

**CEPESE Working Paper 2014**  
***Yes we can? Contexto, liderança e imprevisibilidade na mudança da política  
externa dos EUA***  
**Pedro Emanuel Mendes**

***Yes we can? Contexto, liderança e imprevisibilidade na mudança da política  
externa dos EUA***

**Abstract**

Este artigo desenvolve uma análise sobre a mudança na política externa dos Estados e o dinamismo da política internacional. Parte da problemática da agência e da estrutura nas relações internacionais e procura explicitar alguns dos fatores decisivos que contribuíram para a mudança da política externa dos EUA durante a transição da presidência de George W. Bush para a presidência de Barack Obama. Neste quadro, traça uma análise comparativa de Bush e Obama e avalia a sofisticação das suas visões e estratégias. O seu principal argumento é que é fundamental ter consciência dos aspectos dinâmicos da política externa, quer ao nível dos contextos e estruturas, quer ao nível dos estilos de liderança, nomeadamente das suas capacidades de adaptação à mudança e às constantes e imprevisíveis crises na política internacional.

Palavras-chave: Agência-Estrutura; Mudança; Liderança; EUA; Política Externa.

**Introdução**

Existem dois fenómenos que parecem estar simultânea e interligadamente a marcar a agenda da *teoria* e da *política* nas relações internacionais atuais. O primeiro resulta da crescente complexidade sobre como explicar os processos de mudança e dinamismo nas relações internacionais. O segundo está ligado à tentativa de perceber se a mudança das lideranças pode implicar uma real mudança nas políticas externas dos Estados ou se, pelo contrário, os agentes e os seus discursos de mudança importam pouco relativamente à continuidade das estruturas. Neste quadro, este artigo procura conjugar os contributos da teoria das Relações Internacionais com o teste fatal da história, ou seja, com a confrontação e adaptação da teoria aos factos concretos da política internacional.

O seu principal objectivo é clarificar a importância de compreendermos a relação entre as condições estruturais e agenciais relativamente às continuidades e

**CEPESE Working Paper 2014**  
***Yes we can? Contexto, liderança e imprevisibilidade na mudança da política externa dos EUA***  
**Pedro Emanuel Mendes**

descontinuidades da formulação da política externa dos Estados. Deste modo, partindo da problemática geral da estrutura *versus* agência, aborda alguns dos factores que contribuem para o dinamismo e mudança na política internacional e avalia o seu impacto na mudança da política externa dos EUA.<sup>1</sup>

O artigo é composto por duas partes. Na primeira parte desenvolve raciocínios teóricos sobre a problemática da agência e da estrutura nas relações internacionais procurando explicitar quais os factores decisivos na mudança da política externa dos Estados. Na segunda parte faz uma análise comparativa do contexto histórico-político relativamente ao surgimento, continuidade e mudança da política externa norte-americana nas administrações Bush e Obama. O argumento principal deste artigo reside na tentativa de explicar a mudança na política externa norte-americana através de três dimensões cruciais na construção dos processos históricos da política externa dos Estados, a saber: a importância do contexto histórico, o papel das lideranças e o factor da imprevisibilidade.

---

<sup>1</sup> Importa, contudo, sublinhar que o racional deste trabalho não é uma análise sobre a política externa americana, nem sobre as doutrinas de Bush ou Obama (Woodward 2004; Sammon 2002; Jervis 2003; Lindsay 2011), nem sobre as grandes estratégias dos EUA relativas ao seu posicionamento internacional pós 11-9 (Brooks et al. 2012/13) ou, ainda, sobre as vantagens e desvantagens do momento unipolar atual (Ikenberry 2006; Brooks e Wohlforth 2008) ou, finalmente, sobre os projetos sobre o que deve ser a estratégia internacional americana (Georgetown 2008; Princeton 2006). Todos estas questões, embora importantes, só são focados na medida em que contribuem para ilustrar o nosso problema: como compreender melhor a mudança na política externa dos Estados e o dinamismo da política internacional.

## **1. O problema teórico**

### **1.1 A mudança e a problemática da Agência versus Estrutura (A-E)**

Um dos mais interessantes, e menos acessíveis, debates nas ciências sociais nos últimos anos prende-se com a relação entre a estrutura e a agência (A-E). De uma forma simples podemos dizer que este debate se desenvolve em torno de se saber em que medida os agentes são moldados, constrangidos e determinados pelas estruturas, ou vice-versa. Ou seja, o problema A-E diz respeito à relação entre agentes (atores) que produzem ações e o contexto ambiental (estruturas) no qual as suas ações têm lugar.

Na realidade este não é um problema novo; ele foi bem capturado pelo famoso aforismo lançado por Marx: “Men make their own history, but they do not make it just as they please; they do not make it under the circumstances chosen by themselves” (apud Hollis e Smith 1991, 5).

Nas Relações Internacionais (RI) este debate ganhou importância com a ascensão do construtivismo social, e de alguns trabalhos importantes dos seus principais teóricos (Wendt 1987, 1999; Dessler 1992). A problemática A-E permitiu às RI em geral (Wight 2006) e à Análise da Política Externa (APE) em particular (Carlsnaes 1993) aprofundar as questões ontológicas e epistemológicas sobre *what makes the world hang together* (Ruggie 1998). Ou seja, sobre quais os fundamentos essenciais do funcionamento do sistema internacional e sobre quais as melhores formas de os compreendermos e estudarmos.

A grande e perene questão resulta da tentativa de explicação dos processos de determinação da causalidade na relação estrutura-ator que, por sua vez, levanta a outra grande questão relativa à liberdade e ou subordinação da ação do ator relativamente à estrutura. Assim, podemos dizer que a principal preocupação do debate A-E será a de responder à seguinte pergunta: - Qual é o factor dominante, o determinismo da estrutura ou a livre vontade da agência?

Na esteira de Giddens (1984) a resposta, dada de uma forma simples, é a de que cada um dos factores influencia o outro. Em síntese, o que o sociólogo britânico diz, seguido e desenvolvido pelo construtivismo de Onuf (1989), é que estrutura e agentes de uma forma ativa e contínua se constituem e modificam mutuamente.

**CEPESE Working Paper 2014**  
***Yes we can? Contexto, liderança e imprevisibilidade na mudança da política  
externa dos EUA***  
**Pedro Emanuel Mendes**

Assim, embora com abordagens relativamente diversas, ambos rejeitam quer o puro individualismo ontológico, quer o puro estruturalismo ontológico.

Com efeito, parece claro que os processos de causalidade em RI envolvem sempre uma dialética entre os fenómenos da agência e da estrutura. Existe um contínuo processo de interação entre agentes e estruturas que ajuda à sua constituição mútua. Ou seja, a agência e liberdade dos atores é, ao mesmo tempo, livre e constringida pela situação. Assim, os comportamentos e ações dos decisores são sempre reflexo da situação bem como reativos à situação.

Convém todavia referir que existe uma precedência temporal da estrutura face à agência. Deste modo, como bem salientou Archer, inicialmente os indivíduos nascem num contexto social que não ajudaram a construir (Archer 1995, 72). Isto significa que – seguindo Marx e Bhaskar (1989) – Archer dá um especial relevo à circunstância da precedência temporal da estrutura relativamente ao indivíduo. Neste quadro, então, qual a conclusão possível?

Bem, na realidade, torna-se difícil chegar a conclusões definitivas sobre os limites da liberdade de escolha do ator, da sua capacidade de impacto na estrutura, ou da imposição da estrutura à vontade do ator. Todavia, tendo em conta os contributos teóricos da Ciência Política e, em particular da APE, podemos avançar com três proposições gerais.

Primeiro, todo o líder e decisor de política externa quando chega ao poder não parte do zero, de uma tábua rasa, mas antes da continuidade da política externa que está no terreno e que lhe coloca naturais pressões e constrangimentos.

Segundo, o grau de liberdade e influência do decisor para definir e implementar mudanças é co-variável com a sua capacidade de empreendedorismo político. E aqui surge a relevância da liderança política. Ou seja, a diferença que os chamados *grandes líderes* com inovadoras visões do mundo e forte capacidade empreendedora podem fazer na política internacional.

Terceiro, apesar destes dois factores - continuidade estrutural e processual da política externa e capacidade de liderança política - existe um factor decisivo e inelutável que é o da imprevisibilidade dos acontecimentos. É precisamente este factor que faz com que numa determinada situação um grande líder fracasse e um

**CEPESE Working Paper 2014**  
***Yes we can? Contexto, liderança e imprevisibilidade na mudança da política externa dos EUA***  
**Pedro Emanuel Mendes**

pequeno líder tenha sucesso. Maquiavel chama-lhe *sorte* e pensamos que aqui acertou completamente.

### **1.2. A problemática do dinamismo e da mudança em política externa**

As políticas externas dos Estados tendem a ser mais marcadas pela continuidade do que pela mudança (Rosati e Hagan 1995). Com efeito, uma vez que grande parte das determinantes tangíveis da política externa dos Estados tendem a permanecer constantes durante largos períodos de tempo, o espaço para grandes mudanças na política externa é normalmente limitado.

Por outro lado, os decisores tendem a adoptar uma disposição cautelosa e conservadora relativamente à possibilidade de introduzir mudanças na *tradicional política externa* do seu Estado. Na verdade, os decisores hesitam bastante quando confrontados com a possibilidade de alterarem a sua *tradicional* política externa, pois sabem que as consequências podem ser imprevisivelmente negativas. Com efeito, como bem referiu o presidente norte-americano, John F. Kennedy, “Domestic policy can only defeat us, foreign policy can kill us” (apud, Wildavsky 1995, 250).

A problemática sobre o dinamismo e a mudança na política internacional, e na APE, foi relativamente ignorada até ao fim da guerra-fria. Defendia-se então que era mais importante e prioritário compreender os aspectos estáticos da política internacional. Isto porque só compreendendo em primeiro lugar a estabilidade se poderia posteriormente avançar para a compreensão mais complexa dos aspetos dinâmicos da política internacional (Gilpin 1981, 4-6). Outra justificação para a desvalorização do estudo da mudança residia na grande preocupação teórica dos académicos de RI com a estabilidade polar da guerra-fria e, posteriormente, com a exagerada confiança de muitos académicos sobre os efeitos estabilizadores da interdependência (Holsti 1982, 8).

Claro que estas ideias assentavam numa concepção ideológica que favorecia o estudo da estabilidade, bem como na convicção, mais ou menos geral, sobre a impossibilidade de se conseguir obter generalizações científicas sobre a mudança.

Na verdade, enquanto durante a guerra-fria *a mudança* parecia ser uma problemática a evitar, com o fim da guerra-fria *a mudança* passou a ser uma

**CEPESE Working Paper 2014**  
***Yes we can? Contexto, liderança e imprevisibilidade na mudança da política externa dos EUA***  
**Pedro Emanuel Mendes**

problemática incontornável (Koslowski e Kratochwil 1994; Kramer 1999; Kratochwil 1993). Deste modo, no mundo pós-bipolar vários trabalhos importantes se debruçaram sobre diferentes aspectos da mudança. Designadamente sobre qual o seu impacto na compreensão e previsão da política internacional e das relações internacionais (Hermann e Lebow 2004), bem como na mudança em política externa (Goldmann 1988; Hermann 1990; Carlsnaes 1993; Rosati et al. 1995; Gustavsson 1999).

Ao olharmos de forma minuciosa para toda a literatura sobre a APE, existe uma ideia central que emerge: *toda a política externa tende a ser rígida*. Ou seja, quando se define e põe em marcha uma determinada opção em política externa a inércia institucional e os interesses instalados produzem efeitos estabilizadores que conduzem ao desenvolvimento de fortes obstáculos e resistências à mudança (Goldmann 1988; Hermann 1990).

Claro que apesar da continuidade ser quantitativamente mais importante na APE, a verdade é que, de um ponto de vista da sua relevância, é a mudança que mais interesse tem para um investigador em política externa. De facto, a análise da dialéctica continuidade/mudança na política externa dos Estados é um dos principais objectivos de investigação dos académicos das RI. E aqui o mais aliciante é tentar identificar quais as condições que proporcionam importantes pontos de viragem. Aqueles momentos onde a existência de condições excepcionais originam que a natural continuidade da política externa de um Estado possibilite uma mudança significativa. E quais são estas condições?

Mais uma vez a resposta não é definitiva nem universal, mas podemos constatar que existem três condições fundamentais que favorecem alterações nas políticas externas dos Estados, a saber:

- mudanças na estrutura internacional
- mudanças ao nível da liderança política;
- a presença de um qualquer tipo de crise.

Na verdade, se olharmos atentamente para o estado da arte sobre o dinamismo e mudança da APE podemos reconhecer que a ocorrência simultânea destas três condições é a mais clara demonstração de correlação propiciadora de mudanças na política externa dos Estados.

**CEPESE Working Paper 2014**  
***Yes we can? Contexto, liderança e imprevisibilidade na mudança da política  
externa dos EUA***  
**Pedro Emanuel Mendes**

Claro que não podemos esquecer a necessidade de uma abordagem interligada entre as mudanças estruturais e os seus agentes políticos. Assim, embora as condições estruturais possam proporcionar pressões para a mudança, elas, por si só, não fazem as mudanças acontecerem. Com efeito, para que as condições estruturais influenciem de forma decisiva o desfecho dos acontecimentos elas necessitam de ser percebidas e assumidas pelos agentes políticos. Isto significa que os agentes têm de ter uma boa capacidade de adaptação e de sagacidade oportunista para aproveitarem as circunstanciais estruturais em seu benefício. Para que as mudanças aconteçam os líderes têm de ser empreendedores políticos. Ou seja, indivíduos com uma orientação reformista e inovadora capazes de reconhecerem a oportunidade do momento e lançarem uma proposta política que favoreça a mudança.

As hipóteses de sucesso destas propostas políticas inovadoras serão tanto mais altas quanto estiverem ligadas a um qualquer tipo de situação de crise. De facto, as situações de crise tendem a proporcionar desbloqueamentos institucionais e a aumentar a margem de manobra dos atores no sentido de estes assumirem jogadas políticas mais arriscadas.

Importa ainda sublinhar que os fenómenos de mudança em política externa não são todos semelhantes. Existem vários tipos e graus de mudança. Ou seja, a mudança, ela própria, é variável quer relativamente à sua dimensão quer relativamente ao seu âmbito. É neste sentido que Herman (1990, 5) apresenta uma tipologia útil, que contempla quatro níveis graduais de mudança. O primeiro, a *mudança por ajustamento*, representa pequenas alterações efectuadas ao nível da implementação das políticas. O segundo, a *mudança programática*, implica uma alteração nos meios ainda que os objectivos se mantenham os mesmos. O terceiro, a *mudança do problema/objectivo*, implica que os próprios objectivos são alterados. O quarto e último, a *mudança na orientação internacional*, é o resultado de mudanças estruturais no Estado. Aqui, o Estado não altera apenas uma política ou problema específico da sua política externa, mas toda a sua orientação geral face às relações internacionais.

## **2. O problema histórico-político**

### **2.1. *Goodbye* Presidente Bush: o contexto do surgimento da doutrina Bush**

No dia 11 de Setembro de 2001 o impensável acontece. Três aviões civis utilizados como arma *kamikaze* atacam o coração simbólico dos EUA: o World Trade Center em Nova York e o edifício do Pentágono em Arlington, Virgínia, nos arredores de Washington, D.C.

Em resposta ao imprevisível ataque terrorista a administração Bush operou uma revolução na política externa norte americana (Daalder e Lindsay, 2003) que comportou elementos de mudança *do problema/objectivo*, e até alguns elementos de *mudança na orientação internacional* dos EUA.

Esta mudança revolucionária irá dar origem a uma nova doutrina na política externa americana. A doutrina Bush teve várias, e muitas vezes sobrepostas, influências ideológicas. Desde logo, as ideias do neo-conservadorismo norte-americano (ele próprio uma fusão de ideias conservadoras com ideias voluntaristas); depois e interligadamente uma certa visão maniqueísta da política internacional, sobreposta com uma visão religiosa e messiânica.

Por outro lado, não podemos esquecer a importância das ideias tradicionais dos *founding fathers* dos EUA, ou seja, a importância dos valores cristãos demoliberais que estão sempre, mais ou menos, presentes nas doutrinas da política externa norte-americana. Todavia, a grande novidade da doutrina Bush foi a de acrescentar às ideias tradicionais da identidade política norte-americana uma fusão das ideias pós-bipolares do fim da história e da expansão da paz democrática com novas ideias sobre a supremacia unipolar e a possibilidade de construir democracias por transformação rápida.

Todo este caldo de cultura ideacional irá desembocar no carácter transformista da ordem regional e internacional da doutrina Bush que, cavalcando as ideias do internacionalismo e excecionalismo dos EUA, irá dar um novo sentido ao unilateralismo norte-americano, que muitos caracterizaram de imperial (Nexon e Wright 2007; Cox 2004; Hurrell 2005).

Importa, contudo sublinhar que todas as ideias que alimentaram a visão da administração Bush colocavam uma ênfase excessiva nos aspectos de *hard power*,

**CEPESE Working Paper 2014**  
***Yes we can? Contexto, liderança e imprevisibilidade na mudança da política  
externa dos EUA***  
**Pedro Emanuel Mendes**

relegando para segundo plano o *soft power* (Nye 2004). Isto significou que a doutrina Bush baseou muitas das suas estratégias em respostas geopolíticas tradicionais de base militar.

Depois, ao arriscar desenvolver uma conceptualização legitimadora de guerra preventiva, conseguiu colocar os EUA na posição de violadores potenciais da soberania dos demais Estados, nomeadamente com a possibilidade de ataques preventivos não legitimados pela ONU. Este excesso de agressividade da potência hegemónica colocou o célebre problema relativo a eficácia da sua função de estabilização do sistema.<sup>2</sup> Ou seja, os EUA que tradicionalmente cumprem o importante papel de estabilizador da ordem internacional passaram a poder ser percebidos como potência desestabilizadora. Tudo isto pôs em causa a sua liderança de poder militar unipolar no mundo pós-invasão do Iraque e abriu um novo e vivo debate relativo as teses sobre o papel da liderança hegemónica do poder norte-americano, até então raramente posto em causa.

Na realidade, até ao momento de viragem provocado pelo 11 de Setembro, a política externa dos EUA era sobretudo caracterizada por uma política de manutenção e gestão relativamente aos normais objectivos de adaptação e controlo da sua posição privilegiada de única superpotência militar. Deste modo, a administração Bush embora já desse sinais retóricos de um novo internacionalismo unilateral, continuava, na sua essência, a sua política de adaptação incremental ao momento unipolar. Ou seja, como anteriormente com o seu pai, e depois com Clinton, os EUA exerciam uma estratégia de estabilidade hegemónica relativamente benigna, baseada em apelos ao multilateralismo mas sem receio de dar passos unilaterais quando estivesse em causa o seu interesse nacional, ainda que sem deteriorar de forma irreversível a sua hegemonia consentida na ordem internacional.

Esta política de relativa continuidade foi abruptamente interrompida pela crise provocada pelo inovador ataque terrorista e pela conseqüente reacção americana. A resposta americana a esta nova ameaça – a única a atacar diretamente e de forma

---

<sup>2</sup> Aqui estamos a utilizar o conceito de hegemonia na visão clássica da *teoria da estabilidade hegemónica*. Claro que quando falamos de hegemonia consentida, de hegemonia benigna, ou desestabilização hegemónica, estamos a considerar a inescapável dialética entre o poder material e o poder ideacional, a importância dos valores e normas na construção da ordem internacional, e na necessidade de legitimação do poder hegemónico, uma vez que o poder, mesmo o pretensamente neo-imperial, tem de ser legítimo.

**CEPESE Working Paper 2014**  
***Yes we can? Contexto, liderança e imprevisibilidade na mudança da política  
externa dos EUA***  
**Pedro Emanuel Mendes**

traumática o solo inexpugnável americano – foi a conceptualização de uma nova grande estratégia de defesa e segurança americana que se fundamentou na Guerra Global ao Terrorismo (GGT) (USA, 2002). O que na prática significou que os EUA iriam, novamente, fazer uso da sua inigualável força militar.

Assim, a opção americana foi a de fazer a guerra: primeiro no Afeganistão e depois no Iraque. Claro que não podemos esquecer que no caso da guerra no Afeganistão existiu um relativo consenso interno e internacional quanto à sua legitimidade, no caso do Iraque a opção de fazer a guerra foi bem menos consensual, tanto interna como internacionalmente. A grande discussão, que ainda perdura, mesmo entre académicos e políticos americanos, foi a de saber se a guerra no Iraque foi uma “guerra necessária” ou uma “guerra opcional” (Brzezinski 2009).

Na verdade, a discussão clássica sobre as razões de fazer a guerra é sempre complexa. O que podemos constatar é que, como salientou Clausewitz, a guerra é a continuação da política por outros meios. Neste sentido, a guerra é sempre política. Claro que aqui surgem duas visões antagónicas da *política da guerra*. Por um lado, temos a visão idealista e legalista, de raiz kantiana, segundo a qual a guerra deve ser evitada, pois a razão e o direito podem e devem resolver as disputas em jogo. Deste modo, a guerra é, de algum modo, anti-natural no processo de desenvolvimento civilizacional da humanidade. Ou, dito de outro modo, é plausível pensar que à medida que a civilização evolua, a anarquia internacional se torne tão madura que a possibilidade da ocorrência da guerra se torne cada vez mais rara. Nesta óptica, quando os Homens chegarem à *idade adulta madura* o que é natural é a existência de uma *paz perpétua* (Kant 1991). Neste sentido, Homens *racionais e adultos* devem conseguir evitar a guerra. Isto significa que a guerra é sempre uma opção política e que, em última análise, é sempre possível *politicamente* evitá-la.

Todavia, a visão tradicional da política da guerra é aquela que, com base nas ideias de Hobbes, Maquiavel e Clausewitz, consubstanciadas na *realpolitik*, defende que é natural, e faz parte da política, que a guerra se faça. Ou seja, a guerra é política uma vez que em determinadas situações é manifesta a impossibilidade de ultrapassar profundas clivagens políticas. Neste sentido, quando os obstáculos a uma solução negociada são tão grandes que não permitem a coexistência de políticas ou valores conflitantes, a diplomacia e a dissuasão falham e aparece a *política da guerra*.

**CEPESE Working Paper 2014**  
***Yes we can? Contexto, liderança e imprevisibilidade na mudança da política externa dos EUA***  
**Pedro Emanuel Mendes**

Nestas situações limite e excepcionais os obstáculos ao jogo político normal canalizam tensões que promovem a concepção política das elites no sentido de decidirem que estes obstáculos só podem ser ultrapassados através da medida política extrema que é a de utilizar a força militar. Assim, a guerra é um instrumento ao serviço de um problema político. A grande questão é que esta medida política *extrema* comporta, naturalmente, *riscos extremos*.

Na verdade, por norma, a guerra fundamentada em falsos pretextos, que persegue objectivos mal definidos, em vez de solucionar o problema, introduz ainda mais obstáculos. Deste modo, não raras vezes, intervenções militares, sobretudo as mal planeadas, em vez de representarem uma hipótese de solução aumentam ainda mais o problema. Os casos do início das guerras enquadradas na GGT, Iraque e Afeganistão, são bons exemplos que a *política da guerra* pode não ser a melhor política.

A GGT tinha duas grandes ideias. A primeira era a de que uma resposta de *hard power* militar teria a capacidade de deter as redes terroristas globais. A segunda era a de que era necessário uma política externa internacionalista transformadora da ordem internacional com base na imposição da democracia. Estas duas grandes ideias partiam de uma visão do mundo assente na ilusão da primazia unilateral do poder americano sem grandes preocupações relativamente à possibilidade de deterioração da sua capacidade hegemónica estabilizadora da ordem internacional.

E este em nossa opinião foi o maior problema. Com efeito, não foram somente os problemas que a arriscada estratégia da GGT – com a sua componente de ataques preventivos e possibilidade de intervir militarmente em todos os Estados que pudessem albergar redes terroristas – introduziu. Nem mesmo os problemas que a inovadora ideia de espalhar a democracia através da imposição de mudanças de regime implicou.<sup>3</sup> Em nossa opinião, para além destas dificuldades, o que mais pesou no risco de insucesso da doutrina neo-imperial de Bush foi sobretudo a incapacidade da administração norte-americana demonstrar que a sua luta contra o terrorismo era estabilizadora e benigna para a ordem internacional.

---

<sup>3</sup> Todavia, não podemos esquecer que a doutrina de Bush teve dias de glória (Gregg II 2003; Sammon, 2002) e só a *posteriori* com os impasses negativos da guerra no Iraque e Afeganistão é que a multidão de críticos se fizeram ouvir. O problema do sucesso ou da eficácia na história é um problema muito antigo, e como todos sabemos a história é sempre melhor contada através dos vencedores.

**CEPESE Working Paper 2014**  
***Yes we can? Contexto, liderança e imprevisibilidade na mudança da política  
externa dos EUA***  
**Pedro Emanuel Mendes**

Claro que neste momento importa colocar a questão: mas seria possível?

A resposta parece clara: não com Bush, Cheney e Rumsfeld. Não de uma forma unilateral fundada na primazia de *hard power* e na tentativa de construção de uma ordem internacional neo-imperial. Não através de lideranças com visões do mundo pouco sofisticadas com base em ideias messiânicas e maniqueístas. Não através de opções políticas sustentadas em processos cognitivos dissonantes que geram *misperceptions*<sup>4</sup> (Jervis 1976). Não com líderes incapazes de uma boa aprendizagem e maleabilidade mental<sup>5</sup> para adaptar as suas ideias e doutrinas ao dinâmico e imprevisível processo da política internacional.

Mas então como? Com Obama?

---

<sup>4</sup> A escola psicológica adianta vários factores que perturbam o processo cognitivo da decisão e distorcem a análise da situação. Em primeiro lugar, o famoso processo de *wishful thinking*, ou seja, a tendência do decisor para ver a situação de acordo com as suas expectativas. O decisor vai procurar encaixar os novos factos em categorias e padrões já estabelecidos para melhor os conciliar com o seu *belief system*. Num momento de crise é provável que a situação possa ser lida de forma errada, definindo-se uma impressão enganosa do adversário, seja através de uma subestimação dos riscos ou de uma má avaliação, por excesso, dos riscos. Em segundo lugar, sabemos hoje que as experiências passadas e as famosas lições da história influenciam a percepção e o processo de decisão dos líderes. Muitas vezes os decisores influenciados por falsas analogias históricas, não compreendem as causas profundas dos episódios históricos que selecionam para as suas necessidades de escolha e decisão e insistem em repetir soluções que no passado provaram ser eficazes, rejeitando soluções alternativas que nunca foram testadas sem se darem ao trabalho de procurarem saber, comparativamente, qual a solução mais eficaz. Por outro lado, também sabemos que existe sempre uma dissonância cognitiva na decisão política. Ou seja, há sempre uma diferença entre a informação recebida e o *belief system* do decisor. Deste modo, é recorrente o decisor ignorar esta diferença ou minimizar a autenticidade da informação ou o valor da sua fonte e, contrariamente, tentar encontrar informação capaz de invalidar a informação desestabilizadora. Foi também isto que aconteceu com o episódio da informação sobre a eventual existência de armas de destruição maciça e a consequente invasão do Iraque.

<sup>5</sup> Ou seja, a capacidade do decisor evoluir no seu conjunto de ideias e valores (*belief systems*) e de os repensar em função de novos factos.

*CEPESE Working Paper 2014*  
*Yes we can? Contexto, liderança e imprevisibilidade na mudança da política*  
*externa dos EUA*  
*Pedro Emanuel Mendes*

**2.2. Welcome Presidente Obama: o contexto da eleição de Obama, o anti-Bush?**

De um ponto de vista da análise do discurso, e dos documentos que publicou relativos à política externa norte-americana, o Senador Obama tinha uma visão contrária à do Presidente Bush (Obama 2006, 2007). De acordo com Obama, as novas ameaças e desafios da política internacional exigiam uma mudança da estratégia e uma nova visão dos EUA. Nas suas palavras:

These threats demand a new vision of leadership in the twenty-first century - a vision that draws from the past but is not bound by outdated thinking. The Bush administration responded to the unconventional attacks of 9/11 with conventional thinking of the past, largely viewing problems as state-based and principally amenable to military solutions. It was this tragically misguided view that led us into a war in Iraq that never should have been authorized and never should have been waged. In the wake of Iraq and Abu Ghraib, the world has lost trust in our purposes and our principles. (Obama 2007)

Deste modo, em nenhuma outra área se geraram tantas expectativas relativamente à mudança que representaria uma presidência de Obama, e do que isso representaria para a ordem internacional. Com efeito, grande parte dos norte-americanos – e sobretudo grande parte do mundo – desejavam eleger Obama pois este representava a negação da visão do mundo de Bush. Terá sido mesmo esse desejo sobre a vontade de mudança da política externa dos EUA que deu origem a que pela primeira vez fosse atribuído tão prematuramente um prémio Nobel da Paz a um líder político.

Em vários assuntos importantes Obama anunciava que iria alterar ou reverter o curso traçado por Bush. Obama iria acabar a operação militar no Iraque; abrir negociações com os adversários dos EUA, como o Irão, a Síria e Cuba; acabar com as práticas de tortura e encerrar Guantánamo; renunciar ao unilateralismo e às guerras preventivas; reconstruir os laços com os aliados; e voltar a envolver-se com a iniciativa de Kyoto.

Mas, sobretudo, Obama prometia recolocar a ameaça terrorista numa nova perspectiva. Ele reconhecia o problema do terrorismo global mas reconhecia também que existiam muitos outros problemas importantes na política internacional para além da guerra contra o terrorismo. Obama prometia a mudança...

**CEPESE Working Paper 2014**  
***Yes we can? Contexto, liderança e imprevisibilidade na mudança da política  
externa dos EUA***  
**Pedro Emanuel Mendes**

Todavia, depois de eleito, se analisarmos em perspectiva as suas posições enquanto candidato e agora como presidente percebemos que existe um *gap* entre os discursos inspirados de Obama e a realidade das políticas no terreno.<sup>6</sup>

Depois de eleito, Obama definiu os princípios que guiam a política externa americana através de três ideias chave ( [www.whitehouse.gov/issues/foreign-policy](http://www.whitehouse.gov/issues/foreign-policy)). A primeira diz respeito à prioridade da segurança do povo americano, todavia recusa uma visão da segurança americana que implique abdicar dos valores de liberdade e democracia norte-americanos. A segunda ideia é que os EUA irão usar todos os meios de poder ao seu alcance para atingir os objectivos da sua política externa mas, para que tal aconteça de forma eficiente, estes objectivos têm de ter uma base de apoio bipartidário no senado americano. Por último, embora Obama reconheça que existem situações onde só o uso da força é eficaz, os EUA devem, em primeiro lugar, estar preparados para encetar uma política de diálogo e negociação com os seus adversários.

Todavia, como bem salienta Brezenski, (2010, 2012) o mais importante em Obama foi o esforço para redefinir a visão norte-americana do mundo e recolocar os EUA como um Estado com uma visão liderante com base em princípios e ideias adaptadas aos desafios emergentes do século XXI. Deste modo, a mudança aconteceu com Obama, sobretudo, relativamente à forma de enquadrar vários problemas importantes.

Neste sentido, Obama começou por afirmar que o Islão não é o inimigo e que a GGT já não pode ser a característica definidora do papel que os EUA desempenham na ordem internacional. Isto significa o abandono do unilateralismo agressivo neo-maniqueísta e neo-imperial. Depois, Obama introduziu um conjunto de novas ideias-força que, num esforço de síntese, podemos enunciar como fazendo parte do âmago do *novo pensamento* de Obama para a política externa norte-americana.

Assim, relativamente à GGT, Obama defende uma reformulação da estratégia que passa por uma política centrada em combater as redes terroristas no Afeganistão

---

<sup>6</sup> Quando lemos as palavras inspiradoras do seu livro é notória a distância entre a vontade e a realização política. Em abono de Obama temos que recordar que essa é a distância *normal* entre escrever livros e governar.

**CEPESE Working Paper 2014**  
***Yes we can? Contexto, liderança e imprevisibilidade na mudança da política  
externa dos EUA***  
**Pedro Emanuel Mendes**

e no Paquistão. Por outro lado, a campanha de contrainsurreição militar nos territórios controlados pelos Talibãs deve ser apenas uma parte da estratégia. A guerra no Afeganistão deve passar por uma visão mais global e política com o objectivo de ajudar à construção de Estados e sociedades estáveis, e não ser pensada unicamente como uma operação militar. Ainda relacionado com o perigo terrorista, Obama propõe uma diminuição drástica dos arsenais nucleares e um controlo mais rigoroso do acesso à energia nuclear por forma a evitar que esta tecnologia possa cair nas mãos de terroristas.

Em relação à guerra no Iraque, Obama defende uma estratégia consciente e gradual de retirada das tropas americanas ali estacionadas. Ou seja, o plano de Obama é acabar com a guerra *responsavelmente*, o que significa tentar de uma forma progressiva ir delegando o esforço de defesa e segurança no Iraque aos iraquianos.

De um ponto de vista regional podemos sintetizar da seguinte forma as ideias de Obama para a política externa dos EUA. Em linha com as suas ideias de suporte ao estabelecimento de Estados democráticos no Médio Oriente, Obama compromete-se a continuar a apoiar as reformas democráticas nesta região como forma de garantir a paz e a trabalhar na solução de dois Estados face ao problema Israel-palestiniano. Mais, os EUA devem fazer todos os esforços para passarem a ser percebidos como um mediador justo, imparcial e assertivo no objectivo de atingir uma solução de paz estável e durável entre Israel e a Palestina.

Também no que respeita ao relacionamento com o Irão, Obama pretende uma nova atitude que leve os EUA a predispor-se a negociar de forma séria com Teerão relativamente à sua política nuclear, bem como a uma abertura geral para negociar sobre outros assuntos com este *Estado-pivot* regional.

Relativamente aos seus vizinhos do Sul, numa clara tentativa de adaptação ao ressurgimento da importância de alguns atores chave aqui situados, Obama pretende restaurar a liderança norte-americana na América Latina através de uma relação de cooperação e mútuo respeito entre Estados. Obama acredita que os EUA devem desenvolver uma política de *soft power* que simultaneamente respeite as sensibilidades históricas e culturais dos países da América Latina e dinamize uma nova aliança estratégica para as Américas. Por outro lado, Obama assume a necessidade dos EUA desenvolverem os seus contactos com Cuba com o objectivo

**CEPESE Working Paper 2014**  
***Yes we can? Contexto, liderança e imprevisibilidade na mudança da política externa dos EUA***  
**Pedro Emanuel Mendes**

de progressivamente reatarem e normalizarem as suas relações com este Estado vizinho.

Outra *ideia-força* da presidência Obama é a revitalização das alianças norte-americanas, nomeadamente com a Europa e a Ásia, mas também com uma maior ligação ao mundo islâmico. Neste quadro, os Estados Unidos devem desenvolver uma verdadeira e colegial parceria transatlântica com a Europa e ultrapassar as desconfianças e controvérsias relativamente à divisão entre a “nova” e a “velha” Europa durante a guerra do Iraque.

Relativamente à Ásia, Obama reconhece a ascensão relativa do seu peso económico e acredita na importância das virtualidades de uma aliança estratégica, sobretudo comercial, entre os mercados asiáticos emergentes e os EUA. Aqui a China tem um papel especial. De acordo com Obama, os EUA devem estabelecer uma relação privilegiada com a China no que respeita às grandes questões globais das relações internacionais. Ou seja, a China não deve continuar a ser apenas vista como um ator e parceiro económico, mas passar a ser considerada também como um parceiro geopolítico.<sup>7</sup>

Outro caso especial diz respeito às relações com a Rússia. Obama defende que é necessário alterar a visão norte-americana tradicional sobre a Rússia. Deste modo, é fundamental aprofundar as relações económicas e políticas entre os EUA e a Rússia e, sobretudo, abandonar o antigo preconceito ideológico de ver a Rússia como um inimigo geopolítico.

Quanto à política nuclear, Obama pensa que os EUA devem desenvolver uma política ativa de assunção de redução do seu arsenal nuclear. Mais importante, Obama avança com uma ideia interessante e apelativa relativa à possibilidade de se alcançar uma drástica redução do arsenal nuclear mundial. Obama exortou os líderes mundiais a acreditarem e defenderem a possibilidade de se atingir a meta ideal de um mundo livre de armas nucleares.

Por outro lado, Obama tem uma agenda que passa pelas questões das alterações climáticas. Tentando integrar a tradição ecológica de muitos democratas americanos, de onde se destaca o seu colega Al Gore, Obama declarou que um dos

---

<sup>7</sup> Claro que não podemos esquecer que os norte-americanos - incluindo Obama - têm a consciência que a China é o único Estado que potencialmente pode, a prazo, travar a unipolaridade americana.

**CEPESE Working Paper 2014**  
***Yes we can? Contexto, liderança e imprevisibilidade na mudança da política  
externa dos EUA***  
**Pedro Emanuel Mendes**

seus objectivos enquanto presidente passa por interligar a segurança energética com soluções ambientalmente mais sustentáveis.

Todas estas ideias parecem corroborar a percepção que Obama tem uma visão do mundo mais sofisticada e mais ajustada aos novos problemas da atual ordem internacional. Obama reconhece que os movimentos políticos tradicionais de imposição hegemónica de poder, envolvendo o uso da força ou de sanções económicas, para implementar coercivamente políticas e normas internacionais são cada vez mais difíceis se não tiverem fortes argumentos de legitimidade e de justiça que os sustentem.

Na verdade, num mundo cada vez mais complexo e globalizado não basta apenas persuadir ou impor aos governos a assinatura de tratados para se encontrarem soluções estáveis. Ou seja, apesar de continuar a ser importante e inevitável que os Estados desenvolvam a tradicional diplomacia entre líderes, é tão ao mais importante que as soluções encontradas para os problemas globais sejam suportados por uma diplomacia pública que envolva de forma decisiva as sociedades civis e os novos movimentos transnacionais. Ao contrário de Bush, Obama está perfeitamente consciente da importância da diplomacia pública e do *soft power*, bem como dos perigos de uma política unilateral.

Em síntese, Obama introduziu uma nova e mais *suave* grelha de interpretação sobre o papel dos EUA no mundo. Mas será que esta mudança significa uma alteração completa das políticas encetadas pela anterior administração?

Bem... nem tanto. Ou seja, mais uma vez importa ter presente o peso e importância da *estrutura* e da conseqüente propensão para a rigidez e continuidade das políticas públicas. Ou seja, Obama não vai rejeitar todas as políticas implementadas por Bush, desde logo porque não pode. Obama está preso a muitas destas políticas, nomeadamente às guerras no Iraque e no Afeganistão e mesmo o encerramento de Guantánamo, que no domínio dos princípios parecia óbvio, na prática tem-se revelado muito mais difícil.

Todavia, existe sempre o espaço de liberdade do agente líder da mudança. Será que Obama consegue? Adivinhamos a sua resposta: “yes we can!!” Ao que poderíamos contra-argumentar com um famoso provérbio popular, que muitos políticos conhecem bem: “olha para o que eu digo, não olhes para o que eu faço”....

**CEPESE Working Paper 2014**  
***Yes we can? Contexto, liderança e imprevisibilidade na mudança da política externa dos EUA***  
**Pedro Emanuel Mendes**

## **Conclusão**

Ao invés de enunciar um argumento meta-teórico definitivo sobre o dinamismo e a mudança nas relações internacionais, achamos melhor concluir este artigo com um conjunto de observações *práticas* para a compreensão da mudança, nomeadamente na política externa da atual potência hegemónica.

Existem três condições relevantes e interligadas que propiciam a mudança. A primeira é a existência de mudança na estrutura - hierárquica e normativa - da ordem internacional. A segunda é a mudança nas lideranças e consequentes visões do mundo dos decisores da política externa. Finalmente, a ocorrência de uma crise provocadora de um *choque político* que providencie justificações excepcionais para a alteração de rumo na política externa.

Deste modo, para compreendermos o dinamismo da política internacional temos de perceber as continuidades e descontinuidades dos contextos históricos e dos seus processos políticos, a importância das lideranças e da sua capacidade de empreendedorismo político, bem como estarmos conscientes que a imprevisibilidade de um qualquer tipo de crise - externa ou interna - pode resultar em importantes reorientações e mudanças na política externa dos Estados.

Relativamente às visões do mundo e aos estilos de liderança, parece claro que, comparativamente com Bush, Obama compreende melhor o *paradoxo do poder americano* (Nye 2002). O seu estilo de liderança é mais sofisticado, pragmático e flexível do que o de Bush. A sua agenda é mais alargada, menos unilateral e mais focada em problemas específicos e menos baseada em preconceções geopolíticas e ideológicas rígidas. Obama está mais receptivo à ideia que mesmo os Estados hegemónicos devem compreender que o multilateralismo e o direito internacional são instrumentos insubstituíveis de legitimação do uso da força.

Todavia, não podemos ignorar os condicionamentos da estrutura e o seu impacto na agência. Ou seja, não podemos esquecer que de um ponto de vista prático os líderes políticos têm um conjunto de constrangimentos estruturais que limitam a sua vontade política. Deste modo, uma coisa é a vontade do líder, outra coisa é a capacidade ou a possibilidade de efetivar a vontade numa política. Assim, temos de atenuar a visão messiânica do líder Obama pois, como ele próprio já reconheceu, não

**CEPESE Working Paper 2014**  
***Yes we can? Contexto, liderança e imprevisibilidade na mudança da política externa dos EUA***  
**Pedro Emanuel Mendes**

basta apenas ter boas ideias para conseguir mudar o mundo. A possibilidade da *política da guerra* não vai desaparecer com Obama e a imprevisibilidade trágica de surgir um novo *choque político* espreita a todo o momento.

Significa isto que a *estrutura* não permite liberdade de mudança aos *agentes* e que não existiu mudança na transição da presidência Bush para a presidência Obama?

Para muitos, sobretudo norte-americanos, resposta não é inequívoca. Todavia, é fátual que a doutrina neo-imperial anterior acabou. O discurso mudou e, apesar dos constrangimentos, Obama conseguiu, sobretudo para os não-americanos, suavizar o poder americano e atenuar o anti-americanismo da era Bush. Principalmente mudou a capacidade de enquadrar a política externa norte-americana num quadro de *soft power*, com especial relevo para a ideia de reganhar a liderança hegemónica benigna na ordem internacional. Na verdade com Obama não existiram mais invasões relativamente unilaterais. Mas será isto suficiente para afirmarmos que existiu uma mudança na política externa dos EUA que possibilite uma mudança na política internacional? Será possível aos EUA, independentemente do seu presidente, continuarem a liderar a ordem internacional? Ou dito de outra forma, será que estamos a assistir a uma mudança na liderança da ordem internacional, dominada pelo unipolarismo hegemónico dos EUA nos últimos 25 anos?

Bem, como sabemos é sempre mais fácil enunciar perguntas interessantes do que encontrar as suas respostas. O que podemos de forma relativamente segura responder é que a administração Bush representou um novo e muito arriscado modo de liderar a política internacional. Depois, podemos também constatar que líderes e decisores com visões do mundo pouco sofisticadas tendem a introduzir riscos desnecessários na ordem internacional.

Finalmente, podemos dizer que para além dos problemas relativos à deficiente percepção e formulação das políticas por parte dos decisores, existe aquilo a que muito prosaicamente Donald Rumsfeld aludiu na sua famosa afirmação: “*staff happens*” (apud Dyson 2009). Esta constatação, aparentemente ingénua, encerra uma profunda sabedoria da compreensão da realidade dos processos políticos e da sua imprevisibilidade. De facto, *staff happens* a todo o momento e de uma forma quase sempre inesperada.

**CEPESE Working Paper 2014**  
***Yes we can? Contexto, liderança e imprevisibilidade na mudança da política  
externa dos EUA***  
**Pedro Emanuel Mendes**

Na verdade, quanto mais estudamos e investigamos a política internacional mais razões temos para acreditar no acerto de todos aqueles que partilham a ideia de que a mudança é muito difícil de prever ou de controlar. Em síntese, podemos afirmar que a história não é *eficiente* (March e Olsen 1998) e a mudança pode acontecer a qualquer momento. Isto significa que em política internacional, ao contrário do que muitos pensam, a mudança é a única coisa que parece nunca mudar.

### **Referências**

- ARCHER, M. (1995) *Realist Social Theory. The Morphogenetic Approach*. Cambridge: CUP.
- BHASKAR, R. (1989) *The Possibility of Naturalism. A Philosophical Critique of the Contemporary Human Sciences*. Londres: Routledge.
- BROOKS, S. G.; WOHLFORTH, W. C. (2008) *World Out of Balance: International Relations and the Challenge of American Primacy*. Princeton: PUP.
- BRZEZINSKI, Z. (2009) A Tale of Two Wars The Right War in Iraq, and the Wrong One. *Foreign Affairs*, May/June.
- BRZEZINSKI, Z. (2010) From Hope to Audacity Appraising Obama's Foreign Policy. *Foreign Affairs*, January/February.
- BRZEZINSKI, Z. (2012) *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Power*. Basic Books.
- BUZAN, B.; JONES, eds. (1981) *Change and the Study of International Relations: The Evaded Dimension*. London: Frances Pinter.
- CARLSNAES, W. (1993) On Analysing the Dynamics of Foreign Policy Change: A Critique and Reconceptualization. *Cooperation and Conflict*, V. 28, nº1, p. 5-30.
- COX, M. (2004) Empire, Imperialism and the Bush Doctrine. *Review of International Studies*, V. 30, nº 4, p. 585-608.
- DAALDER, I.; LINDSAY, J. (2005) *America Unbound: the Bush Revolution in Foreign Policy*. Washington, DC: Brookings Institution.
- DESSLER, David. (1989) What's at Stake in the Agent-Structure Debate?

**CEPESE Working Paper 2014**  
***Yes we can? Contexto, liderança e imprevisibilidade na mudança da política  
externa dos EUA***  
**Pedro Emanuel Mendes**

*International Organization*. V. 43, nº3, p. 441–473

DYSON, S. B. (2009) “Stuff Happens”: Donald Rumsfeld and the Iraq War. *Foreign Policy Analysis*. Nº 5, p. 327–347.

GEORGETOWN UNIVERSITY (2008) America’s Role in the World, Foreign Policy Choices for the Next President. A Working Group Report of the Institute For The Study Of Diplomacy Edmund A. Walsh School of Foreign Service, G.U.

GIDDENS, Anthony (1984) *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkley/LA: UCP.

GILPIN, R (1981) *War and Change in World Politics*. Cambridge: CUP.

GOLDMANN, K. (1988) *Change and Stability in the International System. The Problems and Possibilities of Détente*. NY: Harvester Wheatsheaf.

GREGG II, G. L. (2003) Crisis Leadership: The Symbolic Transformation of the Bush Presidency. *Perspectives on Political Science*, V.32, nº 3, p. 143-148.

GUSTAVSSON, J. (1999) How Should We Study Foreign Policy Change? *Cooperation and Conflict*. V. 34, 1, p.73-9.

HERMANN, C. (1990) Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. *International Studies Quarterly*. V. 34, nº1, p. 3-21.

HERMANN, R.; LEBOW, N., eds. (2004) *Ending the Cold War: Interpretations, Causation, and the Study of International Relations*. NY: Palgrave M.

HOLLIS, M.; SMITH, S. (1991) *Explaining and Understanding International Relations*. Oxford: Clarendon Press.

HOLSTI, K. ed. (1982) *Why Nations Realign. Foreign Policy Restructuring in the Postwar World*. London: George Allen Unwin.

HURRELL, A. (2005) Pax Americana ou o império da insegurança? *Revista Brasileira de Política Internacional*, V. 48, nº 2, p. 30-54.

IKENBERRY, G. J. (2006) *Liberal Order and Imperial Ambition: Essays on American Power and International Order*. Cambridge: Polity Press.

JERVIS, R. (1976) *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: PUP.

JERVIS, R. (2003) Understanding the Bush Doctrine. *Political Science Quarterly*, V. 118, nº3, p.365-388

**CEPESE Working Paper 2014**  
***Yes we can? Contexto, liderança e imprevisibilidade na mudança da política  
externa dos EUA***  
**Pedro Emanuel Mendes**

- KANT, I. (1991) *Political Writings*. NY: CUP.
- KOSŁOWSKI, R.; KRATOCHWIL F. (1994) Understanding Change in International Politics: The Soviet Empire's Demise and the International System. *International Organization*, V. 48, n°2, p. 215–248.
- KRAMER, M. (1999) Ideology and the Cold War. *Review of International Studies*, V. 25, n°4, p. 539–576.
- KRATOCHWIL, F. (1993) The Embarrassment of Changes: Neorealism as the Science of Real-politik without Politics. *Review of International Studies*, V. 19, n°1, p. 63-80.
- LINDSAY, J. (2011) George W. Bush, Barack Obama and the future of US global leadership. *International Affairs*, V. 87, n°4, p. 765-779
- MARCH J.; OLSEN J. 1998 The institutional dynamics of international political orders. *International Organization*. V. 52, n°4, p. 843-969.
- NEXON, D. H.; WRIGHT, T. (2007) What's at Stake in the American Empire Debate. *American Political Science Review*. V. 102, n°2, p. 253-271.
- NYE, J. S. (2002) *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. Oxford: OUP.
- NYE, J. S. (2004) *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. NY: Public Affairs.
- OBAMA, B. (2006) *The Audacity of Hope: Thoughts of Reclaiming the American Dream*. NY: Vintage Books.
- OBAMA, B. (2007) *Comon Security for our Common Humanity*. *Foreign Affairs*. July/August.
- ONUF, Nicholas (1989) *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia: USCP.
- PRINCETON PROJECT ON NATIONAL SECURITY (2006) *Forging a World of Liberty Under Law, U.S. National Security in The 21st Century, Final Report*, The Princeton Project Papers, The Woodrow Wilson School of Public and International Affairs.
- ROSATI, J.; HAGAN J.; SAMPSON, M. eds. (1995) *Foreign Policy Restructuring. How Governments Respond to Global Change*. Columbia: USCP.

**CEPESE Working Paper 2014**  
***Yes we can? Contexto, liderança e imprevisibilidade na mudança da política  
externa dos EUA***  
**Pedro Emanuel Mendes**

- RUGGIE, J. (1998) Introduction: What makes the world hang together? Neo-utilitarianism and the social constructivist challenge in RUGGIE, J. *Constructing the World Polity*. London/NY: Routledge, p. 1-39.
- SAMMON, B. (2002) *Fighting back: The war on terrorism-from inside the Bush White House*. Washington, D.C.: Regnery Publishing.
- USA, (2002) *National Security Strategy of the United States*. White House.
- WENDT, A. (1999) *Social Theory of International Politics*. Cambridge: CUP.
- WENDT, Alexander (1987). The Agent-Structure Problem in International Relations Theory, *International Organization*. V. 41, n°3, p. 335–370
- WIGHT, Colin (2006) *Agents, Structures and International Relations: Politics as Ontology*. Cambridge: CUP.
- WILDAVSKY, A. (1995) The two presidencies, in THEODOULOU, S.; CAHN, M. eds. *Public Policy: Essential Readings*. NJ: Prentice Hall.
- WOODWARD, B. (2004) *Plan of Attack*. N Y: Simon and Schuster.
- [www.whitehouse.gov/issues/foreign-policy](http://www.whitehouse.gov/issues/foreign-policy).