha (CAMERON, 2005). O Congresso também concordou e, não surpreendentemente, a mídia acompanhou com a *Fox News* na vanguarda. Mesmo jornais liberais tradicionais, como *The New York Times* e o *Washington Post*, apoiaram a guerra¹⁵⁹.

De acordo com uma série de pesquisas de opinião realizadas após os ataques terroristas de setembro de 2001, houve um aumento considerável no apoio do público americano a uma

¹⁵⁹ Antony Loewenstein publicou, em 2004, no jornal Australiano *The Sydney Morning Herald*, um artigo rico em detalhes com diversas publicações tanto do *New York Times* quanto do *Washington Post* mostrando como eles trabalharam seus argumentos para justificar a Guerra no Iraque. No entanto, quando ficou claro que nenhuma ADM foi encontrada, alguns jornais, incluindo os dois mencionados acima, pediram desculpas publicamente pela cobertura da guerra. O *New York Times* publicou, em 2004, um *mea culpa* com a publicação do artigo *The Times and Iraq* em que os editores admitem enganos e uma cobertura não tão rigorosa como deveria ter sido sobre a presença das ADM no Iraque (NEW YORK TIMES, 2004). O jornal também publicou, em 2016, *Advocating a War in Iraq, and Offering an Apology for What Came After* mostrando as sequelas da invasão no país (ARANGO, 2016).

política externa multilateral. As pesquisas também mostraram uma maioria de dois terços a favor de levar a guerra contra o terrorismo a outros "Estados rebeldes". A guerra contra o terrorismo também mudou as atitudes em relação às questões de segurança. O apoio ao aumento dos gastos militares aumentou para 50%, o nível mais alto em mais de vinte anos, e quase dois terços favoreceram o desenvolvimento da defesa antimísseis (WASHINGTON POST/ABC NEWS, 2001).

Em geral, os americanos tendem a apoiar os objetivos da Política Externa dos Estados Unidos se eles estiverem relacionados aos interesses da economia, da segurança nacional e do terrorismo, de uma crise humanitária, de política de imigração ou do tráfico de drogas. Assuntos como intervenção militar devem preferencialmente ser evitados, assim como ter uma “estratégia de saída” (CAMERON, 2005).

Os tomadores de decisão frequentemente decidem sem nenhum conhecimento direto da opinião pública. Essa afirmação não significa, entretanto, que eles agem sem levá-la em consideração. De acordo com Powlick e Katz (1998), os tomadores de decisão preferem realizar ações que não estimulem a atenção do público ou, alternativamente, preferem agir para garantir que a ativação do interesse público facilite a implementação de determinada política. Assim, “a opinião pública pode condicionar a escolha de opções que podem ser consideradas sem ser determinante de qual opção é finalmente escolhida” (POWLICK, KATZ, 1998, p. 44, tradução nossa)¹⁶⁰. Do mesmo modo, os funcionários da Política Externa podem preferir evitar o engajamento da opinião pública, porque isso poderia atuar como uma restrição impedindo a implementação de medidas que podem ser ditadas pelo interesse nacional (SEIB, 1997).

Assim, o fim da Guerra Fria tornou mais difícil para os presidentes americanos explicar ao público a natureza das novas ameaças à segurança e buscar seu apoio para intervenções políticas, militares ou humanitárias. Nem Bush pai nem Clinton, entretanto, realmente tentaram explicar aos americanos a natureza do novo mundo pós-Guerra Fria. Nesse sentido, George W. Bush teve uma tarefa mais fácil em reunir o público para apoiar “a guerra contra o terrorismo” após o 11 de setembro.

Embora não seja o objetivo fazer uma digressão histórica nem uma longa contextualização nesta subseção, é preciso afirmar que a participação da sociedade civil na formulação da Política Externa depende muito do conteúdo que está sendo discutido. Ao contrário de outras áreas da Política Social dos Estados Unidos, ou mesmo da Política de

¹⁶⁰ No original: “it conditions the choice of options that can be considered without being determinative of which option is ultimately chosen” (POWLICK, KATZ, 1998, p. 44).

Defesa, as decisões relativas às armas nucleares não dependem de uma força social americana. Os legisladores são, então, obrigados a adaptar seu papel de tomada de decisão em conjunto com técnicos e militares, muito mais que em relação à sociedade no geral (BACKER, 2008).

4.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A Constituição dos Estados Unidos distribui poderes de relações exteriores para os ramos executivo e legislativo. Concede alguns poderes, como o comando dos militares, exclusivamente ao presidente e outros, como a regulamentação do comércio exterior, ao Congresso, enquanto outros ainda divide entre os dois ou simplesmente não atribui. A separação de poderes gerou um grande debate sobre os papéis do presidente e do Congresso nas relações exteriores, bem como sobre os limites de suas respectivas autoridades.

Tanto os republicanos quanto os democratas enfrentaram divisões internas sobre os fundamentos da Política Externa, como livre comércio, ajuda externa, expansão de alianças e o papel dos Estados Unidos no mundo, o que limita sua capacidade de impor qualquer tipo de controle partidário. A ideologia continua a desempenhar um papel mais importante no Congresso do que na maioria dos outros atores da Política Externa, uma vez que esporadicamente trocam-se congressistas com diferentes perspectivas político-ideológicas. (HUNT, 2009)

Desde o fim da Guerra do Vietnã, e também da Guerra Fria, o Congresso tem desempenhado um papel cada vez mais importante na formulação e controle da Política Externa dos Estados Unidos, sendo uma das faces que melhor podem ser vistas no que tange à sua formulação. Isso porque o órgão pode influenciar essa agenda de três maneiras: por meio de suas decisões sobre legislações específicas; por suas decisões sobre legislação processual podendo interferir no executivo; e moldando a opinião pública, por justamente estar mais “próximo” do cidadão comum.

Assim, a função constitucional do Congresso é essencialmente atuar como um freio ao poder presidencial. Apenas o Congresso pode declarar guerra, e o Senado deve aprovar todos os tratados e confirmar os indicados do presidente para os cargos de embaixador e gabinete. O Congresso tem autoridade adicional por meio de suas funções de apropriação e supervisão. Como todos os programas de governo, as operações da Política Externa devem ser financiadas. O Congresso pode cortar ou aumentar a ajuda externa ou o orçamento para um projeto de defesa. Pode definir restrições sobre o tempo que as tropas americanas permanecem

desdobradas durante uma crise internacional, recusando-se a pagar por elas após uma determinada data.

Visto do exterior, o presidente dos Estados Unidos pode parecer a única figura importante na tomada de decisões. Contudo, domesticamente, o presidente, embora figura proeminente, pode ser restringido na Política Externa e também na Interna pelos controles da estrutura constitucional e institucional do governo americano, especialmente na “mistura parcial de poderes” entre o Congresso e o presidente. Esse fator significativo molda a natureza do resultado de decisões específicas de Política Externa estadunidense.

No mundo pós-Guerra Fria, há um número crescente de atores de Política Externa envolvidos no poder executivo. A criação de agências guarda-chuva o Departamento de Segurança Nacional (2002), e de novos e substitutos cargos, como os Diretores da Central de Inteligência (em 1946) e da Inteligência Nacional (em 2004), ocorreram em resposta ao que foi visto como uma falta de coordenação que contribuiu para a vulnerabilidade a ataques ou para um desempenho abaixo do ideal em tempo de guerra. Transferências desse tipo podem ser pensadas simplesmente como tentativas não de encontrar culpados para as falhas, mas de melhorar a eficácia de determinados programas ou de um departamento todo.

O NSC, por ser uma das principais secretarias dentro dessa estrutura de Política Externa, teve uma ampliação substantiva nos anos 1990. Mesmo George W Bush em conjunto com sua conselheira, Condoleezza Rice, iniciou seu governo afirmando que iria diminuir números dentro do Conselho. Porém, não o fez.

É possível observar que as maiores alterações em termos de estrutura organizacional se deram de maneira mais notável no pós 11 de Setembro que no próprio final da Guerra Fria. Além de novas nomeações e de novos cargos criados, o estabelecimento do Departamento de Segurança Nacional, com o foco no terrorismo nuclear, foi uma dessas mudanças. As agências de defesa e inteligência receberam mais dinheiro do Congresso após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001.

A grande mudança na TDPE nuclear no pós-Guerra Fria foi o aumento na quantidade de atores e a aceitação de que os presidentes não eram *experts* em assuntos de Política Externa, e portanto, as pessoas que os cercavam sim, deveriam possuir notório saber no assunto.

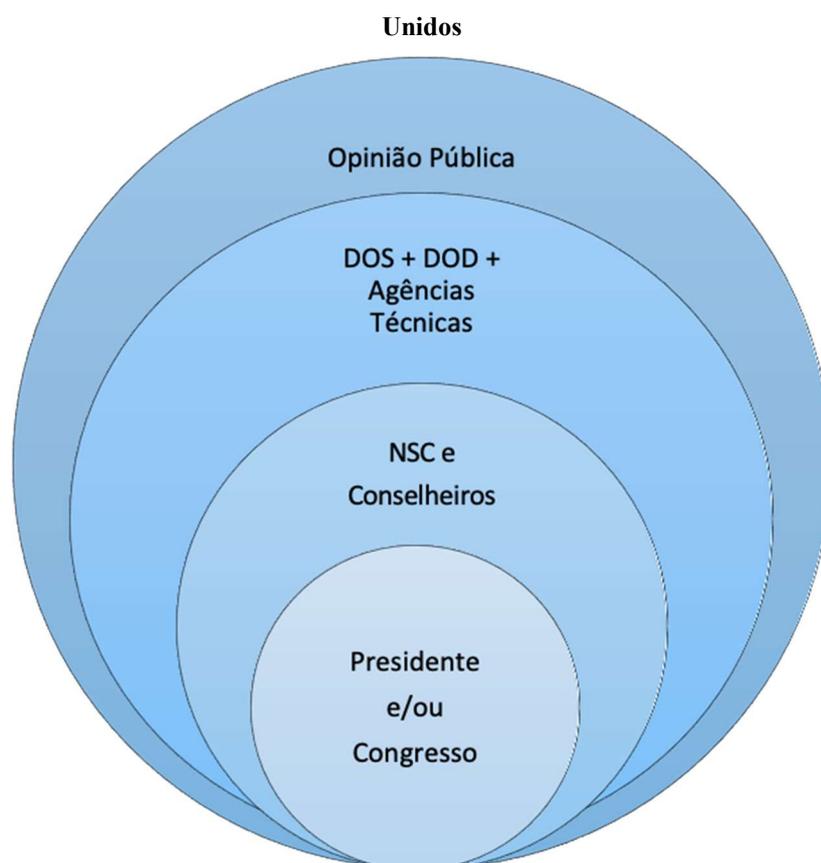
As pesquisas revelam que, embora a maioria dos americanos permaneça, de certa forma, mal informada ou despreocupada com as questões internacionais, os ataques terroristas de setembro de 2001, no entanto, aumentaram o interesse público pelas relações exteriores e pelo apoio ao multilateralismo. Uma clara maioria de americanos considera que lidar com o

terrorismo internacional deve ser a principal prioridade da Política Externa, seguido por prevenir a disseminação de armas de destruição em massa.

Saliento aqui, que em conversa com professores e colegas, incluindo colegas militares, durante o período como *visiting scholar* na Universidade de Denver (*University of Denver*), foi possível observar que não há um caminho certo e fluído para a TDPE nuclear no país - fator também observado na literatura, ou na falta dessa. Em grande medida, as discussões são feitas no âmbito do NSC e quem resolve é o Congresso ou o Presidente, a depender da matéria discutida. O poder do presidente como comandante-chefe sobre armas nucleares é constitucionalmente limitado pelos poderes do Congresso. Contudo, as decisões são feitas pelo presidente. Com efeito, a singularidade da política de armas nucleares resulta de complicações inerentes a esse modelo, diminuindo potencialmente a eficiência do processo político.

Contudo, embora não haja uma estrutura formal hierarquizada sobre a tomada de decisão em política externa nuclear, é possível, por meio do descrito neste capítulo, formular um esboço de como, de maneira geral, esse processo ocorre:

Figura 9: Figura de relação empilhada de atores envolvidos no processo de TDPE nuclear dos Estados



Fonte: Elaborado pela autora

Presidente e Congresso se destacam enquanto atores mais importantes e decisivos na TDPE em temas da agenda de não proliferação e de contraproliferação, seguidos pelo NSC e por seus conselheiros que coletivamente discutem, debatem e calculam as margens para implementação de uma política externa nuclear. Muitos dos conselheiros do NSC advêm de cargos contidos em outras instituições departamentais, como o DOD e o DOS. Esses departamentos, ao lado de agências técnicas, também têm um poder de ação importante fazendo avaliações, recomendações técnicas que impactam na formulação da política externa nuclear dos Estados Unidos. Por fim, o que cerca todo processo de TDPE é a opinião pública. Conforme já expressamos anteriormente, optamos por englobar em opinião pública todo agente da sociedade civil que de alguma maneira tem poder de pressão para as decisões políticas - desde ONGs, corporações, redes de *advocacy*, até o conjunto mais popular de cidadãos estadunidenses. Sabemos que cada um desses agentes da sociedade civil tem recursos e poder de pressão muito distintos; um megaempresário do ramo energético nuclear tem muito mais poder de pressão pública que um trabalhador industrial, por exemplo. No entanto, por não existir um nexos formal desses atores com o processo decisório de Política Externa dos Estados Unidos, decidimos considerá-los agentes de pressão pública e dar maior enfoque ao sentido tradicional do conceito de opinião pública que designa a vontade popular comum.

Dessa forma, percorremos até aqui uma trajetória de pesquisa que já trouxe os elementos que compõem o pensamento estadunidense sobre a proliferação nuclear a partir dos anos 1990. Também já identificou a qualidade do aparato analítico da APE como instrumento que pode auxiliar na compreensão do processo decisório de política externa nuclear dos Estados Unidos, bem como seus atores institucionais (diretos e indiretos). Cabe agora analisar quais foram os novos desafios em matéria de política externa nuclear estadunidense no pós-Guerra Fria e como eles influenciaram na determinação de um paradigma doutrinário conceitual original que implicou na redefinição tática das políticas e diretrizes sobre proliferação de ADM.

5 “NOVOS” DESAFIOS PARA A TOMADA DE DECISÃO EM POLÍTICA EXTERNA NUCLEAR DOS ESTADOS UNIDOS NO PÓS-GUERRA FRIA

"What if free people could live secure in the knowledge that their security did not rest upon the threat of instant U.S. retaliation to deter a Soviet attack, that we could intercept and destroy strategic ballistic missiles before they reached our own soil or that of our allies?" REAGAN, 1983¹⁶¹.

"We need a new framework that allows us to build missile defenses to counter the different threats of today's world" BUSH, 2001.

5.1 A AMEAÇA DOS ESTADOS PÁRIAS E A CONTRAPROLIFERAÇÃO COMO NORTE DA POLÍTICA EXTERNA NA ÁREA NUCLEAR NO PÓS-GUERRA FRIA

No rescaldo da Guerra Fria, o diálogo na Política Externa dos Estados Unidos mudou seu foco de meio século, antes dominado pelo embate de superpotências com a União Soviética, para os desafios apresentados pelos chamados *Rogue States*¹⁶² (Estados Párias) (O'REILLY, 2007). O termo foi cunhado na administração Clinton (1994) para designar Estados considerados agressivos, que violavam os direitos humanos e promoviam ideologias ditas radicais. Portanto, ameaças à ordem e à segurança internacional. Apontava-se Cuba, Coreia do Norte, Irã, Iraque e Líbia, como principais atores característicos. Significava uma amarra conceitual relevante para consolidar a nova ordem internacional pós-Guerra Fria, identificando potenciais países que poderiam ameaçar não apenas a estabilidade internacional, mas também a segurança nacional.

Precisamente em abril de 1994, a narrativa de Estados Párias começou a dominar o discurso oficial do governo estadunidense, quando o conselheiro de segurança nacional, Anthony Lake, lançou na *Foreign Affairs* um artigo intitulado *Confrontando os Estados Párias* (LAKE, 1994, tradução nossa), em que apontou e definiu os Estados mencionados acima. Na mesma toada, o presidente Clinton expressou sentimento de preocupação e necessidade de algum direcionamento para conter esses Estados no discurso semanal de rádio, de 30 de abril (CLINTON, 1994).

¹⁶¹ Discurso proferido por Ronald Reagan na ocasião do lançamento do SDI. Seu discurso teve um tom de justificativa e com ênfase na contínua ameaça soviética.

¹⁶² Também era comum o uso do termo *Backlash State*, para designar esses mesmos Estados. Portanto, podemos entendê-los como sinônimos. Para isso, ver Anthony Lake (1994).

No entanto, as primeiras evidências de preocupação quanto aos Estados Párias já aparecem na constatação de necessidade de renovar as estratégias militares dos Estados Unidos em um mundo pós-soviético em eminência. Esse processo pode ser visto claramente no relatório de janeiro de 1988 da comissão dos Estados Unidos em forma de estratégia integrada de longo prazo, intitulado *Discriminate Deterrence*. Embora certamente enfatizando a ameaça soviética já no seu fim, o relatório apresentou tanto a ameaça potencial de potências regionais emergentes quanto sua rapidez, que fez expandirem as capacidades militares convencionais e não convencionais (McDONOUGH, 2004).

O que Michael Klare (1996) chama de *rogue doctrine*, a ideia de uma doutrina militar para os Párias, nasceu nas semanas finais de 1989, quando o general Colin Powell - então presidente do Estado-Maior Conjunto (JCS) - começou a buscar uma nova estratégia militar pós-soviética. Reconhecendo a implausibilidade de um confronto Estados Unidos-Soviéticos com o colapso do Muro de Berlim, Powell procurou construir um novo cenário de ameaça para justificar a preservação das capacidades de superpotência da América em um mundo desprovido de um adversário principal. Trabalhando em estreita colaboração com o general Lee Butler, então diretor do Diretório de Planos Estratégicos e Políticas (J-5) do Estado-Maior Conjunto, Powell concebeu uma estratégia, na qual várias ameaças regionais conduziram o planejamento militar dos Estados Unidos (KLARE, 1996; 1998). Meses depois, em abril de 1990, o chefe do Estado-Maior do Exército, general Carl E. Vuono, também apontou para essa nova ameaça em um artigo da revista *Sea Power*:

A proliferação do poder militar no (...) Terceiro Mundo apresenta um quadro preocupante. Muitas nações do Terceiro Mundo agora possuem arsenais crescentes de tanques, artilharia pesada, mísseis balísticos e armas químicas (...) Os Estados Unidos não podem ignorar a expansão do poder militar desses países (*apud* KLARE, 1998, tradução nossa)¹⁶³.

Portanto, caberia aos Estados Unidos assumirem a responsabilidade de pressionar e até mesmo transformar esses Estados.

Notadamente, a política externa estadunidense dos anos 1990 e 2000 contou com o adensamento dessa narrativa de ameaça posta pelos *Rogue States*. A imagem de Pária apresentava ali um desafio à estratégia dos Estados Unidos, exigindo atenção à ameaça futura representada por esses Estados, ao mesmo tempo que restringiu as opções de ação política

¹⁶³ No original: “*The proliferation of military power in (...) the Third World presents a troubling picture. Many Third World nations now possess mounting arsenals of tanks, heavy artillery, ballistic missiles and chemical weapons (...) The United States cannot ignore the expanding military power of these countries, and the Army must retain the capability to defeat potential threats wherever they occur. This could mean confronting a well-equipped army in the Third World.*”

internacional. Ainda que muitos pesquisadores e observadores de Política Externa dos Estados Unidos apontassem que o conceito gerava percepções errôneas e exageradas acerca da real ameaça destes Estados, ele se tornou parte do discurso político e moldou as diretrizes de Política Externa do país. Do mesmo modo, o conceito representou uma realidade política que afetou o comportamento internacional, especialmente no que se refere à potencialidade tecnológica nuclear desses países, indicando uma capacidade de desenvolvimento de armas de destruição em massa (O'REILLY, 2007). Essa possibilidade era suficiente para contornar as guias de política externa de segurança internacional naquela época (KLARE, 1996).

A premissa é, então, que *Rogue States* têm capacidade de desenvolvimento de ADM e, portanto, são uma ameaça para a segurança internacional. Ainda assim, o debate sobre o possível papel das armas nucleares em relação aos Estados Párias é extenso. Especialistas apresentam uma ampla gama de opiniões sobre os efeitos da política nuclear dos Estados Unidos na tomada de decisões de líderes desses Estados. Alguns afirmam que a ameaça nuclear por parte dos Estados Unidos, por sua estrutura de forças existente, pode impedir outro Estado de adquirir ou de transferir armamentos; isso inclui até os regimes mais imprudentes, porque os custos seriam altos demais para que arrisquem um ataque (CASTILLO, 2003, p. 427). Outros indicam que os Estados Párias parecem imunes à conduta dos Estados Unidos porque suas decisões nucleares estão enraizadas principalmente na dinâmica da segurança regional (LEVI, 2004; PAUL, 2000; GERALDO, 2021; CAMPBELL, EINHORN, REISS, 2004). Outros ainda apontam que a sanção final para líderes dessa categoria de Estado não é o uso de armas nucleares contra seu povo, mas a remoção do regime do poder (FLOURNOY, MURDOCK, 2002).

Apesar desse largo debate, a ideia expressa pelo conceito de *Rogue States* e, por consequência, a ameaça potencial que ela representa para a ordem internacional tornaram-se um consenso nos anos 1990 e 2000, principalmente no que se refere ao governo executivo e no desenvolvimento de uma política externa nuclear renovada. A lógica era simples, uma vez que os *Rogue States* representavam uma nova ameaça, uma nova Política Externa era necessária para contê-la. Nesse sentido, para além das práticas de não proliferação definidas por uma dimensão ou ênfase política, diplomática e econômica para dissuadir e impedir a aquisição de tais armas, era preciso uma Política Externa, mais incisiva, que se concentrasse em inteligência, aplicação de sanções e, por vezes, em ação militar para prevenir essas eventuais aquisições. Isso foi estabelecido a partir da noção de contraproliferação.

A Contraproliferação é, primeiramente, um conceito doutrinário estadunidense que busca dar conta desse novo cenário. De certa forma, ela pode ser vista como o componente

militar da não proliferação, assim como a estratégia militar é um componente da Política Externa. A contraproliferação se deu especificamente dentro das atividades do DOD, tanto no emprego real de força militar para proteger as forças dos Estados Unidos, quanto em seu apoio às políticas e metas gerais de não proliferação do país (U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 2001). O nexos entre tecnologia e radicalismo exigiu do controle de armas o descarte de tratados de não proliferação em favor de uma doutrina de contraproliferação (SEGELL, 2004). Isso indica um divisor de águas na Política Externa e de Segurança estadunidense.

Muito do fundamento lógico para a política de contraproliferação dos Estados Unidos se deu a partir das lições aprendidas com a Guerra do Golfo. A invasão do Iraque ao Kuwait impulsionou a visão daqueles que temiam pela ameaça de Estados médios com capacidade de desenvolvimento nuclear (KLARE, 1996). As deficiências na capacidade dos Estados Unidos em lidar com a ameaça de armas químicas foram observadas no relatório pós-ação sobre a guerra produzido para o Congresso (PLANS..., 1992, p.XI). A revisão *Bottom-Up*, de 1993¹⁶⁴, também apoiou essas descobertas (U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 1993). No entanto, o ímpeto para uma política formal de contraproliferação dos Estados Unidos foi realmente iniciado em 1992, quando um estudo do *Defense Science Board* foi conduzido para examinar maneiras de conter a proliferação de armas de destruição em massa. Em resposta às conclusões desse estudo, e para implementar as orientações contidas em uma Diretiva Presidencial, o secretário de defesa, Les Aspin, lançou a Iniciativa de Contraproliferação de Defesa, do *Office of Counterproliferation Initiative* (CPI)¹⁶⁵, em dezembro de 1993. Na época, foi enfático sobre uma nova Era em que novos desafios seriam enfrentados pelo país. Les Aspin disse à *National Academy of Science* que os cinco pontos sobre esse novo momento eram: reconhecer que a contraproliferação abarca uma nova missão, não a velha missão da Guerra Fria; adaptar novas armas dos Estados Unidos visando o combate de armas de destruição em massa; reexaminar as estratégias usadas contra o novo tipo de ameaça; concentrar esforços de inteligência na detecção de armas de destruição em massa; assegurar a cooperação internacional para reduzir a ameaça de tais armas (ASPIN Jr, 1993).

Principalmente, a CPI exigia o desenvolvimento das capacidades necessárias para impedir o uso de ADM, ou para defender o país contra elas, caso a prevenção falhasse. O

¹⁶⁴ O BUR está documentado nos slides de *briefing* do secretário de defesa, Les Aspin, e do presidente da comissão Powell em *Bottom-Up Review*, Washington, D.C., 1 de setembro de 1993; na transcrição do DOD desse *briefing* no Departamento de Defesa, Diretoria de Operações do Pentágono, "Briefing de Revisão Bottom-Up por SECDEF e CJCS", Mensagem do Secretário de Defesa P020023Z SEP 93, 2 de setembro de 1993

¹⁶⁵ A sigla CPI designa tanto uma iniciativa de contraproliferação, quanto se refere ao escritório de elaboração de tais iniciativas: o *Office of Counterproliferation Initiative*.

objetivo da CPI era, então, deixar claro que as forças dos Estados Unidos estariam preparadas para operar em um ambiente de capacidade de armas nucleares, biológicas ou químicas. Conseqüentemente, essa ameaça de uso de armas de destruição em massa contra as forças dos Estados Unidos não deteria o país de aplicar o poder militar na defesa de seus interesses nacionais (U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 2001). Nesse sentido, a narrativa de contraproliferação passou a ser um padrão do governo estadunidense. O presidente Clinton declarou às Nações Unidas, em setembro de 1993: “Se não reprimimos a proliferação das armas mais mortais do mundo, nenhuma democracia pode se sentir segura.” (*apud* U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 1994)¹⁶⁶. Indiretamente ele se referia aos Estados Párias e à necessidade de contraproliferação como solução a esse problema.

Em 1994, o Congresso estabeleceu um comitê interagências, conhecido como Comitê de Revisão do Programa de Contraproliferação (CPRC), com uma variedade de funções visando a coordenação das atividades e de programas das agências federais que abordariam melhorias nos esforços do governo para combater as armas de destruição em massa. O secretário de defesa, como presidente do CPRC, deveria relatar suas conclusões a cada dois anos. Os Departamentos de Energia, Estado e Segurança Interna e o Escritório do Diretor de Inteligência Nacional também são membros do CPRC e deveriam fornecer-lhe acesso a informações sobre todos os programas, projetos e todas as atividades pertinentes. Por sua vez, o assistente do secretário de defesa para Programas de Defesa Nuclear e Química e Biológica, como presidente do Comitê Permanente do CPRC, compila o relatório do CPRC e o submete ao Congresso a cada dois anos (GAO, 2010). Então, desde 1994, bienalmente, por vezes anualmente era emitido o Relatório de Atividades e Programas de Contraproliferação.

Naquele contexto, era evidente a exposição narrativa do governo estadunidense sobre a potencialidade de ameaça dos Estados Párias. O uso do termo “pária” permaneceu uma característica fixa do discurso da Política Externa dos Estados Unidos, sendo utilizado pelos formuladores de políticas no mais alto nível (HOYT, 2000)¹⁶⁷. Entre 1993 e 2004, o presidente

¹⁶⁶ No original: “*If we do not stem the proliferation of the world's deadliest weapons, no democracy can feel secure.*”

¹⁶⁷ Hoyt (2000), em pesquisa qualitativa dos discursos dos principais formuladores de política dos Estados Unidos entre 1993 e 2004, calcula o alto uso do termo *rogue* nesse período avaliando os seguintes políticos: Secretários de Defesa Perry (1993–1996) (4%) Cohen (1997–2000) (17%), Rumsfeld (2001–2004) (9%); Secretários de Estado: Christopher (1993–1996) (6%), Albright (1996–2000) (15%), Powell (2001–2004) (15%); Presidentes: Clinton (1993–2000) (23%), Bush (2001–2004) (9%). Aqui podemos inferir que, embora o cálculo do governo Clinton seja proveniente de dois mandatos, é importante perceber que, mesmo com o recrudescimento das políticas de contraproliferação no governo Bush, o termo pária por vezes foi substituído por outros termos, como “Estados terroristas” ou “Eixo do mal”, contudo, referindo-se aos mesmos Estados.

Clinton se destacou entre as principais figuras da Política Externa estadunidense¹⁶⁸, correspondendo a 23% de todas as instâncias em que o termo é encontrado em declarações públicas documentadas. (O'REILLY, 2007, p.304). No entanto, para além do discurso, o aprimoramento institucional se revelava primeiro passo em direção a uma política externa de contraproliferação.

O governo Clinton tentou uma grande reavaliação da política nuclear em sua Revisão da Postura Nuclear (NPR) de 1994¹⁶⁹. Apesar dos melhores esforços do secretário adjunto de defesa, Ashton Carter, a NPR de 1994 codificou os Comandos Estratégicos (STRATCOMs) com interesse crescente no uso de armas nucleares para contraproliferação (para impedir a aquisição ou uso de NBQ, por exemplo). No projeto do STRATCOM, *Silver Books*¹⁷⁰, planos secretos foram desenvolvidos para ataques nucleares contra uma série de instalações suspeitas de NBQ situadas em Estados considerados duvidosos. Esses planos continham alvos específicos, armamentos, cronogramas para ataques, regras de combate, possíveis danos colaterais esperados e riscos associados. Estimulado por seu sucesso, o STRATCOM até tentou expandir seu mandato obtendo a responsabilidade pelo planejamento nuclear em teatros regionais, que estava sob a alçada dos comandos regionais. (McDONOUGH, 2004, p. 625).

Em maio de 1994, o Congresso aprovou uma legislação que criava um programa de defesa químico-biológica para consolidar todos os esforços de defesa passiva do DOD. Ainda naquele ano, a administração Clinton solicitou ao orçamento para o ano fiscal de 1995 apoio para iniciativas de Contraproliferação. O Senado apoiou a nova iniciativa em todo o processo orçamentário, enquanto o Congresso aumentou o apoio à iniciativa ao destinar US\$ 60 milhões, quase o dobro do pedido do governo (DUNSCOMB, 1994). Em julho de 1996, uma diretiva do DOD sobre contraproliferação delineou responsabilidades específicas, formalizou relações entre organizações e estabeleceu termos de referência comuns.

Contraproliferação se refere às atividades do Departamento de Defesa em toda a gama de esforços do governo dos EUA para combater a proliferação, incluindo a aplicação de poder militar para proteger as forças e interesses dos EUA; coleta e análise de inteligência e apoio à diplomacia, controle de armas e controles de exportação; com responsabilidade particular de assegurar que as forças e os interesses dos EUA possam ser protegidos caso enfrentem um adversário armado com armas de

¹⁶⁸ Em análise comparativa entre os presidentes Bill Clinton, George W. Bush e seus Secretários de Defesa e de Estado.

¹⁶⁹ Sobre o NPR 1994, rever capítulo 2.

¹⁷⁰ *Silver Books* se refere a planos secretos criados no STRATCOM para possíveis ataques militares às instalações de Estados Párias. O termo Silver significa *Strategic Installation List of Vulnerability Effects and Results* (Lista de instalação estratégica dos efeitos e resultados da vulnerabilidade) e o projeto era destinado à contraproliferação; alguns alvos incluíam instalações NBQ de comando e controle. (KRISTENSEN, 1997)

destruição em massa (CJCS COUNTERPROLIFERATION CHARTER, 1996 *apud* U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 2001)¹⁷¹.

Também em abril de 1996, o secretário de defesa instituiu o Conselho de Contraproliferação do DOD, presidido pelo secretário adjunto de defesa. Concentrando-se nos temas de “institucionalização” e “internacionalização”, o Conselho monitora o progresso departamental no desenvolvimento da estratégia, da doutrina e do planejamento de forças necessárias para executar os objetivos da contraproliferação. Além disso, o Conselho monitoraria, a partir de então, os esforços de todo o DOD no treinamento, exercício e equipamento das forças dos Estados Unidos para a missão de contraproliferação e também supervisiona as atividades de contraproliferação do DOD em fóruns interagências e internacionais (U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 2001). Assim, a contraproliferação começava a ganhar forma prática. Nesse sentido, a concepção de que a nova ordem mundial não era menos segura que a fase anterior - Guerra Fria - era evidenciada pelo executivo do país: “O século 21 não estará livre de perigos. Estados agressivos, redes globais de crimes e traficantes de drogas, proliferação de armas e terrorismo, tudo isso continuará a ameaçar nossa segurança.” (CLINTON, 1996, tradução nossa)¹⁷².

De acordo com o relatório do CPRC 1997, dois desafios ficaram evidentes para a agenda do DOD quanto à contraproliferação. O primeiro desafio foi institucionalizar a contraproliferação como um princípio organizador em todas as facetas da atividade militar (U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 1997). Isso significava solidificar os primeiros conceitos de ameaças de proliferação e codificar as respostas das capacidades organizacionais a essas ameaças. Em apoio a esse objetivo, o DOD desenvolveu uma estratégia integrada de armamentos contra possíveis ataques nucleares, químicos ou biológicos, que incluiu medidas ofensivas (contraforça) e defensivas (ativas e passivas), bem como treinamento e exercícios regulares individuais, unitários, conjuntos e combinados (U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 2001).

Portanto, buscou-se naturalizar a contraproliferação nas práticas e nos treinamentos das forças militares dos Estados Unidos. É verdade que a política de contraproliferação nesse período não pode ser entendida fora do contexto das primeiras batalhas organizacionais entre

¹⁷¹ No original: “*Counterproliferation (CP) refers to the activities of the Department of Defense across the full range of U.S. Government efforts to combat proliferation, including the application of military power to protect U.S. forces and interests; intelligence collection and analysis, and support to diplomacy, arms control, and export controls; with particular responsibility for assuring U.S. forces and interests can be protected should they confront an adversary armed with WMD.*”

¹⁷² No original: “*The 21st century will not be free of peril. Aggressive rogue states, global crime networks and drug traffickers, weapons proliferation, and terrorism, all these will continue to menace our security.*”

o DOD e o DoS, no entanto é equivocado ignorar as medidas que foram sendo tomadas dentro do DOD para integrar a contraproliferação em sua missão central e para desenvolver as capacidades para a intensificação das normas e atividades de contraproliferação em anos posteriores. O DOD abriu espaço para decisões técnicas e táticas internas, para além das lideranças centrais do DOD. Colocou um poder crescente no Estado Maior Conjunto e nos comandantes-chefes dos comandos unificados tanto em termos de desenvolvimento de planos de defesa regional específicos quanto de coordenação de orçamentos para forças unificadas. Essa foi uma tendência reconhecida pelos oficiais do DOD responsáveis pela institucionalização da política de contraproliferação como um caminho potencial para encontrar apoio político e contribuição construtiva no nível operacional, já que os comandantes regionais podiam adaptar as capacidades de contraproliferação às missões e postura de força das tropas unificadas sob seu comando (QUAINTANCE, 2009).

O segundo desafio era internacionalizar os esforços de contraproliferação para encorajar aliados e parceiros da coalizão a treinar, equipar e preparar suas forças para operar sob condições de ataques nucleares, químicos ou biológicos. Nesse aspecto, sobressai a tentativa de capacitar as forças da OTAN para lidar com as ADM. Nesse caso, alegava-se que, do contrário, deixariam as forças da coalizão vulneráveis militarmente e também vulneráveis politicamente, visto que a capacidade de uso de ADM potencializa a capacidade de demanda do adversário. Nesse cenário e sob os auspícios dessa diretriz de internacionalizar a contraproliferação, Clinton afirmou, na 52ª sessão da Assembleia Geral da ONU, o perigo de não se preparar devidamente para as novas ameaças: “Somos todos vulneráveis aos atos imprudentes de estados pária e a um eixo profano de terroristas, traficantes de drogas e criminosos internacionais” (CLINTON, 1997, tradução nossa)¹⁷³.

Já o relatório anual o CPRP de 1998 revelava o desejo de fortalecer as capacidades dos Estados Unidos de combater a proliferação e a possibilidade de terrorismo nuclear, químico ou biológico incluindo as seguintes necessidades de desenvolvimento para os próximos anos: i) o rápido desenvolvimento de capacidades essenciais; ii) coordenação das e foco nas atividades interorganizacionais de P&D e aquisição; iii) expansão das atividades cooperativas internacionais; e iv) melhora de integração, gestão e supervisão de atividades e programas relacionados ao combate à proliferação e ao terrorismo nuclear, químico ou biológico (U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 1998).

¹⁷³ No Original: “*We’re all vulnerable to the reckless acts of rogue states and to an unholy axis of terrorists, drug traffickers, and international criminals.*”

É importante observar a capacidade de identificação da possibilidade de atentados terroristas de origem nuclear, biológico ou químico (NBQ), antes mesmo da experiência do 11 de setembro.

Tal narrativa já havia aparecido anteriormente nas falas de Clinton e de seus representantes políticos, no entanto, 1998 é um marco importante no que se refere à ação militar do país para os classificados Estados Párias. A partir do *Iraq Liberation Act*, de 1998, Clinton autorizou ataques aéreos ao Iraque, sob os auspícios da Operação *Desert Fox*, com participação do Reino Unido, com a prerrogativa de que o Iraque não estaria cumprindo com as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas e impossibilitando as ações os inspetores da Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM)¹⁷⁴, que procuravam armas de destruição em massa. Funcionários do governo Clinton disseram que o objetivo da missão era "degradar" a capacidade do Iraque de fabricar e usar armas de destruição em massa (CLINTON, 1998). Outra operação de destaque com características similares foi no Afeganistão e Sudão: Operação *Infinite Reach*. Em 20 de agosto, o presidente Clinton ordenou um ataque com mísseis de cruzeiro contra dois supostos campos de treinamento terroristas no Afeganistão e uma suposta fábrica de produtos químicos no Sudão¹⁷⁵.

Era a transformação da narrativa de ameaças dos Párias em prática militar internacional contra os mesmos, ou seja, a contraproliferação começava a tomar forma de ação militar internacional. Tal prática entraria explicitamente na doutrina de segurança dos Estados Unidos no governo seguinte, sob a administração de George W. Bush, como forma de preempção.

Embora a administração Clinton continuasse a dar considerável ênfase aos mecanismos de controle de armas mais tradicionais, complementados com a contraproliferação caso esses esforços falhassem, a administração George W. Bush, em seguida, concentrou-se principalmente nos esforços visando os meios militares do país. Esses esforços incluíram a ameaça de ataques nucleares preventivos contra Estados Párias e a busca de mudança de

¹⁷⁴ A Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) foi responsável pela execução de inspeções e supervisão do cumprimento por parte do Iraque em dismantelar suas armas de destruição em massa. Criado com a aprovação da Resolução 687 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, em abril de 1991, contou com a cooperação da Agência Internacional de Energia Atômica na eliminação de todas as instalações de armas nucleares existentes no país, após a Guerra do Golfo. Até 1998, a Comissão promoveu a destruição de 48 mísseis Scud, 50 ogivas de mísseis com armas químicas e biológicas, grande quantidade de mísseis, cerca de 60 plataformas de lançamento, 400 mil projéteis com agentes químicos e cerca de mil toneladas de agentes biológicos e bioquímicos (UN, 2021). Posteriormente foi substituída pela comissão renovada da ONU sobre esse assunto: a Comissão das Nações Unidas de Vigilância, Verificação e Inspeção (UNMOVIC).

¹⁷⁵ Uma distinção se faz necessária aqui. O ataque ao Iraque se referia ao Estado, portanto, o Iraque em si representaria uma ameaça para a segurança dos Estados Unidos. No caso do Afeganistão e do Sudão, os ataques eram contra possíveis núcleos terroristas não-estatais, portanto os ataques não eram contra o Estado afegão e sudanês. Essa distinção é mais bem descrita no governo seguinte, sob a presidência de George W. Bush.

regime, conforme descrito na Revisão da Postura Nuclear de 2002 e Estratégia de Segurança Nacional (HOMOLAR, 2010).

Se, durante o período da Guerra Fria, os Estados Unidos enfatizaram a dissuasão e a não proliferação, ao longo da década de 1990, os Estados Unidos desenvolveram capacidades de contraproliferação, sobretudo no aspecto de definição institucional. O governo Bush, então, elevou a perspectiva contraproliferação na estratégia dos Estados Unidos para o novo ambiente criado pelos ataques terroristas de 11 de setembro. Para o Pentágono, a maior ênfase na contraproliferação se traduziu em quatro objetivos: primeiro, manter a tecnologia de ADM longe das "mãos erradas"; segundo, para eliminar ou destruir as capacidades de ADM caso ocorresse proliferação; terceiro, desenvolver a capacidade de lutar em um ambiente de ADM, se necessário; e quarto, para mitigar as consequências caso ocorresse o uso de armas de destruição em massa por um adversário. (NACHT, 2005).

Assim, nos anos 2000, com o início da administração George W. Bush, a narrativa de ameaça dos párias e da necessidade de contê-los, bem como a agenda de contraproliferação foram intensificadas. Bush apresentou essas nuances enfatizando a ideia de uma dissuasão combinada, defesa expandida e contraproliferação ativa em toda a campanha e nos primeiros meses de mandato (SMITH, 2004). Antes do 11 de setembro, G. W. Bush, em discurso na *National Defense University*, pediu por “uma nova política, uma ampla estratégia de não proliferação ativa, contraproliferação e defesas” (BUSH, 2001). Naquele momento, identificava-se ali que o principal problema estratégico foram esforços anteriores para conter a proliferação de armas de destruição, pois se apresentaram ineficientes, segundo sua visão. Por isso, delineou que a postura deveria ser não apenas contra a propagação de armas nucleares, biológicas e químicas, mas também seus meios de entrega. Portanto, Bush deixou claro que a defesa do país seria não apenas a implantação de sistemas antimísseis, mas “a execução de ataques fortes e rápidos”, inclusive, citando o caso iraquiano, se Saddam Hussein estivesse construindo armas de destruição em massa, "eu os tiraria [do poder]" (*apud* SMITH, 2004, p.72).

A base para a estratégia de segurança do governo Bush foi a Revisão Quadrienal de Defesa (QDR), que abordou centralmente a ameaça de Estados párias e atores não estatais que possuíssem capacidade avançada - especificamente ADM e capacidades de entrega - dispostos a usar esse conjunto assimétrico de capacidades diretamente contra os Estados Unidos. Aqui observamos que o que comumente poderia ser visto como uma saída e uma mudança abrupta para a equipe de Bush. O 11 de setembro se mostrou, na verdade, muito mais um aprofundamento do que uma mudança: esses ataques reforçaram, ampliaram e expandiram, e

colocaram a já em desenvolvimento política "em pé de guerra" (SMITH, 2004). Incluía-se ali de maneira explícita, não apenas a ameaça dos Estados Párias, mas de toda gama de atores não estatais capazes de obter acesso a ADM desenvolvidas nos *Rogue States*: “Defenderemos a paz contra as ameaças de terroristas e tiranos (...)” (BUSH, 2002b).

Em outro discurso marcante, John Bolton, na época secretário para Controle de Armas e Segurança Internacional dos Estados Unidos, afirmou: “Se os Estados Párias não desejam seguir a lógica das normas de não proliferação, eles devem estar preparados para enfrentar a lógica das consequências adversas. É por isso que alertamos repetidamente que nenhuma opção está fora da mesa” (BOLTON, 2003)¹⁷⁶. O tom duro de John Bolton revela a mudança de postura do país diante dos Estados Párias.

De fato, Bush parecia ter em suas mãos um momento muito mais crítico para a segurança dos Estados Unidos, do que seu antecessor. Se na administração Clinton, nenhuma ameaça se tornaria prática contra o país - ao menos no curto-médio prazo - o mesmo não se pode dizer do governo Bush. Como já vimos, os ataques de 11 de setembro de 2001, marcaram na história dos Estados Unidos um momento sem precedentes. É bem verdade que os ataques às Torres Gêmeas e ao Pentágono não trataram de ataques de origem de armas de destruição em massa, tampouco advindo de atores estatais, uma vez que a autoria do atentado foi assumida pela Al-Qaeda, na figura de Osama bin Laden. Porém, o fato de esse grupo estar concentrado dentro de determinados Estados Párias, como o Afeganistão, abria precedente para a criação e execução de uma remodelada estratégia de segurança nacional. Foi nesse período que a conceitualização de grupos terroristas adentrou a narrativa de segurança e defesa dos Estados Unidos. A partir de então, o discurso prevalecente era de que os Estados Párias serviam de *safehaven* para esses grupos terroristas. A lógica estadunidense era de que o risco de um possível desenvolvimento de ADM poderia transbordar para tais grupos terroristas que já haviam se mostrado capazes de executar atentados terroristas sem precedentes, pondo em risco a vida de civis.

O perigo mais grave para a liberdade está na perigosa encruzilhada do radicalismo e da tecnologia. Quando a disseminação de armas químicas, biológicas e nucleares, junto com a tecnologia de mísseis balísticos - quando isso ocorrer, até mesmo estados fracos e pequenos grupos poderiam atingir um poder catastrófico para atacar grandes nações. Nossos inimigos declararam essa mesma intenção e foram pegos procurando essas armas terríveis. Eles querem a capacidade de nos chantagear, ou de nos prejudicar,

¹⁷⁶ No original: “*If rogue states are not willing to follow the logic of nonproliferation norms, they must be prepared to face the logic of adverse consequences. It is why we repeatedly caution that no option is off the table.*”

ou de prejudicar nossos amigos - e nós nos oporemos a eles com todas as nossas forças. (BUSH, 2002b, tradução nossa)¹⁷⁷

Essa declaração ao *West Point*, em junho de 2002, seria ainda antecedida pela marcante mensagem sobre o Estado da União, em 29 de janeiro de 2002, em que o presidente George W. Bush classificou três países mais perigosos dentre os Párias - Coreia do Norte, Irã e Iraque. Segundo a acusação de Bush, eles estariam abrigando, financiando e ajudando terroristas, sem qualquer apresentação de dados que fundamentassem tal afirmação. Esses três países constituíam um “eixo do mal”, termo que se tornou uma marca registrada da Política Externa de seu governo (BUSH, 2002c). Desses três Estados, a Coreia do Norte tinha os programas de ADM mais avançados. O desenvolvimento iraniano de instalações de energia nuclear e de mísseis de longo alcance também foi uma preocupação crescente para os Estados Unidos, mas a Coreia do Norte ultrapassou o Irã em capacidade tecnológica (KIM; HUNDT, 2011).

A partir da tipificação e identificação dos principais atores que teoricamente ameaçavam a segurança internacional, as principais alterações, em termos de intensificação e aprimoramento na doutrina de contraproliferação dos Estados Unidos, viriam com a elaboração do novo Relatório de Revisão da Postura Nuclear (NPR) de 2001/2002. O NPR estava em plena congruência com a narrativa do executivo estadunidense que identificava os principais Estados Párias dentro dessa categoria:

Coreia do Norte, Iraque, Irã, Síria e Líbia estão entre os países que podem estar envolvidos em contingências imediatas, potenciais ou inesperadas. Todos têm hostilidade de longa data em relação aos Estados Unidos e seus parceiros de segurança; A Coreia do Norte e o Iraque, em particular, têm sido preocupações militares crônicas. Todos patrocinam ou abrigam terroristas e todos têm programas ativos de armas de destruição em massa e de mísseis (U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 2002, tradução nossa)¹⁷⁸

Pode-se dizer que a NPR de 2002 indica uma mudança com ênfase no uso preemptivo de armamentos nucleares para impedir problemas potenciais decorrentes da proliferação nuclear. Isso significa uma disposição para uma postura mais ofensiva e unilateral, nitidamente mais incisiva no governo Bush, do que no governo Clinton.

¹⁷⁷ No original: “*The gravest danger to freedom lies at the perilous crossroads of radicalism and technology. When the spread of chemical and biological and nuclear weapons, along with ballistic missile technology, when that occurs even weak states and small groups could attain a catastrophic power to strike great nations. Our enemies have declared this very intention and have been caught seeking these terrible weapons. They want the capability to blackmail us or to harm us or to harm our friends. And we will oppose them with all our power.*”

¹⁷⁸ No original: “*North Korea, Iraq, Iran, Syria, and Libya are among the countries that could be involved in immediate, potential, or unexpected contingencies. All have long standing Hostility toward the United States and its security partners. North Korea and Iraq in particular have been chronic military concerns. All sponsors or harbor terrorists, and all have active WMD and missile programs.*”

A chave interpretativa para conter a ameaça dos *Rogue States* estaria na melhoria da capacidade defensiva estadunidense. Como a *Nuclear Posture Review* afirmou em dezembro de 2001, “[A defesa de mísseis] pode equilibrar melhor os ataques e riscos dos Estados Unidos em um confronto regional e, assim, reforçar a credibilidade dos EUA, projetada para deter ataques a aliados e amigos”¹⁷⁹ (U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 2002). Os proponentes das defesas antimísseis, tanto dentro quanto fora do governo Bush, argumentavam que, na ausência de uma defesa desse porte, a proliferação de armas nucleares e a maior vulnerabilidade dos Estados Unidos acarretariam em uma limitação significativa das capacidades do país em garantir seus objetivos de Política Externa (DOKOS, 2008).

Tradicionalmente, o cálculo de dissuasão dos Estados Unidos baseava-se em uma tríade nuclear de mísseis balísticos intercontinentais (ICBMs), mísseis balísticos lançados pelo mar (SLBMs) e bombardeiros de longo alcance. Esse conceito foi expandido e modificado com a NPR de 2002. Seguindo as recomendações do NPR, os Estados Unidos voltaram a enfatizar a seleção de alvos nucleares e não nucleares, particularmente de Estados Párias armados com NBQ (U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 2002). Retomava-se, assim, as discussões iniciadas em 1998, evidenciando elementos novos.

A nova tríade delineada pelo NPR passou a ser composta por sistemas de ataque ofensivo (nuclear e não nuclear), defesas (ativa e passiva) e uma infraestrutura de defesa revitalizada. Os sistemas de ataque ofensivo e não nucleares são um componente chave da nova tríade. A ideia era reduzir a dependência do país em seu arsenal nuclear e, também, aprimorar a capacidade de deter ataques de armas de destruição em massa. Nesse âmbito, as defesas antimísseis, antes banidas pelo Tratado ABM, além de coibir ataques adversários aos Estados Unidos, também reduziriam a necessidade de armas nucleares (PICCOLLI, 2019).

Em uma era pós-Guerra Fria definida pelo domínio convencional americano e por potenciais ameaças assimétricas, os sistemas de ataque ofensivo deveriam fornecer um maior grau de flexibilidade no projeto e na condução de operações militares no espaço de batalha do século XXI. Pode-se discernir, então, dois aspectos separados, mas inter-relacionados, dessa da nova tríade: as reduções planejadas da força nuclear, a ênfase nas opções convencionais de ataque e o desenvolvimento potencial de novas armas nucleares. E, por último, o objetivo de revitalizar a infraestrutura de defesa como um componente-chave da nova tríade, incorporando

¹⁷⁹No original: “[Missile defense] can bring into better balance U.S. strikes and risks in a regional confrontation and thus reinforce the credibility of U. S. designed to deter attacks on allies and friends.”

o antigo interesse dos Estados Unidos em manter vantagens na evolução dos assuntos militares (U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 2002).

O governo de George W. Bush colocava naquele momento, a contraproliferação diretamente na vanguarda da segurança nacional. Na Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos de 2002, o governo reconheceu a necessidade de medidas pró-ativas de contraproliferação a serem “integradas à doutrina, ao treinamento e ao equipamento de nossas forças e das de nossos aliados para garantir que possamos prevalecer em qualquer conflito com adversários armados com armas de destruição em massa.”¹⁸⁰ (U.S. WHITE HOUSE, 2002b, p. 14, tradução nossa). A ênfase estava na capacidade contínua dos Estados Unidos de se imporem em conflitos com adversários que continham armas nucleares, biológicas e/ou químicas em quaisquer futuras “guerras de contraproliferação” (McDONOUGH, 2004, p. 626).

A contraproliferação foi revitalizada posteriormente na Diretiva Presidencial de Segurança Nacional 17 (NSPD-17, ou Estratégia Nacional de Combate às Armas de Destruição em Massa). No documento ficava explícito que as ADM, na posse de estados hostis (párias) e terroristas, representavam um dos maiores desafios de segurança que os Estados Unidos enfrentavam, de tal forma que estes deveriam buscar uma estratégia abrangente para combater essa ameaça em todas as suas dimensões. (U.S. WHITE HOUSE, 2002a). O uso da palavra combater revela o ímpeto ofensivo como uma possibilidade evidente diante dessas ameaças declaradas. Explicitava-se ali três pilares da estratégia nacional estadunidense para combater as ADM: Contraproliferação, para combater o uso de armas de destruição em massa; Não Proliferação Fortalecida, para Combater a Proliferação de WMD; Gerenciamento de consequências, para responder ao uso de armas de destruição em massa.

O primeiro pilar se refere à necessidade de que as agências militares e civis dos Estados Unidos estejam preparadas para impedir e se defender contra toda a gama de cenários de emprego de armas de destruição em massa. O segundo aponta que as mesmas agências têm a capacidade de impedir que Estados Párias e terroristas adquiram ADM e mísseis. Já o terceiro indica que os Estados Unidos devem estar preparados para responder ao uso de ADM contra o país e seus aliados. O documento traz a importância da articulação conjunta desses três pilares que se compõem associadamente. (U.S. WHITE HOUSE, 2002a).

Talvez, o aspecto mais incisivo da contraproliferação do governo George W. Bush consista na consagração da doutrina de segurança baseada na inclusão de uma estratégia de

¹⁸⁰ No original: “Counterproliferation must also be integrated into the doctrine, training, and equipping of our forces and those of our allies to ensure that we can prevail in any conflict with WMD-armed adversaries.”

“ataques preemptivos”, como a defesa contra uma ameaça futura imediata, ou percebida, à segurança dos Estados Unidos. Por consequência, o dever de usar seu poder sem precedentes para produzir mudanças de regime nos *Rogue States*. Portanto, havia o impulso de usar forças militares do país com o propósito expresso de intervir e derrubar governos, mesmo na ausência de um ataque direto aos Estados Unidos, como aconteceu na invasão e ocupação do Iraque (DAALDER; LINDSAY, 2003, p.14).

A invasão do Iraque, em março de 2003, marcou o ápice da ambição estadunidense para conter os Estados Párias. Significava que, para além de estratégias de dissuasão, sanções internacionais, ações militares pontuais, os Estados Unidos estariam dispostos a assumir a responsabilidade de transformar as estruturas de um Estado. Invadir o Iraque, remover Saddam Hussein e iniciar um processo de reconstrução do Iraque elevava para outro nível a disposição dos Estados Unidos em conter os *Rogue States*. Independentemente dos resultados, os quais não serão avaliados nesta tese, fica evidente o nível de dedicação dos estadunidenses contra esses Estados. Calcula-se que o país já despendeu algo em torno de US\$ 6,4 trilhões de dólares em gastos diretos e indiretos na chamada “guerra ao terror” (CRAWFORD, 2019), cujos investimentos externos são direcionados para os chamados *Rogue States*, sobretudo Iraque e Afeganistão. Segundo Neta Crawford e Catherine Lutz (*apud*, KIMBALL, 2019), diretoras do programa *Costs of War*¹⁸¹, da Brown University, que desenvolveram esse estudo, “Se você contar todas as partes do orçamento federal que estão relacionadas com militares - incluindo o orçamento para armas nucleares, o orçamento para combustível para veículos militares e aeronaves, fundos para tratamento de veteranos - isso representa dois terços do orçamento federal”.

Parte desse alto custo de guerra era destinado a iniciativas diretas de contraproliferação. É evidente que cada vez mais a contraproliferação acumulava espaço relevante no orçamento dos Estados Unidos. A título de exemplo, o orçamento do ano fiscal de 2002 deu à contraproliferação, principalmente na forma de defesa antimísseis, aproximadamente US \$8,5 bilhões, em comparação com cerca de US \$1,5 bilhão para esforços de não proliferação e US \$13 bilhões para programas de segurança interna. No ano fiscal de 2004, entretanto, a guerra no Iraque e mais US \$10 bilhões para defesa antimísseis aumentaram os orçamentos de contraproliferação para US \$81 bilhões e a segurança interna cresceu para US \$41 bilhões, enquanto esforços para a não proliferação aumentou modestamente para US \$2 bilhões. Esses

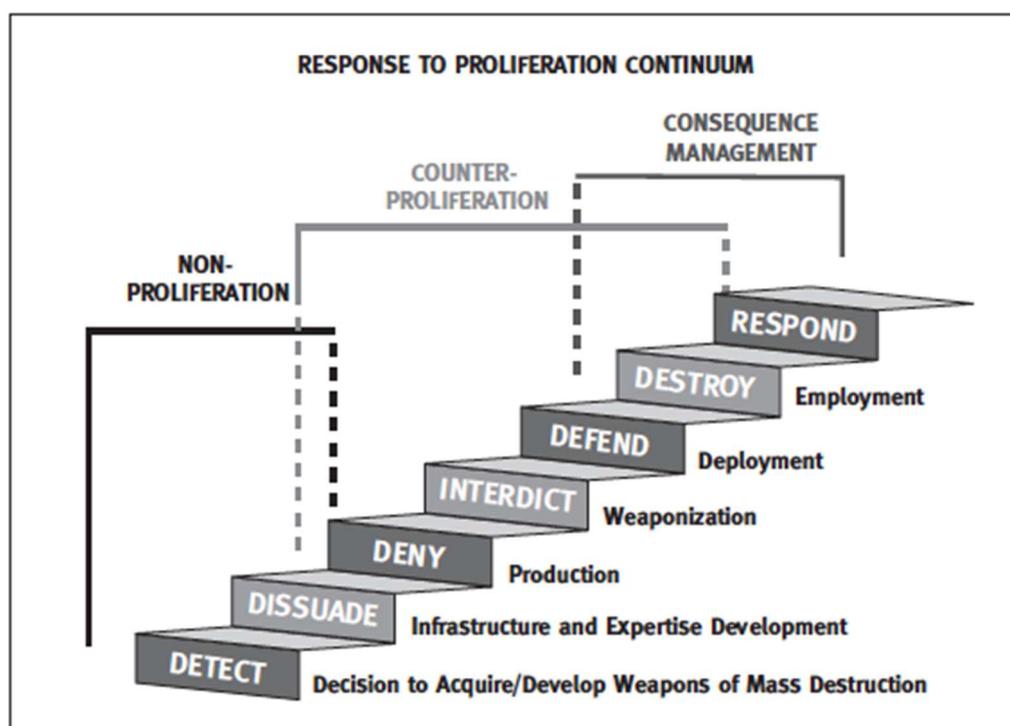
¹⁸¹ Para mais informações acessar, o site do programa *Costs of War*, da Brown University: disponível em <<https://watson.brown.edu/costsofwar/>> acesso em fev.2021;

números ressaltam o desequilíbrio evidente na atenção, na ênfase e nos papéis atribuídos aos três pilares da defesa nacional estadunidense (CIRINCIONE, 2004).

Em contraste com os esforços da Guerra Fria para deter a proliferação vertical e horizontal de armas nucleares, os esforços de contraproliferação dos Estados Unidos agora visam diretamente prevenir a proliferação horizontal e enfatizam abordagens militares mais proativas e unilaterais, incluindo medidas militares preventivas, mais do que propriamente abordagens coletivas para controle de armas ou regimes multilaterais de não proliferação (HOMOLAR, 2010).

Importante observar como na figura 10 que a contraproliferação não é uma substituição da política de não proliferação. Essa percepção pode se dar devido à grande ênfase atribuída a essa política pelos governos do pós-Guerra Fria, em especial Bush e sua falta de apreço a mecanismos de controle de armamentos. Na verdade, são pilares que não funcionam, ou não deveriam, funcionar separadamente e que possuem o mesmo norte: evitar a proliferação. A grande distinção está na forma de ação e interação entre esses pilares.

Figura 10: *Continuum de Resposta à Proliferação*



Fonte: PEÑA, 2007, p. 08

A introdução da narrativa dos Estados pária em debates mais amplos sobre a política de segurança dos Estados Unidos teve três efeitos colaterais importantes no discurso dos estadunidenses sobre a proliferação de ADM. Em primeiro lugar, embora a principal preocupação de não proliferação até o final da Guerra Fria estivesse centrada na prevenção da proliferação de armas nucleares, com o surgimento da narrativa dos Estados Párias, o discurso mudou para o conceito mais amplo de armas de destruição em massa, e as preocupações com a proliferação foram, portanto, não mais focadas apenas em armas nucleares, mas passaram a abranger armamentos de origem biológica, radiológica e químicas. Em segundo lugar, a contraproliferação gradualmente substituiu a não proliferação como a principal estratégia dos Estados Unidos para prevenir a disseminação dessas armas. Por fim, a introdução e consolidação da narrativa dos *Rogue States* possibilitou o retorno de um conceito familiar na política de defesa dos Estados Unidos: contenção (HOMOLAR, 2010).

A estrutura de combate a ADM é baseada em uma estratégia de contraproliferação desenvolvida em resposta à ameaça de NBQ's às forças militares na década de 1990. No entanto, seu escopo foi ampliado após setembro de 2001 para abordar preocupações relacionadas à segurança interna (MAURONI, 2010).

Dessa forma, nos anos 1990 em diante, um novo inimigo aparecia nas preocupações norte-americanas, não mais os soviéticos, mas os *Rogue States*. Do governo Clinton para o governo Bush o aprimoramento desse novo paradigma estratégico de segurança contribui para o aprimoramento da política externa nuclear de segurança estadunidense. Isso pode ser expresso ao observarmos um caso específico: o desenvolvimento do *National Missile Defense Program*.

5.2. TDPE PARA O *NATIONAL MISSILE DEFENSE* NO PÓS-GUERRA FRIA

A Defesa Antimísseis Nacional (*National Missile Defense* - NMD) é um termo genérico para um tipo de defesa antimísseis destinada a proteger um país inteiro contra mísseis que se aproximam, como mísseis balísticos intercontinentais (ICBMs) ou outros mísseis balísticos¹⁸². Também é usado para se referir ao programa antimísseis de âmbito nacional estadunidense e que os Estados Unidos vêm desenvolvendo desde a década de 1990, mas que só foi assinado

¹⁸² É importante observar que esse termo genérico abarca uma série de programas de mísseis já existentes separadamente. Salientamos que não faremos especificações técnicas a respeito. Para uma análise mais compreensiva sobre o assunto, sugerimos o texto *Defesa Nacional Antimíssil dos EUA: A Lógica da Preempção e suas implicações Internacionais*, escrito por José Miguel Quedi Martins e Marco Cepik (2014).

em dezembro de 2002, por George W Bush, que desenhou um plano de emprego operacional de sistemas de defesa de mísseis balísticos a partir de 2004. À época, o projeto previa um investimento de 53 bilhões de dólares, o que denotava o maior investimento de um projeto direcionado do Pentágono. Era um projeto de dimensões internacionais à medida que demandava autorização para uso de instalações militares de países como Dinamarca, Groenlândia, e Reino Unido (U.S. WHITE HOUSE, 2002c).

O programa NMD é limitado em escopo e projetado para conter ataques relativamente pequenos de adversários menos sofisticados. Ao contrário de programas anteriores, como a Iniciativa de Defesa Estratégica (*Strategic Defense Initiative* - SDI), ele não foi projetado para ser um escudo robusto contra um grande ataque de um adversário tecnicamente sofisticado. A razão para um programa antimísseis, nesse sentido, vislumbra responder às novas ameaças identificadas na narrativa política dos Estados Unidos vinda de Estados Pária e atores não-estatais (figurados principalmente como “grupos terroristas”) que tinham nos Párias o seu porto-seguro (*safe haven*). Contudo, como salientam Cepik e Martins (2014), em termos políticos, acaba sendo uma justificativa oficial em torno do seu caráter defensivo, como uma garantia contra eventuais comportamentos agressivos não apenas de potências regionais, e de grupos terroristas, mas também de grandes potências. Isso porque, em termos gerais, grandes potências (como Rússia e China) possuem tecnologias avançadas como os mísseis balísticos intercontinentais.

A NMD é planejada mais para a terra (literal e figurativamente) do que a antiga SDI, que pretendia criar um escudo baseado em espaço contra um massivo ataque nuclear soviético. Em contraste, o sistema atual usaria interceptadores baseados no solo para destruir ogivas entrantes em território estadunidense colidindo com eles. Assim a NMD destinava-se a combater uma gama mais limitada do que o sistema SDI, porque usaria a tecnologia existente em vez de criações muito desafiadoras (LEWIS, 1999). Nesse sentido, o NMD foi elaborado ao longo dos anos 1990 e estabelecido em 2002 em congruência com a mudança de postura nuclear dos Estados Unidos de contraproliferação em detrimento da não-proliferação.

A história nos mostra que os Estados Unidos buscaram o desenvolvimento de defesas de mísseis por mais de 50 anos. A SDI, conhecida também como *Star Wars*, foi lançada no *Fiscal Year* 1985; os Estados Unidos gastaram mais de US \$85 bilhões em programas e estudos na área¹⁸³. A defesa de mísseis provou ser um esforço desafiador. Além disso, a questão de

¹⁸³ O interesse de Reagan na tecnologia de mísseis antibalísticos remonta a 1967, quando, como governador da Califórnia, ele visitou o físico Edward Teller, no Lawrence Livermore National Laboratory. e ficou bastante impressionado com as explicações do cientista sobre armamentos de energia direta. Após sua eleição em 1980, o

saber se os Estados Unidos deveriam implantar extensas defesas para proteger contra possíveis ataques de mísseis balísticos tem permeado as discussões sobre políticas de segurança nacional mais divisivas dessa geração (CHITTARANJAN, 2001).

Contudo, o desaparecimento da União Soviética e o debate sobre o surgimento de ameaças de mísseis balísticos de outras nações mudaram a natureza do debate. Para muitos, as preocupações sobre a estabilidade nuclear entre os Estados Unidos e a Rússia recuaram quando as duas nações expandiram suas áreas de cooperação e melhoraram seu relacionamento, especialmente com o suposto combate ao terrorismo. Em vez disso, as preocupações se concentraram em um possível ataque de um adversário que possui apenas alguns mísseis e não pode ser dissuadido pelo medo da retaliação dos Estados Unidos.

Na esteira das discussões sobre *Rogue States*, a potencialidade de sua capacidade militar e de formas de combatê-los, o debate sobre um ataque de mísseis de outros tipos de Estados se intensificou ainda mais após a Guerra do Golfo. Em 24 de fevereiro de 1993, James Woolsey, diretor da Agência Central de Inteligência (CIA), definiu o palco para a futura ameaça de mísseis contra os Estados Unidos em duas declarações que fez perante ao Comitê de Assuntos Governamentais do Senado. Segundo Woolsey, depois da virada do século, alguns países que são hostis aos Estados Unidos poderiam adquirir mísseis balísticos que poderiam ameaçar o país, sem uma data precisa, mas que poderia ser entre oito ou quinze anos a partir a partir daquele momento (ENGELBERG, GORDON, 1993).

Keith B. Payne, Presidente do Instituto Nacional de Políticas Públicas, escreveu que, até o final dos anos 1990, vinte ou mais países em desenvolvimento poderiam adquirir mísseis de forma legal ou às escuras. Payne afirmou em 1995 que a Coreia do Norte, por exemplo, não apenas desenvolveu os mísseis capazes de transportar grandes quantidades a grandes

então presidente Reagan demonstrou um interesse contínuo na tecnologia de mísseis antibalísticos desde os estágios iniciais de sua administração. No início de 1981, ele assinou a Diretiva de Decisão de Segurança Nacional (NSDD) 12, que incluiu a criação de um “vigoroso programa de pesquisa e desenvolvimento em sistemas de defesa contra mísseis balísticos” (U.S. WHITE HOUSE, 1981). Reagan também adotou retórica e política anti-soviéticas duras, um forte contraste com a década de distensão que o precedeu. Três semanas antes do anúncio da SDI, Reagan fez seu famoso discurso de “império do mal”, que classificou a União Soviética como o inimigo inequívoco dos Estados Unidos. Assim, um sistema de mísseis antibalísticos que daria aos Estados Unidos proteção completa contra a União Soviética seria o próximo passo natural. Em 23 de março de 1983, o presidente anunciou o programa SDI em um discurso transmitido nacionalmente (ATOMIC HERITAGE FOUNDATION, 2018). O anúncio teria causado estranheza mesmo entre seus aliados e Reagan insistiu que a SDI não fazia parte de uma nova corrida armamentista, mas sim um caminho para livrar completamente o mundo das armas nucleares. Para provar esse ponto, o presidente sugeriu que os Estados Unidos poderiam eventualmente compartilhar a SDI com a União Soviética. Dois dias depois de anunciá-la, Reagan assinou o NSDD 85, que autorizou o desenvolvimento de um esforço intensivo para definir um programa de pesquisa e de desenvolvimento de longo prazo destinado a um objetivo final de eliminar a ameaça representada pelos mísseis balísticos nucleares”, mas “de maneira consistente com as obrigações sob o Tratado ABM (U.S. WHITE HOUSE, 1983). De acordo com o governo Reagan, a SDI não era uma violação da ABM porque estava apenas buscando pesquisa e desenvolvimento, não implantação.

distâncias, mas também teriam vendido mísseis *Scud*¹⁸⁴ modificados capazes de proporcionar entregas nucleares, biológicas ou químicas (PAYNE, 1995).

Assim, o delineamento da ameaça estava cada vez mais claro: a aquisição aparentemente inevitável dos sistemas avançados e apropriados por Estados potencialmente hostis. Portanto, sem uma capacidade de defesa de mísseis, especialistas argumentaram que os Estados Unidos poderiam ser dissuadidos de usar suas forças convencionais para proteger os aliados. Da mesma forma, os Estados Unidos poderiam ser incapazes de combater ações agressivas e provocativas por parte desses Estados Párias armados com mísseis balísticos químicos, biológicos ou nucleares (LEBOVIC, 2002). Mesmo a aquisição terrorista de mísseis balísticos armados com armas de destruição em massa passou a fazer parte do debate político.

Nesse sentido, alguns proponentes da NMD argumentam que a implantação de um sistema de defesa antimísseis daria os Estados, cuja tecnologia estaria em desenvolvimento e com capacidade de implantar mísseis capazes de alcançar os Estados Unidos, porque esses países veriam a utilidade de fazê-lo (LEWIS, 1999). Outros ainda, ao apontar o dano catastrófico que uma única explosão nuclear poderia causar, afirmavam que até mesmo um sistema NMD parcialmente eficaz poderia impedir ou reduzir os danos no caso de um ataque. Em outras palavras, quando milhares de vidas estão em jogo, qualquer defesa é melhor que nenhuma (GLASER, FETTER, 2001).

Logo, seus proponentes insistiam que essa tecnologia defensiva seria muito promissora e que seus propósitos seriam importantes demais para serem diluídos no debate. Para eles, então, a defesa seria uma resposta racional (se não moral) ao não incentivar os adversários nucleares - leia-se os novos Estados Párias, que evitam regras tradicionais de contenção e que possuem pequenos arsenais -, a agirem contra os Estados Unidos, pois o país poderia se defender com credibilidade. O caso de defesa de mísseis só é fortalecido, os proponentes argumentam, pelo ataque ao *World Trade Center*, em 2001 (LEBOVIC, 2002).

No entanto, essa não era uma perspectiva unânime. Alguns acreditavam que antes de empregar a NMD era preciso levar em consideração como relações com a China e Rússia se apresentariam a partir do seu emprego (GORDON, 2001; GRAND, 2000).

Dado que a ameaça colocada por Estados Párias ainda não se materializou, pode ser retardada ou eliminada pela diplomacia, e provavelmente pode ser dissuadida se for materializada, os Estados Unidos não devem implantar NMD caso isso danificasse

¹⁸⁴Trata-se de um míssil balístico tático produzido pela União Soviética destinado a atingir alvos na Europa Ocidental e foi amplamente exportado para países tanto do primeiro quanto do chamado Terceiro Mundo. Os *Scuds* foram fabricados pela *Votkinsk Machine Building Plant*, de 1959 a 1984. Hoje, no entanto, *Scud* é como se fosse uma marca usada para se referir, genericamente, a todos os produtos similares. Nesse caso, o produto é qualquer foguete militar com propulsor armazenável com um alcance entre 186 e 372 milhas.

seriamente as relações com a Rússia e a China. (GLASER, FETTER, 2001, p. 41, tradução nossa)¹⁸⁵.

Enquanto os defensores da NMD recomendavam começar o seu planejamento o mais rápido possível, outros que argumentam contra implantação do NMD, afirmavam que, uma vez que a ameaça ainda está a caminho dos Estados Unidos, o país deveria buscar esforços de P&D para garantir que possam implantar o NMD de maneira mais limitada e eficaz possível quando chegar a hora. Do mesmo modo, questionados a respeito da inconsistência com o Tratado ABM e se implantações efetivas do NMD contra ameaças de proliferação podem ser consistentes com os requisitos de dissuasão nuclear, dadas as profundas reduções que ambos os lados, estavam debatendo em discussões informais para um START III (MESIC, 2002).

Dessa forma, aqui iremos analisar a tomada de decisão no estabelecimento da *National Missile Defense* em dois momentos: primeiramente, durante o governo Bill Clinton, em que a proposta de implementação da NMD não foi aprovada, e, posteriormente, durante o governo George W. Bush, em que ela foi aprovada¹⁸⁶. Sendo assim faremos um exercício analítico pondo em prática o modelo da Estrutura de Ação da TDPE elaborado na Figura 5 do capítulo 3 desta tese. O objetivo é demonstrar que tal modelo auxilia na compreensão dos fatores e agentes que compõem o processo de tomada de decisão acerca da política externa nuclear norte-americana no período pós-Guerra Fria. Em especial, a escolha desse caso se deu, pois a política de NMD representa quase um “tipo ideal”¹⁸⁷ de caso, em que, em dois momentos históricos distintos, os resultados alcançados foram diferentes. O levantamento das variáveis indicadas revelou as razões pelas quais a mesma política foi aprovada em um caso, e em outro não.

¹⁸⁵ No original: “Given that the threat posed by rogue states has yet to materialize, may be delayed or eliminated by diplomacy, and can probably be deterred if it does materialize, the United States should not deploy NMD if this would seriously damage U.S. relations with Russia and China”.

¹⁸⁶ Importante observar que não será trabalhado o período do Governo George W H Bush isoladamente. Embora seu governo tenha tomado algumas iniciativas no âmbito dos mísseis balísticos - como a assinatura do *Missile Defense Act*, em 1991 - quando entrou no poder, em 1989, ainda estava-se vivendo sob a égide dos finais da Guerra Fria. Além disso, Bush contrariamente a Reagan não era grande entusiasta do SDI, isso porque o programa estava mostrando ser impraticável, caro e futurista (FUTTER, 2013). A ameaça de um confronto nuclear com a União Soviética também parecia não estar mais no horizonte, e o Congresso amplamente controlado por Democratas permaneceu cético em planos de defesa de mísseis em larga escala.

¹⁸⁷ O conceito Weberiano (*Idealtyp*) que serve de um instrumento de análise sociológica para o entendimento da sociedade com o objetivo de criar tipologias puras de forma a oferecer um recurso analítico baseado em conceitos. Como um caso generalista que mais se aproxima daquilo que a elaboração objetiva de modelos de análise, percepção ou interpretação definem. Da mesma forma que um físico decide por desconsiderar o atrito em um cálculo de tensão ou velocidade de um corpo, o cientista social deve se utilizar da observação sociológica e política de tipos ideais para facilitar a compreensão dos fenômenos políticos e sociais. No caso das Relações Internacionais, de fenômenos políticos e sociais internacionais.

5.2.1 A não aprovação do *National Missile Defense* durante o governo Bill Clinton

Com o final da Guerra Fria e o desaparecimento da União Soviética, o impulso do debate sobre as defesas de mísseis dos Estados Unidos se afastou dos argumentos sobre a tecnologia em si para argumentos sobre a forma provável da nova ordem internacional e sobre suas implicações para as políticas de dissuasão e defesa. Defensores das defesas de mísseis estadunidenses no Congresso, nos meios militares e em outras partes das comunidades de defesa e políticas agora apontavam, como já elaboramos, para as novas ameaças emergentes armadas com mísseis balísticos e armas de destruição em massa.

Embora o programa SDI tenha começado 10 anos antes da entrada de Clinton no poder, em 1993, a ideia de implantar uma defesa de mísseis nacional ainda vivia em certas parcelas do Partido Republicano. Quando os republicanos assumiram o Congresso um ano e meio depois, esse programa ressurgiu como uma questão política potente. Abaixo identificaremos as variáveis que o compõem: os fatores determinantes, o tipo de decisão, o modelo de unidade de decisão que levaram ao não encaminhamento da NMD durante o governo Clinton.

5.2.1.1 Fatores determinantes

Bill Clinton assumiu o cargo em janeiro de 1993 determinado a reduzir o orçamento de defesa, concentrar-se nas prioridades domésticas e recalibrar a política de defesa do país para, na sua percepção, uma ordem mundial menos ameaçadora. Os Estados Unidos pareciam estar em uma nova era na política internacional: a União Soviética havia desmoronado deixando os Estados Unidos como o poder preeminente do mundo, e qualquer nova ameaça de mísseis balísticos, caso houvesse, parecia estar longínqua. A única preocupação real em Washington que poderia justificar algum tipo de esforço em nível de mísseis de defesa era a crescente proliferação de tecnologia de mísseis de curto alcance em regiões instáveis em todo o mundo (FUTTER, 2013).

Bill Clinton tinha sido claro sobre seus pontos de vista sobre a defesa de mísseis durante a campanha eleitoral presidencial de 1992, e foi amplamente aceito que o programa não seria uma prioridade máxima para sua administração (CLINTON, 1992). Assim, ficou nítido que a administração não daria continuidade às políticas nessa área descritas por George H. W. Bush.

Clinton não via a necessidade de manter um programa substancial de defesa estratégica, e afirmava que os recursos de defesa de mísseis seriam reduzidos e redirecionados

para as ameaças que ele acreditava estar “aqui e agora”. “Devemos nos concentrar em nossa pesquisa e desenvolvimento no objetivo de um sistema de defesa de mísseis limitado dentro do estrito quadro do Tratado ABM. Implantação de uma defesa massiva baseada em espaço, como Seixos Brilhantes¹⁸⁸, não é necessário” (CLINTON, GORE, 1992, p. 134)¹⁸⁹.

Do mesmo modo, seu pensamento estava alinhado com o de seus eleitores que não consideravam que uma política de mísseis era importante. Uma pesquisa de opinião revelou que os americanos acreditam que as questões mais importantes enfrentadas pelo país estavam ligadas à educação (26%), à proteção à segurança e à saúde social (21%) e à manutenção da força econômica do país (14%). Apenas 7% dos americanos acreditavam que manter uma estrutura militar forte era uma das questões mais importantes enfrentadas pela nação, e cerca de um por cento acreditava que a construção de um sistema nacional de defesa de mísseis seria uma das questões mais importantes (ISDAACS, 2000).

Para o efeito, a administração iniciou uma revisão abrangente da estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos para a era pós-Guerra Fria, conhecida como a *Bottom up Review*, que se destinava a formar uma base da política de defesa da administração para o resto da presidência de Clinton. Um dos impactos mais notáveis e imediatos da revisão foi a recomendação de que o financiamento de defesa de mísseis deveria ser cortado e recalibrado como parte de uma redução planejada mais ampla nos gastos de defesa dos Estados Unidos (KREPINEVICH, 1993). Mesmo em termos de política externa, Clinton parecia acreditar que o financiamento deveria ser realocado para programas de não proliferação e abordagens menos “militaristas” aos assuntos internacionais deveriam ser preferidas (FUTTER, 2013).

No que tange à arena internacional, a principal pressão sobre a formulação de políticas na área nuclear durante esse período permaneceu sobre a relação dos Estados Unidos com a Rússia. Embora a União Soviética tenha sido desmantelada, e os dois países não estariam mais ostensivamente se identificando como inimigos, essa dinâmica permaneceu de suma importância para a política de mísseis estadunidense. A peça central dessa relação, especialmente para a Rússia, foi a contínua centralidade do Tratado de Mísseis Antibalísticos (ABM) como a pedra angular do novo relacionamento pós-bipolaridade (CLARK, 2000). Segundo Krepon (2005) Moscou deixou claro que o tratado seria a base sobre a qual quaisquer

¹⁸⁸ *Brilliant Pebbles* ou Seixos brilhantes foi um sistema de defesa de mísseis balísticos proposto por Lowell Wood e Edward Teller, do *Lawrence Livermore National Laboratory* (LLNL), em 1987, perto do final da Guerra Fria. O sistema seria composto por milhares de pequenos mísseis, que atuariam como pequenos interceptadores baseados no espaço projetados para destruir mísseis balísticos pelo impacto em vez de explosões nucleares.

¹⁸⁹ No original: “*We should focus our research and development on the goal of a limited missile defense system within the strict framework of the ABM Treaty. Deployment of a massive space-based defense, such as Brilliant Pebbles, is not necessary*”.

novos acordos de redução de armas teriam de respaldar-se, cimentando ainda mais a sua importância à estratégia de Clinton.

A segunda importante questão da política internacional que teve influência na dinâmica da política de mísseis foi o fato de que após a guerra do Golfo, de 1991, parecia não haver uma ameaça de mísseis nova e de curto prazo para os Estados Unidos. Enquanto a preocupação certamente cresceu em relação aos Estados Párias, como a Coreia do Norte e o Iraque, uma nova ameaça desses níveis - particularmente aos Estados Unidos - pensava-se estar a muitos anos de distância. Essa premissa se baseou em um relatório da Estimativa Nacional de Inteligência de 1993 para a ameaça de mísseis balísticos para os Estados Unidos, que sugeriu que apenas a China e as Forças Estratégicas da *Commonwealth of Independent States* (CIS) tinham a capacidade de atacar os Estados Unidos continental, adicionada a informação disponível que indicava a baixa probabilidade de qualquer outro país em adquirir essa capacidade durante os próximos 15 anos (MOSKOWITZ, 1993). No entanto, o consenso bipartidário sobre a necessidade de proteger as tropas no campo de batalha da crescente ameaça de mísseis de curto alcance continuaram a ganhar tração durante esse período, conforme mais Estados em regiões instáveis em todo o mundo apareceram ao adquirirem essa capacidade (FUTTER, 2013).

Assim, o jogo começou a se alterar no final de 1994, quando o Partido Republicano conquistou o controle de ambas as casas (Congresso e Senado) pela primeira vez desde 1954. Consequentemente, os republicanos no Congresso começaram a exercer muito mais pressão sobre a política, e empurraram os debates para a obtenção de mais financiamento para um programa NMD e um compromisso juridicamente vinculativo para implantar um sistema de defesa antibalístico operacional o mais cedo possível. Para alguns dentro do partido Republicano, o Tratado ABM era “uma relíquia da Guerra Fria que não atende aos futuros requisitos de defesa dos Estados Unidos” (BURNS, 2010).

O renovado grupo Republicano para a Defesa Nacional de Mísseis era relativamente pequeno, porém vocal, composto por ativistas conservadores coordenados pela Fundação Heritage, incluindo os ex-diretores da *Strategic Defense Initiative Organization* (SDIO)¹⁹⁰, Henry Cooper e James Abrahamson, e o fundador do Centro de Política de Segurança, Frank Gaffney. Formalmente, eles buscaram o estabelecimento da “coalizão para defender a América” em meados de 1994 (CIRINCIONE, 1997, p.40). A coalizão, que foi composta por

¹⁹⁰ Organização responsável pelo Programa de Defesa Mísseis dos Estados Unidos entre 1983 a 1993. Também conhecido como *Star Wars Program*, já mencionado anteriormente.

congressistas republicanos, membros aposentados dos militares e por outras autoridades da época do governo Reagan, lançou, inclusive uma campanha de publicidade para rádio e televisão em torno da necessidade de reviver a busca da por uma defesa nacional de mísseis e persuadir 193 candidatos republicanos ao Congresso para assinar uma promessa de reviver NMD. Esse grupo conseguiu convencer a liderança do Partido Republicano a incluir a implantação de uma defesa nacional de mísseis como parte de seu “Contrato com a América”¹⁹¹ destacando sua utilidade como uma estratégia de galvanização conservadora e uma arma útil para contra a administração de Clinton (CIRINCIONE, 1997). Por outro lado, os democratas também firmaram um acordo popular com os seus eleitores, indicando que um programa NMD acelerado seria estrategicamente desnecessário e um desperdício de bilhões de dólares (BURNS, 2010).

As atitudes em relação à defesa de mísseis balísticos permaneceram divididas no Congresso entre 1993 e 1997, com ambas as partes em grande medida aderindo às respectivas posições, refletindo sobre os desenvolvimentos durante a década de 1980 e sob o governo de George H. W. Bush. Um grande número de legisladores republicanos permaneceu comprometido com os objetivos do SDI, ou pelo menos com a noção de implantar defesas de mísseis balísticos o mais rápido possível, enquanto a maioria dos democratas permaneceu cautelosa e cética da necessidade de tais esquemas grandiosos. Como resultado, a composição do Congresso e o partido ali dominante moldariam novamente a pressão que os legisladores trariam à política durante esse período (FUTTER, 2013).

Em 1995, o Congresso passou a legislação que obrigava a implantação de um sistema de defesa nacional limitado. Contudo, Clinton vetou essa legislação, argumentando que não havia ameaça justificando o emprego do NMD. No entanto, em face da contínua pressão do Congresso, a administração anunciou, em 1996, seu programa “3 + 3” para implantar um sistema de defesa de mísseis. O plano dedicaria três anos a pesquisar e testar um sistema de defesa de mísseis e, se os testes fossem satisfatórios, ele seria produzido e implantado em outros três anos, desde que cumprisse o Tratado ABM (BURNS, 2010). Se, após os três primeiros anos, nenhuma ameaça justificasse a implantação, o desenvolvimento continuaria para que o sistema estivesse sempre a três anos de implantação com tecnologia atualizada. Lewis, Gronlund e Wright afirmam que o programa 3 + 3 assumiu que haveria pelo menos três anos de aviso da implantação do ICBM em um estado de mísseis emergente, e por vários anos o

¹⁹¹ O contrato com a América era uma agenda legislativa defendida pelo Partido Republicano durante a campanha eleitoral do Congresso de 1994. Tal agenda detalhava as ações que os republicanos tomariam caso se tornassem a maioria da Casa dos Representantes.

programa ajudou a desviar a pressão republicana continuada a se comprometer com uma defesa nacional de mísseis (LEWIS et al, 1999).

Em termos de tecnologia, havia muito pouca pressão para empurrar à frente a implantação de defesa de mísseis balísticos, especialmente a implantação de um sistema nacional durante esse período. De fato, a maioria dos conselhos científicos independentes argumentou que, na melhor das hipóteses, mais tempo era necessário para testes e desenvolvimento adequados, e, na pior das piores implantações, permaneceu um desafio tecnológico considerável (FUTTER, 2013).

Para Futter (2013), a política geral referente a mísseis entre 1993 e 1997 foi, portanto, um reflexo do jogo entre atores políticos domésticos. Após 1994, observou-se que o Congresso Republicano atuou, por vezes, por razões políticas inerentemente domésticas, de modo que a estratégia presidencial e republicana não era necessariamente reflexo de suas crenças verdadeiras sobre um NMD.

Seria, então, a interação política entre os fatores institucionais domésticos e internacionais que causaria as flutuações de pensamento sobre as defesas de mísseis de Clinton nesse período, e isso representaria as diferenças consideráveis na política do setor entre o primeiro e segundo dois anos do primeiro mandato de Clinton. Contudo, no seu segundo mandato, algumas questões se alteraram. Clinton ganhou a eleição de 1996 focando em questões nacionais e, embora pôde adiar uma decisão sobre a implantação de um sistema anti-míssil, a pressão permaneceu (GRAHAM, 2003).

A pressão primária sobre a criação de políticas entre 1997 e 2001 permaneceu a relação estratégica residual com a Rússia e a centralidade do Tratado ABM para reduções de estabilidade e armas (KREPON, 2003). Em particular, a relação com a Rússia continuou a dominar o pensamento internacional de defesa e mísseis. Havia duas razões para isso: primeiro, Moscou permaneceu suspeito de planos de implantação de mísseis dos Estados Unidos e preocupado com o impacto da defesa de mísseis na segurança russa; Em segundo lugar, e ligados a isso, os líderes russos continuaram a amarrar outras reduções de armas nucleares com limites nos planos da NMD dos Estados Unidos, além de uma maior vocalidade da China nesses assuntos¹⁹².

¹⁹² Em 18 de julho de 2000, China e Rússia fizeram uma declaração conjunta demonstrando preocupação com um suposto programa dos Estados Unidos, que estabeleceria a Defesa Nacional de Mísseis, um sistema, que, de acordo com a declaração, seria proibido pelo Tratado ABM. A China e a Rússia sustentavam que esse programa seria, em essência, destinado a procurar a superioridade militar e de segurança unilateral. Tal programa, se implementado, daria origem às consequências negativas mais graves sobre a segurança não apenas da Rússia, da China e de outros países, mas também dos próprios Estados Unidos e da estabilidade estratégica global também.

A segunda pressão internacional importante sobre o debate durante o segundo mandato de Clinton foi a crescente ameaça de mísseis dos Estados Párias, particularmente da Coreia do Norte. O evento internacional mais significativo para a política de defesa de mísseis durante esse período foi a decisão de Pyongyang para testar um foguete de três estágios em agosto de 1998, que tomou os formuladores de políticas - e especialmente a comunidade de inteligência - em grande parte de surpresa (GRAHAM, 2003).

Esse evento também serviu para um crescente senso de insegurança que havia sido colocado em movimento pelos testes de mísseis paquistaneses em abril de 1998, testes nucleares paquistaneses e indianos em maio de 1998, e um teste de míssil iraniano em julho do mesmo ano. Domesticamente, Rumsfeld Report e a Estimativa de Inteligência Nacional de 1999 ajudariam ainda mais nesses desenvolvimentos, sugerindo que a ameaça dos mísseis estava crescendo muito mais rápido do que se acreditava anteriormente. O resultado foi que a pressão internacional começou a mudar da relação estratégica com a Rússia para uma preocupação muito maior sobre a proliferação de mísseis balísticos em Estados emergentes.

A batalha entre Republicanos e Democratas também estava sendo moldada e impulsionada por avaliações conflitantes sobre a ameaça de mísseis que os Estados Unidos poderiam enfrentar. Em particular, o debate estava concentrado na conclusão da Estimativa Nacional de Inteligência para a ameaça de mísseis balísticos de 1995 cuja principal conclusão foi que: “Nenhum país que não os principais poderes nucleares declarados desenvolverão ou adquirirão um míssil balístico nos próximos 15 anos que possam ameaçar os 48 estados contíguos e o Canadá” (NIE, 1995)¹⁹³.

No entanto, em 1997, o Congresso estabeleceu uma comissão bipartidária, com o ex-secretário de defesa Donald Rumsfeld como presidente, para reavaliar a ameaça emergente de mísseis balísticos intercontinentais. A comissão de Rumsfeld concluiu que a Coreia do Norte, o Irã e o Iraque:

seriam capazes infringir grande destruição nos Estados Unidos dentro de cerca de anos a partir da decisão de adquirir tal capacidade (10 anos no caso do Iraque). Durante vários desses anos, os Estados Unidos pode não estar ciente de que tal decisão foi tomada. A ameaça colocada aos Estados Unidos por essas capacidades emergentes é mais ampla, mais madura e está evoluindo mais rapidamente do que foi

Nesse contexto, a China e a Rússia registraram sua oposição inequívoca ao programa acima (PUTIN, ZEMIN, 2000).

¹⁹³ No original: “*No country, other than the major declared nuclear powers, will develop or otherwise acquire a ballistic missile in the next 15 years that could threaten the contiguous 48 states and Canada.*”

relatada em estimativas e relatórios da Comunidade de Inteligência (THE COMMISSION... 1998)¹⁹⁴.

As avaliações de inteligência revisadas culminaram em um debate oficial sobre se a ameaça iminente de mísseis provenientes de Estados Párias seria suficiente para garantir a implantação de NMD limitada. Esse fato levou o presidente Bill Clinton a assinar o Ato de Defesa de Mísseis de 1999, que afirmava que os Estados Unidos implantaria, assim que fosse tecnologicamente possível, um sistema de defesa nacional de mísseis eficaz, capaz de defender o território dos Estados Unidos contra o ataque de mísseis balísticos limitados (seja acidental, não autorizado ou deliberado)¹⁹⁵. O presidente Clinton, contudo, enfatizou que o ato não representava uma decisão de implantar de fato o programa NMD, e que qualquer decisão desse tipo seria baseada em uma avaliação contínua da ameaça, da prontidão técnica, do custo estimado e do impacto da implantação em termos internacionais (GLASER, FETTER, 2001).

Agora, ninguém sugere que o NMD substituí a diplomacia ou a dissuasão. Mas tal sistema, se funcionasse corretamente, poderia nos dar uma dimensão extra de segurança em um mundo onde a proliferação tem complicado a tarefa de preservar a paz. Portanto, acredito que temos a obrigação de determinar a viabilidade, a eficácia e o impacto de nossa - de uma defesa nacional de mísseis sobre a segurança geral dos Estados Unidos (CLINTON, 2000)¹⁹⁶.

No entanto, em setembro de 2000, após dois fracassos de teste de interceptação, e, portanto, uma alegada falta de confiança suficiente na tecnologia e eficácia operacional de todo o sistema do NMD para avançar para a implantação, o presidente Clinton anunciou que ele escolheu não implantar naquele momento o sistema, adiando a decisão para o próximo presidente:

O próximo presidente pode, no entanto, decidir que nosso interesse em segurança no século 21 dita que avancemos com a implantação do NMD. Mas nunca podemos nos

¹⁹⁴ No original: “*would be able to inflict major destruction on the U.S. within about five years of a decision to acquire such a capability (10 years in the case of Iraq). During several of those years, the U.S. might not be aware that such a decision had been made. The threat to the U.S. posed by these emerging capabilities is broader, more mature and evolving more rapidly than has been reported in estimates and reports by the Intelligence Community*”.

¹⁹⁵ Public Law 106 - 38 - National Missile Defense Act of 1999. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-106publ38>

¹⁹⁶ No original: “*Now, no one suggests that N.M.D. would ever substitute for diplomacy or for deterrence. But such a system, if it worked properly, could give us an extra dimension of insurance in a world where proliferation has complicated the task of preserving the peace. Therefore, I believe we have an obligation to determine the feasibility, the effectiveness and the impact of our - of a national missile defense on the overall security of the United States*” (Clinton, 2000).

dar ao luxo de ignorar o fato de que as ações e reações dos outros neste mundo cada vez mais interdependente suportam nossa segurança (Clinton, 2000)¹⁹⁷.

Embora não se tenha feito uma extensa revisão sobre a biografia de Clinton, diversos autores afirmam que seu estilo de Política Externa recebeu mais críticas do que elogios. Ele era geralmente criticado por não fornecer uma “clareza direcional” necessária e pelo demasiado controle centralizado sobre a Política Externa.

Em geral, a tomada de decisões sob o governo de Clinton apresenta características de centralização e personalização, por um lado, e fragmentação, por outro. O aumento do número de atores burocráticos tendo uma participação na tomada de decisões da Política Externa, o papel proeminente desempenhado por indivíduos fora da Casa Branca, e a proliferação de coordenadores especiais/emissários tornou mais difícil para a Casa Branca controlar diretamente essa agenda, tanto em sua formulação quanto na sua implementação.

Contudo, o estilo de Clinton traz algumas vantagens claras. Ele convidava muitas pessoas para uma sala e as ouvia, inclusive, discutindo umas com as outras e, muitas vezes, por conta disso, a tendência era a tomada de decisão "atrasada". De muitas maneiras, Clinton se assemelhava a Franklin D. Roosevelt, de acordo com o historiador Michael R. Beschloss. Roosevelt era especialista em ouvir muitas pessoas dentro de sua administração, muitos dos quais discordavam uns dos outros, fazendo com que todos fossem ouvidos e incluídos (LAUTER, 1993). Isso significava que Clinton gastava muito mais tempo fazendo e deliberando assuntos, o que também significa que certos erros, que poderiam ter sido feitos se todos os lados não fossem considerados, eram evitados, como disse seu assistente (LAUTER, 1993).

Clinton era considerado ponderado em discussões com fatos e opiniões em debates entre seus especialistas domésticos. Porém, suas considerações sobre a política de poder tradicional era um guia inadequado para enfrentar um mundo pós-Guerra Fria porque não responderia aos desafios modernos, em específico na área econômica, que foi seu grande foco nas aspirações presidenciais. A compreensão de Clinton sobre Economia incluía seus objetivos de Política Externa, alargando para questões de democracia como estratégia do engajamento internacional (WOODWARD, 2007).

Futter (2013) acredita que as ações e o pensamento de Bill Clinton eram indiscutivelmente o principal fator na compreensão da evolução particular da política durante

¹⁹⁷ No original: “*The next president may nevertheless decide that our interest in security in the 21st century dictates that we go forward with deployment of N.M.D. But we can never afford to overlook the fact that the actions and reactions of others in this increasingly interdependent world do bear on our security*” (Clinton, 2000).

esse período. O pensamento da NMD de Clinton explica em grande parte por que o programa de mísseis balísticos, por exemplo, foi reduzido e recalibrado durante seus primeiros dois anos no cargo. Além disso, estava determinado a "despolitizar" a defesa de mísseis e a garantir que essas questões não se tornassem um obstáculo às suas prioridades políticas mais amplas. Como tal, a estratégia de defesa de mísseis de Clinton era frequentemente sustentada por razões políticas domésticas.

O pensamento de Clinton foi sustentado pela determinação em garantir um relacionamento estável com a Rússia. Nesse sentido, Clinton acreditava que o desejo em ratificar com sucesso o START II poderia ser facilitado, mantendo o compromisso dos Estados Unidos com o Tratado ABM. Além disso, Clinton esperava usar o progresso nas relações com Moscou para avançar no Tratado de Proibição de Teste Abrangente (CTBT) e reforçar o Tratado de Não Proliferação Nuclear (CLINTON, GORE, 1992).

Finalmente, o pensamento de Clinton foi influenciado por sua compreensão do tipo de ameaças prováveis que o país poderia enfrentar no mundo Pós-Guerra Fria. Acima de tudo, a política da administração foi moldada pelo fato de Clinton e muitos daqueles ao seu redor - mas particularmente seu primeiro secretário de defesa, Les Aspin - acreditavam que qualquer nova ameaça de mísseis balísticos à pátria dos Estados Unidos de qualquer fonte, mas particularmente de Estados Párias, estava a muitos anos de distância. Havia também um sentimento dentro da administração de que as futuras ameaças à segurança do país não estariam necessariamente ligadas ao ataque de mísseis balísticos (FUTTER, 2013).

Assim, utilizando as categorias apresentadas no capítulo 3, delimitamos que os fatores determinantes para a tomada de decisão em Política Externa são: ambiente de decisão, fatores psicológicos do líder, fatores externos e domésticos. Podemos, desse modo, inferir que, no caso do NMD, o ambiente de decisão era negativo porque havia uma percepção de segurança que a década de 1990 trouxe e de que, embora houvesse novos desafios trazidos pelos Estados Párias, estes estavam distantes. A ambiguidade de informação trazida pela Comunidade Inteligência foi um desses fatores: afirmou-se no início que ameaças de mísseis balísticos não seriam observadas em menos de 15 anos; logo após, Estados emergentes como Coreia do Norte e Paquistão realizavam testes nucleares e com mísseis. Contudo, o *know-how* sobre o sistema era bastante limitado, ou seja, a tecnologia carecia de mais testes o que ocasionou a falta de confiabilidade do seu emprego. Portanto, o conjunto de alternativas ou critérios disponíveis foi mudando ao longo do processo de decisão.

No que tange aos fatores psicológicos do líder, usando a categorização de Hermann et al (2001), identificou-se que a melhor definição para Bill Clinton seria de um líder oportunista.

Importante identificar aqui que o significado usado para oportunista não se refere ao termo comumente pejorativo, mas sim daquele que faz uso de oportunidades. Sendo assim, dentre as quatro categorias trazidas pelos autores, Clinton melhor se encaixaria como oportunista tendo em vista que ele buscou respeitar as restrições, ao mesmo tempo que se manteve aberto à informação do cenário político interno internacional. Do mesmo modo, ficou nítido que mesmo com os Republicanos dando o tom no Congresso, o presidente buscou algum tipo de consenso. Contudo, ao não consegui-lo, a inação foi preferível a uma ação que tivesse o potencial de perder apoio e ocasionasse a construção de uma oposição.

Sobre os fatores internacionais, ficou claro o receio em afetar o relacionamento com a Rússia e os impactos que o estabelecimento do programa NMD traria para futuros acordos. Entre os principais fatores estavam as possíveis contradições com o Tratado ABM e as negociações do START II. Esses denotavam que a Política Externa de Clinton tinha uma postura mais multilateral, preservando questões como os regimes internacionais, mesmo que algumas vezes apenas na teoria.

Domesticamente, desde a campanha eleitoral, Clinton deixou claro que sua prioridade seria a economia do país e, portanto, buscou reduzir os gastos tradicionais com defesa. Nesse âmbito, ele estava completamente alinhado com a população que acreditava que implantar um programa de defesa nacional antimísseis não deveria ser prioridade e, conseqüentemente, esse continuou sendo mote para a sua reeleição. No entanto, podemos identificar que, durante a sua administração, houve o desenvolvimento institucional de agências, de programas de estudo e de escritórios específicos para tratar do tema da contraproliferação. Isso de certa maneira preparou o terreno para o desenvolvimento do programa NMD nos anos de Bush.

Internamente ainda, a partir de 1994, o governo teve que lidar com a oposição Republicana dentro do Congresso, que pressionou de maneira substancial para o estabelecimento de um programa de mísseis que remontava a era Reagan. Diante desse quadro, o governo implantou o programa 3+3 que, embora muito menos ambicioso que o antigo *Star Wars*, procurava alinhar expectativas desarmônicas. Nessa mesma esteira, o Congresso aprovou o *National Missile Defense Act*, em 1999, que não foi para frente e foi vetado pelo próprio Clinton.

5.2.1.2 Tipo de Decisão e Unidade de Decisão

Considerando o explorado acima e analisando os atores abordados no capítulo 4, usaremos as categorias exploradas no capítulo 3 para definir o tipo e unidade de decisão durante o governo Clinton. Identificou-se que o tipo de decisão durante o governo Clinton foi de decisões negociadas não estruturadas. Isso significa que as decisões, ou a falta delas, resultaram de diálogos constantes entre os atores envolvidos, nesse caso Congresso, Presidente e agências técnicas. Classificam-se como “não estruturadas”, porque o assunto do NMD envolveu uma complexidade que afetava o cenário tanto nacional (preferências do Congresso, informação da Comunidade de Segurança e preferência da opinião pública) quanto internacional (relacionamento com a Rússia e observação ao multilateralismo e regimentos internacionais) e não possuíam solução pronta ou rotineira. Isso é bastante óbvio quando se trata de assuntos relacionados à segurança internacional, em especial no que concerne a armamentos nucleares, que possuem uma sensibilidade e apelo ainda maior.

A unidade de decisão é de grupo, bastante comum em democracias. Embora Clinton tivesse um estilo centralizador no que tange à Política Externa, era conhecido por deixar ampla margem de participação nas discussões importantes dentro do NSC. No nível do grupo, existem também suas especificidades, conforme ampliado no capítulo 2. Aqui se distingue que a unidade de decisão de grupo de Clinton, se aproxima com a *Polythink*, pois, durante seu governo, observamos uma série de opiniões contrárias e favoráveis ao NMD, o que resultou em um processo de tomada de decisão desarticulado e não unânime. Muito em função das filiações institucionais, os membros da unidade de decisão política geralmente possuíam divergências profundas sobre como e quando implementar o programa de NMD.

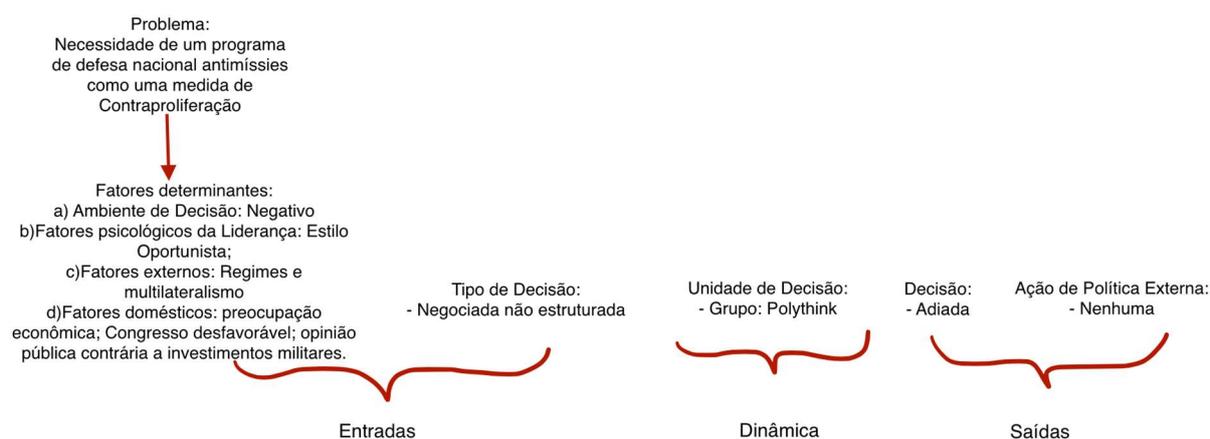
5.2.1.3 Decisão e Ação de Política Externa

A decisão de Clinton de adiar o estabelecimento do NMD vem de uma conjuntura que não era favorável pelos pontos elencados acima. Além de não parecer uma vontade política pessoal, a questão da desconfiança tecnológica foi um fator determinante. O presidente não queria ser responsável por implantar um sistema que poderia deixar o país vulnerável a ataques provenientes de mísseis de Estados Párias. Sendo assim, após falhas nos testes, o presidente resolveu adiar a discussão e passá-la para o próximo presidente.

Portanto, não houve nenhuma ação de Política Externa, nesse caso, em relação ao NMD, mas, em termos internacionais, houve a continuação do comprometimento com o regime de não proliferação nuclear, e manutenção das responsabilidades de acordos, como o ABM.

Assim, utilizando o modelo elaborado no capítulo sobre TDPE, o quadro de TDPE do governo de Bill Clinton para o caso do NMD, é:

Figura 11: Ação de TDPE para o NMD no governo Bill Clinton



Fonte: Elaborado pela autora

5.2.2 A aprovação do *National Missile Defense* durante o governo George W. Bush

O debate sobre o NMD foi suprimido em 1 de setembro de 2000, quando o presidente Clinton anunciou que adiaria a implantação do programa em favor de mais pesquisas e testes. Com a eleição de George W. Bush, o debate sobre a defesa antimísseis ganhou fôlego. O resultado teve implicações importantes na segurança dos Estados Unidos, na estabilidade estratégica e nos esforços globais de não proliferação.

Não era segredo que o governo Bush favoreceria a implantação de alguma forma de defesa nacional contra mísseis. Bush deixou isso claro recorrentemente durante a campanha presidencial e, ao fazê-lo, definiu alguns dos parâmetros de seu desejado sistema. Por exemplo, Bush declarou sua preferência por um sistema de múltiplos locais que protegeria tanto os Estados Unidos quanto os aliados americanos:

Nossa defesa antimísseis deve ser projetada para proteger todos os 50 estados, e nossos amigos, e aliados e forças empregadas no exterior contra ataques de mísseis por nações párias ou lançamentos acidentais. (...) A [administração Clinton] é falha,

um sistema inicialmente baseado em um único local, quando os especialistas dizem que mais é necessário (BUSH, 2000a)¹⁹⁸.

Além disso, o candidato Bush defendeu o desdobramento antecipado do sistema, mesmo que isso violasse o Tratado ABM. Segundo Bush “o mais cedo possível, meu governo implantará defesas antimísseis para proteção contra ataques e chantagens. Agora é a hora não de defender tratados desatualizados, mas de defender o povo americano” (BUSH, 2000b)¹⁹⁹.

Portanto, veremos quais as condicionantes que favoreceram esse processo para além da vontade política já existente. Abaixo veremos as variáveis que compõem os fatores determinantes, o tipo de decisão e o modelo de unidade de decisão que levaram ao encaminhamento da NMD durante o primeiro governo George W. Bush.

5.2.2.1 Fatores determinantes

George W. Bush assumiu o cargo convencido de que as defesas antimísseis eram um componente importante da política de segurança nacional dos Estados Unidos em uma era em que as exigências de dissuasão nuclear e os tipos de ameaça que o país enfrentava haviam mudado. Bush considerou, desde o início, que as defesas antimísseis eram fundamentais para garantir a segurança dos Estados Unidos contra os Estados Párias, que ele e muitos daqueles ao seu redor acreditavam que tinham a intenção de adquirir e possivelmente de usar armas nucleares. O presidente também esperava que as implantações de defesa antimísseis pudessem ser combinadas com os contínuos diálogos de desarmamento nuclear dos Estados Unidos com a Rússia como parte de uma nova estrutura estratégica que finalmente poria fim ao pensamento da Guerra Fria sobre o controle de armas (PERKOVICH, 2003).

Para O'Reilly e Renfro (2006), Bush era um líder “expansionista”, que procurava impor seus pontos de vista a outros, fossem membros do Congresso, o povo americano ou líderes de outros Estados. Nessa tarefa, seus conselheiros se mostraram valiosos. O vice-presidente, Cheney, e o secretário de defesa, Rumsfeld, veteranos das disputas burocráticas e políticas de Washington, repetidamente demonstraram habilidade em influenciar constituintes políticos importantes que poderiam facilitar a implementação da agenda de Bush. Com a ajuda deles, George W. Bush passou grande parte de seu primeiro mandato reescrevendo as regras da

¹⁹⁸ No original: "Our missile defense must be designed to protect all 50 states and our friends and allies and deployed forces overseas from missile attacks by rogue nations, or accidental launches. (...) The [Clinton administration] is flawed — a system initially based on a single site, when experts say that more is needed."

¹⁹⁹ No original: "And, at the earliest possible date, my administration will deploy missile defenses to guard against attack and blackmail. Now is the time, not to defend outdated treaties, but to defend the American people".

política internacional. Ao contrário de seu pai e de Bill Clinton, ele corriqueiramente negligenciou ou desconsiderou os pontos de vista dos outros se eles conflitassem com suas próprias preferências.

Essa percepção é inclusive proveniente de diretores e deputados, que afirmavam que o presidente Bush não gostava de ouvir más notícias ou críticas. Como resultado, os indivíduos não estavam dispostos a correr o risco de fornecer essas notícias por medo de serem rotulados de pessimistas ou desleais. Mesmo quando notícias indesejadas chegavam ao presidente, sua tendência era simplesmente manter suas crenças e não aceitar a realidade da situação (DRAPER, 2007). Diante desse quadro, Pillar (2006) argumenta que, em muito do seu planejamento, o governo Bush usou a inteligência não para informar a tomada de decisão, mas para justificar uma decisão já tomada²⁰⁰.

Segundo Mitchell e Massou (2009), Bush adotou um estilo formal de gestão de baixa centralização, delegando autoridade a seus conselheiros. Isso significa que as opções de política foram em geral geradas entre os assessores e, em seguida, o presidente escolheria entre as opções apresentadas no final do processo. Esse tipo de sistema de aconselhamento criou condições que têm implicações significativas sobre como a política era deliberada e como a política final era escolhida.

Segundo os autores, esse estilo teve dois efeitos importantes na tomada de decisões entre os conselheiros. Primeiro, criou um ambiente no qual seus conselheiros se engajaram em apresentar a Bush opções de políticas que ele aceitaria prontamente e que se ajustariam a crenças pré-existentes. A segunda implicação do estilo de gestão de Bush era permitir a formação de grupos internos e externos e políticas burocráticas. Como resultado, os conselheiros competiram entre si para promover suas posições políticas preferidas (MITCHELL, MASSOUD, 2009).

A tendência de George W. Bush era de se afastar do resto do mundo, em comparação com a administração Clinton. Ele sentia que países como a China eram concorrentes estratégicos dos Estados Unidos, e não o parceiro estratégico que Clinton buscava. Ele achava que o país estava muito engajado no processo de paz no Oriente Médio e achava que os estadunidenses deveriam reconsiderar seu compromisso com a manutenção da paz nos Bálcãs. Ele rejeitou a tentativa do governo Clinton de promover uma reconciliação entre a Coreia do

²⁰⁰ Esse fato é observado não apenas para a questão do NMD, mas também para justificar a entrada no Iraque. Segundo Tenet (2007), a Estimativa Nacional de Inteligência, em setembro de 2002, foi baseada mais em opiniões do que em fatos, pois exagerou as causas da guerra e não foi baseada em boas informações. O autor afirma que, no resumo de cinco páginas do relatório NIE, o julgamento principal é escrito com uma linguagem que, especialmente no âmbito das armas químicas, é muito assertiva e transmite um ar de certeza.

Norte e a Coreia do Sul. Bush não parecia inclinado a uma Política Externa agressiva (MITCHELL; MASSOUD, 2009).

Assim, ao contrário dos dois presidentes que o precederam, Bush assumiu o cargo firmemente comprometido em implantar defesas antimísseis e, se necessário, retirar-se unilateralmente do Tratado ABM. De acordo com o então vice-assessor de Segurança Nacional, Stephen Hadley, Bush acreditava fortemente que os Estados Unidos precisavam ir além do pensamento da Guerra Fria para permitir a implantação de uma defesa nacional de mísseis (FUTTER, 2013). De acordo com Bush:

O mundo de hoje requer uma nova política, uma ampla estratégia ativa de não proliferação, de contraproliferação e de defesas (...) precisamos de novos conceitos de dissuasão que dependem de forças ofensivas e defensivas (...) as defesas podem fortalecer a dissuasão, reduzindo o incentivo à proliferação (BUSH, 2001)²⁰¹.

Essa mistura de reduções ofensivas, implantações defensivas e de outras medidas de contraproliferação se tornaria o princípio central da nova doutrina estratégica de Bush e marcaria uma ruptura fundamental com a política anterior. De acordo com esse novo pensamento, as reduções nucleares com a Rússia seriam buscadas ao mesmo tempo em que as defesas contra mísseis balísticos fossem implantadas para conter o que o governo considerava como crescente ameaça de armas de destruição de países terceiros.

Do mesmo modo, segundo Bush, esse diálogo poderia ser possível uma vez que, embora o mundo estivesse muito diferente em sua visão, a Rússia não era mais considerada um perigo.

No entanto, este ainda é um mundo perigoso, menos certo, menos previsível. Mais nações têm armas nucleares e mais ainda têm aspirações nucleares (...) o mais preocupante de tudo é que a lista desses países inclui alguns dos Estados menos responsáveis do mundo (...) ao contrário da Guerra Fria, a ameaça mais urgente de hoje não vem de milhares de mísseis balísticos nas mãos soviéticas, mas de um pequeno número de mísseis nas mãos desses Estados (BUSH, 2001)²⁰².

Finalmente, Bush assumiu o cargo cercado por um grupo de assessores e oficiais conservadores, apelidados de "os Vulcões"²⁰³. A mais importante nesse grupo estava a

²⁰¹ No original: "Today's world requires a new policy, a broad strategy of active non-proliferation, counter-proliferation and defenses . . . we need new concepts of deterrence that rely on offensive and defensive forces . . . defenses can strengthen deterrence by reducing the incentive for proliferation".

²⁰² No original: "yet this is still a dangerous world, a less certain, a less predictable one. More nations have nuclear weapons and still more have nuclear aspirations (...) most troubling of all, the list of these countries includes some of the world's least responsible states (...) unlike during the Cold War, today's most urgent threat stems not from thousands of ballistic missiles in Soviet hands, but from a small number of missiles in the hands of these states".

²⁰³ Em 2004, James Mann escreveu sobre a formação do gabinete escolhido por Bush. Segundo o autor, George W. Bush contou com um grupo chamado Vulcões, que era representado por um círculo interno de conselheiros com uma longa e compartilhada experiência no governo, que remontava às administrações Nixon, Ford, Reagan e a

conselheira de segurança nacional, Condoleezza Rice, que havia deixado claro que via a ameaça de Estados párias e a proliferação nuclear eram “as razões mais importantes para implantar defesas antimísseis o mais rápido possível” (RICE, 2000). Outras figuras proeminentes incluíam o secretário de defesa, Donald Rumsfeld, e seu assistente especial para defesa antimísseis e política espacial, Stephen Cambone, que eram defensores vocais de defesas antimísseis robustas. O secretário de Estado, Colin Powell, era considerado o funcionário mais moderado de Bush no que tange à política de mísseis, mas mesmo assim apoiava a implantação do sistema. Powell observou que os Estados Unidos manteriam longas discussões com os aliados, como a Rússia e a China, antes de implantá-lo (BOESE, 2001). Conseqüentemente, Bush assumiu o cargo com uma equipe de assessores que via o mundo de maneira semelhante; e estavam todos positivamente dispostos a encerrar o Tratado ABM e implantar defesas antimísseis.

Mesmo assim, no início de 2001, as atitudes em relação ao NMD permaneceram divididas ao longo das linhas partidárias no Congresso, devido à liderança democrata determinada a limitar os planos de defesa antimísseis de Bush, especialmente qualquer coisa que minasse o Tratado ABM (MITCHELL, 2001). A partir da liderança dessa oposição democrata, começou-se a refazer o primeiro orçamento sobre mísseis balísticos de Bush, redirecionando fundos para outros projetos do Pentágono e cancelando o financiamento de qualquer coisa que parecesse "inconsistente com o Tratado ABM" (BOESE, 2001). Os republicanos, embora continuassem a apoiar o presidente e os planos de defesa antimísseis, ficaram relativamente impotentes em face ao controle democrata do Congresso durante 2001.

A Pesquisa Estratégica, publicada pelo Instituto Internacional de Estudos Estratégicos, afirmou que nenhuma questão de segurança preocupou tanto os nove primeiros meses da administração Bush quanto a implantação de defesas contra mísseis globais. Mas, apesar disso, muito pouco de qualquer natureza tangível foi alcançado durante os primeiros nove meses do primeiro mandato de Bush (IISS, 2003, p. 27).

Contudo, a pressão do Congresso sobre a formulação de políticas mudou consideravelmente com os ataques terroristas de 11 de setembro. Os democratas ficaram menos dispostos a se opor diretamente aos planos do presidente e, conseqüentemente, relaxaram sua

primeira administração Bush. Depois de retornar ao poder em 2001, esperava-se que os Vulcões restaurassem a Política Externa dos Estados Unidos ao que havia sido sob George H. W. Bush e administrações republicanas anteriores. Em vez disso, de acordo com Mann, esses conselheiros colocaram o país em um curso totalmente novo e diferente, adotando um conjunto abrangente de ideias que mudaram o papel dos Estados Unidos no mundo. Assim, *Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet* conta a história detalhada de cerca de trinta e cinco anos dos seis principais membros dos Vulcões - Dick Cheney, Donald Rumsfeld, Colin Powell, Paul Wolfowitz, Richard Armitage e Condoleezza Rice - e o que eles representaram na época.

oposição aos pedidos orçamentários de Bush (BOESE, 2001). Além disso, embora os democratas continuassem preocupados com o desejo de Bush de revogar o Tratado ABM e continuassem a exercer pressão sobre a necessidade de testes e supervisão mais rigorosos antes da implantação do NMD, depois de 2001, o debate mudou.

Essa mudança foi renovada no final de 2002 porque as vitórias republicanas nas eleições para o Congresso garantiram que ele exercesse relativamente pouca pressão sobre o NMD durante os dois segundos anos do primeiro mandato de Bush. Em vez disso, os legisladores foram em grande parte “cúmplices” dos planos do presidente durante 2003 e 2004 (FUTTER, 2013). Fundamentalmente, as ações da administração Bush mudaram o debate político no Congresso durante esse período de desacordos sobre a possível implantação e como ela seria, para disputas sobre o ritmo de implantação e garantia de que testes fossem devidamente realizados.

No entanto, a influência do 11 de setembro para a decisão do governo Bush de concretizar um projeto de defesas antimísseis não era evidente. Segundo Cimbala (2005), dois conjuntos de reações opostas quanto às implicações do evento para a implantação de defesas antimísseis em nível nacional apareceram no corpo político dos Estados Unidos. Alguns estavam mais alinhados ao pensamento de que os ataques terroristas em Nova York e Washington provaram a irrelevância do NMD, argumentando que esse sistema não iria ser capaz de fornecer capacidade de ação para esse tipo de evento. A outra reação, e oposta, foi a de que os ataques de setembro de 2001 fortaleceram a discussão sobre defesa nacional contra mísseis. Dentro dessa perspectiva, a destruição do 11 de setembro mostrou como seriam horríveis os resultados até mesmo de ataques muito pequenos contra áreas urbanas dos Estados Unidos. O NMD era, portanto, um componente necessário da defesa da pátria (CIMBALA, 2005).

Autores como Futter (2013) afirmam que, se o evento de setembro de 2001 não tivesse ocorrido, é possível que os planos de defesa antimísseis de Bush teriam permanecido prejudicados. Igualmente, o autor afirma que provavelmente teria sido muito mais difícil revogar o Tratado ABM durante seu governo. Assim, embora os eventos daquele dia não necessariamente mudaram as visões dentro do governo sobre o NMD, forneceram a oportunidade política para Bush seguir em frente.

Para muitos dentro do governo, o 11 de setembro deixou a lição clara de que o foco exclusivo na ameaça familiar dos mísseis balísticos corria o risco de negligenciar formas mais inovadoras, porém prováveis de ameaçar a nação estadunidense - ou de qualquer nação. As Estimativas Nacionais de Inteligência estavam notando rotineiramente que os Estados Unidos

tinham menos probabilidade de serem atacados por um armas estratégicas do que por uma série de outros meios menos caros, mais fáceis de adquirir e mais confiáveis. O vice-secretário de defesa, Paul Wolfowitz, expressou preocupação com a tentativa de “Estados fora da lei” (*Outlaw States*) de lançarem mísseis balísticos de curto alcance de um navio, por exemplo (IISS, 2003, p.36).

A NIE emitida em janeiro de 2002, concluiu que os Estados Unidos provavelmente enfrentariam ameaças de ICBM da Coreia do Norte e do Irã antes de 2015. Além disso, George J. Tenet, diretor de Inteligência Central, testemunhou, em 11 de fevereiro de 2003, que a Coreia do Norte agora possuía um míssil Taepo-dong-2 que, embora ainda não havia sido testado, era supostamente capaz de lançar um dispositivo nuclear para alvos no oeste dos Estados Unidos (U.S. CIA, 2002)²⁰⁴.

Do mesmo modo, em agosto de 2002, Rumsfeld enviou um memorando confidencial para a Casa Branca alertando sobre a crescente ameaça de mísseis de cruzeiro e de veículos aéreos não tripulados (UAVs), observando que grupos terroristas podem pegar aeronaves existentes e convertê-las em drones não tripulados capazes de ataques WMD. Diante desse quadro de alerta, no final de janeiro de 2003, Bush supostamente estava preocupado, com base em novas informações de inteligência, com o desenvolvimento de pequenos UAVs facilmente transportáveis que poderiam ser enviados para os Estados Unidos ou construídos internamente e então usados para entregar agentes biológicos ou químicos (IISS, 2003).

Em dezembro de 2001, o presidente Bush já havia anunciado que os Estados Unidos estavam dando o aviso prévio de seis meses para sua retirada do Tratado ABM, abrindo caminho com menos restrições para a implantação do NMD. A retirada entrou em vigor em junho de 2002 e a construção de instalações de defesa antimísseis no Alasca começou em 15 de junho do mesmo ano.

Em 13 de junho de 2002, sem nenhuma cerimônia para marcar a rescisão oficial do Tratado ABM, apenas uma declaração presidencial foi entregue à mídia, na qual Bush enfatizava que, a partir de então, não haveria qualquer limitação para o estabelecimento de um programa antimísseis:

²⁰⁴ A decisão norte-coreana de expulsar os inspetores da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA) e de reiniciar seu programa de enriquecimento de urânio em Yongbon em dezembro de 2002, combinada com o anúncio, em janeiro de 2003, de que deixaria o Tratado de Não Proliferação Nuclear, agravaram as preocupações existentes (LANEY, SHAPLEN, 2003). E, embora a Declaração de Trípoli de que a Líbia desistiria de seu programa de armas de destruição em massa no final de 2003 tenha servido para diminuir a ameaça (KERR, 2004), assim como, em teoria, a própria invasão do Iraque e a remoção de Saddam Hussein no mesmo ano, a preocupação - usada como justificativa em muitos casos - continuou a crescer sob a égide dos Estados Párias.

Seis meses atrás, anunciei que os Estados Unidos estavam se retirando do Tratado de Mísseis Antibalísticos (ABM) de 1972, e hoje essa retirada entra formalmente em vigor. Com o tratado agora concluído, nossa tarefa é desenvolver e implantar defesas eficazes contra ataques de mísseis limitados. Como os eventos de 11 de setembro deixaram claro, não vivemos mais no mundo da Guerra Fria para o qual o Tratado ABM foi elaborado. Agora enfrentamos novas ameaças desde terroristas que buscam destruir nossa civilização por qualquer meio disponível a Estados Párias armados com armas de destruição em massa e mísseis de longo alcance. Defender o povo americano contra essas ameaças é minha maior prioridade como comandante-em-chefe (BUSH, 2002a)²⁰⁵.

A reação internacional foi muito menos conflituosa do que se poderia esperar. Apesar das observações críticas de alguns legisladores russos, funcionários em Moscou pareciam resignados com o fim do tratado e acreditavam que levaria algum tempo antes que os Estados Unidos fossem capazes de implantar um sistema nacional de defesa antimísseis eficaz. Do mesmo modo, o presidente Putin optou por não prejudicar suas relações geralmente amistosas com o governo Bush. No que tange a seus aliados da OTAN, poucos comentários públicos negativos foram ouvidos, principalmente dos que temiam que a revogação causaria um desarranjo da estrutura de controle de armas criada durante a Guerra Fria (BURNS, 2010).

Embora o presidente Bush tenha declarado seu desejo de trabalhar com a Rússia para desenvolver uma "nova base para a segurança mundial", sua determinação em deixar para trás as restrições do tratado ABM e implantar defesas antimísseis o mais rápido possível refletiu no julgamento que os benefícios do NMD seriam muito maiores do que os benefícios da cooperação com a Rússia (GLASER, FETTER, 2001, p. 41). Contudo, ao longo desse período, a comunidade independente de ciência e engenharia nos Estados Unidos expressou forte ceticismo de que houvesse qualquer justificativa tecnológica para avançar com a implantação de um sistema integrado de defesa contra mísseis balísticos. Muitos dos testes e desenvolvimento de tecnologias de defesa antimísseis durante esse período continuavam a sugerir que os Estados Unidos permaneceriam anos longe de implantar um NMD cem por cento operável. Na verdade, como poucos testes haviam sido feitos, muitos não achavam que o Pentágono tinha informações suficientes para sequer tomar uma decisão confiável de implantação em 2004, muito menos para começar a colocar mísseis interceptores no solo (GRONLUND et al. 2004).

²⁰⁵ No original: *Six months ago, I announced that the United States was withdrawing from the 1972 Anti-Ballistic Missile (ABM) Treaty, and today that withdrawal formally takes effect. With the treaty now behind us, our task is to develop and deploy effective defenses against limited missile attacks. As the events of September 11 made clear, we no longer live in the Cold War world for which the ABM Treaty was designed. We now face new threats from terrorists who seek to destroy our civilization by any means available to rogue states armed with weapons of mass destruction and long-range missiles. Defending the American people against these threats is my highest priority as commander-in-chief.*

Embora a discussão sobre NMD seja, assim como outros assuntos de Política Externa e de Defesa Nacional, mais politizada, o 11 de setembro mudou a relação do público com a rejeição aos gastos em defesa. Como explorado no capítulo 4, o engajamento da opinião pública teve significativo aumento após os eventos daquele dia que afetaram a opinião pública de forma mais dramática do que qualquer evento desde a Segunda Guerra Mundial. Claramente, os ataques trouxeram unidade nacional sem paralelos e aumento do sentimento de patriotismo.

De acordo com o *Pew Research*²⁰⁶, o apoio ao aumento dos gastos com defesa foi para 60%, em 2002, quase o triplo do nível de quatro anos atrás, enquanto o financiamento para as defesas do terrorismo ganhou ainda mais apoio. Do mesmo modo, a pesquisa da *Pew*, em janeiro de 2002, encontrou sólidas maiorias a favor da tomada de medidas contra o Iraque, a Somália e o Sudão como parte da luta contra o terrorismo.

Gadarian (2010) aponta que um maior senso de vulnerabilidade em relação ao terrorismo levou a mais apoio a uma variedade de políticas ligadas à defesa e aos gastos para proteção das fronteiras, além do maior apoio à guerra do Iraque e menos apoio a políticas como ajuda externa.

Assim, essencialmente, o 11 de setembro teve algumas implicações significativas. Em primeiro lugar, os ataques inauguraram um novo senso de vulnerabilidade e, para alguns dentro do governo Bush, destacaram o fato de que os Estados Unidos não podiam mais confiar apenas no pensamento de segurança nacional da era da Guerra Fria (MANN, 2004). Em segundo lugar, os ataques pavimentaram o caminho nacional e internacionalmente para o fim do Tratado ABM e, como tal, abriram a porta para o governo Bush começar a desenvolver e implantar legalmente um sistema abrangente de defesa antimísseis. Terceiro, na esteira dos ataques, os aliados da OTAN iniciaram um movimento gradual para aceitar o NMD, e até mesmo a Rússia suspenderia sua oposição aos planos de defesa antimísseis dos Estados Unidos (pelo menos temporariamente) (FUTTER, 2013). O resultado líquido era que os Estados Unidos não eram mais legalmente, e até certo ponto diplomaticamente, obrigados a limitar os planos de defesa antimísseis.

Portanto, considerando o que foi exposto e utilizando as categorias apresentadas no capítulo 3 para a tomada de decisão em Política Externa, é possível apresentar alguns fatores determinantes que culminaram na implantação do NMD. Podemos, desse modo, inferir que, no caso do NMD, o ambiente de decisão era positivo primeiramente pela familiaridade ao tema.

²⁰⁶ Pew Research. Public Opinion Six Months Later. 7 March 2002. Disponível em: <<https://www.pewresearch.org/politics/2002/03/07/public-opinion-six-months-later/>>

O NMD já vinha sendo discutido desde o governo Clinton e com isso as limitações e possíveis caminhos para o seu estabelecimento já eram conhecidos. Embora houvesse uma urgência expressa em implantar o sistema, que antecedia a entrada de George W. Bush no governo, o próprio presidente era quem exercia pressão. Do mesmo modo, as informações de inteligência que chegavam até o Executivo eram relevantes e conectadas, mesmo que propositadamente, em benefício da decisão de implementação do NMD.

No que concerne às características do líder, certamente Bush se enquadra como líder Cruzado. Lembrando que na classificação de Hermann et al. (2001) esses líderes estariam relativamente fechados às informações do ambiente, pois já possuem crenças pré-existentes e seriam, portanto, menos sensíveis aos contextos políticos em que se encontram. Se o contexto político facilitar o que esses líderes desejam fazer, eles podem ser eficazes e pró-ativos na mobilização de outros para a ação. Do mesmo modo, não esperam para agir no momento certo por estarem convencidos de que as informações disponíveis apoiam sua posição, e podem criar justificativas para dar credibilidade e legitimidade às suas ações.

Essas características ficam nítidas quando se analisa seus discursos, ainda enquanto candidato, que demonstram o ímpeto em dinamizar a discussão para a implementação do NMD. Logo, o 11 de setembro e as estimativas de inteligência são usadas como impulso e justificativa para, de fato, concretizar seu estabelecimento. Igualmente, Bush cercou-se de pessoas com pensamentos muito parecidos aos seus e com experiência em lidar com a burocracia do executivo, facilitando, de certa forma, a sobreposição de suas perspectivas.

A conjuntura externa desempenhou um papel fundamental para a decisão de estabelecer um programa nacional de mísseis. Como descrito ao longo da seção, o discurso construído sobre os Estados Párias, adicionado aos eventos 11 de setembro, foi peça fundamental para a Política Externa durante o governo de George W. Bush. A condução da política tinha como características o unilateralismo e a ideia de que os Estados Unidos deveriam desempenhar todos os esforços e usar todos os meios para se autoprotger e proteger aliados. O ataque às Torres Gêmeas acionou um senso de vulnerabilidade nunca antes visto na história do país, munindo-o de justificativas para implementar ações mais drásticas como a estratégia de Guerra ao Terror.

O senso de unilateralismo se evidencia também com a saída do país do Tratado ABM, em que se abre mão de um concerto multilateral, fragilizando, de certa forma, o regime de não proliferação nuclear, para focar-se em questões exclusivas de contraproliferação e defesa nacional.

Como era de se esperar, o 11 de setembro afetou de maneira substancial o âmbito doméstico, não apenas pela sensibilização causada na população, que passou a aceitar e a

compactuar com um maior gasto no setor de defesa, mas também na sensibilização da oposição que passou a ser menos enfática em suas posições contrárias ao NMD. Essa realidade se modificou quando os Republicanos, de fato, conseguiram maioria novamente no Congresso em 2002, demonstrando todo seu apoio aos planos da administração.

5.2.2.2 Tipo de Decisão e Unidade de Decisão

No caso de George W. Bush, identificou-se que o tipo de decisão foi do estilo decisões negociadas estruturadas, pois a decisão passou pela interação entre presidente e seu corpo de conselheiros, contando com as informações de inteligência e constante diálogo com o Congresso. Classificou-se como estruturada porque o NMD vinha sendo discutido há anos e quando finalmente Bush ganhou as eleições e teve maioria no Congresso já se tinha um elevado nível de certeza de que uma política de defesa de mísseis a nível nacional seria implantada.

A unidade de decisão durante o seu governo é de grupo, uma vez que as consultas em geral ocorriam dentro do gabinete presidencial, em conjunto com seus principais conselheiros, os "Vulcões". Embora a vontade política para formalizar a decisão estava previamente formada, quando Bush entrou no governo, enfrentou alguma resistência dentro do Congresso e da comunidade científica. Por essas questões, considera-se que a unidade no nível da decisão de Grupo do governo Bush se aproxima com a de Cov-Div (Dinâmica de Grupo Convergente e Divergente), distinção elaborada no capítulo 3. Ou seja, nem todos os membros importantes para decidir sobre o NMD dividiam as mesmas perspectivas e os mesmos pontos de vista, mas também não possuíam profundas divergências de opinião, principalmente no pós-11 de setembro.

5.2.2.3 Decisão e Ação de Política Externa

Conforme elaborado no decorrer deste capítulo, após longos anos de discussão, o estabelecimento do NMD angariou respostas positivas com a entrada de Bush na administração dos Estados Unidos. A vontade política do presidente e de múltiplos grupos, mais o ambiente interno e externo favorável, facilitaram a decisão em aprovar o estabelecimento de um programa nacional para mísseis. Portanto, a ação de Política Externa nesse caso foi de iniciar a implantação do programa, que iniciou com bases no Alasca e Califórnia

posteriormente, mesmo que as dúvidas em relação à efetividade do sistema estivesse ainda presente.

Assim, utilizando o modelo elaborado no capítulo sobre TDPE, o quadro de TDPE do governo de George W. Bush para o caso do NMD, é:

Figura 12: Ação de TDPE para o NMD no governo George W. Bush



Fonte: Elaborado pela autora

5.3 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A década de 1990 trouxe diversas mudanças. Muitas óbvias e esperadas e outras mais surpreendentes e, portanto, mais desafiadoras. Os Estados Unidos, como era de se esperar, buscaram se antecipar a todos esses desafios e moldar sua política e estratégia nuclear para responder a esse novo cenário.

O fim da União Soviética, ou seja, do “inimigo comum” produziu dois pensamentos distintos: o primeiro relacionado ao senso de segurança e de que a iminência de uma guerra mundial, especificamente nuclear, não estava mais no horizonte. O segundo estava relacionado às “novas ameaças” que emergiam do Terceiro Mundo.

Ambos os pensamentos coexistiram, de certa forma, durante os primeiros anos do pós-Guerra Fria. Desde George W. H. Bush, tentou-se desvencilhar da ideia de que a Rússia ainda poderia rivalizar e apresentar algum perigo - mesmo que setores militares dentro do governo guardassem suas inseguranças e desconfianças. Esse governo não trouxe grandes mudanças

nem aprofundou a discussão sobre defesa de mísseis e de armamentos nucleares no geral. O discurso, em termos gerais, embora atualizado, se manteve alinhado com o do governo Reagan tanto para a construção de ameaças, quanto para Política Externa.

O discurso e as práticas em relação a uma defesa nacional antimísseis se modificaram a partir de Clinton. Mesmo com a ênfase no conceito criado de *Rogue States* e em novas ameaças externas, Clinton se elegeu sob uma plataforma exclusivamente doméstica, focando na economia e, no máximo, com um discurso voltado ao exterior que pregava a promoção dos Direitos Humanos e Democracia.

Assim, Bill Clinton se esforçou, durante seu primeiro mandato, em recalibrar, reduzir e reestruturar o programa de defesa antimísseis dos Estados Unidos, uma vez que ele percebeu que os requisitos eram muito diferentes do mundo da Guerra Fria. Até certo ponto - especialmente durante os primeiros dois anos de sua presidência - ele conseguiu isso, principalmente ao dissolver a SDI e ao reafirmar o Tratado ABM como a peça central das relações Estados Unidos-Rússia e da estabilidade internacional.

Sem dúvida, o desenvolvimento chave para a política de mísseis do país durante esse período foi a retomada do Congresso pelos republicanos nas eleições de 1994. Por uma gama de razões políticas e estratégicas, a liderança republicana estava determinada a fazer da defesa antimísseis uma das prioridades de segurança nacional em 1995 e 1996 e, até certo ponto, eles conseguiram isso.

Quando Bill Clinton encerrou seu primeiro mandato, o programa de defesa antimísseis dos Estados Unidos parecia estar em ascensão. A pressão do Congresso forçou Clinton a ter uma posição sobre a defesa antimísseis impulsionada em parte pela dinâmica político-partidária e doméstica, e isso garantiu que o NMD permanecesse no centro do debate político no futuro. As crescentes diferenças partidárias agravaram a tensão institucional natural que existe entre o Congresso e a presidência, resultante da separação constitucional de poderes. Depois de 1994, Clinton descobriu o que o próprio G. W. H. Bush havia aprendido antes dele: a Política Externa é muito mais difícil de conduzir quando o partido opositor controla o Congresso.

Clinton começou 1997 da mesma maneira que em 1993, determinado a não permitir que a defesa contra mísseis balísticos prejudicasse suas agendas políticas domésticas e internacionais mais amplas. Embora o debate tenha avançado - principalmente graças à tomada do Congresso pelos republicanos e ao plano 3 + 3 do presidente -, assim como outras medidas de contraproliferação que foram ampliadas, a questão do NMD não foi para frente.

Assim, os condicionantes que levaram a um adiamento no estabelecimento do NMD durante o governo Clinton foram de uma combinação de fatores domésticos (ambiente, vontade

política, falta de consenso com o Congresso) e externos (sensação de segurança, percepção de ameaças longínquas, relacionamento com outras grandes potências como Rússia e China). Como resultado, ao longo desse período, a maioria dos estadunidenses, incluindo presidente e conselheiros, classificou a ameaça do ataque de mísseis balísticos como uma das suas mais baixas preocupações de segurança nacional.

A administração Bush alterou substancialmente o debate sobre as defesas antimísseis. Essas mudanças envolveram principalmente o ritmo de implantações e a organização do programa, em vez de novos sistemas de defesa. Logo que tomou posse, Bush solicitou aumentos significativos de financiamento para programas de defesa antimísseis, do mesmo modo que reestruturou o programa para se concentrar mais diretamente no desenvolvimento de opções de implantação mais abrangentes.

O governo argumentou que essas medidas eram necessárias em resposta às crescentes preocupações sobre a disseminação de armas de destruição em massa e sobre seus meios de entrega, especialmente por parte de Estados potencialmente hostis e terroristas. Além disso, talvez a pressão internacional mais importante foi os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, que, embora não diretamente ligados à questão da defesa antimísseis, tiveram um impacto transformador significativo no debate interno em geral, e na percepção da ameaça em particular.

Assim, com o arrefecimento das discussões internas, a comoção internacional, bem como o apoio de potências como Rússia na empreitada da Guerra ao Terror, o caminho para a implantação de um sistema nacional antimísseis estava praticamente livre. As amarras jurídicas internacionais, foram finalmente desfeitas com a retirada do país do Tratado ABM - desejo esse que vinha desde Bush candidato.

Assim, no governo Bush identificamos dois movimentos: um de enfraquecimento do regime de não proliferação nuclear com a saída do Tratado ABM e um de fortalecimento de medidas de contraproliferação com o estabelecimento do NMD. Embora sejam movimentos de certa forma contrários, o governo justificou suas ações como pertencentes a um mesmo escopo: evitar a proliferação nuclear por meio da ideia de dissuasão. Ao fim e ao cabo, o interesse nacional prevaleceu sob a ideia de uma segurança internacional e coletiva, novamente.

Os Estados Unidos buscam defesas antimísseis desde o início da era dos mísseis, logo após a Segunda Guerra Mundial. O desenvolvimento e a implantação de defesas antimísseis não foram apenas elusivas, mas também uma das questões mais polêmicas da última geração até os anos recentes. O objetivo principal do programa NMD estadunidense não era apenas dissuadir os inimigos de atacarem o país ou seus aliados com armas de destruição em massa,

mas também evitar que os Estados Unidos fossem dissuadidos em uma futura crise regional travada sob a sombra de armas de destruição em massa. Para atingir esse objetivo, estratégias de contraproliferação foram contempladas para apoiar as estratégias de campanhas ofensivas dos Estados Unidos, e minimizar os danos de possíveis ataques retaliatórios que não podem ser completamente suprimidos por ações ofensivas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o lançamento da primeira bomba atômica, a variável nuclear mantém-se no centro do debate estratégico e acadêmico em torno das questões relacionadas à segurança internacional. Ela é responsável por uma miríade de estratégias e de doutrinas militares e políticas, e não há dúvidas que a capacidade nuclear dos Estados é um ponto fundamental para o cálculo sobre Poder nas Relações Internacionais. Detentores de tecnologia para desenvolver armamentos nucleares estariam um patamar acima no quesito capacidade bélica e potência militar.

Desse modo, a denominada Primeira Era Nuclear proporcionou a existência de arsenais nucleares gigantescos, acelerando os ponteiros do *Doomsday Clock*. A divisão da Europa e o conflito político-militar entre os Estados Unidos e a URSS, pautavam a bipolaridade do sistema internacional. Paralelamente, potências mais regionalizadas como França e China, tentavam acompanhar a disputa desenvolvendo suas próprias capacidades nucleares. E, embora, tenha existido uma alteração significativa no ordenamento internacional, motivada pela queda do muro de Berlim e decorrente implosão da URSS, as armas nucleares continuaram a desempenhar um papel fundamental para os Estados Unidos, assumidas como elemento fundamental da sua *Grand Strategy*, durante grande parte da Segunda Era Nuclear.

O final da Guerra Fria também acelerou a tendência de reconceitualizar a segurança e seus impactos nas questões militares dos Estados. No que tange à tecnologia e política nuclear, desde o início da Guerra Fria, o debate sobre armas nucleares alternou-se basicamente entre duas visões essencialmente contraditórias. A primeira considera que a disseminação, ou proliferação, de armamentos nucleares é uma consequência infeliz, mas inevitável, da difusão de tecnologias nucleares entre os Estados avançados. A segunda é a esperança, historicamente disfarçada de política, de que seja possível impedir a disseminação de armas nucleares para além de alguns Estados. Esse segundo preceito é importante porque constituiu o princípio central por trás da política de não proliferação articulada pelos Estados Unidos desde 1945 e foi cristalizado no Tratado de Não Proliferação Nuclear.

Mesmo com a queda da URSS, o grande fato é que o fim da Guerra Fria não trouxe o final das ameaças conforme a concepção oficial dos governos dos Estados Unidos, mas, ao contrário, a difusão delas - uma vez que não era mais plausível apontar uma única fonte de perigo e ameaça. A criação da categoria Estados Párias, foras da lei, desonestos e irresponsáveis foi uma tentativa de enquadrar essa fonte de ameaças difusas. Tais países teriam a capacidade

tecnológica suficiente para desenvolver e empreender um ataque com ADM, ao mesmo tempo, seriam Estados não confiáveis aos olhos estadunidenses, pois não estariam dispostos a jogar o jogo internacional conforme as regras vigentes. Nesse sentido, a possibilidade de atentados nucleares crescia enquanto esses párias continuassem o desenvolvimento de suas capacidades bélicas-tecnológicas. Diante desse cenário, as antigas acepções normativas e conceituações sobre não proliferação pareciam não conseguir atender a essas novas necessidades. Os mecanismos para controlar, dissuadir e impedir a proliferação de armas nucleares, biológicas, químicas e radiológicas precisavam ser renovados.

A narrativa estadunidense passou a ser esta: para atender as necessidades demandadas pela ameaça dos Estados Párias, era preciso ir além das políticas que promoviam a não proliferação. Nesse sentido, a contraproliferação buscou dar conta desse novo cenário. De certa forma, ela pode ser vista como o componente militar da não proliferação, assim como a estratégia militar é um componente da Política Externa. A contraproliferação se deu especificamente dentro das atividades do DOD, tanto no emprego real de força militar para proteger as forças dos Estados Unidos, quanto em seu apoio às políticas e metas gerais de não proliferação do país.

Identificamos na tese (especialmente no tópico 5.1), portanto, que *Rogue States* e contraproliferação são duas categorias importantes para se pensar a Política Externa de Segurança estadunidense no pós-Guerra Fria. No entanto, são categorias de níveis de análise distintos. Uma vez que *Rogue States* corresponde a uma nomenclatura e categorização de um tipo específico de Estado, a contraproliferação surge enquanto uma doutrina de segurança visando responder às novas ameaças identificadas pelo governo estadunidense. Aqui salientamos que o conceito de novas ameaças esteve dentro desse imaginário construído no pós-Guerra Fria. Independentemente de estar de acordo ou não com essas conceituações, elas fazem parte da narrativa e da construção do cenário de segurança dos Estados Unidos, e, portanto, foram usadas a seu favor como justificativa para suas ações.

O que se observa é que no imediato pós-Guerra Fria a preocupação não era tanto com a proliferação nuclear, mas com o assentamento das forças nucleares nessa Nova Ordem Mundial, que estava se configurando. Tanto os Estados Unidos quanto a Rússia procuraram se afastar da lógica bipolar através das negociações de tratados de controle de armamento, focando mais em sua relação bilateral do que no conjunto global da proliferação nuclear internacional - mesmo com o advento da Guerra do Golfo e a suspeita de armas de destruição em massa pelo Iraque.

A literatura revisada demonstra que a não proliferação continuava sendo um escopo das políticas nucleares e do pensamento dentro dos Estados Unidos. Contudo, ela não era explícita, mas sim, tinha um papel secundário de causa e consequência, ou seja, conforme se diminuía o número de armamentos, menos riscos havia de proliferação nuclear.

O objetivo das estratégias de inibição da proliferação era (e continua sendo) simples: impedir que outros Estados - independentemente de sua afiliação ou orientação política - desenvolvessem ou adquirissem forças nucleares independentes e, quando esse esforço falhar, reverter ou mitigar as consequências da proliferação. Em diferentes administrações e em mudanças nas circunstâncias internacionais, os Estados Unidos mostraram-se dispostos a empregar todo tipo de esforço para alcançar esse objetivo. Quando não conseguiam impedir a proliferação, trabalhavam no sentido de impedir que o proliferador adotasse políticas - armamentos, busca de capacidade de mísseis, testes nucleares - que aumentariam a pressão sobre outros Estados para adquirir armas nucleares.

A primeira década pós-Guerra Fria, portanto, foi um período de assentamento e redefinição estratégica no que se refere à proliferação nuclear, biológica, química e radiológica. Foram anos de P&D, de institucionalização da doutrina conceitual de contraproliferação, mas cuja ação prática de Política Externa nesse sentido foi tímida.

Importante observar que, no governo Clinton, embora o executivo deixasse claro que o século XXI não estava livre de perigos, as prioridades e o senso de urgência eram muito diferentes. Os perigos das novas ameaças não estavam no horizonte próximo, segundo a Comunidade de Inteligência, bem como a ideia de que uma destruição mútua assegurada não estava mais presente, e, portanto, as prioridades do governo eram outras. Voltado para o âmbito doméstico em específico econômico, Clinton tentou justificar por esses meios a diminuição nos investimentos de defesa. Porém, conforme evidenciado no tópico 5.1, a vontade política dentro do DOD em direção ao adensamento de políticas de contraproliferação era notória. Nesse sentido, podemos identificar uma regularidade dessa vontade política tanto no governo Clinton quanto no governo Bush.

Com os ataques de 11 de setembro de 2001, o debate e as preocupações sobre a não proliferação retornaram ao cenário tanto nacional quanto internacional no cerne das preocupações de segurança internacional, e, no caso estadunidense, da sua capacidade de defesa. As armas de destruição em massa passam a ser novamente protagonistas, e a inquietação internacional gerada pelos atentados trazia consigo a necessidade de ações estatais mais incisivas. Nesse âmbito, o pensamento sobre armas nucleares ganhava um novo sentido com as discussões acerca do terrorismo nuclear, medidas de contraproliferação, miniaturização

tecnológica nuclear, mercado ilícito de urânio. Portanto, a pesquisa se enquadra nesse novo cenário, que, ao propor novos desafios ao pensamento estadunidense de não proliferação, exigiu (e exige) novas respostas imediatas

Nesse momento, dois aspectos se destacam: medidas *ad hoc* de intervenção militar, materializada nas invasões do Afeganistão (2001) e Iraque (2003), e adequação da capacidade de defesa dos Estados Unidos. Nesse segundo aspecto, a chave interpretativa para conter a ameaça dos *Rogue States* estaria na melhoria da capacidade defensiva estadunidense. Não se tratava de uma conclusão original, haja vista que debates e investimentos sobre defesa contra ADM, sobretudo nucleares, já existiam nos anos da Guerra Fria. Porém, a renovação do seu alcance e a precisão tecnológica eram vistas como uma necessidade.

É bem verdade que os Estados Unidos buscaram defesas antimísseis desde o início da era dos mísseis, logo após a Segunda Guerra Mundial. O desenvolvimento e a implantação de defesas antimísseis não foram apenas elusivas, mas também uma das questões mais polêmicas da última geração até os anos recentes. Seu debate girava em torno da sua capacidade / alcance, custo (de renovação e manutenção) e necessidade (questionamentos sobre o nível de iminência da ameaça das ADM). O objetivo principal do programa NMD dos Estados Unidos não era apenas dissuadir os inimigos de atacar o país ou seus aliados com armas de destruição em massa, mas também evitar que os Estados Unidos fossem dissuadidos em uma futura crise regional travada sob a sombra das ADM. Para atingir esse objetivo, estratégias de contraproliferação foram contempladas para apoiar as estratégias de campanhas ofensivas dos Estados Unidos, e minimizar os danos de possíveis ataques retaliatórios que não poderiam ser completamente suprimidos por ações ofensivas.

Portanto, de uma maneira geral, a política de não proliferação nuclear dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria pode ser dividida livremente em três áreas sobrepostas: (1) manter e fortalecer o regime formal de não proliferação, (2) assegurar às nações aliadas proteção e garantir que essas armas nucleares não prejudicarão sua segurança e (3) preparar-se para responder, se houver proliferação adicional – e aqui entra a implementação do NMD.

Quanto ao aspecto metodológico exclusivo para a análise do processo para a implementação do programa NMD, nesta tese recorreremos às ferramentas próprias de APE e suas constituições de modelos de análise no intuito de revelar as nuances das ações de política externa nuclear dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria. O modelo exposto no item 3.4 auxilia a compreensão das variáveis, dos fatores determinantes e do resultado no que se refere à não implementação do programa NMD durante o Governo Clinton, e posterior aprovação e implementação do mesmo programa no governo George W. Bush.

Em termos de procedimento, a Política Externa é conduzida em relação a uma ampla gama de categorias, como tomadores de decisão em relação à cognição, emoções e percepções; burocracia em relação a estilos de gestão, dinâmica de grupo e estratégias organizacionais; estruturas institucionais a respeito de sistemas eleitorais e valores estabelecidos; atores sociais em relação à opinião pública, mídia, grupos de interesse e comunidades epistêmicas, padrões culturais em relação a normas, papéis e identidades nacionais, cultura estratégica e política, bem como gênero e discurso. Além disso, a natureza multilateral indireta da Política Externa torna impossível estudar qualquer questão pertinente fora de seu contexto situado. Assim, qualquer análise não teria sentido, a menos que abarcasse elementos contextuais da estrutura internacional. Essa estrutura inclui pressupostos estruturais, paradigmas dominantes, relações regionais, organizações multilaterais e assim por diante.

Especificamente no caso da política externa nuclear, esta tese também analisou os diferentes atores e seus papéis no processo de TDPE nuclear dos Estados Unidos. Assim como toda a estrutura burocrática dos Estados, composta por diversos organogramas, pequenas e grandes secretarias / departamentos / escritórios, a formulação de uma política externa nuclear é multi-agência. Obviamente que esse fator era esperado, em específico em uma área tão delicada. Contudo, existe uma falta de clareza, bem como sobreposições de funções dentro dessa estrutura, que deixa o processo ainda mais burocratizado e confuso – e aqui não inferimos apenas esse resultado para o pesquisador, mas para o próprio formulador de Política Externa que terá que lidar com essas nuances. O que se observou foi a tentativa de adequação institucional do processo decisório em matéria de proliferação nuclear, ainda que não plenamente contemplado.

Em termos de influências internas na política, o motor mais importante do programa de defesa antimísseis dos Estados Unidos durante esse período foi o governo Bush. As ações, o pensamento e a visão de mundo de George W. Bush e daqueles ao seu redor explicam por que a política avançou tão rapidamente entre 2001 e 2005, apesar da ausência de qualquer razão estratégica ou tecnológica imediata para fazê-lo. Foi a compreensão mais pessimista de Bush do mundo pós-Guerra Fria, combinada com a crença - exacerbada pelo 11 de setembro - de que o Tratado ABM era um anacronismo que impedia os Estados Unidos de implantarem as defesas antimísseis de que necessitavam, o que deu o ímpeto para revogar o Tratado.

No entanto, para entender por que a política estagnou durante grande parte de 2001 e se expandiu rapidamente depois disso, essa análise deve levar em conta a pressão exercida pelo Congresso. Essa evoluiu essencialmente em três partes distintas. Primeiro, entre janeiro e setembro de 2001, os democratas pareciam determinados a lutar contra os planos de Bush para

um NMD. O segundo foi o relaxamento da pressão dos democratas após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, o que permitiu a Bush avançar e revogar o Tratado ABM com relativa pouca resistência. O último foi o período entre 2002 e 2005, em que os democratas foram forçados a mudar de política após a revogação do Tratado ABM, e durante o qual o controle republicano do Congresso basicamente neutralizou a pressão dessa instituição sobre a política.

Consequentemente, embora a pressão permanecesse bifurcada em linhas partidárias em 2005, os parâmetros do tipo de pressão que o Congresso poderia exercer mudaram fundamentalmente. Nesse sentido, o partido no controle do Congresso estava centrado na capacidade de Bush de impulsionar a política.

Se, durante o governo Clinton, apesar da clareza sobre a possibilidade de ameaças nucleares, biológicas, químicas e radiológicas, um programa NMD não foi implementado diante dos fatores vistos no item 5.2.1, por outro lado, no mundo pós-11 de setembro, a justificativa para o programa NMD era geralmente formulada em termos da ameaça representada aos Estados Unidos por Estados Párias e grupos terroristas. A validação do programa foi frequentemente expressa na retórica da “Guerra ao Terror”, embora o único uso real de qualquer sistema de defesa antimísseis fosse quando implantado contra um arsenal de mísseis de um Estado Pária. Contudo, ao fim e ao cabo, o desenvolvimento e a implantação do sistema NMD não marca qualquer desvio das práticas tradicionais do paradigma da política externa americana: os Estados Unidos, como todas as outras nações, sempre desenvolveram e buscaram implantar as mais recentes tecnologias militares e adicioná-las ao seu arsenal.

Ao ligar as armas nucleares com o Terceiro Mundo e ao ampliar os cenários da contrapoliferação mostra-se uma expansão do papel atribuído aos armamentos nucleares. Nesse sentido, no que tange ao regime de não proliferação nuclear, os compromissos firmados pelos Estados Unidos e demais Estados legalmente nuclearizados estão longe de serem cumpridos, visando o artigo VI do TNP. Ademais, o aumento na possibilidade de uso de armamentos nucleares contra os chamados *Rogue States* amplia o já existente *gap* entre Norte-Sul e Estados nuclearizados e Estados não nuclearizados, colocando os armamentos nucleares, mais uma vez, como peça importante na discussão sobre democratização dos acessos em âmbito internacional. Além disso, diminui um dos principais trunfos das armas nucleares, que é o seu papel dissuasório, e coloca em risco, por meio da percepção de uso, a ideia de que esse se trata apenas de mais um armamento.

Há praticidade e realismo nessa nova configuração, visto que os acordos internacionais não conseguiram impedir os países de obterem armas de destruição em massa. Se novos

regimes internacionais não se materializarem para o controle de armas, a ameaça de guerra preventiva e/ou preemptiva pode se tornar uma abordagem integral para o desarmamento por meio da atividade funcional dos Estados Unidos.

Nesse sentido, esta tese cumpriu seu objetivo de analisar como se estabeleceu a tomada de decisão para o programa NMD, buscando demonstrar o Processo de Tomada de Decisão da política externa nuclear dos Estados Unidos a fim de entender as transformações na política externa nuclear dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria. Evidentemente, existiu um processo de transformação nos princípios normativos da não proliferação nuclear, incluindo a contraproliferação enquanto doutrina conceitual para lidar com as “novas ameaças” pós-bipolaridade. Esse novo cenário implicou uma espécie de reforma institucional/burocrática e de mecanismos de defesa estadunidenses, tendo maior materialidade no governo George W. Bush, do que propriamente nos governos Clinton. Ainda sim, não se trata de uma ruptura, senão de um adensamento da doutrina conceitual de contraproliferação na política externa nuclear dos Estados Unidos, que ganha materialidade prática em mecanismos externos agressivos como sanções internacionais e intervenções militares em Estados Párias, bem como a renovação dos mecanismos de defesa do país. Aqui destacamos com maior ênfase o programa Nacional de Defesa Antimísseis (NMD).

A partir desta tese, entendemos que existem algumas frentes de continuidades de pesquisas possíveis no que se refere a compreender outros projetos e políticas de contraproliferação empreendidas pelos Estados Unidos no pós-Guerra Fria. A mais latente delas seria estudar outras medidas de contraproliferação que foram adotadas no pós-Guerra Fria, buscando os nexos de causalidade externas, e, portanto, podendo fazer paralelos com este estudo. Uma vez que identificamos um modelo adequado de análise da TDPE desenvolvido no capítulo terceiro, item 3.4, bem como identificamos os principais atores do processo decisório para política externa nuclear nos Estados Unidos no capítulo 4, entendemos que esta tese serve de base para se analisar outros processos decisórios em matéria de política externa nuclear do país. Da mesma forma, entendemos que esse modelo de TDPE pode ser acurado no sentido de compreender as especificidades técnicas que envolvem os processos internos das diferentes instâncias. Nesse sentido, caberia pesquisar a fundo o papel desempenhado pelo Departamento de Defesa dos Estados Unidos, ou pela Comunidade de Inteligência, ou pelo Departamento de Estado como tópicos específicos de pesquisa para tais políticas. Esse pode ser um trabalho de um pesquisador da área de Ciência Política e subárea Política Externa dos Estados Unidos.

Mesmo desenvolvendo esta tese no Brasil, é importante salientar que ela contribui para o debate sobre política externa nuclear estadunidense, inclusive no âmbito da compreensão das

esferas institucionais, das condicionantes internacionais e dos fatores individuais que influenciam o processo de TDPE nuclear dos Estados Unidos. Para além disso, serve para levantar um debate sobre em que medida o Brasil está distante desse debate sobre desenvolvimento de mecanismos de defesa nuclearizados e, em que medida o Brasil deveria ou não estar desenvolvendo mecanismos dessa natureza e, qual a postura brasileira diante dos desenvolvimentos estratégicos e táticos nucleares dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria? Qual a postura brasileira diante das condicionantes, premissas e narrativas estadunidenses sobre Estados Párias e ameaças terroristas nucleares?

No que diz respeito às preferências da autora, é importante salientar que como pano de fundo deste trabalho residiu a inquietação constante sobre quais foram e são os efeitos de toda e qualquer ação de política nuclear para o regime de não proliferação nuclear.

REFERÊNCIAS

- ADLER, Emmanuel. **Communitarian International Relations: the epistemic foundations of international relations**. New York: Routledge, 2005. (New International Relations).
- ALBRIGHT, David; SHIRE, Jacqueline; BRANNAN; Paul. **Is Iran Running Out of Yellowcake?** [S.l.]: The Institute for Science and International Security, 11 February 2009. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fisis-online.org%2Fuploads%2Fisis-reports%2Fdocuments%2FIran_Yellowcake_11Feb2009.pdf&cLen=1159908&chunk=true. Acesso em: 05 set. 2021.
- ALLISON, Graham T. **Conceptual Models and The Cuban Missile Crisis: Rational Policy Organization Process and Bureaucratic Politics**. 1968. Thesis (Doctoral) - Harvard University. 1968.
- ALLISON, Graham T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **The American Political Science Review**, [S.l.], 63, n. 3, pp. 689–718, 1969.
- ALLISON, Graham T. **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. London: Pearson, 1999. [Original, 1971].
- ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip. **Essence of decision: explaining the cuban missile crisis**. 2. ed. New York: Addison-Wesley Longman, 1999.
- ALMOND, Gabriel. **The American People and Foreign Policy**. New York: Yale University, 1950.
- ARANGO, Tim. Advocating a War in Iraq, and Offering an Apology for What Came After. **New York Times**. May 13, 2016. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2016/05/14/world/middleeast/iraq-war-kanan-makiya.html> Acesso em: 10 jan.2021.
- ARKIN, William M.; KRISTENSEN, Hans. Dangerous Directions. **Bulletin of the Atomic Scientists**, v. 54, pp.26-31, 1998.
- ARON. Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Tradução: Sérgio Bath. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- ASPIN Jr., Leslie “Les”. U.S. Congress, House Committee on the Armed Services. **From Deterrence to Denuking: Dealing with Proliferation in the 1990s**. [S.l.],1992.
- ASPIN Jr., Leslie “Les”. Charter to the National Academy of Science. **Counterproliferation Initiative Presidential Decision Directive PDD/NSC 18**. December 1993. Disponível em: <https://fas.org/irp/offdocs/pdd18.htm> Acesso 20 jan.2021.

ATOMIC HERITAGE FOUNDATION. **Strategic Defense Initiative**. 2018. Disponível em <https://www.atomicheritage.org/history/strategic-defense-initiative-sdi>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BAKER, Amanda. **An analysis of technical and policy drivers in current US nuclear weapons force structure**. (Doctoral Thesis) Massachusetts Institute of Technology, Dept. of Nuclear Science and Engineering, 2008.

BARNETT, John. International and Global Security in the post-Cold War Era. In.: SMITH, Steve; BAYLIS, John **The Globalization of World Politics**. [S.l]: Oxford University, 2001.

BEST JR., Richard A. **The National Security Council: An Organizational Assessment**. Washington DC: Congressional Research Service, 2011.

BLECHMAN, Barry; RUMBAUGH, Russell. **Protecting US Security by Minimizing the Role of Nuclear Weapons: a new US Nuclear Policy**. Washington DC: Stimson Center. 2015.

BOLTON, John. Nuclear Weapons and Rogue States: Challenge and Response. **Remarks to the Conference of the Institute for Foreign Policy Analysis and the Fletcher Schools International Security Studies Program**. December 2, 2003. Disponível em <https://2001-2009.state.gov/t/us/rm/26786.htm> Acesso em: 15 jan.2021.

BOREN, David L. The Intelligence Community: how crucial? **Foreign Affairs**, v. 71, n. 3, pp. 52–62, 1992.

BOESE, Wade. Bush Assembles Pro-Missile Defense National Security Team. **Arms Control Today**. v. 31, n. 1. January/February 2001.

BOWEN, Wyn; DOVER, Robert; GOODMAN, Michael S. **Intelligence and Nuclear Proliferation: an introduction to the special issue**. **Intelligence & National Security**, v. 29, n. 3, 2014.

BRACKEN, Paul. **The Second Nuclear Age: Strategy, Danger, and the New Power Politics**. [S.l]: St. Martin's Press, 2013.

BREUNING, M. **Foreign Policy Analysis A Comparative Introduction**. [S.l]: Palgrave Macmillan US. 2007.

BRITANNICA. **Encyclopedia Britannica**. Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/foreign-policy>. Acesso em 30 jan. 2020.

BRODIE, Bernard. **Strategy in the Missile Age**. Santa Monica, CA: RAND Corporation. 2007. [original de 1959].

BUENO de MESQUITA, B.; RIKER, W.H. An Assessment of the Merits of Selective Nuclear Proliferation. **Journal of Conflict Resolution**. v.26, n.2, 1982. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/173903>. Acesso em: 20 dez 2019.

BUNDY, McGeorge, CROWE, William J. et DRELL, Sidney D. **Reducing Nuclear Danger: the road away from the brink.** New York: Council on Foreign Relations Press, 1993.

BURR, W.; KIMBALL, J. Seven Decades after Hiroshima, is there still a Nuclear Taboo? **Bulletin of the Atomic Scientists**, 04 ago. 2015. Disponível em: <http://thebulletin.org/seven-decades-after-hiroshima-there-still-nuclear-taboo8591>. Acesso em: ago 2018.

BUSH, George W. **New leadership on national security,' statement and remarks by George W. Bush**, Governor of Texas, Washington, May 23, 2000a. Disponível em: <http://www.acronym.org.uk/old/archive/46bush.htm> Acesso em 20 mar. 2021.

BUSH, George W. **Governor George W. Bush - Acceptance Speech.** Philadelphia, Pennsylvania. Thursday, August 3, 2000b. Disponível em: <http://www.4president.org/speeches/2000/bushcheney2000convention.htm>> Acesso em mar. 2021.

BUSH, George W. **Remarks by the President to Students and Faculty at National Defense University.** May 1, 2001. Disponível em: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/05/20010501-10.html>. Acesso em: 14 fev. 2021.

BUSH, George W. **Statement on Formal Withdrawal From the 1972 Anti-Ballistic Missile Treaty.** June 13, 2002a. disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PPP-2002-book1/html/PPP-2002-book1-doc-pg985.htm> Acesso em 14 mar. 2021.

BUSH, George W. **President Bush Delivers Graduation Speech at West Point.** June 2002b. <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html> Acesso em: 14 mar. 2021.

BUSH, George W. Text of President Bush's 2002 State of the Union Address. **The Washington Post.** jan. 29, 2002c. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/onpolitics/transcripts/sou012902.htm> Acesso em: 14 fev. 2021.

BURNS, Richard Dean. **The Missile Defense Systems of George W. Bush: A Critical Assessment.** Santa Barbara, CA: Praeger Publishing. 2010.

BUTLER, George Lee. We Still Drift Toward 'Unparalleled Catastrophe'. **International Herald Tribune.** 23 jan. 1997. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1997/01/23/opinion/IHT-we-still-drift-toward-unparalleled-catastrophe.html> Acesso em: 13 mar. 2021.

BUZAN, Barry. **People, States and Fear: an agenda for international security studies in the Post-Cold War Era.** [S.l] ECPR Press, 1983.

BUZAN, Berry; HANSEN, Lene. **The evolution of International Security Studies** Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

CAMERON, Fraser. **US Foreign Policy After the Cold War: Global Hegemon or Reluctant Sheriff?** London: Routledge, 2005.

CAMPBELL, Kurt M.; EINHORN, Robert J.; REISS, Mitchell B. (ed.) **The Nuclear Tipping Point: Why States Reconsider Their Nuclear Choices**. [S.l.]: Brookings Institution Press, 2004.

CARLSNAES, Waler, Foreign policy. In: CARLSNAES, Waler, RISSE, Thomas; and SIMMONS Beth. A. (eds.) **Handbook of International Relations**. London: Sage Publications, 2002.

CASHMAN, Greg. **What causes war?** An introduction to theories of international conflict. New York: Lexington Books, 1993.

CASTILLO, Jasen J. Nuclear Terrorism: Why Deterrence Still Matters. **Current History**, n. 659, pp.426-431, Dec. 2003.

CHITTARANJAN, Kalpana. US NMD: An Issue That Just Won't Go. **Strategic Analysis: A Monthly Journal of the IDSA**. Vol. XXIV No. 10, January 2001. 2001. Disponível em https://ciaotest.cc.columbia.edu/olj/sa/sa_jan01chk01.html. Acesso em: 15 mar. 2021.

CHRISTOPHER, Warren. **Address and Q&A Session on Investing in American Leadership**. [S.l.] 1997.

CIMBALA, Stephen J. **Nuclear Weapons and Strategy US Nuclear Policy for the Twenty-First Century**. New York; London: Routledge, 2005.

CIRINCIONE, Joseph . President Bush's New Plan to Stop Proliferation. **Yale Global Online**. February 13, 2004. Disponível em <https://yaleglobal.yale.edu/content/president-bushs-new-plan-stop-proliferation>. Acesso em: 15 fev. 2021.

CIRINCIONE, Joseph. Why the right lost the missile defense debate. **Foreign Policy**, n.106, 1997. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/1997/04/01/why-right-lost-missile-defense-debate-pub-326> Acesso em: 30 mar. 2021.

CLARK, Mark. The Clinton legacy on ballistic missile defense. **Comparative Strategy**, v.19, 2000.

CLAUSEWITZ, Carl von. **Da Guerra**. Brasília: Editora UNB, 1979.

CLINTON, Willian. Interview Arms Control and the 1992 Election. **Arms Control Today**. March 1992. Disponível em: <https://www.armscontrol.org/act/1992-09/features/arms-control-1992-election> Acesso em: 14 mar. 2021.

CLINTON, Bill; GORE, Al, **Putting people first: how we can all change America**. New York: Times Books, 1992.

CLINTON, Bill. **The President's Radio Address**. 30 abr. 1994. Disponível em http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PPP-1994-book1/pdf/PPP-1994-book1-doc-pg_806.pdf. Acesso out. 2020.

CLINTON, Bill. **Remarks at Chulalongkorn University in Bangkok**. November 26, 1996. Disponível em: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-chulalongkorn-university-bangkok>. Acesso em: 18 jan. 2021.

CLINTON, Bill. **Remarks to the 52nd Session of the United Nations General Assembly in New York City**, September 22, 1997. Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/p/io/potusunga/207553.htm>. Acesso em: 12 fev. 2021.

CLINTON, Bill. Transcript: President Clinton explains Iraq strike. **CNN Transcription**, December 16, 1998. Disponível em: <https://edition.cnn.com/ALLPOLITICS/stories/1998/12/16/transcripts/clinton.html>. Acesso em: 13 mar. 2021.

CLINTON, Bill. Clinton's Missile Decision. A Call for Realism and Prudence: Excerpts From President Clinton's Speech. **The New York Times**. 2000. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2000/09/02/world/clinton-s-missile-decision-call-for-realism-prudence-excerpts-president-clinton.html>. Acesso em: 12 fev. 2021.

COMMISSION ON THE ROLES AND CAPABILITIES OF THE UNITED STATES INTELLIGENCE COMMUNITY. U.S. Government. **Preparing for the 21st Century: An Appraisal of U.S. Intelligence Friday**. 01 mar. 1996. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/app/details/GPO-INTELLIGENCE/context>. Acesso em: 15 jan 2021.

COMPREHENSIVE NUCLEAR-TEST-BAN TREATY ORGANIZATION - CTBTO. **Glossary**. 2012. Disponível em: <http://www.ctbto.org/glossary/>. Acesso em: 12 set. 2018.

CONTERA, Flavio. **Política Externa Americana no pós-Guerra Fria: Como se posicionam Democratas e Republicanos?** 2017. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, 2017.

CRAWFORD, Neta. United States Budgetary Costs and Obligations of Post-9/11 Wars through FY2020: \$6.4 Trillion. **Costs of War**, Brown University, nov. 2019. Disponível em: <https://watson.brown.edu/costsofwar/files/cow/imce/papers/2019/US%20Budgetary%20Costs%20of%20Wars%20November%202019.pdf>. Acesso em: 13 fev.2021.

D'ANIERI, Paul. **International Politics: power and purpose in global affairs**. Boston: Wadsworth, Cengage Learning, 2012.

DAALDER, Ivo; DESTLER, I. M. **A New NSC for a New Administration**. [S.l.]: Brookings Institute, 15 nov. 2000. Disponível em: <https://www.brookings.edu/research/a-new-nsc-for-a-new-administration/>. Acesso em: 14 jan. 2021.

DAALDER, Ivo; DESTLER, Mack. How National Security Advisors see their roles. *In*: McCORMICK, James M. **The domestic sources of American foreign policy: insights and evidence**. Lanham: Rowman & Littlefield. 2018.

- DAVENPORT, Kelsey. The Proliferation Security Initiative (PSI) At a Glance. **Arms Control Association**. mar. 2020. Disponível em: <https://www.armscontrol.org/factsheets/PSI>. Acesso em: 14 fev. 2021.
- DAVIS, Brian. Politics and Defense Capabilities: Local Interests versus Strategic Imperatives. **Strategic Studies Quarterly**. v. 8, n. 3. 2014.
- DEAN, Jonathan. Evaluating the Post-Cold War Policy of the United States. 1999. Disponível em: <https://comw.org/pda/evaluating-the-post-cold-war-policy-of-the-united-states/>. Acesso em: 14 jan. 2021.
- DOBSON, Alan; MARSH, Steve. **US foreign policy since 1945**. London; New York: Routledge. 2007.
- DODGE, Michaela. Nuclear Modernization: Best Bang for Our Bucks. **Strategic Studies Quarterly**, v. 11, n. 3, 2017.
- DOKOS, Thanos. **Countering the Proliferation of Weapons of Mass Destruction NATO and EU options in the Mediterranean and the Middle East**. London; New York: Routledge. 2008.
- DOYLE, Michael W. Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, Part 1. **Philosophy & Public Affairs**. v.12, n. 3. 1983.
- DRAPER, Robert. **Dead Certain: The Presidency of George W. Bush**. New York: Free Press. 2014.
- DRELL, Sidney; GOODBY, James. The gravest Danger. *In*: DRELL, Sidney. **Nuclear Weapons, Scientists, and the Post-Cold War Challenge: Selected Papers on Arms Control**. Toh Tuck Link, Singapore: World Scientific Publishing Company. 2007.
- DUNN, Lewis. **Controlling The Bomb**. New Haven: Yale University Press, 1982.
- DUMBRELL, J. **Making of US Foreign Policy**. Manchester: Manchester Univ Press, 2000.
- DUNSCOMB, Kenneth. **Budgeting for Counterproliferation**. (Dissertação de Mestrado) Naval Postgraduate School (U.S.). Monterey, California, 1994.
- DUPUY, Kendra; RUSTAD, Siri Aas. Trends in Armed Conflict, 1946–2017. **Conflict Trends**, [S.l.], n. 5, 2018.
- EINSTEIN, Albert. **[Carta para o presidente Franklin Roosevelt]**. Destinatário: Presidente Franklin Roosevelt. 2 de Agosto de 1939.
- ELEVELD, Max. **Russia, the Bomb, and IR theory: Explaining Russian nuclear weapons policy in the post-Cold War era**. 2015. Dissertação (Mestrado). Department of Political Science at Leiden University. Leiden, 2015.
- ELMAN, C. Extending offensive realism: the Louisiana purchase and America's rise to regional hegemony. **The American Political Science Review**. v. 98, n.4. 2004.

ENGELBERG, Stephen; GORDON Michael R. Intelligence Study Says North Korea Has Nuclear Bomb. **The New York Times**. December 26, 1993. Disponível em: <https://www.nytimes.com/1993/12/26/world/asia/intelligence-study-says-north-korea-has-nuclear-bomb.html>. Acesso em: 13 mar. 2021.

FARLEY, Robert. The Story of How South Africa Voluntarily Gave Up Its Nuclear Weapons. **National Interest**. 2017. Disponível em: <https://nationalinterest.org/blog/the-buzz/the-story-how-south-africa-voluntarily-gave-its-nuclear-23449>. Acesso em: 17 set 2018.

FEDERATION OF AMERICAN SCIENTISTS. **Statement by the President and Secretary of Defense Les Aspin**. 1993. Disponível em: <https://fas.org/irp/news/1993/931215a.htm>. Acesso em: 19 mar. 2021.

FEDERATION OF AMERICAN SCIENTISTS. **PDD/NSC 60, Nuclear Weapons Employment Policy Guidance**, November 1997. Disponível em <http://www.fas.org/irp/offdocs/pdd60.htm>. Acesso em: 25 fev.2021.

FEIS, Herbert. **The Atomic Bomb and the End of World war II**. Princeton: Princeton University Press, 1970.

FEIVESON, Harold A. **The Nuclear Turning Point: A Blueprint for Deep Cuts and De-alerting of Nuclear Weapons**. Washington DC: Brookings Institute, 1999.

FEYNMAN, Richard P. **Six Easy Pieces: Essentials of Physics Explained by Its Most Brilliant Teacher**. New York: Basic Books, 2011.

FINDLAY, Trevor. **World Public Opinion on Nuclear Testing: A Snapshot**. Canberra: Peace Research Centre, Australian National University, 1991. (Working Paper no. 112).

FLOURNOY, Michelle. The Urgent need for Defense Reform. *In*. McCORMICK, James M. **The domestic sources of American foreign policy: insights and evidence**. Lanham : Rowman & Littlefield, 2018.

FLOURNOY, Michelle; MURDOCK, Clark A. **Strengthening the Nuclear Deterrent**. Washington, D.C.: CSIS, 2002.

FORSYTH, James Wood, SALTZMAN, B. Chance, SCHAUB, Gary. Minimum Deterrence and Its Critics. **Strategic Studies Quarterly**, v. 4, n. 4, p. 3-12, 2010.

FREEDMAN, Lawrence. **The Evolution of Nuclear Strategy**. London: Palgrave Macmillan. 1983.

FUKUYAMA, Francis. **The End of History and the Last Man**. New York: The Free Press, 1992.

FUTTER, Andrew. **Ballistic missile defence and US national security policy: normalisation and acceptance after the Cold War**. London: Routledge. 2013.

GABEL, Josiane. The Role of U.S. Nuclear Weapons after September 11. **The Washington Quarterly**, v. 28, n.1, Winter 2004-05.

GADARIAN, Shana Kushner. The Politics of Threat: How Terrorism News Shapes Foreign Policy Attitudes. **The Journal of Politics**. v. 72, n. 2, April 2010.

GADDIS, John Lewis. The Cold War, the Long Peace, and the Future. **Diplomatic History**. v. 16, n. 2, 1992.

GEORGE, Alexander. **Bridging the Gap: Theory and Practice in Foreign Policy**. Washington DC: United States Institute of Peace, 1993.

GERALDO, Michelly S. **Dinâmicas Regionais da Não Proliferação Nuclear: os Impactos nas Decisões Nucleares dos Estados Intermediários**. Curitiba: Editora Appris, 2021.

GERGEN, David. **Eyewitness to Power**. New York: Simon and Schuster, 2002.

GLASER, Charles L.; FETTER, Steve, National Missile Defense and the Future of U.S. Nuclear Weapons Policy. **International Security**. v. 26, n. 1, Summer, 2001.

GOLDSTEIN, Judith. and KEOHANE, Robert. O. Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework. *In.*: GOLDSTEIN, Judith. and KEOHANE, Rober. O. (eds) **Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change**. Ithaca: Cornell University Press; 1993.

GOODPASTER COMMITTEE,. Nuclear roles in the post-cold war world. **The Washington Quarterly**, v. 20, n. 3, 1997.

GORDON, Philip H. Bush, Missile Defense, and the Atlantic Alliance. **Survival**, v. 43, n. 1, Spring 2001.

GRAHAM, Bradley. Republicans plot military manoeuvres: draft legislation revives Star Wars, increases spending, creates panel, **The Washington Post**, 12 December 1994.

GRAHAM, Bradley. **Hit To Kill: The New Battle Over Shielding America from Missile Attach**. New York: PublicAffairs, 2003.

GRAND, Camille. Missile Defense: The View from the Other Side of the Atlantic. **Arms Control Today**, v. 30, n. 7, 2000.

GRAY, Colin. **Weapons for Strategic Effect: How Important is Technology?** Alabama: Center for Strategy and Technology Air University, 2001.

GRAY, Colin S. **War, peace and international relations: an introduction to strategic history**. New York: Routledge, 2007.

GREENSTEIN, Fred. **Presidents, Theirs Styles and Their Leadership**. Princeton: Princeton University, 2005.

GRONLUND, Lisbeth; WRIGHT, David; LEWIS, George; COYLE, Philip. **Technical realities: an analysis of the 2004 deployment of a National Missile Defense System.** Cambridge: The Union of Concerned Scientists, 2004.

GUSTERSON, Hugh. Anthropology and Militarism. **Annual Review of Anthropology**, v. 36, October 2007.

HAFEMEISTER, David. 2016. **Nuclear Proliferation and Terrorism in the Post-9/11 World.** New York: Springer, 2016.

HAK NETO, Ibrahim Abdul. **Armas de destruição em massa no século XXI: novas regras para um velho jogo- o Paradigma da Iniciativa de Segurança contra a Proliferação (PSI).** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

HALPERIN, Morton. **China and the Bomb.** New York: Praeger, 1965.

HALPERIN, Morton; CLAPP, Priscilla; KANTER, Arnold. **Bureaucratic Politics and Foreign Policy.** Washington, D.C.: Brookings Institution, 2006.

HAMILTON, Alexander. Federalist No. 70. In: HAMILTON, Alexander; MADSON, James Madison; JAY, John, **The Federalist Papers.** New York: Oxford University Press Inc, 2008.

HAREL, Yacov. **Nuclear Proliferation and Moderation of Regional Conflicts.** City University of New York, 1994.

HERMANN, Margaret G.; HERMANN, Charles F. Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry. **International Studies Quarterly**, v. 33, 1989.

HERMANN, Margaret G.; HERMANN, Charles F. A Look Inside the Black Box: The Need for a New Area of Inquiry. In: HOPPLE, Gerald W. (ed.). **Biopolitics, Political Psychology, and International Politics.** New York: St. Martin's Press, 1982.

HERMANN, Charles; STEIN, Janice Gross; SUNDELIUS, Bengt; WALKER, Stephen G. Resolve, Accept, or Avoid: Effects of Group Conflict on Foreign Policy Decisions, **International Studies Review**, v.3, n. 2, Summer 2001.

HERMANN, Margaret G. The Role of Leaders and Leadership in the Making of American Foreign Policy. In: KEGLEY Charles W., Jr.; WITTKOPF, Eugene R. (eds). **The Domestic Sources of American Foreign Policy.** New York: St. Martin's Press, 1988.

HERMANN, Margaret. **Assessing Leadership Style: A Trait Analysis.** Columbus, OH: Social Science Automation, 1999.

HERMANN, Margaret. How Decision Units Shape Foreign Policy: A Theoretical Framework. **International Studies Review** v. 3, n. 2, 2001.

HERMANN, Margaret, PRESTON, Thomas, Baghat Korany, and Timothy Shaw. Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals. **International Studies Review**, v.3, n.2. 2001.

- HERMANN, Charles F., et al. Resolve, Accept, or Avoid: Effects of Group Conflict on Foreign Policy Decisions. **International Studies Review**, v. 3, n. 2, 2001.
- HERZ, John H. Political Ideas and Political Reality. **Western Political Quarterly**. v. 3, n.2. 1950.
- HERZ, Monica; HOFFMAN, Andrea R. **Organizações Internacionais: História e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- HEYWOOD, Andrew. **Global politics**. London. Palgrave Macmillan, 2011.
- HILDRETH, Steven A.; WOOLF, Amy F. **Ballistic Missile Defense and Offensive Arms Reductions: A Review of the Historical Record**. Washington: Congressional Research Service, 2010.
- HILL, Christopher. **Changing Politics of Foreign Policy**. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2003.
- HILSMAN, Roger. Does the CIA still have a role? **Foreign Affairs**, v.74, 1995.
- HOLLIS, Martin; SMITH, Steve. **Explaining and Understanding International Relations**. Oxford: Clarendon Press, 1991.
- HOLLOWAY, David. The United States and the NPT “double bargain”. *In.*: NJOLSTAD, Olav. (Ed.). **Nuclear proliferation and international order: Challenges to the non-proliferation treaty**. London: Routledge, 2010.
- HOLSTI, Ole R. Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus Mershon Series: Research Programs and Debates. **International Studies Quarterly**. v. 36, n. 4, 1992.
- HOLSTI, Ole R.; ROSENAU, James. **American Leadership in World Affairs: Vietnam and the Break-down of Consensus**. Boston: Allen and Unwin, 1984.
- HOMOLAR, Alexandra. Rebels without a conscience: The evolution of the rogue states narrative in US security policy. **European Journal of International Relations**, v.17, n. 4. 2010.
- HOYT, Paul. The ‘Rogue State’ Image in American Foreign Policy. **Global Society**. v.14, 2000.
- HUDSON, V. M.; VORE, C. A. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. **Mershon International Studies Review**, v. 39, 1995.
- HUDSON, Valerie. Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. **Foreign Policy Analysis**, 2005.
- HUNT, Michael H. **Ideology and U.S. Foreign Policy**. New Haven: Yale University Press. 2009.

HUNTLEY, Wade L. Kant's Third Image: Systemic Sources of the Liberal Peace. **International Studies Quarterly**, v. 40, n. 1, March 1996.

HUNTINGTON, Samuel. Clash of Civilization. **Foreign Affairs**, summer, 1993. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1993-06-01/clash-civilizations>. Acesso em: 15 nov. 2020.

HUNTINGTON, Samuel. **O Choque das Civilizações**. São Paulo: Editora Objetiva. 1997.
HYMANS, Jacques E. C. Theories Of Nuclear Proliferation The State of the Field. **Journal The Nonproliferation Review**. v. 13, 2006.

INGRAM, Shannon M. DIVEN, Polly. The Role of U.S. Intelligence in American Foreign Affairs in the Post-Cold War Era (Literature Review), **McNair Scholars Journal**: v. 2, n. 1. 1998.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS). Missile Defense after 11 September. **Strategic Survey**, v. 103, n.1, 2003.

ISDAACS, John. Go Slow: The People Speak on Missile Defense. [S.d.]. Disponível em: <https://www.armscontrol.org/act/2000-01/features/slow-people-speak-missile-defense-char>. Acesso em: 16 mar. 2021.

JERVIS, R. Realism in the study of world politics. **International Organization** v. 52, n. 4, 1998.

JERVIS, R. **The Meaning of the Nuclear Revolution**. Ithaca: Cornell University Press. 1989.

JERVIS, R. Jervis R. The future of world politics: Will it resemble the past? **Int. Secur.**, v.16, n.3, 1991.

JERVIS, R. **Offense, Defense and the Security Dilemma**. In. JERVIS, Robert. (eds.) New Jersey: International Politics, Pearson Education. 2007.

JONAS, David. The Military Approach to Nuclear Non Proliferation: Time for a Change. 2012. (INSS Strategic Paper) Disponível em: <https://www.usafa.edu/app/uploads/Jonas-MilitaryNonproFinalJMS25-June.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2021.

JONES, Christopher M. **An Introduction to the Study of Public Policy**. London: Brooks/Cole Pub Co. 1984.

JONES, Christopher M. **Bureaucratic Politics and Organizational Process Models**. Oxford: Oxford Research Encyclopedia of International Studies, 2010.

JOSEPH; Robert G.; REICHERT, John F. The Case for Nuclear Deterrence Today. **Orbis** , v. 42, n. 5, Winter 1998.

KAARBO, Juliet. A Foreign Policy Analysis Perspective on the Domestic Politics Turn in IR Theory. **International Studies Review**, v.17, n.2, June 2015.

- KAHAN, Jerome H. The Presidency & Control of Nuclear Weapons. **Domestic Preparedness**. 2017. Disponível em: <https://www.domesticpreparedness.com/commentary/the-presidency-control-of-nuclear-weapons/> Acesso em 5 fev. 2021.
- KAHNEMAN, Daniel; TVERSKY, Amos. Prospect Theory: An Analysis of Decision Under Risk. **Econometrica**, v. 47. 1979.
- KATZENSTEIN, Peter J. **The Culture of National Security**: norms and identity in world politics. New York: Columbia University Press, 1996.
- KATZENSTEIN, Peter J. Alternative Perspectives on National Security. *In.*: KATZENSTEIN, Peter J. (ed). **The Culture of National Security**: Norms and Identity in World Politics. New York: Columbia University Press, 1996.
- KAYSEN, Carl, McNAMARA, Robert S., RATHJENS, George W.s. Nuclear Weapons after the Cold War. **Foreign Affairs**, v.70, n. 4, 1991.
- KELLERMAN, Barbara. Allison Redux: three more decision-making. **Polity**, v. 15, n. 3, 1983.
- KENNEDY, Paul. **The Rise and Fall of the Great Powers**: economic change and military conflict from 1500 to 2000. New York: Random House, 1987.
- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **Power and Interdependence**: world politics in transition. London: TBS The Book Service, 1977.
- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. **After hegemony**: cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- KEOHANE, Robert O. Institutional Theory and the Realist Challenge After the Cold War. *In*: BALDWIN, D. (edt.). **Neorealism and Neoliberalism**: The Contemporary Debate. New York, Columbia University Press: 1993, pp. 269-300.
- KERR, Paul. Libya vows to dismantle WMD programme. **Arms Control Today**. 2004. Disponível em: <https://www.armscontrol.org/act/2004-01/news/libya-vows-dismantle-wmd-program>. Acesso em: 26 mar. 2021.
- KERR, Paul. U.S. **Stops Then Releases Shipment of N. Korean missiles**. 2020. Disponível em: <https://www.armscontrol.org/act/2003-01/news/us-stops-then-releases-shipment-n-korean-missiles>. Acesso em: 03 fev. 2021.
- KIMBALL, Jim. The cost of the global war on terror: \$6.4 trillion and 801,000 lives. **News from Brown**, Providence, 13 nov. 2019. Disponível em: <https://www.brown.edu/news/2019-11-13/costsofwar> Acesso em: 14 fev. 2021.
- KLARE, Michael. **Rogue States and Nuclear Outlaws**: America's Search for a New Foreign Policy. New York: Hill and Wang, 1996.
- KLARE, Michael. The Rise and Fall of the “Rogue Doctrine”. **Middle East Report**, Chicago, n. 208, 1998.

KLEIBOER, Marieke A. **International Mediation: The Multiple Realities of Third-Party Intervention**. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1998.

KOCH, Susan. **The Presidential Nuclear Initiatives of 1991–1992**. [S.l.]: Center for the Study of Weapons of Mass Destruction. National Defense University, 2012. Disponível em: https://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/casestudies/CSWMD_CaseStudy-5.pdf. Acesso em: 05 set. 2020.

KOHL, Winfred. **French Nuclear Diplomacy**. New Jersey: Princeton University Press, 2015.

KRAUTHAMMER, Charles. The Unipolar Moment. **Foreign Affairs**, v. 70, n. 1, 1990/1991.
KREPINEVICH, Andrew. Assessing the bottom-up review, **Joint Forces Quarterly**, v.3, 1993.

KREPON, Michael. **Cooperative threat reduction, missile defense and the nuclear future**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003.

KREPON, Michael. Ground Rules for Space. **Bulletin of the Atomic Scientists**. v.61, n.3, 2005.

KREPON, Michael. **Better Safe than Sorry: The Ironies of Living with the Bomb**. Stanford: Stanford Security Studies, 2009.

KREPON, Michael. Broken arrows. **Arms Control Wonk**. December 26, 2011. Disponível em: <https://www.armscontrolwonk.com/archive/403310/broken-arrows/>. Acesso em: 12 fev. 2021.

KRISTENSEN, Han. Targets of Opportunity. **Bulletin of the Atomic Scientists**, [s.l.], v. 53, n. 5, pp. 22-29, 1997.

KRISTENSEN, Hans M. **Global Strike: A Chronology of the Pentagon's New Offensive Strike Plan**. Washington, D.C: Federation of American Scientists, 2006.

KUBALKOVA, Vendulka. **Foreign Policy in a Constructed World**. London: Routledge, 2001.

KULL, S.; DESTLER, I. M. **Misreading the Public: The Myth of a New Isolationism**. Washington DC: Brookings Institution Press. 1999.

KUNSMAN, David; LAWSON, Douglas B. **A Primer on U.S. Strategic Nuclear Policy**. Albuquerque, NM : Sandia National Laboratories. 2001.

LAKE, Anthony. Confronting Backlash States. **Foreign Affairs**. v. 73, n.2, 1994.

LANEY, James; SHAPLEN, Jason. How to deal with North Korea. **Foreign Affairs**, v.82, n. 2, 2003.

- LARSEN, H. **Foreign Policy and Discourse Analysis: France, Britain and Europe**. New York, Routledge, 1997.
- LAU, Kristen A; DESOUZA, Kevin C. Intelligence and Nuclear Non-Proliferation Programs: The Achilles Heel. **Intelligence and National Security**, v. 29, n. 3, 2014.
- LAUTER, David. Clinton's Decision-Making Style Keeps Capital Waiting: Presidency: He invariably delays key moves until the last minute. Aides say process helps avoid mistakes. **Los Angeles Times**, Feb. 9, 1993.
- LAWRENCE, Robert M.; LARUS, Joel. **Nuclear Proliferation Phase II**. KANSAS: The University Press of Kansas. 1974.
- LEBOVIC, James. The Law of Small Numbers: Deterrence and National Missile Defense **The Journal of Conflict Resolution**, v. 46, n. 4, 2002.
- LEBOW, Richard. The Long Peace, the End of the Cold War, and the Failure of Realism. **International Organization**. v.4, n.8, 1994.
- LESLAU, Ohad. The Effect of Intelligence on the Decision-making Process. **International Journal of Intelligence and Counter Intelligence**, v.23, n. 3, pp. 426-448, June 2010.
- LEVI, Michael. Deterring Nuclear Terrorism Issues. **Science and Technology**, v. 20, n. 3. pp. 70-73, 2004.
- LEVY, Jack S. An Introduction to Prospect Theory. **Political Psychology**, v. 13, n. 2, pp. 171-186, 1992.
- LEVY, Jack S. Prospect Theory, Rational Choice, and International Relations. **International Studies Quarterly**, v. 41, pp.87-112, 1997.
- LITWAK, Robert. **Deterring Nuclear Terrorism**. Washington DC: Wilson Center. 2016.
- LEWIS, George, et al. National Missile Defense: an Indefensible System. **Foreign Policy**, n. 117, pp. 120-137, 1999.
- LIEBERTHAL, Kenneth. The U.S. Intelligence Community and Foreign Policy: Getting Analysis Right. [S.l.]: The Brookings Institution, 2009.
- LINDSAY, James M. **Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy**. Baltimore; Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1994.
- LINDSAY, James M. Invitation to Struggle: Congress, the President, and U.S. Foreign Policy. *In.*: HAMILTON, Daniel S.; TIILIKAINEN, Teija (edt). **Institutional and Personal Factors Influencing Foreign Policy in Europe and the United States**. Washington, DC: Center for Transatlantic Relations and Finnish Institute of International Affairs, 2018.
- LESLAU, Ohad. The Effect of Intelligence on the Decisionmaking Process, **International Journal of Intelligence and CounterIntelligence**, v. 23, n. 3, pp. 426-448, 2010.

LIPPMANN, Walter. **Public Opinion**. New York: The Free Press. 1921.

LOWENSTEIN, A. The New York Times role in promoting war in Iraq. **The Sydney Morning Herald**. 23 de março de 2004. Disponível em: <https://www.smh.com.au/opinion/the-new-york-times-role-in-promoting-war-on-iraq-20040323-gdilbl.html>. Acesso em: 10 jan. 2021.

MACDONALD, P. Useful fiction or miracle maker: The competing epistemological foundations of rational choice theory. **American Political Science Review**, v. 97, n. 4, pp. 551–565, 2003.

MAGRAW, Katherine. The United States. *In*: ARNETT, Eric. **Nuclear Weapons after the Comprehensive Test Ban: Implications for Modernization and Proliferation**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

MANN, James. **Rise of the Vulcans: the history of Bush's War Cabinet**. London: Penguin Paperbacks, 2004.

MARKEY, Ed. Twitter: @SenMarkey. 8 de out de 2017. Disponível em: <https://twitter.com/SenMarkey/status/917053477372776448>. Acesso em: 23 jan. 2021.

MARTEL, William C.; PENDLEY, William T. **Nuclear coexistence: rethinking U.S. policy to promote stability in an era of proliferation**. [S.l.]: Air War College Studies in National Security, 1994.

MARTINS, José Miguel Quedi; CEPIK, Marco. Defesa Nacional Antimíssil dos EUA: A Lógica da Preempção e suas Implicações Internacionais. *In*: ARTURI, Carlos S. (org.) **Políticas de defesa, Inteligência e Segurança**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2014.

MASIZA, Zondi. A Chronology of South Africa's Nuclear Program. **The Nonproliferation Review**, Fall 1993. Disponível em: http://www.nuclearfiles.org/menu/key-issues/nuclear-weapons/issues/proliferation/south-africa/masiza_chronology.pdf. Acesso em: 14 jun. 2018.

MASSARI, Maurizio. US Foreign Policy Decision-Making during the Clinton Administration. **Italian Journal of International Affairs**, v.35, n.4, pp.91-105, 2000.

MAURONI, Albert. A Counter-WMD Strategy for the Future. **Parameters**, v. 40, n.2. 2010.

MAURONI, Albert. The rise and fall of counterproliferation policy. **The Nonproliferation Review**, v. 26, n.2, pp.127-141, 2019.

McDONOUGH, D. S. The “New Triad” of the Bush Administration: Counterproliferation and Escalation Dominance in US Nuclear Strategy. **International Journal**, v. 59, n.3, pp. 613-634, 2004.

McGREW. Anthony G.; WILSON; Michael John. **Decision Making: Approaches and Analysis**. Manchester: Manchester University Press, 1982.

McKINZIE, Matthew G.; COCHRAN, Thomas B.; NORRIS, Robert S.; ARKIN William M. **The U.S. Nuclear War Plan: a time for Change.** [S.l.]: Natural Resources Defense Council, 2001.

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

MEARSHEIMER, John J. Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War. **International Security**, v.15, n.4, pp.5–56, 1990.

MEARSHEIMER, John J. **Conventional Deterrence.** Ithaca: Cornell University Press. 1983.

MEARSHEIMER, John J. The Case for a Ukrainian Nuclear Deterrent. **Foreign Affairs** v.72, n.3, pp. 50–66, 1993.

MECKLIN, John (ed.). **2018 Doomsday Clock Statement:** science and Security Board. Chicago: Bulletin of the Atomic Scientists, 2018. Disponível em: <https://thebulletin.org/doomsday-clock/2018-doomsday-clock-statement/>. Acesso em: 15 dez 2020.

MECKLIN, John (ed.). **This is your COVID wake-up call:** It is 100 seconds to midnight. 2021 Doomsday Clock Statement. Chicago: Bulletin of the Atomic Scientists, 2021. Disponível em: <https://thebulletin.org/doomsday-clock/current-time/>. Acesso em: 23 Jan 2021.

MEIER, Oliver. **Iran and Foreign Enrichment:** A Troubled Model. January/February 2006. Disponível em: <https://www.armscontrol.org/act/2006-01/iran-nuclear-briefs/iran-foreign-enrichment-troubled-model>. Acesso em: 14 fev. 2021.

MESIC, Richard. Countering Weapons of Mass Destruction and Ballistic Missiles. *In:* KHALILZAD, Zalmay; SHAPIRO, Jeremy (eds.), **Strategic Appraisal:** United States Air and Space Power in the 21st Century. Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, 2002. Disponível em: https://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1314.html. Acesso em: 14 fev. 2021.

MEYERS Steven Lee. United States ‘Updates’ Nuclear War Guidelines. **New York Times**, 8 dec. 1997.

MILITARIST MONITOR. 1992 Draft Defense Planning Guidance. 2020. Disponível em: https://militarist-monitor.org/profile/1992_draft_defense_planning_guidance/. Acesso em: 14 abr. 2020.

MILLER, Greg. Bush Puts Nuclear Use in “Options Available”. **Los Angeles Times**, 14 mar. 2002.

MINTZ, Alex. Behavioral IR as a Subfield of International Relations. **International Studies Review**, v. 9, n. 1, pp. 157–172, 2007.

MINTZ, Alex; DeROUEN Jr, Karl. **Understanding Foreign Policy Decision Making.** Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

- MINTZ, Alex; SOFRIN, Amnon. Decision Making Theories in Foreign Policy Analysis. **Oxford Research Encyclopedia of Politics**, 26 oct. 2017.
- MITCHELL, Alison. Top Democrats warn of battle on missile plan, **The New York Times**. 3 May 2001. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2001/05/03/world/top-democrats-warn-of-battle-on-missile-plan.html>. Acesso em: 23 mar. 2021.
- MITCHELL, David; MASSOUD, Tansa George. Anatomy of Failure: Bush's Decision-Making Process and the Iraq War Source. **Foreign Policy Analysis**, v. 5, n. 3. pp. 265–286, 2009.
- MORGENTHAU, H. **Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela Paz**. Brasília: FUNAG, 2003.
- MORIN, Jean-Frédéric; PAQUIN, Jonathan. **Foreign Policy Analysis A Toolbox**. Palgrave Macmillan, 2018.
- MOSKOWITZ, Stanley M. **Prospects for the worldwide development of ballistic missile threats to the continental United States**. 17 nov. 1993. Disponível em: <https://fas.org/irp/threat/nie9317.htm>. Acesso em: 23 mar. 2021.
- MUELLER, John E. **War, Presidents, and Public Opinion**. New York: Wiley. 1973.
- MULLER, Harald; SCHAPER, Annette. **U.S. nuclear policy after the cold war**. Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, [S.d.]. (PRIF Reports, 69).
- NACHT, Michael. U.S. Counterproliferation Policy. *In.*: WILSON CENTER EVENT. **Sponsored by the Center's Division of International Studies and the Los Alamos National Laboratory**. 27 jan. 2005. Disponível em: <https://www.wilsoncenter.org/event/us-counterproliferation-policy>. Acesso em: 12 dez. 2021.
- NATIONAL INTELLIGENCE ESTIMATE - NIE. **PS/NIE 95-19: emerging Missile Threats to North America During the Next 15 Years**. Disponível em https://www.bits.de/NRANEU/BMD/documents/95_NIE.htm. Acesso em: 12 mar. 2021.
- PERKOVICH, George. Bush's nuclear revolution: a regime change in non-proliferation, **Foreign Affairs**, v. 82, 2003.
- NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES. **The Future of the U.S.-Soviet Nuclear Relationship**. Washington, DC: The National Academies Press, 1991.
- NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES. **The Future of U.S. Nuclear Weapons Policy**. Washington, DC: The National Academies Press, 1997.
- NATIONAL MILITARY INTELLIGENCE FOUNDATION. Preparing for the 21st Century - An Appraisal of U.S. Intelligence: Report of the Commission on the Roles and Capabilities of the United States Intelligence Community 1 March 1996. **American Intelligence Journal**. v. 16, n. 3 pp. 11-17, 1995.

- NAIM, Moises. Reinventing War. **Foreign Policy**, 16 nov. 2009. Disponível em <https://foreignpolicy.com/2009/11/16/reinventing-war/>. Acesso em: 20 dez. 2020.
- NEW YORK TIMES, The Times and Iraq. **The New York Times**, 26 may 2004.
- NICHOLS, Thomas M. **No Use: Nuclear Weapons and U.S. National Security**. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 2014.
- NIKITIN, Mary Beth; KERR, Paul; HILDRETH, Steven. **Proliferation Control Regimes: Background and Status**. Washington D.C: Congressional Research Service, 2012.
- NOLAN, Janne E. **An Elusive Consensus: Nuclear Weapons and American Security After the Cold War**: Washington D.C.: Brookings Institution Press, 1999.
- NOLAN, Janne. The Nuclear Taboo: The United States and the Non-Use of Nuclear Weapons Since 1945, **The Nonproliferation Review**, v.15, n.3, pp.539-542, 2008.
- NOLAN, Janne. E.; HOLMES, James. R. The Bureaucracy of Deterrence. **Bulletin of the Atomic Scientists**, v. 64, n.1, pp.40-43, 2008.
- NYE, Joseph. **Bound to Lead: the changing nature of american power**. New York: Basic Books, 1990.
- O'CONNOR, Anahad, SCHMITT, Eric. Terror Attempt Seen as Man Tries to Ignite Device on Jet. **The New York Times**. 2009. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2009/12/26/us/26plane.html>. Acesso em: 12 jan. 2021.
- O'REILLY, K. P. Perceiving Rogue States: The Use of the ‘‘Rogue State’’ Concept by U.S. Foreign Policy Elites. **Foreign Policy Analysis**. n. 3, pp. 295–315, 2007.
- O'REILLY, Marc J.; RENFRO, Wesley B. Like Father, Like Son? A Comparison of the Foreign Policies of George H. W. Bush and George W. Bush. **HAOL**, n. 10, pp. 17-36, Primavera, 2006.
- OBAMA, Barack. **Prague Speech**. Washington: The White House: Office of the Press Secretary, 2009.
- OBAMA, Barack. **Speech: ‘The Bucks Stops Here’**. On Demand News. 2010. (1m56s). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=eIviu4T0pD4>. Acesso em: 12 dez. 2020.
- OFFICE OF THE ASSISTANT SECRETARY OF DEFENSE FOR SUSTAINMENT - ODASD. **Nuclear Matters Handbook 2017**. 2017.
- OFFICE OF THE ASSISTANT SECRETARY OF DEFENSE FOR SUSTAINMENT - ODASD. **Nuclear Matters Handbook 2020**. 2020.
- PANOFSKY, W. Capability versus Intent: the Latent Threat of Nuclear Proliferation. **Bulletin of the Atomic Scientists**, 14 jun. 2007. Disponível em: <http://thebulletin.org/capability-versus-intent-latent-threat-nuclear-proliferation-0>. Acesso em: ago. 2018.

PAUL, T.V. **Powers Vs Prudence: Why Nations Forgo Nuclear Weapons**. Montreal: McGill-Queen's University Press, 2000.

PAULSEN, R. A. **The Role of Nuclear Weapons in the Post-Cold War Era**. Alabama: Air University Press, 1994.

PAYNE, Keith B., Post-Cold War Deterrence and Missile Defense. **Orbis**, v. 39, n. 2, Spring 1995.

PERRY, William J. **Report of the Secretary of Defense to the President and the Congress**. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1995.

PERRY, William J. SCOWCROFT, Brent; FERGUSON, Charles. **U.S. Nuclear Weapons Policy: Independent Task Force Report No. 62**. New York: Council on Foreign Relations Press, 2009.

PEÑA, Charles V. **Nuclear Nonproliferation in the Post-9/11 World: Independent Policy Report**. Oakland: The Independent Institute, 2007.

PEW RESEARCH. **Public Opinion Six Months Later**. 7 Mar. 2002. Disponível em: <https://www.pewresearch.org/politics/2002/03/07/public-opinion-six-months-later/>. Acesso em: 12 fev. 2021.

PICCOLLI, Larlecianne. **Armas estratégicas e equilíbrio internacional : a política de defesa da Rússia no século XXI – aspectos normativos e operacionais**. 2019. Tese (Doutorado) Programa de Pós-Graduação em estudos Estratégicos Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2019.

PILLAR, Paul. Intelligence, Policy and the War in Iraq. **Foreign Affairs**, [S.l.], v. 85, n. 2, pp. 15-27, 2006.

PLANS, PROGRAMS, OPERATIONS OFFICE. **Operation Desert Shield/Storm After Action Report**. Alexandria, VA: U.S. Army Research Institute for the Behavioral and Social Sciences, May 1992.

PODCAST Power corrupts: Nukes. [Locução de]: KLAAS, Brian. Libsyn: Jul 18, 2019. *Podcast*. Disponível em: <https://powercorrupts.libsyn.com/nukes>. Acesso em: 20 mar. 2021.

POLLACK, Hermann. Office of the Secretary of State. **Foreign Service Journal**, dec.1961. disponível em: <https://www.afsa.org/sites/default/files/fsj-1961-02-february.pdf>. Acesso em: fev. 2021.

POWLICK, Philip; KATZ, Andrew Z. Defining the American Public Opinion/Foreign Policy Nexus. **Mershon International Studies Review**, v. 42, n. 1, pp. 29-61, May, 1998.

POWELL, McKenzie. **The Influence of the Central Intelligence Agency in the Formation of the Cold War; 1946-1949**. 2003. Student Theses, Papers and Projects (History).

- PRIEST, Dana. A Four-Star Foreign Policy? **The Washington Post**. 28 sep. 2000. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2000/09/28/a-four-star-foreign-policy/f9779938-7a88-449f-9f55-84ab020abbd7/>. Acesso em: 13 jan.2021.
- PUTIN, Vladimir; ZEMIN, Jiang. **Joint Statement by the Presidents of the People's Republic of China and the Russian Federation on Anti-Missile Defense**. 2000. Disponível em: <http://www.china.org.cn/english/566.htm>. Acesso em: 12 mar. 2021.
- PUTNAM, Robert D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3, pp. 427–460, 1988.
- QUAINTANCE, Michael. **From Bad Weapons to Bad States: The Evolution of U.S. Counterproliferation Policy**. Tese (Doutorado). University of St Andrews. Scotland, 2009.
- RAFFERTY, John P. **Single Integrated Operational Plan: United States Warfighting Plan**. 2020 Disponível em: <https://www.britannica.com/topic/single-integrated-operational-plan>. Acesso em: 12 Jul. 2020.
- RASKIN, Marcus. Let's Terminate the CIA. **The Nation**. 8 jun. 1992.
- RECORD, Jeffrey. The Bush Doctrine and War with Iraq. **Parameters: journal of the US Army War College**, v. 33, pp.4-21, 2003.
- RENSHON, Jonathan; RENSHON, Stanley A. The Theory and Practice of Foreign Policy Decision Making. **Political Psychology**, v. 29, n. 4, pp. 509-536, 2008.
- RHODES, Richard. **Dark Sun: The Making of the Hydrogen Bomb**. New York: Simon & Schuster, 1996.
- RICE, Condoleezza. Promoting the national interest', **Foreign Affairs**, v.79, pp. 59-61, 2000.
- RITCHIE, N. **US Nuclear Weapons Policy after the Cold War: Russians, 'Rogues' and domestic division**. New York: Routledge, 2009.
- RITCHIE, Nick. **US Nuclear Weapons Policy after the Cold War Russians, 'rogues' and domestic division**. London:Taylor & Francis e-Library, 2008.
- ROBINSON, James A.; SNYDER, Richard C. Decision-Making in International Politics. *In*: KELMAN, Hebert C (ed.). **International Behavior: A Social-Psychological Analysis**. New York: Holt, Rinehart, and Winston, 1965.
- ROSE, Gideon. Review: neoclassical realism and theories of foreign polic. **World Politics**, v. 51, n. 1, pp. 144-172, 1998.
- ROSENAU, James. **Pre-theories and theories of foreign policy**. *In*.: FARRELL, Barry (Ed.), **Approaches to Comparative and International Politics**. Evanston: Northwestern University Press, 1966.
- ROSENAU, James. **Public Opinion and Foreign Policy**. New York: Random House, 1961.

ROSENAU, James N., Comparing Foreign Policies: Why, What, How. *In.*: ROSENAU, James N. (ed.), **Comparing Foreign Policies, Theories, Findings, and Methods**. New York: John Wiley & Sons, 1974.

ROSENAU, James N. **The Study of World Politics Volume 1: Theoretical and Methodological Challenges**. New York; London: Routledge, 2006.

ROTH, Ariel Ilan. Nuclear Weapons in Neo-Realist Theory. **International Studies Review** v. 9, pp. 369–384, 2007.

ROY, Arundhati. **The cost of Living**. New York: Modern Library. 1999.

RUMSFELD, Donald. Transforming the Military. **Foreign Affairs**, v.81, n. 3, pp. 20-32, 2002.

SAGAN, Scott. D. Why Do States Build Nuclear Weapons? Three Models in Search of a Bomb. **International Security**, v. 21, n. 3, p. 54-86, 1996.

SAMPAS, Dorothy. **The Role of the Department of State in the Foreign Policy Decision-Making Process**. Washington DC: National Defense University, National War College. 1987.

SAUER, Tom. **Nuclear inertia: US nuclear weapons policy after the Cold War**. London: Tauris, 2005.

SHELL, Jonathan. **The Seventh Decade: The New Shape of Nuclear Danger**. New York: Henry Holt and Company, 2007.

SCHOLSSER, Eric. **Comand and Control: Nuclear Weapons, the Damascus Accident, and the Illusion of Safety**. New York: Penguin Books, 2013.

SCHULTZ, George P.; PERRY, William J.; KISSINGER, Henry A.; NUNN, Sam. A World Free of Nuclear Weapons. **Wall Street Journal**. 4 Jan. 2007. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/SB116787515251566636>. Acesso em: 23 mar. 2021.

SCHULTZ, George P.; PERRY, William J.; KISSINGER, Henry A.; NUNN, Sam. Toward a Nuclear-Free World. **The Wall Street Journal**, 15 jan. 2008. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/SB120036422673589947>. Acesso em: 12 mar. 2021.

SCHULTZ, George P.; PERRY, William J.; KISSINGER, Henry A.; NUNN, Sam. How to Protect Our Nuclear Deterrent. **The Wall Street Journal**, 20 jan. 2010. Disponível em: https://fsi.stanford.edu/news/how_to_protect_our_nuclear_deterrent_20100119/. Acesso em: 30 mar. 2021.

SCHULTZ, George P.; PERRY, William J.; KISSINGER, Henry A.; NUNN, Sam. Deterrence in the Age of Nuclear Proliferation. **The Wall Street Journal**, 7 mar. 2011. Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/SB10001424052748703300904576178760530169414>. Acesso em: 04 mar. 2021.

- SCHULTZ, David A. **Encyclopaedia of Public Administration and Public Policy**. New York: Infobase Publishing, 2014.
- SEGALL, Rachel. The Intelligence Community: Resolving Conflicts Between Agencies for National Security. **American Intelligence Journal**, v. 28, n. 1, pp. 67-77, 2010.
- SEGELL, Glenn. Counter-proliferating the rogue states. **Defense & Security Analysis**, v. 20, n. 4, pp.343–354, 2004.
- SEIB, Philip. **Headline Diplomacy: how news coverage affects foreign policy**. Westport: Praeger. 1997.
- SHAHRYARIFAR, Sadra. A Defence on the Prominence of Rational Actor Model within Foreign Policy Analysis. **Khazar Journal of Humanities and Social Sciences**, [S.l.], v.19, n.1, 2016.
- SIBARAM, Badatya. **Parliament and Foreign Policy Decision Making in India: A Study on India's China Policy 1959 to 75**. Pondicherry: Pondicherry University, 2015.
- SINCLAIRE, Janice. Bulletin of the Atomic Scientists Announces Leadership Changes to Governing Board, Board of Sponsors, and Science and Security Board. **Bulletin of the Atomic Scientist**. 9 mar. 2016. Disponível em: <https://thebulletin.org/2016/03/bulletin-of-the-atomic-scientists-announces-leadership-changes-to-governing-board-board-of-sponsors-and-science-and-security-board/>. Acesso em: 15 dez. 2020.
- SINGER, D. J. The Level-of-Analysis Problem in International Relations. **World Politics**, v. 14, n.1, pp.77–92, 1961.
- SIPRI. **Armaments, Disarmaments and International Security**. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, 1995. (SIPRI Yearbook Series)
- SMITH, Steve. Theories of foreign policy: an historical overview. **Review of International Studies**, [S.l.], v.12, pp 13-29, 1986.
- SMITH R. Jeffrey Hill. Panel to Probe Lobbying by DOE And Its Contractors. **Washington Post**, 22 may 1987. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1987/05/22/hill-panel-to-probe-lobbying-by-doe-and-its-contractors/9904eccc-724b-4a15-abad-abeafb0b944b/>. Acesso em: 13 abr 2020.
- SMITH, R. Jeffrey. Clinton Directive Changes Strategy on Nuclear Arms. **Washington Post**, 7 dec. 1997. Disponível em <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/1997/12/07/clinton-directive-changes-strategy-on-nuclear-arms/96b6788f-d7a1-47ec-a654-7ab368d15edf/>. Acesso em 14 mar. 2021.
- SMITH, James. A Tale of Two Countries: Russia, North Korea, and the Present and Future of Arms Control, Nonproliferation, and Counterproliferation in United States Policy. *In*: WHEELER, Michael; SMITH, James; SEGELL, Glenn. **Perspectives on Arms Control**. Colorado: Institute for National Security Studies USAF Academy, 2004. (INSS Occasional Paper 55).

SNYDER, R.; BRUCK, H.; SAPIN, B. Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics. *In*: SNYDER, R.; BRUCK, H.; SAPIN, B. **Foreign Policy Decision-Making** (Revisited). New York: Palgrave Macmillan, 2002.

SPECTOR, Leonard. **Nuclear Ambitions**. Boulder: Westview, 1990.

SPROUT, H.; SPROUT, M. **Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics**. Princeton: Princeton University Press, 1956.

SPROUT, H.; SPROUT, M. **The Ecological Perspective on Human Affairs with Special Reference to International Politics**. Santa Barbara: Praeger, 1956.

STEIN, J.G. Foreign policy decision making: rational, psychological, and neurological models. *In*: SMITH, S; HADFIELD, A, Dunne, T (eds.), **Foreign Policy Theories, Actors Cases**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

STEINBERG, James. Foreign Policy: Time to Regroup. **Washington Post**. January 2, 2001. disponível em: <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/2001/01/02/foreign-policy-time-to-regroup/d0335aa1-db9a-4f07-8bcd-b2013cea8164/>. Acesso em: 23 nov. 2020.

STERN, Eric K. **Crisis Decisionmaking: A Cognitive-Institutional Approach**. Stockholm: Department of Political Science, Stockholm University, 1999.

STUART, Douglas T. Foreign Policy Decision Making. *In*: REUS-SMIT, Christian; SNIDAL, Duncan (edt.). **The Oxford handbook of International Relations**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SCHWARTZ, Stephen I. Miscalculated Ambiguity: U.S. Policy on the Use and Threat of Use of Nuclear Weapons. **Disarmament Diplomacy**, [S.l.], n. 23, fev. 1998.

TALBOTT, Strobe. **The Russia hand: a memoir of presidential diplomacy**. New York: Random House, 2002.

TANNENWALD, Nina. The Nuclear Taboo: The United States and the Normative Basis of Nuclear Non-Use. **International Organization**, v. 53, n. 3, pp. 433–468, 1999.

TAYLOR, Bryan C. A Hedge against the Future: The Post–Cold War Rhetoric of Nuclear Weapons Modernization, **Quarterly Journal of Speech**, v. 96, n. 1, pp.1-24, 2010.

TENET, George. **At the Center of the Storm: My Years at the CIA**. New York: Harper 2007.

THE NEW YORK TIMES. **The Times and Iraq**. May 26, 2004. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2004/05/26/world/from-the-editors-the-times-and-iraq.html>. Acesso em: 23 jan. 2021.

THE COMMISSION ON THE INTELLIGENCE CAPABILITIES OF THE UNITED STATES REGARDING WEAPONS OF MASS DESTRUCTION. **Report to the President of the United States**. Washington DC. March 31, 2005. Disponível em:

<https://www.govinfo.gov/content/pkg/GPO-WMD/pdf/GPO-WMD.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2021.

TRUMAN, Henry. **The Buck Stops Here**: U.S. National Archives. 1946. Disponível em: <https://artsandculture.google.com/exhibit/the-buck-stops-here-u-s-national-archives/sQKSD9NkonH0JA?hl=en>. Acesso em: 12 fev. 2021.

UNITED NATIONS - UN. **United Nations Special Commission**. Disponível em: <https://www.un.org/Depts/unscom/unscom.htm>. Acesso em: 12 mar. 2021.

UNITED STATES OF AMERICA. **Public Law 106 - 38 - National Missile Defense Act of 1999**. 1999. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-106publ38>. Acesso em: 12 mar. 2021.

UNITED STATES OF AMERICA. CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY - CIA. **Middle East-South Asia: Nuclear Handbook**. Central Intelligence Agency, May 1988.

UNITED STATES OF AMERICA. CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY - CIA. **CIA National Intelligence Estimate of Foreign Missile Development and the Ballistic Missile Threat Through 2015**. 2002. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-107shrg79885/html/CHRG-107shrg79885.htm>. Acesso em: 24 mar. 2021.

UNITED STATES OF AMERICA. CONGRESS. **Public Law 102-377**. 1992. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/STATUTE-106/pdf/STATUTE-106-Pg1315.pdf#page=29>. Acesso em: 23 mar. 2021.

UNITED STATES OF AMERICA. CONGRESS. **Public Law 107-40**. September 18, 2001. Disponível em: <https://www.congress.gov/107/plaws/publ40/PLAW-107publ40.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. CONGRESS. **War Powers Act**. 1973. Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/93rd-congress/house-bill/4038?q=%7B%22search%22%3A%5B%22War+of+powers+act+1973%22%5D%7D&r=2>. Acesso em: 24 jan. 2021.

UNITED STATES OF AMERICA. DEPARTMENT OF DEFENSE. **The Acheson-Lilienthal & Baruch Plans, 1946**: Office of the Historian. Disponível em: <http://history.state.gov/milestones/1945-1952/BaruchPlans>. Acesso em: 23 set. 2018.

UNITED STATES OF AMERICA. DEPARTMENT OF DEFENSE. **Remarks by Secretary McNamara**. NATO Meeting, Restricted Session. 5 May 1963.

UNITED STATES OF AMERICA. DEPARTMENT OF DEFENSE. **Report on the Bottom-Up Review**. Oct. 1993.

UNITED STATES OF AMERICA. DEPARTMENT OF DEFENSE. United States of America. **Report on Nonproliferation and Counterproliferation Activities and Programs (Deutch Report)**. Office of the Deputy Secretary of Defense. May 1994.

UNITED STATES OF AMERICA. DEPARTMENT OF DEFENSE. Counterproliferation Program Review Committee. **Counterproliferation Program Review Committee Annual Report to Congress**. 1997. Disponível em: <https://www.hsdl.org/?abstract&did=1486>. Acesso em: 23 mar. 2021.

UNITED STATES OF AMERICA. DEPARTMENT OF DEFENSE. Counterproliferation Program Review Committee. **Counterproliferation Program Review Committee Annual Report to Congress: Executive Summary**. 1998. Disponível em <https://www.hsdl.org/?abstract&did=1487>. Acesso em: 12 jan. 2021.

UNITED STATES OF AMERICA. DEPARTMENT OF DEFENSE. **The Origin of U.S. Counterproliferation Policy**: Homeland Security Digital Library. 2001. Disponível em <https://www.hsdl.org/?abstract&did=1244>. Acesso em: 24 jan. 2021.

UNITED STATES OF AMERICA. DEPARTMENT OF DEFENSE. **Nuclear Posture Review Report**. Washington, DC., 1994.

UNITED STATES OF AMERICA. DEPARTMENT OF DEFENSE. **Nuclear Posture Review Report**. Washington, DC., 2002.

UNITED STATES OF AMERICA. DEPARTMENT OF DEFENSE. **Nuclear Posture Review**. Washington, DC. 2010.

UNITED STATES OF AMERICA. DEPARTMENT OF ENERGY. **A Brief History of the Department of Energy**. 2021. Disponível em: <https://www.energy.gov/lm/doe-history/brief-history-department-energy>. Acesso em: 31 jan. 2021.

UNITED STATES OF AMERICA. DEPARTMENT OF STATE. **Office of Weapons of Mass Destruction Terrorism**. 2020. Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/t/isn/c16403.htm>. Acesso em: 28 fev. 2021.

UNITED STATES OF AMERICA. DEPARTMENT OF STATE. **Memorandum for the Assistant to the President for National Security Affairs**: Department of State memorandum referred to the “uncertainty over” Iran’s long-term objectives despite its NPT status. 1975.

UNITED STATES OF AMERICA. DEPARTMENT OF STATE. **Response to NSSM 219 (Nuclear Cooperation with Iran)**. 18 abr. 1975. Disponível em <https://nsarchive2.gwu.edu/nukevault/ebb268/doc05a.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2021.

UNITED STATES OF AMERICA. DEPARTMENT OF STATE. **U.S. Government. Diplomacy**: The U.S. Department of State at Work. 2008. Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/r/pa/ei/rls/dos/107330.htm>. Acesso em: 23 jan. 2021.

UNITED STATES OF AMERICA. DEPARTMENT OF STATE. **Duties of the Secretary of State**. 2020. Disponível em: <https://www.state.gov/duties-of-the-secretary-of-state/>. Acesso em: 23 nov. 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE. United States of America. **Weapons of Mass Destruction**: Actions Needed to Track Budget

Execution for Counterproliferation Programs and Better Align Resources with Combating WMD Strategy. Disponível em: <https://www.gao.gov/products/gao-10-755r#:~:text=In%201994%2C%20Congress%20established%20an,government's%20efforts%20to%20combat%20WMD>. Acesso em: 06 dez. 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. HOMELAND SECURITY. United States of America. **Weapons of Mass Destruction**. [S.d.]. Disponível em: <https://www.dhs.gov/topic/weapons-mass-destruction>. Acesso em: 12 dez. 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. INTELLIGENCE. United States of America. **How IC Works**. 2020. Disponível em: <https://www.intelligence.gov/how-the-ic-works>. Acesso em: 13 dez. 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. NATIONAL SECURITY COUNCIL. **National Security Study Memorandum 219**. 1975.

UNITED STATES OF AMERICA. SENATE SELECT COMMITTEE ON INTELLIGENCE. **Intelligence Community**. [S.d.]. <https://www.intelligence.senate.gov/resources>. Acesso em: 15 jan. 2021.

UNITED STATES OF AMERICA. U.S. WHITE HOUSE. **National Security Decision Directive Number 85: Eliminating the Threat From Ballistic Missiles** March 25, 1983. Disponível em: <https://www.hsdl.org/?view&did=463005>. Acesso em: 13 mar. 2021.

UNITED STATES OF AMERICA. U.S. WHITE HOUSE. **National Security Decision Directive Number 12: Strategic Forces Modernization Program**. 1981. Disponível em: <https://catalog.archives.gov/id/6879613>. Acesso em: 26 mar. 2021.

UNITED STATES OF AMERICA. U.S. WHITE HOUSE. **National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction: National Security Presidential Directives - NSPDs**. 2002a. Disponível em <<https://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-17.html>> acesso em dez. 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. U.S. WHITE HOUSE. **The National Security Strategy of the United States of America**. September, 2002b. Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/63562.pdf>. Acesso em: 05 fev. 2021.

UNITED STATES OF AMERICA. U.S. WHITE HOUSE. **National Security Presidential Directive/NSPD-23**. Washington, December 16, 2002c.

WALKER, Stephen G. Beliefs and Foreign Policy Analysis in the New Millennium. *In*: BRECHER, M.; HARVEY, F. (eds.) **Conflict, Security, Foreign Policy, and International Political Economy**. Ann Arbor: University of Michigan Press. 2002.

WALKER, Stephen G.; MALICI, Akan; SCHAFFER, Mark. **Rethinking Foreign Policy Analysis: States, Leaders, and the Microfoundations of Behavioral International Relations**. New York; London: Routledge, 2011.

WALTZ, K. N. **Man, the State, and War: A Theoretical Analysis**. New York: Columbia University Press, 1959.

- WALTZ, K. N. Nuclear myths and political realities. **American Political Science Review**, [S.l.], v. 84, n.3, 1990.
- WALTZ, K. N. The origins of war in neorealist theory. **Journal of Interdisciplinary History**, [S.l.], v. 18, n. 4, 1988.
- WALTZ, K. N. **Theory of international politics: neorealism and its critics**. [S.l.]: Addison-Wesley Pub. Co. 1979.
- WALTZ, K. **The Spread of Nuclear Weapons: More May be Better**. London: International Institute for Strategic Studies, 1981.
- WALTZ, Kenneth N.; SAGAN Scott D. **The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Renewed**. New York: W. W. Norton, 2003.
- WASHINGTON POST/ABC NEWS. **Washington Post-ABC News Poll: America at War**. ABC/Washington Post poll, 21 December 2001. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/polls/vault/stories/data122101.htm>. Acesso em: 26 jan. 2021.
- WATKINSON, Kate. **The Post-Cold War Era and the Future of US Nuclear Weapons Policy**. [S.l.]: EDGE, 1999.
- WENDT, A. Anarchy is what States Make of it: the Social Construction of Power Politics. **International Organisation**, v. 46, n. 2, pp. 391-425, 1992.
- WENDT, Alexander. **Social Theory of International Relations**. New York: Cambridge University Press, 1999.
- WESTON, S. **Preparing for the 2009 Nuclear Posture Review: Post-Cold War Nuclear Deterrence and the 2001 NPR Debate**. [S.l.]: Center for Contemporary Conflict, 2009. Disponível em: <https://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/11456/weston2Dec08.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 24 mai 2020.
- WITTKOPF, Eugene R; JONES, Chistopher; KEGLEY, Charles. **American foreign policy: Pattern and Process**. Belmont: Thomson/Wadsworth, 2008.
- WOLFERS, Arnold. **Discord and Collaboration: Essays on International Politics**. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1962.
- WOODWARD, Bob. **The Agenda: Inside the Clinton White House**. New York: Simon & Schuster, 2007.
- WOOLF, Amy F. **The Nuclear Posture Review: Overview and Emerging Issues**. Washington: Congressional Research Service, 2002.
- WOOLF, Amy F. **U.S. Nuclear Weapons: Changes in Policy and Force Structure**. Washington: Congressional Research Service, 2008.

WOOLF, Amy; KERR, Paul K. NIKITIN, Beth. **Arms Control and Nonproliferation: A Catalog of Treaties and Agreements.** Washington: Congressional Research Service, 2020.

WOOLF, Amy; WERNER, James D. **The U.S. Nuclear Weapons Complex: Overview of Department of Energy Sites.** Washington: Congressional Research Service, 2020.

ANEXO A

Ações de Política Nuclear dos Estados Unidos classificadas como facilitadoras, ambíguas ou impeditivas para a proliferação

Evento	Ano	Facilita a proliferação	Ambígua	Impede a proliferação
Baruch Plan	1946			X
Atomic Energy Act	1946			X
Atoms for Peace	1954		X	
Atomic Energy Act (alterado)	1954	X		
Acordo de Defesa Mútua EUA e Grã Bretanha (cooperação em matéria nuclear)	1958	X		
Proposta de Força Multilateral (MLF)	1960	X		
Agência de Controle de Armamentos e Desarmamento (ACDA)	1961			X
NSAM 143 ^[1] (Armamentos nucleares para forças da OTAN)	1962	X		
NSAM 147 (Programa Nuclear da OTAN)	1962		X	
NSAM 148 (Guia da assistência nuclear dos EUA para a França)	1962	X		
Acordo de Nassau (ajuda nuclear para a Inglaterra)	1962	X		
NSAM 239 (Proposta de desarmamento dos EUA para a 18 Conferência sobre o Desarmamentos)	1963			X

Limited Test Ban Treaty	1963			X
NSAM 294 (Bane a ajuda nuclear à França)	1964			X
NSAM 322 (Guia para discussão da defesa Nuclear da OTAN)	1964			X
NSAM 335 (Preparação para o Programa de Controle de Armas)	1965			X
Nuclear Planing Group (busca por substituir a MLF)	1967			X
Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP)	1968			X
NSDM ^[2] 6 (EUA não fará pressão para adesão do TNP)	1969	X		
Negociações entre Nixon e Golda Meir	1969		X	
NSDM 103 (Ajuda Nuclear para a França)	1971	X		
NSDM 124 (ajuda nuclear para a Grã-Bretanha)	1971	X		
Strategic Arms Limitation Talks (SALT I)	1972			X
Tratado sobre Missies Antibalísticos (ABM)	1972			X
NSDM 235 (política de transferência de Urânio Altamente Enriquecido)	1973			X
NSDM 261 (Comércio Nuclear com a República Popular da China)	1974			X
Nuclear Suppliers Group	1975			X

NSDM 292 (Cooperação Nuclear EUA-Irã)	1975			X
Presidential Directive/NSC-8 (não-proliferação nuclear como prioridade)	1977			X
Nuclear Non-Proliferation Act	1978			X
Presidential Directive/NSC-47 (Programa de Cooperação Externa envolvendo Armamentos Nucleares)	1979			X
Strategic Arms Limitation Talks (SALT II)	1979			X
NSDD ^[3] 6 (Política de não proliferação e cooperação nuclear pacífica)	1981			X
NSDD 70 (Política de Transferência de Mísseis)	1982		X	
NSDD 76 (Cooperação Nuclear Pacífica com a China)	1983			X
Tratado de Forças Nucleares de Alcance Intermediário (INF)	1987			X
NSD ^[4] 22 (Política dos EUA de controle de testes de armamentos)	1989		X	
START I	1991			X
NSD 70 (Política de não-proliferação dos EUA)	1992			X
START II	1993			X
PDD/ NSC 18 (Iniciativa de Contra-proliferação)	1993			X

Estrutura de Ação Acordada entre EUA e Coréia do Norte	1994			X
PDD/ NSC 30 (Política e Postura EUA sobre controle de armamentos nucleares além dos Tratados do START I e do START II)	1994			X
Tratado de Interdição Completa de Ensaio Nucleares (CTBT)	1996			X
Tratado de Redução de Ofensiva Estratégica (SORT)	2002			X

Fonte: Elaborado pela autora (2021)

[1] Todos os Memorandos de Ação de Segurança Nacional (NSAM) estão disponíveis no site da Federação de Cientistas Americanos (FAS). Disponível em: <<https://fas.org/irp/offdocs/nsam-jfk/index.html>> acesso em mar.2021

[2] Memorandos de Decisão em Segurança Nacional (NSDM) foram retirados da Federação de Cientistas Americanos (FAS). Disponível em: <<https://fas.org/irp/offdocs/nsdm-nixon/index.html>> acesso em mar.2021

[3] Diretivas de Decisão em Segurança Nacional (NSDD) foram retirados da Federação de Cientistas Americanos (FAS). Disponível em: <<https://fas.org/irp/offdocs/nsdd/index.html>> acesso em mar.2021

[4] Diretivas de Segurança Nacional (NSD) foram retirados da Federação de Cientistas Americanos (FAS). Disponível em: <<https://fas.org/irp/offdocs/nsd/index.html>> acesso em mar.2021.