

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

GUILHERME DA CRUZ BACKES

**O Governo Trump e a OTAN: a essência política dos processos
decisórios do governo norte-americano**

**PORTO ALEGRE-RS
2023**

GUILHERME DA CRUZ BACKES

O Governo Trump e a OTAN: a essência política dos processos decisórios do governo norte-americano

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), como exigência para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política, na linha de pesquisa “Política Internacional e Estudos de Defesa”.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini

**PORTO ALEGRE–RS
2023**

CIP - Catalogação na Publicação

Backes, Guilherme

O Governo Trump e a OTAN: a essência política dos processos decisórios do governo norte-americano /

Guilherme Backes. -- 2023.

99 f.

Orientador: Paulo Visentini.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Estados Unidos . 2. Governo Trump. 3. OTAN. 4. Política Externa. 5. Política Governamental. I. Visentini, Paulo, orient. II. Título.

GUILHERME DA CRUZ BACKES

O Governo Trump e a OTAN: a essência política dos processos decisórios do governo norte-americano

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), como exigência para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política, na linha de pesquisa “Política Internacional e Estudos de Defesa”.

Porto Alegre, 05 de outubro de 2023.

Resultado: Aprovado

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Visentini
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Prof^a. Dr^a. Ana Regina Falkembach Simão
Escola Superior de Propaganda e Marketing (ESPM-RS)

Prof^a. Dr^a. Cristina Soreanu Pecequilo
Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP)

Prof. Dr. Leonardo Granato
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

AGRADECIMENTOS

Este trabalho reflete uma fase de minha vida, sem a qual, tantos erros, alguns acertos e variados desafios não teriam enriquecido minha parca, mas única experiência de vida.

Primeiramente, gostaria de agradecer ao Professor Paulo Visentini, o qual, a despeito da confusão inicial de meu projeto de pesquisa, anuiu em orientar-me nessa prazerosa e desafiante jornada acadêmica. Estou certo de que seu conhecimento e sua experiência, bem como a leveza de suas aulas, reacenderam em mim o gosto pelo estudo das relações internacionais. Para quem se manteve, após a graduação, afastado por alguns anos da rotina acadêmica, o significado dessa reconquista não pode ser tão facilmente mensurado.

Gostaria de agradecer, também, à Professora Cristina Pecequilo por sua paciência e suas palavras de incentivo, principalmente, quando as dúvidas pululavam em minha mente e faziam a desistência parecer mais factível do que a persistência.

Impossível não mencionar também os amigos que, de uma forma ou de outra, incentivaram-me a voltar ao meio acadêmico, depois de um longo interregno entre a graduação e o mestrado. Ana, Edson, Eduarda e Ediana Militz foram as pessoas que mais me ajudaram a persistir, sobretudo nos momentos mais difíceis, naquilo que me completa como pessoa: a metódica busca por respostas para nossas tantas indagações.

Ao amigo Guilherme Moraes, um irmão que a vida me apresentou, meus sinceros agradecimentos. Sem sua ajuda, sua compreensão e sua paciência, não teria encontrado as condições necessárias para finalizar o mestrado e escrever este trabalho. Poucas são as pessoas que se dispõem a, verdadeiramente, ajudar. Seu exemplo é, para mim, uma lição de vida.

Aos amigos Henrique Cezarino, Leonardo Mayer e Rodrigo Cezimbra: vocês também tornaram essa caminhada mais prazerosa e gratificante. É uma honra saber que nossas tão distintas trajetórias cruzaram-se, um dia, e cevaram a nossa atual amizade. É, igualmente, uma alegria ter presenciado conquistas tão belas nas vidas de vocês.

Por fim, quero agradecer à pessoa que me deu a vida. Embora não esteja mais entre nós, ela é a grande responsável por grande parte dessa trajetória. Foi ela quem incutiu em mim o gosto pela leitura e a incessante curiosidade intelectual, tão vitais para um pesquisador. Embora não tenha presenciado essa conquista, sei de sua felicidade por mais esse desafio vencido. Quem sabe, um dia, tornemos a desfrutar de nossas conversas, de nossa cumplicidade e de nosso carinho. Sem dúvida alguma, foi o seu amor que me deu força para seguir em frente, a despeito de todos os percalços.

RESUMO

A eleição de Donald Trump, em 2016, suscitou uma série de questões acerca de como seu governo lidaria com compromissos internacionais assumidos em administrações passadas. Com uma retórica fortemente hostil à ordem internacional vigente, Trump teve como um de seus alvos preferenciais a OTAN, aliança militar liderada pelos EUA e criada no começo da Guerra Fria. Durante a Administração Trump, a permanência de suas críticas e o seu distanciamento de líderes de países historicamente próximos dos EUA acenderam, na Ciência Política, um debate entre aqueles que anteviam uma ruptura drástica na política externa estadunidense e aqueles que ressaltavam a solidez institucional da conduta internacional de Washington. Este estudo insere-se, justamente, nesse debate, com o intuito de ressaltar a complexidade dos processos decisórios do governo americano, sublinhando a essência política de um jogo que se estabelece com a participação de diversos atores e cujo resultado alcançado retrata uma temporária correlação de forças políticas domésticas. Sem ignorar o protagonismo do chefe de Estado na condução da política externa, esta pesquisa utiliza-se do modelo de política governamental para compreender as decisões tomadas como o resultado de longos embates travados entre diferentes grupos com influências variáveis sobre a política em questão. Esta análise do Governo Trump concentra esforços na compreensão de como os principais documentos estratégicos de sua política externa voltada para a OTAN foram influenciados tanto pelo voluntarismo disruptivo do próprio Presidente como pela continuidade pragmática do *establishment* estadunidense. Mais do que ressaltar os limites políticos instituídos ao poder presidencial, ambiciona-se aqui entender a dinâmica por trás das tomadas de decisão, fator, muitas vezes, ignorado pelo campo das Relações Internacionais.

Palavras-chave: Estados Unidos; Governo Trump; OTAN; política externa; política governamental.

ABSTRACT

The election of Donald Trump, in 2016, raised a large number of questions about how his government would deal with international commitments made in past administrations. With a rhetoric strongly hostile against the current international order, Trump had as his preferred target the NATO, a military alliance led by U.S. and created at the beginning of the Cold War. During the Trump Administration, the permanence of his criticism and his detachment from leaders of countries historically close to America have forged, in the Political Science, a debate between those who anticipated a drastic break in the American foreign policy and those who highlighted the institutional consistency of the international conduct of Washington. This study is part of this debate, in order to highlight the complexity of the decision-making processes within the American government, underscoring the political essence of a game which is established with the participation of several actors and whose achieved result portrays a temporary correlation between domestic political forces. Considering the leading role of the heads of State in managing the foreign policy, this research uses the governmental politics model to understand the decisions made as a result of long political battles between different groups with varying influences over the policy in question. This analysis on the Trump Government focuses on understanding how the main strategic documents of its foreign policy towards NATO were both influenced by the disruptive voluntarism of the President himself and by the pragmatic continuity of the American establishment. Beyond highlighting the political limits settled over the presidential power, the aim is, therefore, to comprehend the dynamic behind the decision-making process, a factor that is, in many times, ignored by the International Relations domain.

Key-words: America; foreign policy; governmental politics model; NATO; Trump Government.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – A OTAN EM 1989 51

**QUADRO 2 – A EXPANSÃO DA OTAN NO PÓS-GUERA FRIA
..... 58**

QUADRO 3 – DOCUMENTOS ANALISADOS 80

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 A POLÍTICA GOVERNAMENTAL COMO MODELO ANALÍTICO	17
2.1 Proposta de Modelo Analítico	17
2.2 A Tradição Liberal Norte-Americana	23
2.3 A Burocracia da Política Externa Norte-Americana	26
3 A ALIANÇA ATLÂNTICA	34
3.1 As Origens da OTAN (1947-1949)	34
3.2 Primeira Geração da OTAN e suas Crises Internas (1949-1967)	38
3.3 Segunda Geração da OTAN e suas Crises Internas (1967-1989)	45
3.4 Terceira Geração da OTAN e Novos Desafios (1989-2017)	51
4 O GOVERNO DE DONALD TRUMP (2017-2021)	63
4.1 A Radicalização do Partido Republicano e a Eleição de Trump	63
4.2 A Política Externa do Governo Trump	68
4.3 O Governo Trump e a OTAN	74
4.4 A Essência Política das Decisões Governamentais	79
4.4.1 Plataforma Republicana (2016)	79
4.4.2 Estratégia de Segurança Nacional (2017)	82
4.4.3 Plano Estratégico Conjunto (2018-2022)	83
4.4.4 Estratégia de Defesa Nacional (2018)	84
4.4.5 Discursos do Estado da União (2017, 2018, 2019, 2020)	85
4.4.6 Discursos de Posse (2017) e de Despedida (2021)	87
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
REFERÊNCIAS	95

1 INTRODUÇÃO

A eleição de Donald John Trump, em novembro de 2016, suscitou uma série de questionamentos, entre analistas políticos, acerca de como seria o governo de um neófito na política de Washington. Em um cenário permeado por incertezas e por receios, havia aqueles que, de um lado, projetavam uma certa acomodação entre a eloquência da retórica eleitoral e a necessidade de mostrar resultados práticos como governante. Em contraponto, havia outra corrente que antevia possibilidades concretas de emergir um governo disruptivo, avesso a compromissos e a ritos que permeiam a história política dos Estados Unidos.

Em política externa, os EUA, ao longo das últimas décadas, assumiram uma série de compromissos com países aliados, em sua empreitada de construção de uma nova ordem internacional, após a derrota nazifascista. Baseada em preceitos liberais, essa ordem foi estruturada sobre organismos internacionais – tais como o FMI e o Banco Mundial – e sobre compromissos militares – dentre os quais, destaca-se a OTAN – que visavam à contenção do socialismo soviético, única possível ameaça à supremacia ideológica, militar, política e econômica norte-americana (KENNEDY, 1989; HOBSBAWM, 1995; PECEQUILO, 2005; SARAIVA, 2008; KISSINGER, 2012; MAGNOLI, 2017).

A estrutura dessa nova ordem liberal concretizou-se por meio de uma série de arranjos estabelecidos, tácita ou explicitamente, pelos Estados Unidos diante de seus aliados, muitos deles outrora inimigos e, até mesmo, críticos da ortodoxia liberal vigente na crise de 1929. Naquele momento, o financiamento da reconstrução de parte da Europa, arrasada por uma guerra fratricida, mostrava-se necessário para conter uma possível expansão da União Soviética, vista como essencial e indelevelmente hostil ao sistema liberal ocidental.

O Plano Marshall (1947) e o Tratado do Atlântico Norte (1949) surgiram, assim, como importantes ferramentas da política externa norte-americana na defesa de seus interesses nacionais e dessa nova ordem internacional. Ademais, a assinatura de diversos outros acordos de cooperação militar¹ desenhou uma teia de compromissos, durante a Guerra

¹ Como exemplos, citam-se o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (1947) – o primeiro tratado de segurança coletiva da história dos EUA; o Tratado de Segurança com o Japão (1951); o Tratado de Defesa Mútua com a Coreia do Sul (1954) e; o Tratado de Defesa Mútua com Taiwan (1955), rescindido, unilateralmente, pelo Presidente Carter, em 1979 (KISSINGER, 2012; PECEQUILO, 2012; MAGNOLI, 2017).

Fria, capaz de onerar a potência hegemônica, mas também de preservar a estrutura da qual ela se beneficiava e por meio da qual aumentava seu poderio.

Em sua campanha eleitoral para a Presidência, Donald Trump atacou, frontalmente, esse estado de coisas, superestimando o ônus que recaía sobre os Estados Unidos, em detrimento dos largos benefícios políticos e econômicos extraídos de uma ordem internacional projetada para preservar a hegemonia de uma única Nação. Ainda que a Guerra Fria - pano de fundo de toda essa arquitetura – tenha terminado, muitos dos compromissos assumidos anteriormente continuaram vigentes ou foram adaptados a uma nova realidade geopolítica. A vitória eleitoral de Trump gerou, todavia, um cenário de incerteza e de receio entre muitos dos aliados dos Estados Unidos, porquanto, a despeito das limitações de ordem militar que lhes foram impostas após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945)², suas economias foram reconstruídas e revigoradas graças a esse projeto hegemônico.

Para esses aliados, a credibilidade dos EUA e a previsibilidade de seus atos ensejavam a estabilidade do sistema internacional. Não obstante as recorrentes fricções entre alguns deles e a superpotência estadunidense – provenientes ora do nacionalismo gaullista, ora da pujança econômica japonesa -, a ordem internacional, como um todo, não era posta em xeque. Sendo assim, os primeiros anos após o esboroamento da URSS ensejaram um otimismo exacerbado no *establishment* liberal do Ocidente. A mídia tradicional, os principais líderes políticos e, inclusive, a academia propagaram ideias centradas no fim da viabilidade política de alternativas ao liberalismo (FUKUYAMA, 2015) e na unipolaridade (KRAUTHAMMER, 1990) do sistema internacional da década de 1990.

No entanto, com o desenrolar dos anos 1990, novas ameaças foram percebidas por diferentes segmentos políticos norte-americanos. Nesse sentido, o neoconservadorismo foi prolífico, ao apontar as armas de destruição em massa, o terrorismo islâmico e os então chamados Estados párias como elementos de instabilidade e de contestação do poderio hegemônico dos EUA (PECEQUILO, 2017; 2012; 2005; OLIVEIRA, 2021). Essa agenda neoconservadora, embora já presente no debate político interno daquela época, ganhou maior notoriedade no governo de George W. Bush (2001-2009), a partir dos ataques do Onze de Setembro e da eclosão das Guerras do Afeganistão (2001) e do Iraque (2003).

² Os exemplos mais notórios foram a Alemanha e o Japão, derrotados na Segunda Guerra, mas aliados dos EUA, na Guerra Fria.

Além desses elementos caros à plataforma neoconservadora, as guerras balcânicas da década de 1990 – com o conseqüente surgimento de novos Estados oriundos da antiga Iugoslávia -, o fracasso do projeto neoliberal na Rússia de Boris Ieltsin (1991-1999), a emergência de economias em desenvolvimento, com o posterior destaque do modelo chinês, e a reinserção internacional da Rússia de Vladimir Putin (a partir do fim de 1999, ano de sua ascensão ao poder) adicionaram ingredientes de instabilidade e de incerteza a respeito do futuro de uma ordem internacional até então pautada pela liderança norte-americana. Esse cenário de aparente transição para uma nova realidade geopolítica ainda desconhecida explicitou a necessidade de adaptação das antigas estruturas hegemônicas³, a fim de que os interesses nacionais dos Estados Unidos fossem protegidos e a sua liderança, preservada.

Diante de todas essas mudanças, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), uma das principais âncoras da hegemonia militar norte-americana durante a Guerra Fria (1947-1989), passou por diferentes adaptações, refletindo em seus sucessivos Conceitos Estratégicos (1991, 1999, 2010) as novas abordagens e percepções que permeavam o debate político norte-americano e transatlântico. A eleição de Donald Trump ocorreu, por conseguinte, em um momento de fortalecimento econômico, político e militar da China, de revigoração da política externa da Rússia e de intenso sectarismo na política doméstica dos EUA, com o fortalecimento de uma extrema direita autoritária e populista (PECEQUILO, 2017; LEVITSKY; ZIBLATT, 2018; DREZNER, 2020; CRUZ, 2021; 2019; OLIVEIRA, 2021).

Todos esses fatores potencializaram as incertezas provenientes da ascensão ao poder de uma liderança, até então, sem um passado político capaz de incutir nos demais atores políticos elevados graus de previsibilidade a respeito de suas ações como futuro chefe de Estado. Apesar dos limites e dos contrapesos impostos ao exercício de poder, típicos do sistema presidencialista e do regime democrático estadunidenses, a conjugação de elementos de instabilidade nas mais variadas arenas políticas de atuação dos Estados Unidos revelou a necessidade de uma compreensão mais apurada acerca da formulação e da implementação de sua política externa.

³ Por “estruturas hegemônicas”, o diplomata Samuel Pinheiro Guimarães (1999) entende que o conceito abrange normas de conduta, vínculos de direito e de interesse, organizações internacionais e atores públicos e privados, ainda que, no cerne de toda essa arquitetura internacional, permaneçam os Estados Nacionais.

Nesse sentido, o presente estudo tem como objetivo geral compreender de que modo as preferências do Presidente Donald Trump influenciaram a política externa dos Estados Unidos, durante o seu mandato (2017-2021), em relação à OTAN. Para isso, assume-se, aqui, que essas preferências políticas foram explicitadas em discursos, comícios, entrevistas e debates, antes e após a escolha de Trump como o candidato oficial do Partido Republicano para a Presidência da República⁴. O que se busca, então, é problematizar a relação existente entre dois tipos de variáveis, preferências presidenciais e implementação de política externa, em determinado enquadramento espaço-temporal.

Em outros termos, o problema de pesquisa é: as decisões e as ações da política externa norte-americana para a OTAN, entre os anos de 2017 e 2021, refletiram as preferências do então Presidente Donald Trump, expressas anteriormente, durante a campanha eleitoral? Reconhecendo-se, como pressuposto, que as ações de política externa são o resultado de disputas entre diferentes atores que habitam a esfera política doméstica, esta pesquisa assume a hipótese de que a variável dependente - ou seja, as ações - não reflete diretamente as preferências de um único ator político, mesmo que sua atuação seja tão destacada como a de um presidente norte-americano.

Mais do que isso, essas preferências compõem um conjunto que influencia, somente enquanto tal, a política em questão. Entretanto, quando tomadas isoladamente, pouco poderão esclarecer ao pesquisador que busca compreender os resultados de um longo e conflituoso processo político até a tomada de decisão e a concretização de uma determinada ação. As preferências de outros atores políticos, a burocracia estatal, a correlação de forças entre distintas correntes políticas, a mídia tradicional, as redes sociais, a chamada opinião pública, os grupos de interesse, tudo isso constitui o conjunto de fatores que se refletirá, posteriormente, na política externa sob escrutínio.

Esse tipo de explicação para a relação existente entre as variáveis supracitadas utiliza-se do modelo de política governamental, apresentado e desenvolvido pelo cientista político Graham Allison, em sua obra *The essence decision – explaining the Cuban Missile Crisis*⁵. Entende-se que, a partir desse marco teórico, as nuances e os meandros das decisões tomadas

⁴ A oficialização de sua candidatura ocorreu na Convenção Nacional do Partido Republicano, em Cleveland (Ohio), em julho de 2016.

⁵ Essa obra foi, originariamente, publicada em 1979. Sua segunda edição, utilizada como referência para esta pesquisa, foi publicada em 1999, em coautoria com Philip Zelikow.

pelo Governo Trump podem ser mais bem compreendidos, a despeito de eventuais diferenças entre a retórica presidencial e a conduta dos Estados Unidos, em determinado lapso temporal. Mais do que evidenciar possíveis contradições e incoerências entre discurso e prática, esse modelo de explicação analisa a política externa como resultado de um jogo político, no qual tanto o conflito como a barganha fazem parte das estratégias empregadas pelos jogadores envolvidos.

Destacando-se, pois, a natureza política das decisões e das ações que moldam a política externa, esta pesquisa busca, primeiramente, identificar as preferências de Donald Trump a respeito da OTAN. Para isso, sua campanha presidencial oferece condições para que tais preferências sejam, devidamente, delineadas e, posteriormente, cotejadas com as ações de sua administração. Dessa forma, a *Republican Platform* de 2016 (documento partidário com as principais ideias defendidas pela candidatura republicana), constitui a primeira parte das fontes primárias desta análise.

A seguir, para que a conduta dos Estados Unidos, em relação à OTAN, seja, também, compreendida, documentos e declarações formais do Governo Trump são coletados e analisados. Assim, os discursos de posse e de despedida do mandatário, os anuais discursos no Congresso (*State of the Union*), o *National Security Strategy* de 2017⁶, o *National Defense Strategy* de 2018⁷ e o *Joint Strategic Plan* de 2018⁸ compõem a segunda parte das fontes primárias coletadas.

Como não poderia deixar de ser, este estudo parte de uma revisão bibliográfica concernente à história da política externa norte-americana, à atuação da OTAN em diferentes momentos de sua existência, à Presidência Donald Trump e ao modelo explicativo escolhido para melhor delinear a conduta dos Estados Unidos diante de seus aliados da OTAN. Não obstante o material estudado não esgotar o assunto, compreende-se que ele proporciona condições suficientes para que o tópico em questão seja tratado e analisado com a devida profundidade.

Na primeira parte do trabalho, as principais ideias do modelo de política governamental são expostas, a fim de que, por meio dessa síntese, possa-se melhor entender

⁶ Documento formulado pela Casa Branca.

⁷ Produzido pelo Departamento de Defesa.

⁸ Criado pelo Departamento de Estado e pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional.

a perspectiva teórica aqui utilizada. No capítulo a seguir, apresenta-se, de modo amplo, a história da OTAN, com enfoque sobre as crises internas e as divergências suscitadas, ao longo de sete décadas, entre os aliados transatlânticos. A terceira parte trata do contexto político doméstico que propiciou a ascensão de Donald Trump ao Executivo estadunidense, bem como de sua política externa, em especial, aquela referente aos aliados da OTAN. A seguir, ainda na mesma parte deste trabalho, os documentos acima mencionados são analisados e cotejados para que a dinâmica política estabelecida pela participação de diferentes atores na formulação de uma política estatal seja, satisfatoriamente, elucidada. Por fim, a conclusão do estudo sintetiza, à luz do modelo da política governamental, os principais achados da investigação, colocando em perspectiva os limites do voluntarismo de Donald Trump e a longa resiliência da Aliança Atlântica a dissensos envolvendo, de um lado, os EUA e, de outro, a Europa.

Convém, ainda, destacar que o modelo explicativo adotado para este estudo requer, usualmente, uma metodologia baseada em maior aproximação com os diferentes atores partícipes das decisões em análise – o que entrevistas, livros de memórias e documentos confidenciais costumam oferecer ao pesquisador. A dificuldade de acesso a tais personagens políticos e a inexistência de tais materiais, no entanto, não invalidam as tentativas de compreensão das intercorrências e da dinâmica do processo político, haja vista que a bibliografia e os documentos oficiais aqui coligidos permitem a identificação e a compreensão dos principais atores, do posicionamento de cada um deles, do grau de influência de cada um deles, do nível de envolvimento e de engajamento do presidente incumbente e das possíveis continuidades e rupturas com a tradição política norte-americana. Assim, como em qualquer estudo científico, as inerentes lacunas e as questões não respondidas servirão, pois, como rico e nutritivo estímulo para o prosseguimento de novos estudos, quiçá mais promissores e proveitosos.

Finalmente, a importância deste estudo remete à imbricada e difusa inter-relação entre política doméstica e política exterior. Em regimes democráticos, tais como o norte-americano e o brasileiro, a maior participação política de setores organizados da sociedade civil tende a influenciar, cada vez mais, a formulação e a implementação de políticas públicas, entre as quais a política externa de seus Estados. Além disso, reconhecer a política externa estadunidense como o resultado parcial de um processo político interno pode aprimorar a

compreensão acerca do atual sistema internacional, tanto em suas diversidades como em suas contradições. Em que pesem o desgaste político e a exaustão econômica, amplamente debatidos por diferentes analistas, os Estados Unidos ainda detêm um importante papel de liderança, sobretudo no Ocidente, e também entre aliados asiáticos. Mais do que um estudo de caso, esse assunto oferece, por conseguinte, a possibilidade de que estratégias de inserção internacional para países como o Brasil sejam definidas e sopesadas, considerando-se, dessa forma, a influência que distintas forças políticas domésticas detêm sobre a condução da política externa dos Estados Unidos.

2 A POLÍTICA GOVERNAMENTAL COMO MODELO ANALÍTICO

O presente capítulo apresenta, primeiramente, o modelo de política governamental, utilizado como marco teórico da investigação aqui exposta. A seguir, faz-se uma consideração a respeito da presença de elementos doutrinários que norteiam a política externa norte-americana, não obstante as mudanças táticas identificadas ao longo de sua história, conferindo a ela uma certa tradição liberal. Por fim, apresenta-se a estrutura burocrática dos órgãos estatais associados à formulação e à implementação da política externa dos EUA.

2.1 Proposta de Modelo Analítico

Os cientistas políticos Graham Allison e Philip Zelikow (1999) analisam, em sua obra *Essence decision: explaining the Cuban Missile Crisis*, um dos eventos mais perigosos da história recente das relações internacionais, quando, em 1962, o mundo esteve à beira de um conflito nuclear entre duas superpotências militares. Mais do que resgatar os detalhes históricos, os autores buscam compreender o processo de tomada de decisão que fora estabelecido pelo Governo John Kennedy (1961-1963), ou seja, como as ações dos Estados Unidos, em meio à Crise dos Mísseis, foram produzidas a partir de um contexto político interno de amplas divergências entre diferentes atores.

Allison e Zelikow dedicam os primeiros quatro capítulos para explicar o evento em questão sob a perspectiva de dois modelos analíticos distintos: o modelo de ator racional e o modelo de comportamento organizacional. Ainda que ambos possam oferecer respostas mais ou menos satisfatórias e apontar caminhos investigativos relevantes, a proposta original do livro é a utilização de um terceiro modelo teórico capaz de não apenas explicar o evento, como também apontar previsões e tendências para a política externa de um país como os Estados Unidos.

Por razões práticas e metodológicas, a intenção deste trabalho não é cotejar as vantagens e desvantagens entre diferentes abordagens para o problema de pesquisa selecionado. Basta, pois, considerar a relevância das críticas apresentadas pelos dois autores aos dois modelos supracitados. Nesse sentido, entende-se que, por um lado, ocorre uma exagerada simplificação, quando a análise baseia-se no modelo racional. Mesmo em países onde vigem regimes autoritários, nota-se, facilmente, a inexistência de um ator político,

supremo e racional, que seja capaz de efetuar cálculos exatos de custo e benefício e de otimizar as melhores decisões para os interesses nacionais. Por outro lado, o modelo organizacional identifica o significativo papel desempenhado pelas organizações que compõem um determinado governo, bem como suas respectivas lógicas, subculturas, procedimentos, rivalidades, visões de mundo e ritos, mas negligencia a essência política de um jogo no qual diferentes jogadores disputam espaço e influência sobre as ações legitimadas pelo aparelho estatal.

Tratar governos nacionais como se eles fossem centralmente coordenados, indivíduos propositivos, fornece uma útil abreviação para entender escolhas de políticas e de ações. Mas essa simplificação – como todas as simplificações – tanto obscurece como revela. Em particular, obscurece o persistentemente negligenciado fato governamental: o ‘*decisionmaker*’ de uma política nacional não é, obviamente, um indivíduo calculista, mas sim um conglomerado de grandes organizações e de atores políticos (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 46, tradução nossa)⁹.

Dito isso, Allison e Graham apresentam, na sequência de sua obra, o modelo de política governamental. Para eles, tendo-se em vista que as decisões tomadas pelos governos só podem ser explicadas mediante a identificação do jogo do qual elas decorrem como resultado, dos jogadores participantes, das coalizões formadas, das barganhas estabelecidas e dos compromissos empenhados, a aparente atmosfera de confusão e anomia só pode ser ordenada, inteligentemente, através de uma lente teórica e ontológica que reafirme a essência política dessas decisões governamentais.

Sendo assim, a proposição inicial refere-se à inconsistência de explicações e de projeções que se ancoram, única e exclusivamente, sobre as preferências do líder. Não obstante essas preferências serem identificadas pelo grande público e, especificamente, pelos pesquisadores, a conduta de determinados governos nem sempre condiz com a retórica utilizada por seus líderes, o que, não raramente, suscita uma série de questionamentos e de incompreensões a respeito desse aparente fosso entre discurso e ação. Para que essa descontinuidade seja corrigida, faz-se necessário o direcionamento do foco analítico sobre o momento que antecede a implementação de uma determinada política. Em outros termos,

⁹ “Treating national governments as if they were centrally coordinated, purposive individuals provides a useful shorthand for understanding policy choices and actions. But this simplification – like all simplifications – obscures as well as reveals. In particular, it obscures the persistently neglected fact of government: the ‘*decisionmaker*’ of national policy is obviously not one calculating individual but is rather a conglomerate of large organizations and political actors” (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 46).

ressalta-se a importância do lapso temporal que abrange todo o processo de tomada de decisão.

Robert Putnam (2008) também apontou a importância dessa correlação entre a conduta internacional de um Estado e a sua política doméstica. Assim, com um verniz mais instrumental e operacional, a lógica dos jogos de dois níveis converge com o modelo governamental. No entanto, Putnam se preocupa mais com a apresentação de um modelo capaz de oferecer projeções acerca de diferentes possibilidades de assinatura e de ratificação de acordos internacionais do que com a compreensão de toda uma conduta internacional avaliada como o resultado de um amplo processo político interno. Para Putnam, o cerne dessa questão gira em torno do Congresso, onde diferentes segmentos da sociedade são representados e energizados para influenciar os tipos de acordos que serão, posteriormente, aprovados e ratificados, ao passo que, para Allison e Zelikow, o enfoque abrange a atuação de diferentes atores políticos com interesses distintos, e posicionados na própria estrutura governamental.

A luta política de várias negociações internacionais pode ser utilmente concebida como um jogo de dois níveis. No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas (PUTNAM, 2008, p. 151).

Um dos primeiros passos do modelo governamental diz respeito à identificação de quais são os jogadores relevantes para o tipo de decisão a ser tomada. Uma vez que esse processo passa a ser visto como um jogo, jogadores são todos aqueles que dispõem de poder para influenciar o resultado dessa partida. Nesse sentido, a título de exemplificação, a decisão governamental a respeito da imposição de uma sanção econômica contra um terceiro Estado possivelmente contará com jogadores oriundos, dentre outros, do Departamento de Defesa e do Departamento de Estado, mas dificilmente do Departamento de Educação, haja vista a incapacidade de influência desse órgão sobre esse tipo de questão.

Com a crescente imprecisão da delimitação entre temas domésticos e internacionais, a difusão dos chamados assuntos intermésticos – isto é, concernentes tanto ao plano interno como ao externo (ROSATI; SCOTT, 2011) – tende a dificultar o trabalho de identificação de todos os jogadores. No entanto, ainda que muitos desses temas contem com uma amplitude

significativa de jogadores, os principais personagens influentes costumam orbitar a esfera principal de poder – o que, em um sistema presidencialista como o norte-americano, significa ser ela a Presidência da República.

A esse respeito, o processo de formulação da política externa dos EUA pode ser visualizado como um mecanismo que envolve diferentes círculos concêntricos (KEGLEY; JONES; WITTKOPF, 2008). Os círculos mais próximos ao eixo presidencial de poder costumam ser ocupados pelos titulares dos Departamentos de áreas afins, tais como o Secretário de Estado, o Secretário do Tesouro, o Secretário de Defesa, além de seu Chefe de Gabinete, seu Conselheiro de Segurança Nacional e, porventura, demais conselheiros políticos que desfrutem de certa proximidade e de intensa confiança por parte do Chefe do Executivo. Esses atores políticos são circundados por suas próprias Secretarias e demais estruturas burocráticas que compõem o Poder Executivo. Essas estruturas, por sua vez, são formadas por subculturas diferentes, por interesses nem sempre convergentes com o eixo decisório da política nacional, por visões de mundo divergentes e dinâmicas processuais distintas. O círculo externo, isto é, o que está mais distante do centro decisório da política nacional, costuma ser ocupado pela chamada opinião pública, por grupos de interesse e pelo próprio Congresso, onde segmentos da sociedade civil organizada estão representados.

Dando sequência à exposição dos argumentos de Allison e Zelikow, é importante ressaltar a natureza política desse processo decisório, o qual se estabelece em canais regularizados de ação. Em outras palavras, o jogo político ocorre dentro de canais de ação, em que regras formais e informais enquadram a atuação dos diferentes jogadores. Essas regras podem ser oriundas do ordenamento jurídico pátrio, da jurisprudência da Suprema Corte, de convenções sociais e da cultura do país em relevo.

O ponto de partida desse processo é acionado, quando um problema é identificado por um ou por mais atores políticos. A seguir, diferentes perspectivas de políticas públicas são elaboradas como respostas para a resolução de tal problema. No entanto, contrariando o modelo racional, essa dinâmica ilustrada pela política governamental ressalta o conflito que se instaura entre os participantes dessa dinâmica, haja vista as divergências que se refletem na apresentação das diferentes resoluções. Esse embate entre ideias, por vezes, antagônicas e excludentes, com movimentações táticas de barganha, de compromisso e de alianças, é que concede o caráter político ao processo de tomada de decisão. Assim, a ação que surge como

resultado desse conflito não pode ser vista como a cristalização de uma solução pura e tecnicamente ótima para o problema inicialmente identificado. A ação nada mais é, portanto, do que a resultante de um conflito político, no qual atores mais influentes e poderosos podem impor, parcialmente, suas visões diante de atores mais fracos. Todavia, a despeito de sua proeminência, raramente, preservam a integralidade de seus projetos, porquanto a negociação e as concessões são elementos fulcrais da política.

As decisões e as ações dos governos são resultantes políticas intranacionais: *resultantes* no sentido de que o que acontece não é escolhido como a solução de um problema, mas antes o resultado de compromissos, de conflitos e da confusão de autoridades com interesses diversos e com influência desigual; *político* no sentido de que a atividade da qual decisões e ações emergem é mais bem caracterizada como barganha ao longo de canais regularizados entre membros do governo (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 914-915, tradução nossa)¹⁰.

Os atores políticos participam, concomitantemente, de diversos jogos, nos quais suas posições e sua influência são testados, incrementados e, inclusive, desgastados. Sendo assim, a identificação de determinados problemas como questões passíveis de serem resolvidas na esfera política nem sempre é uma atribuição simples e imediata. Seja por escassez de tempo, seja por desinteresse ou por desconhecimento, os atores políticos ignoram uma infinidade de demandas. A atenção dispensada por eles tende a ser canalizada para temas que constituem a agenda do governo incumbente, ainda que fatores exógenos a esse governo, tais como as redes sociais e a mídia tradicional, também exerçam influência sobre a estruturação dessa agenda. Outrossim, momentos de crise e de grande comoção desencadeiam uma série de demandas, outrora vistas como irrelevantes e pouco atrativas. Esses momentos são aproveitados por atores que representam segmentos da sociedade cujas demandas não foram atendidas até então, conferindo maior legitimidade a seu pleito e atraindo maior atenção de outros jogadores. Logo, nas palavras dos autores, “Prazos e eventos suscitam questões e forçam jogadores ocupados a se posicionarem” (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 926, tradução nossa)¹¹.

¹⁰ “The decisions and actions of governments are intranational political resultants: *resultants* in the sense that what happens is not chosen as a solution to a problem but rather results from compromise, conflict, and confusion of officials with diverse interests and unequal influence; *political* in the sense that the activity from which decisions and actions emerge is best characterized as bargaining along regularized channels among individual members of the government” (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 914-915).

¹¹ “Deadlines and events raise issues and force busy players to take stands” (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 926).

Dentro de cada canal de ação, os jogadores participantes ocupam diferentes posições com suas respectivas vantagens e desvantagens. A partir dessas posições, uma série de obrigações e um determinado nível de performance são esperados de cada jogador. Nesse sentido, supõe-se, por exemplo, que o papel desempenhado pelo Conselheiro de Segurança Nacional em um canal de ação referente ao conflito israelo-palestino seja mais relevante do que a participação do embaixador dos EUA em Israel, menos familiarizado com as minudências da política de Washington.

As posições definem tanto o que os jogadores devem como não devem fazer. As vantagens e as deficiências com as quais cada jogador pode entrar e jogar vários jogos provêm de sua posição. O mesmo pode-se dizer em relação a um conjunto de obrigações para o desempenho de certas tarefas (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 920, tradução nossa)¹².

Além de definir o papel esperado, as posições também moldam como cada participante vê o problema inserido no canal de ação. Aqui, Allison e Zelikow reconhecem a influência que as organizações exercem sobre os indivíduos, visto que a abordagem de um ator influenciado, por exemplo, pelo Departamento de Estado tende a ser mais focada na diplomacia do que a atuação do Chefe do Pentágono, ao qual estão ligadas as Forças Armadas. Apesar das exceções, “O conhecimento da base organizacional disposta sobre a mesa produz pistas significativas acerca do provável posicionamento”¹³ (1999, p. 949, tradução nossa) de cada jogador.

Como explicado acima, após o reconhecimento de um problema e a atuação dos mais variados atores, chega-se a uma espécie de síntese do jogo. Essa resultante está associada, proporcionalmente, ao desempenho de cada partícipe do processo. Em outras palavras, aqueles que se utilizaram, eficientemente, de seu poder para manter o máximo possível de suas propostas desfrutarão de uma parcela maior da resultante do que aqueles que tinham desvantagens mais sérias dentro do canal de ação. Não obstante, “Quando uma decisão governamental ou presidencial é alcançada, o grande jogo não termina. Uma decisão de

¹² “Positions define what players both may and may not do. The advantages and handicaps with which each player can enter and play in various games stem from his position. So does a cluster of obligations for the performance of certain tasks” (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 920).

¹³ “Knowledge of the organizational seat at the table yields significant clues about a likely stand” (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 949).

política pública é um trabalho em progresso. Decisões podem ser revertidas ou ignoradas”¹⁴ (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 938, tradução nossa). Em outras palavras, o lapso entre a tomada de decisão e a sua implementação oferece a outros atores políticos oportunidades para ações destoantes da resultante do jogo político.

Ademais, os jogadores com maiores interesses no reconhecimento de um tipo de demanda manobram a favor de seus projetos políticos. Isso significa que até mesmo o tipo de canal de ação mobilizado para o jogo político influencia o resultado alcançado e efetivado pela ação política. Nesse sentido, enquanto algumas demandas podem, por exemplo, encontrar um ambiente menos hostil no Conselho de Segurança Nacional, outras poderão trilhar um caminho mais promissor nas arenas onde o Departamento de Estado detém um papel mais proeminente. Graças às divergentes configurações de poder encontradas nos mais distintos canais de ação, os atores tendem, pois, a acionar os meios que lhes são mais favoráveis, isto é, onde suas vantagens superam as adversidades.

Finalmente, na sequência do modelo analítico exposto por Allison e Zelikow, os autores mencionam, ainda, as dificuldades que surgem após a tomada de decisão. A operacionalização de uma decisão pode encontrar sabotadores no aparato burocrático do Estado, mesmo quando o fiador de uma ação é o próprio Presidente da República. A falta de comunicação entre diferentes departamentos e agências governamentais, a reticência de alguns atores políticos, a disputa por informações novas e sensíveis, tudo isso corrobora o argumento apresentado pelos autores, segundo o qual o jogo não encontra seu desfecho na tomada de decisão, visto que, até a sua concretização, os atores envolvidos continuam defendendo suas posições. Para aqueles que foram superados dentro do canal de ação, a reversão de uma decisão pode, pois, continuar a ser o seu objetivo final.

2.2 A Tradição Liberal Norte-Americana

Sob essa perspectiva, a do modelo governamental, verificam-se as dificuldades na implementação e na sustentação, a longo prazo, de uma grande estratégia por parte dos Estados em suas relações internacionais. A despeito de certos princípios serem identificados ao longo da história da política externa norte-americana, é correto afirmar que os atores

¹⁴ “When a governmental or presidential decision is reached, the large game is not over. A policy decision is a work in progress. Decisions can be reversed or ignored” (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 938).

envolvidos em sua formulação buscam resultados que refletem suas respectivas e específicas visões de mundo, seus compromissos políticos e suas ideologias. Esses posicionamentos podem ser complementares ou excludentes, dependendo do tipo de coesão interna alcançada pelas diferentes forças políticas.

No entanto, é possível identificar, no âmbito dos princípios e das diretrizes que moldam a conduta internacional dos EUA, uma certa tradição liberal que mistura elementos idealistas e realistas, de acordo com o contexto político interno e externo (ZAHARAN, 2012). A operacionalização dessa política pública é que encontra seu respaldo em considerações menos teóricas e doutrinárias, visto que a preocupação imediata dos atores políticos que compõem o governo federal gira em torno de questões mais práticas e rotineiras. Assim, o que se tem a respeito da conduta dos Estados Unidos são, primeiramente, a tradição, identificada no liberalismo, e, a seguir, a operacionalização de políticas que refletem a convergência momentânea a que chegaram os atores políticos que influenciam a política externa.

A esse respeito, Geraldo Zahran (2012) argumenta que existe, na política externa dos Estados Unidos, um elemento central que concede coesão e consistência à diversidade de objetivos e de interesses que compõem as suas relações internacionais. Para ele, essa política é enquadrada pela tradição liberal, ainda que elementos idealistas e realistas sejam dispostos, concomitantemente, e realçados, separadamente, em diferentes momentos. Em outros termos, o debate político, com todas as suas divergências e os seus antagonismos, é estruturado sobre princípios solidamente liberais.

A hipótese central aqui desenvolvida é que existe um elemento no pensamento político dos Estados Unidos que exerce influência constante em sua política externa. Esse elemento é a tradição política liberal do país, e, frente a ela, a divisão de realismo e idealismo perderia seu significado (ZAHARAN, 2012, p. 19).

Esse liberalismo comunga de valores caros ao Iluminismo europeu, mas remete, também, a uma moral cristã e protestante, a qual esteve presente desde a construção dessa sociedade, com a chegada dos primeiros peregrinos puritanos à América do Norte. Consoante essa tradição, o universalismo iluminista funde-se ao particularismo puritano, conferindo aos Estados Unidos um caráter excepcional frente às demais nações. Para Zahran (2012), somente a partir desse arcabouço liberal é que se pode entender a relação de continuidade na

política externa norte-americana, abrangendo momentos aparentemente tão distintos como o Corolário Roosevelt¹⁵ (1904) e os Quatorze Pontos¹⁶ (1918).

Algumas das críticas elaboradas por Zahran referem-se ao modo pelo qual alguns estudiosos da história dos EUA analisam diferentes tendências de sua política externa. Nesse sentido, Henry Kissinger é mencionado como um dos teóricos que, precipitadamente, estrutura a conduta internacional norte-americana sob o prisma do famoso debate entre realismo e idealismo, visto como um dos fios condutores do desenvolvimento ontológico, metodológico e teórico da disciplina de Relações Internacionais. Para Kissinger (2012), presidentes como Theodore Roosevelt (1901-1909) e Woodrow Wilson (1913-1921) representam, em suas distintas abordagens de política externa, os protótipos de governantes realista e idealista, respectivamente.

Mesmo que se considerem faróis e cruzados como posições da política externa dos Estados Unidos, essas duas tendências não são irreconciliavelmente opostas. A escolha entre poder e moral é uma escolha inexistente na política externa dos Estados Unidos (ZAHNAN, 2012, p. 121).

Destarte, não obstante a veracidade da argumentação introduzida por Kissinger, é necessário reconhecer que esse debate entre estrategistas realistas e idealistas ocorre, nos Estados Unidos, sob o manto do liberalismo supramencionado. Isso significa dizer que o tipo de liberalismo incubado e desenvolvido na América do Norte é que confere, apesar dos dissensos inerentes a quaisquer disputas políticas, sobriedade, coerência e efetividade à sua política externa. A força dessa tradição liberal não inviabiliza as mudanças e as adaptações necessárias, de acordo com o equilíbrio de forças políticas interno e com o contexto internacional. Mais do que isso, ela possibilita a instrumental flexibilidade da conduta internacional de uma grande potência como os Estados Unidos, em um cenário de crescentes incertezas e contestações ao seu poderio.

Nesse sentido, Cristina Pecequilo (2005) identifica nas relações internacionais norte-americanas a centralidade da promoção da democracia. A preferência por parcerias que não tolham a flexibilidade de suas ações nem reduzam o leque de opções a sua disposição ilustra

¹⁵ Como uma consequência direta da Doutrina Monroe (1823), o Corolário foi um postulado de política externa do Governo Ted Roosevelt (1901-1909), segundo o qual os EUA teriam o direito de interferir na América Latina, sempre que seus interesses estivessem ameaçados (PECEQUILO, 2005).

¹⁶ Conjunto de princípios apresentado pelo Presidente Woodrow Wilson (1913-1921) para a cessação das hostilidades da Primeira Guerra Mundial (KISSINGER, 2012).

a capacidade que os EUA têm de, apesar da presença de elementos centrais imutáveis, promover ajustes em sua política externa, consoante os seus interesses, sejam eles a prosperidade interna ou a preservação de uma ordem internacional a sua semelhança. Alguns eventos internacionais – tais como a Guerra Hispano-Americana (1898), a construção do sistema de Bretton Woods (1944) e o fim da Guerra Fria (1989) – marcaram, portanto, diferentes fases de maturação de suas relações internacionais, perpassando pela emergência de uma nova potência, o nascimento de uma superpotência e a gênese de uma ordem internacional multipolar ainda incompleta. A despeito dos diferentes graus de poder desfrutados pelos EUA, evidencia-se, ao longo dessas fases, uma linha de continuidade, com ajustes e com mudanças incrementais, a conduzir a sua política internacional.

Se o padrão histórico nos leva a identificar os componentes tradicionais da política externa norte-americana que estarão sempre presentes na formulação das estratégias, no mundo contemporâneo tais componentes são acompanhados por alguns ajustes que criam, também, novos padrões de ação, referentes ao mundo contemporâneo (PECEQUILO, 2005, p. 29).

2.3 A Burocracia da Política Externa Norte-Americana

Para que o modelo governamental fique mais claro, é importante compreender a estrutura burocrática dos principais departamentos que compõem o governo norte-americano e que se dedicam à formulação e à execução da política externa daquele país. Antes de mais nada, reconhece-se, porém, a primazia do Presidente da República, a qual lhe é assegurada pela Constituição (1789), nessa esfera política. Todavia, essa mesma Carta impõe limites e restrições ao líder máximo da Nação, atribuindo ao Congresso papel não menos importante para a legitimação de algumas das ações estatais.

A complexidade das relações políticas e sociais estabelecidas pela estrutura de poder interna nos Estados Unidos gera um sistema governamental no qual não existe uma definição clara das atribuições de Executivo e Congresso. O predomínio de um ator sobre o outro, ou o estabelecimento de padrões de convivência mais ou menos conflituosos, dependem das circunstâncias, questões e épocas históricas (PECEQUILO, 2012, p. 11-12).

Consoante parte significativa da literatura política, a Presidência de Franklin D. Roosevelt (1933-1945) constituiu o momento inicial de um longo processo de fortalecimento dessa instituição (KEGLEY; JONES; WITTKOPF, 2008). Com a eclosão da Segunda Guerra

Mundial (1939-1945) e, sobretudo, com o envolvimento direto dos EUA nesse conflito (1941), Roosevelt contou com amplo apoio da sociedade e do Congresso para liderar o País em um período de grave crise internacional. A comoção nacional gerada pelo ataque japonês a Pearl Harbor (1941) legitimou uma forte concentração de poderes no Poder Executivo para que uma resposta bélica fosse dada ao eixo Berlim-Roma-Tóquio.

Outro momento da política estadunidense destacado por analistas é a Presidência de Richard Nixon (1969-1974) (KEGLEY; JONES; WITTKOPF, 2008; ROSATI; SCOTT, 2011). Antes de seu enfraquecimento político com o escândalo de Watergate (1972) e sua posterior renúncia (1974), Nixon desfrutou de amplos poderes para, junto a seu então Conselheiro de Segurança Nacional, Henry Kissinger, conduzir a aproximação norte-americana da China de Mao Tsé-Tung, aproveitando-se da ruptura sino-soviética da década de 1960. Nesse sentido, a despeito da abertura de um processo de impeachment no Legislativo contra o Presidente Nixon, seu primeiro mandato pode ser considerado o zênite do poder presidencial nas relações internacionais dos Estados Unidos (KEGLEY; JONES; WITTKOPF, 2008).

Assim, observa-se em ambos os casos, nos Governos Roosevelt e Nixon, que a concentração de poder por parte do Chefe de Estado e de Governo esteve relacionada à dinâmica externa, quando, primeiramente, uma guerra mundial exigiu um posicionamento mais ativo por parte da grande potência ascendente. Já no segundo caso, a distensão nas relações com a União Soviética permitiu a aproximação de sua rival e um importante ajuste na política estadunidense de contenção do socialismo soviético. Em outros termos, o contexto internacional pode servir tanto como um óbice às preferências dos estrategistas nacionais como um estímulo à sua execução.

Além disso, a escassez de tempo e de informação, o peso da burocracia estatal, a atuação dos congressistas e dos entes subnacionais (governos estaduais e municipais), o desempenho de partidos políticos, de grupos de interesse e de movimentos sociais na arena política nacional, tudo isso gera uma série de constrangimentos ao poder presidencial. A maneira da qual esses elementos, em conjunto com a opinião pública, são manejados pelo presidente incumbente reflete, em grande medida, o poder de que ele dispõe para pautar a agenda política nacional e para defender as suas preferências diante de outros atores políticos. Para Jerel Rosati e James Scott (2011, p. 8, tradução nossa), “É apenas por meio do exame

dos três elementos – o contexto e, especialmente, o governo e a sociedade – que se pode chegar a um entendimento de como e por que a política externa americana é feita”¹⁷.

Após essas breves considerações acerca da proeminência presidencial em política externa, convém destacar a importância do Departamento de Estado, um dos departamentos mais antigos do governo dos Estados Unidos, instituído poucos anos após a Independência (1776). Apesar do surgimento de outras agências e de outros departamentos, o Departamento de Estado ainda preserva sua importância na condução das relações internacionais norte-americanas. No entanto, o desenvolvimento do poderio hegemônico dos Estados Unidos, ao longo do século XX, bem como a amplitude de seus interesses, em diferentes continentes, exigiram que o antigo protagonismo desse Departamento fosse compartilhado com outros relevantes atores políticos (ROSATI; SCOTT, 2011).

Cabe destacar, também, que a própria dinâmica da Guerra Fria propiciou o fortalecimento de outras estruturas burocráticas. Assim, as tensões das relações bilaterais entre EUA e URSS relegaram, em muitos momentos, a diplomacia a um segundo plano, em prol da securitização da política externa. A mesma tendência foi verificada na Administração George W. Bush (2001-2009), quando, não obstante a longínqua e superada Guerra Fria, o Departamento de Estado foi ofuscado pelo Departamento de Defesa e pela Vice-Presidência na implementação da Guerra contra o Terror. À rivalidade entre esses diferentes setores da administração federal somaram-se a forte concentração de poderes por parte do Presidente Bush II e o fortalecimento de atores políticos que comungavam das mesmas ideias belicistas, concedendo-se pouco espaço para divergências e para críticas, nas tomadas de decisão após os ataques do Onze de Setembro (2001).

O problema com o foco do serviço externo sobre a diplomacia é que, com a emergência da Guerra Fria, os Estados Unidos atenuaram o papel da diplomacia como um instrumento de sua política externa. A diplomacia foi superada pela crescente dependência de instrumentos militares, econômicos e culturais de política externa: força, operações secretas, assistência, comércio, sanções econômicas, programas culturais e radiodifusão internacional (ROSATI; SCOTT, 2011, p. 146, tradução nossa)¹⁸.

¹⁷ “It is only by examining all three elements – the context, but especially, the government and the society – that one can arrive at a comprehensive understanding of how and why American foreign policy is made” (ROSATI; SCOTT, 2011, p. 8).

¹⁸ “The problem with the foreign service’s focus on diplomacy is that, with the rise of the Cold War, the United States deemphasized the role of diplomacy as an instrument of its foreign policy. It was superseded by increased reliance on the military, economic, and cultural instruments of foreign policy: force, covert operations,

De acordo com Rosati e Scott (2011), o Departamento de Estado tem como funções históricas representar o governo norte-americano no exterior, transmitir opiniões e visões de governos estrangeiros a respeito de diferentes temas, conduzir negociações com terceiros Estados e reportar ao Chefe do Executivo diferentes eventos internacionais. Outra importante função, enfraquecida com a emergência de outros atores, é o aconselhamento do Presidente da República. A partir das informações colhidas e relatadas pelo corpo diplomático nos mais variados e mais distantes países, o secretário de Estado tem, em princípio, material suficiente para apresentar ao presidente as principais opções disponíveis e para apreciar suas vantagens e suas desvantagens. Todavia, ressalva-se que, independentemente da qualidade desse trabalho, as considerações apresentadas por esse e por qualquer outro secretário serão mais relevantes, conforme o grau de influência política desfrutado por ele. Em outras palavras, as decisões tomadas, na seara governamental, são eminentemente políticas.

Indubitavelmente, a homogeneidade e o elitismo ainda são vistos como características marcantes do corpo diplomático norte-americano. Segundo estudiosos da diplomacia dos EUA, tais como Kegley, Jones e Wittkopf (2008), a preferência pelos serviços no exterior e a conseqüente identificação com visões de mundo estrangeiras suscitam na classe política de Washington uma certa desconfiança dos servidores do Departamento de Estado. Essa suspeição reflete-se, não raramente, na escolha de políticos aliados e de empresários financiadores de campanha para os cargos de secretário de Estado e de embaixador, respectivamente. Ademais, essa predileção pelo trabalho no exterior acaba afastando os diplomatas de carreira dos meandros e dos labirintos da política da capital federal, fazendo deles personagens pouco hábeis para liderar um Departamento, em Washington.

Três fatores adicionais restringem a habilidade do Departamento de Estado para exercer liderança na ampla política externa do governo: a tensão entre carreiristas e nomeados; o fato de que o Departamento é um pigmeu burocrático entre gigantes e; a função e a orientação dos Secretários de Estado (KEGLEY; JONES; WITTKOPF, 2008, p. 372, tradução nossa)¹⁹.

assistance, trade, economic sanctions, cultural programs, and international broadcasting” (ROSATI; SCOTT, 2011, p. 146).

¹⁹ “Three additional factors circumscribe the State Department’s ability to exercise leadership in the larger foreign affairs government: the tension between careerists and appointees, the fact that the department is a bureaucratic pygmy among giants, and the role and orientation of secretaries of state” (KEGLEY; JONES; WITTKOPF, 2008, p. 372).

Contrariando um dos principais elementos que constituem a expansão da burocracia nos Estados Modernos, os servidores desse Departamento costumam ser generalistas, e não especialistas. Ainda que muitos deles tenham formações acadêmicas voltadas para regiões específicas e temas singulares, a alta rotatividade de servidores lotados nos mais diversos países e a própria estrutura hierárquica da carreira diplomática desestimulam a formação de especialistas. A excessiva cautela de servidores que anseiam por promoções, o forte sentimento de lealdade ao Departamento e a resistência a amplas e profundas mudanças administrativas e políticas formam uma espécie de subcultura organizacional, isto é, um *esprit de corps*. Em outros termos, forja-se um conjunto de regras e de objetivos compartilhado pelos indivíduos que constituem uma dada organização e que incute neles um tipo de comportamento em defesa da sua coletividade (ROSATI; SCOTT, 2011).

O terceiro setor burocrático do governo federal a influenciar, fortemente, a política externa dos Estados Unidos é o Conselho de Segurança Nacional. O surgimento desse Conselho está, estreitamente, associado à dinâmica das relações internacionais e ao modo pelo qual o País respondeu aos desafios lançados para a construção de uma nova ordem global, após o colapso europeu com a Segunda Guerra. Dessa forma, o *National Security Act* (1947) – sancionado por Harry Truman - estabeleceu o arcabouço legal para a criação de um novo órgão governamental que complementasse o trabalho do Departamento de Estado (KEGLEY; JONES; WITTKOPF, 2008).

No entanto, o cargo de Conselheiro de Segurança Nacional foi criado oficialmente, somente dez anos depois, em 1957, quando o então Presidente Dwight Eisenhower (1953-1961) nomeou o republicano Robert Cutler para o cargo. Desde então, com raras exceções, os presidentes norte-americanos têm, crescentemente, confiado funções centrais da política externa ao ocupante desse cargo e dependido de um sistema de tomada de decisões centralizado na própria Casa Branca. A relevância desse conselheiro pode ser, pois, reportada por conta de duas das suas principais funções: aconselhar o presidente e coordenar o maquinário burocrático da política externa. Para Kegley, Jones e Wittkopf (2008, p. 335, tradução nossa), “Um subsistema presidencial dentro do Executivo é o resultado, o qual, geralmente, leva a diferenças entre a Presidência, de um lado, e as burocracias estabelecidas,

de outro, compreendendo o segundo círculo concêntrico da formulação de políticas públicas”.²⁰

Consoante ressaltam Rosati e Scott (2011), o ápice do fortalecimento do Conselho de Segurança Nacional bem como da influência de seu conselheiro ocorreu na Administração Richard Nixon, já mencionada neste trabalho, por meio da figura de Henry Kissinger. Foi naquele momento que Kissinger se tornou o principal porta-voz do governo norte-americano, no exterior, e a face mais conhecida de sua política externa, concentrando valiosas informações, ascendência política sobre os demais membros do gabinete presidencial e capacidade de gerenciamento das relações internacionais dos EUA. Desnecessário frisar que toda essa concentração de poder ocorreu às expensas do Departamento de Estado, até pouco tempo atrás, o principal ator político da esfera diplomática.

O gerenciamento presidencial do processo de formulação da política externa, em outras palavras, veio a depender, crescentemente, de um sistema centrado na Casa Branca que enfatizava a utilização do Conselheiro de Segurança Nacional, de sua equipe e de grupos interagências – referidos como o sistema CSN²¹ (ROSATI; SCOTT, 2011, p. 113, tradução nossa)²².

O quarto e último ator relevante para esta investigação é o Departamento de Defesa. Sua criação remete ao *National Security Act* de 1947, já mencionado, quando os Departamentos do Exército, da Marinha e da Aeronáutica foram fundidos em um só (KEGLEY; JONES; WITTKOPF, 2008). Tradicionalmente, os ocupantes do cargo de Secretário de Defesa são civis ou militares da reserva, o que simboliza e consolida a submissão das Forças Armadas norte-americanas a um poder civil. Dessa forma, busca-se evitar a politização da caserna e neutralizar possíveis crises institucionais que ameacem a República e o seu regime democrático.

Assim como o Conselho de Segurança Nacional teve na atuação de Kissinger uma forte concentração de poderes, a história do Departamento de Defesa também está ligada à liderança de importantes nomes da política estadunidense. O primeiro deles, Robert

²⁰ “A presidential subsystem within the executive branch is the result, which often leads to differences between the presidency, on the one hand, and the established bureaucracies comprising the second concentric circle of policy making, on the other” (KEGLEY; JONES; WITTKOPF, 2008, p. 335).

²¹ CSN – Conselho de Segurança Nacional.

²² ‘Presidential management of the foreign policymaking process, in other words, came to rely increasingly on a White House – centered system that emphasized the use of the national security adviser, staff, and interagency groups – referred to as the NSC system’ (ROSATI; SCOTT, 2011, p. 113).

McNamara, comandou o Pentágono de 1961 a 1968, perpassando pelas Presidências de John Kennedy (1961-1963) e de Lyndon Johnson (1963-1969). Em seu longo mandato, os Estados Unidos abandonaram a tática de retaliação massiva, adotada pelo Governo Eisenhower (1953-1961), que privilegiava o uso de armas nucleares em um potencial confronto com a União Soviética. Em consonância com os anseios do complexo militar-industrial, a escolha por uma resposta mais flexiva, em caso de ataque soviético, enfatizava a necessidade de aprimoramento de armas convencionais e de maior presença militar em teatros operacionais localizados em países do Terceiro Mundo. Com McNamara na Defesa, os Estados Unidos passaram pela Crise dos Mísseis, estudada por Allison e Zelikow (1999), e pela escalada da Guerra do Vietnã.

A vitória de Kennedy por uma pequena margem levou a uma mudança no padrão da política de Eisenhower, promovendo o que até hoje se considera como o maior aumento de gastos no setor de defesa norte-americana (superando inclusive o *build-up* promovido por Reagan nos anos 80) (PECEQUILO, 2005, p.183).

O segundo Secretário de Defesa com forte influência no governo federal foi Donald Rumsfeld. Seu primeiro mandato ocorreu entre os anos de 1975 e 1977, sob a Presidência Gerald Ford (1974-1977). Mas foi em seu segundo mandato que Rumsfeld se notabilizou como um grande e influente ator na política governamental dos EUA. Assim, como Secretário de Defesa de 2001 a 2006, teve forte influência na implementação da Guerra contra o Terror, sobretudo na eclosão das Guerras do Afeganistão e do Iraque, durante o mandato de George W. Bush.

Simbolicamente, a Guerra Global Contra o Terror (GWT) opunha os Estados Unidos aos 'outros', validando a tese do 'choque de civilizações'²³. Da mesma forma, ela fornecia dimensão concreta ao projeto expansionista do DPG²⁴ na Eurásia, tendo como justificativa o combate ao terrorismo fundamentalista islâmico em suas raízes (PECEQUILO, 2017, p. 349).

²³ Tese defendida pelo cientista político Samuel Huntington, em seu livro *O Choque de Civilizações e a Reconstrução da Ordem Mundial* (1997).

²⁴ *Defense Policy Guidance*: documento formulado e apresentado pelo segmento político neoconservador, em 1992, durante o Governo Bush I (1989-1993). Esse documento - o qual preconizava o unilateralismo, a formação de alianças temporárias e a preempção como tática de defesa, além de alertar para os riscos da proliferação de armas de destruição em massa - contou com a participação de Dick Cheney, então Secretário de Defesa (1989-1993) e futuro Vice-Presidente (2001-2009), e Paul Wolfowitz, futuro Vice-Secretário de Defesa (2001-2005) e, posteriormente, Presidente do Banco Mundial (2005-2007).

Evidentemente, outros atores políticos (indivíduos e órgãos governamentais) costumam desempenhar um papel não menos relevante nas tomadas de decisão por parte do governo norte-americano. No entanto, as referências aqui apresentadas restringem-se a quatro setores da burocracia governamental e a seus respectivos líderes – quais sejam, a Presidência, o Departamento de Estado, o Conselho de Segurança e o Departamento de Defesa -, porquanto, em que pese a participação de outros jogadores, o que se verificou nos documentos colhidos para o estudo da política externa de Donald Trump para a OTAN foi o protagonismo desses entes. Mais do que destacar a complexidade burocrática de cada ação tomada pelo governo dos EUA, tenciona-se, portanto, enfatizar o peso político desse processo.

3 A ALIANÇA TRANSATLÂNTICA

Este capítulo tem como objetivo retratar o contexto geopolítico da fundação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), bem como sua gradativa expansão, as divergências internas e os desafios que se impuseram, ao longo das décadas, a sua unidade e a sua coesão. Para isso, divide-se o capítulo em quatro diferentes partes a fim de que, respectivamente, as origens, a primeira, a segunda e a terceira gerações da OTAN sejam contempladas e detalhadas para uma melhor compreensão do que representou, posteriormente, a chegada de Donald Trump ao governo norte-americano. A definição das diferentes fases da OTAN tem como base os parâmetros estabelecidos por Lawrence Kaplan, em sua obra *The long entanglement: NATO's first fifty years*, como verificar-se-á ao longo do corrente capítulo.

3.1 As Origens da OTAN (1947-1949)

Após a derrota do nazifascismo em 1945, definiu-se que à Europa era fundamental um processo de reconstrução não apenas de sua estrutura econômica, como também de seu sistema político. O restabelecimento de governos democráticos na Europa Ocidental dividia, pois, a atenção de estrategistas e de autoridades ocidentais com o que se julgava ser a emergência de uma nova ameaça que pairava sobre a então incipiente hegemonia norte-americana. Assim sendo, se, em um primeiro momento, a União Soviética fora uma importante aliada no enfrentamento das forças nazifascistas, as quais enfraqueciam as democracias liberais, em um segundo instante, debelada essa ameaça, o socialismo soviético voltara a ser visto como uma perigosa ameaça à reabilitação do Ocidente, desde então sob os auspícios da política internacional estadunidense (KISSINGER, 2012; PECEQUILO, 2005; KAPLAN, 1999).

Quando o então Presidente Harry Truman (1945-1953), em discurso no Congresso norte-americano, em 1947, comprometeu-se com a contenção do socialismo soviético, estava lançada a chamada Doutrina Truman, a qual constituiria a base da política externa dos Estados Unidos, durante a Guerra Fria (PECEQUILO, 2005). Essa percepção de que a URSS representaria um risco à estabilidade do continente europeu era compartilhada, também, pelas elites dirigentes da Europa Ocidental, acoçadas tanto pela presença do Exército Vermelho,

no Leste da Alemanha, como pelo fortalecimento dos partidos comunistas europeus, a exemplos de França e de Itália. Nesse sentido, as pressões externas e internas deveriam, portanto, ser enfrentadas por meio do estabelecimento de uma teia de compromissos e de arranjos que possibilitaria a reconstrução da Europa e o afastamento de modelos políticos revolucionários e antagônicos à concepção política do liberalismo. Assim, sobre as origens da Doutrina Truman, Kissinger afirma:

Desde o fim da guerra, a Inglaterra apoiara a Grécia e a Turquia, econômica e militarmente. No inverno de 1946-47, o governo Attlee informou Washington que não podia mais sustentar essa obrigação. Truman estava disposto ao papel histórico da Inglaterra, de bloquear o avanço russo para o Mediterrâneo, mas nem o público americano nem o congresso aprovavam os fundamentos geopolíticos tradicionais britânicos. A resistência ao expansionismo soviético derivaria de princípios estritamente baseados na abordagem americana de política externa (2012, p. 410).

Para além do aspecto econômico do revigoramento europeu, endereçado originariamente pelo Plano Marshall (1947), fazia-se necessário, por conseguinte, que as democracias liberais europeias fossem fortalecidas por meio de uma maior integração política e militar entre seus diferentes Estados. Dessa forma, o golpe de Estado efetuado na Tchecoslováquia, em 1948²⁵, serviu como um incentivo para que, a despeito de históricas divergências, Reino Unido e França - junto à Bélgica, aos Países Baixos e a Luxemburgo - criassem, por meio do Tratado de Bruxelas (1948), a *Western Union* - uma aliança militar para que potenciais revanchismos e expansionismos, tanto de uma Alemanha revigorada, como de uma União Soviética empoderada militar e moralmente, pudessem ser contidos (KISSINGER, 2012; KAPLAN, 1999). O foco dessa integração militar eram, nesse sentido, a Alemanha, vista como um fator de desequilíbrio potencial no continente europeu, e a União Soviética, uma das duas superpotências vencedoras da Segunda Guerra.

Não obstante o êxito na formação dessa aliança militar, reconheciam-se a insuficiência e a inferioridade quantitativa e qualitativa das forças armadas nela envolvidas, frente ao colosso da máquina de guerra soviética. Logo, era imperioso que os Estados Unidos estivessem comprometidos não apenas com a reconstrução do parque industrial europeu e com o fortalecimento dos regimes democráticos ali vigentes, como também com a defesa de eventuais pressões exógenas sobre esses países. Sendo assim, com a crescente divisão da

²⁵ Por meio desse golpe de Estado, o Partido Comunista da Tchecoslováquia assumiu, com o auxílio soviético, o governo tchecoslovaco, inaugurando um regime socialista alinhado a Moscou (KISSINGER, 2012).

Europa em diferentes esferas de influência, ficava cada vez mais claro que os Estados Unidos não poderiam repetir as hesitações isolacionistas da segunda década do século XX, quando o Congresso não avalizou a participação americana na Liga das Nações²⁶. Nesse sentido, Cristina Pecequilo (2005, p.144) sustenta que, “Na Guerra Fria, os Estados Unidos passaram de um extremo a outro, do isolacionismo ao internacionalismo, patrocinando uma política sistemática de envolvimento sem fronteiras”.

Destarte, pode-se afirmar que a diplomacia britânica foi de fundamental importância para que os Estados Unidos apoiassem o Tratado de Bruxelas (TESTONI, 2021; KAPLAN, 1999). Para Londres, mais do que o apoio americano a uma aliança militar europeia, o que estava em jogo era, tanto para conservadores como Winston Churchill (1940-1945 e 1951-1955) como para trabalhistas como Clement Attlee (1945-1951), a consolidação de uma relação especial com os Estados Unidos (KAPLAN, 1999). Para os ingleses, diante do enfraquecimento econômico e político do Império Britânico, entendia-se que um alinhamento a Washington proporcionaria a manutenção de seu *status* de potência internacional e o retardamento da emancipação política de suas colônias africanas e asiáticas. Todavia, o simples apoio americano a uma aliança militar europeia não poderia saciar o *establishment* político europeu. O receio de que o Exército Vermelho atravessasse o Rio Reno exigia, pois, a adesão plena dos Estados Unidos (KAPLAN, 1999).

O Presidente Harry Truman, independentemente de suas preferências políticas a respeito de um maior engajamento internacional por parte dos EUA, precisava lidar com diferentes forças políticas, no Congresso. Entre elas, os isolacionistas ainda constituíam um segmento relevante do cenário político doméstico, haja vista a longa trajetória americana de aversão a assuntos europeus da chamada *realpolitik* (PECEQUILO, 2005; KAPLAN, 1999). Dessa maneira, Truman precisava persuadir essa corrente política acerca da centralidade do interesse nacional na busca por uma maior atuação nas relações internacionais de meados do século XX. Em outros termos, a força econômica e o vigor político-militar dos Estados Unidos, doravante uma superpotência, alargariam seus interesses e demandariam uma inserção internacional mais enfática e proeminente. Mais do que isso, as democracias ocidentais precisariam da liderança e da proteção que somente os Estados Unidos poderiam

²⁶ O Tratado de Versalhes foi assinado em 1919, com o fim da Primeira Guerra Mundial. Apesar de ter sido fortemente influenciado pelas diretrizes políticas defendidas pelo Presidente Woodrow Wilson (1913-1921), o Congresso norte-americano não autorizou sua ratificação por parte dos EUA.

conceber, frente ao fortalecimento soviético no Leste europeu. Portanto, se é verdade que as elites dirigentes europeias demandavam a presença dos EUA no Velho Continente, esse tipo de comprometimento atendia, também, aos interesses econômicos e políticos de Washington (KAPLAN, 1999).

Tanto o lançamento do Plano Marshall como a instauração da OTAN devem ser vistos como representantes do abandono das concepções isolacionistas tradicionais da política externa norte-americana, estabelecendo um elo direto de ligação entre os Estados Unidos e seus aliados europeus, investindo em parcerias de fato (PECEQUILO, 2005, p. 151).

O excessivo viés europeu da *Western Union* instigava, entretanto, fortes críticas por parte da opinião pública norte-americana, ainda parcialmente isolacionista. Após a participação em duas guerras mundiais, travadas em grande parte em solo europeu, aderir a uma aliança forjada por Reino Unido e por França equivaleria, para a facção mais apegada à tradição isolacionista, a comprometer, desnecessariamente, recursos humanos e financeiros para a defesa de um território estranho aos interesses nacionais (KISSINGER, 2012; PECEQUILO, 2005; KAPLAN, 1999). Ademais, tal aliança significaria enredar os Estados Unidos em futuras desavenças e escaramuças europeias. Diante de tamanho impasse, os estrategistas ocidentais concordaram em criar uma nova aliança militar, cuja faceta europeia seria contrabalançada por um viés atlanticista. Dessa forma, a importância estratégica de territórios europeus para a contenção da União Soviética, já uma prioridade da Administração Truman, seria equilibrada pela liderança política dos Estados Unidos. A esse respeito, o historiador Lawrence Kaplan (1999, p. 14-15, tradução nossa) destaca que os Estados Unidos “deixaram clara a insuficiência da União Ocidental como estrutura para os novos arranjos de segurança. Ela era muito ‘europeia’ para os americanos isolacionistas aceitarem e muito pequena para servir como dissuasão apropriada contra agressões soviéticas”²⁷.

Surgiu, assim, em abril de 1949, por meio do Tratado de Washington, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), cujos países fundadores foram, além dos Estados Unidos, Bélgica, Canadá, Dinamarca, França, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos, Portugal e Reino Unido (KAPLAN, 1999). Ainda de acordo com Kaplan (1999), com a condição de que os supremos comandos fossem liderados por oficiais americanos,

²⁷ “[...] it made clear the inadequacy of the Western Union as the frame for the new security arrangements. It was both too ‘European’ for American isolationists to accept and too small to be an appropriate deterrent to Soviet aggression” (KAPLAN, 1999, p. 14-15).

Washington concomitantemente afagou seus aliados europeus, concedendo-lhes a liderança civil sobre o secretariado-geral, e manteve ascendência sobre a estrutura militar, visando ao apaziguamento doméstico dos isolacionistas. Assim sendo, cristalizava-se, finalmente, a formatação de um bloco ocidental e capitalista, sob hegemonia dos EUA, garantidor de uma nova ordem liberal assentada previamente sobre diversas outras instituições internacionais, tais como o FMI, o Banco Mundial e a ONU.

Em síntese, a OTAN, como instrumento da política externa estadunidense, fora concebida e moldada com o intuito de fortalecer e de proteger os Estados aliados europeus. Para isso, era essencial que a União Soviética, por sua força militar convencional e por seu apelo ideológico, fosse mantida longe da esfera de influência ocidental (KISSINGER, 2012; PECEQUILO, 2005; KAPLAN, 1999), Ademais, a reconstrução da Alemanha, grande derrotada da Guerra, deveria ser mantida sob a vigilância e a tutela de um ente estatal capaz de combater eventuais revanchismos, haja vista a trágica experiência concernente ao rearmamento alemão empregado por Adolf Hitler (1933-1945), no período entreguerras. Em outras palavras, o apaziguamento das rivalidades intraeuropeias, a reabilitação da Europa após a Segunda Guerra e a contenção da União Soviética só poderiam ser assegurados por um maior envolvimento dos Estados Unidos no continente europeu²⁸. Assim, se a OTAN atendeu aos desígnios das elites políticas dos aliados europeus, é, igualmente, verossímil afirmar que ela também foi de extrema utilidade para que, diante de uma nova realidade geopolítica, os Estados Unidos consolidassem uma política internacional mais condizente com a sua força econômica e militar.

3.2 Primeira Geração da OTAN e suas Crises Internas (1949-1967)

Retomando o compromisso exposto pela Doutrina Truman, em 1947, de que a Grécia e a Turquia, enquanto aliadas do Ocidente, seriam apoiadas contra o assédio de forças comunistas internas e externas, ambos os países entraram na OTAN, em 1952 (PECEQUILO, 2005; KAPLAN, 1999). Não obstante a rivalidade histórica entre as duas nações, a importância do Mediterrâneo Oriental e do Mar Negro demandava, para os aliados, a adesão tanto de gregos como de turcos à aliança militar desenhada, fundamentalmente, para conter

²⁸ Para Kaplan (1999), Hastings Ismay (1952-1957), primeiro secretário-geral da OTAN, foi um dos primeiros a dizer que a missão da Organização era “manter a União Soviética fora, os americanos dentro e os alemães abaixo”.

a URSS. Assim, se a Península da Crimeia constituía um importante território para Moscou, o controle sobre os Estreitos de Dardanelos e de Bósforo viabilizaria um melhor posicionamento dos aliados, no tabuleiro geoestratégico da Guerra Fria (TESTONI, 2021; KAPLAN, 1999).

Como exposto por Kaplan (1999), em 1954, a transmutação da *Western Union* em *Western European Union* possibilitou, com o apoio e a pressão dos Estados Unidos, a adesão da República Federal da Alemanha. Criada em 1949, em um contexto geopolítico de divisão do território alemão entre Oeste capitalista e Leste socialista, a Alemanha Ocidental integrou-se, gradativamente, ao Ocidente. Konrad Adenauer, seu chanceler de 1949 a 1963, entendia que a reabilitação da Alemanha, a despeito da pressão soviética a leste e das desconfianças francesas, somente seria alcançada com uma forte aproximação dos aliados ocidentais (KISSINGER, 2012). No ano seguinte, 1955, a Alemanha foi, por conseguinte, aceita na Aliança Atlântica, não sem rememorar, sobretudo entre os franceses, a tragédia de um passado não tão longínquo (KAPLAN, 1999). Sobre o pragmatismo de Konrad Adenauer, ressalta-se o seguinte excerto:

Ele viu melhor que seus opositores internos que, nas condições históricas da época, uma Alemanha unida e neutra só podia brotar de um acordo de paz feito contra a Alemanha. Restrições severas seriam impostas ao novo estado, com controles internacionais. Vizinhos poderosos teriam o direito permanente de intervenção (KISSINGER, 2012, p. 458).

Para os Estados Unidos, era imprescindível que a Alemanha fosse inserida em uma teia de compromissos políticos e militares que fornecesse sobre ela previsibilidade a respeito de sua reinserção internacional. Nesse sentido, sua entrada na OTAN teria como efeito a mitigação de rivalidades intraeuropeias, a canalização de esforços e de recursos para a continuidade da recuperação econômica da Europa Ocidental e, diante da força soviética, uma maior unidade entre os aliados ocidentais. Ademais, a Guerra da Coreia (1950-1953) havia, recentemente, demonstrado e explicitado os riscos geopolíticos que a divisão de um país entre duas esferas políticas antagônicas poderia representar para os anseios de Washington (KAPLAN, 1999).

Como mencionado por Kaplan (1999), entretanto, o custo dessa movimentação política foi a criação do Pacto de Varsóvia²⁹, no mesmo ano de 1955, com a República Democrática Alemã, junto a Moscou, como uma de suas signatárias originais. Apesar dessa reação soviética, a OTAN seguia como pedra angular da política de contenção da URSS empregada e liderada pelos Estados Unidos. A convergência de interesses entre os membros da Aliança sofreu, porém, um sério baque com a ascensão de Gamal Abdel Nasser (1956-1970) à presidência egípcia. A esse respeito, Henry Kissinger (2012, p. 477) argumenta que “O aparecimento de Nasser trouxe à tona o conflito latente entre os Estados Unidos e seus principais aliados da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan) na questão do colonialismo”. Com uma plataforma política nacionalista e, também, pan-arabista, Nasser tentou negociar o financiamento da represa de Assuan com o Ocidente. As desavenças em torno desse projeto incitaram o líder egípcio a nacionalizar o Canal de Suez, ainda no primeiro ano de seu governo, para que a receita proveniente da tributação sobre o fluxo comercial nele contido oferecesse condições materiais para uma política externa mais autônoma, consoante os termos do então incipiente movimento terceiro-mundista³⁰ (KISSINGER, 2012; KAPLAN, 2010).

A Crise de Suez designou, portanto, a primeira fricção interna da OTAN, quando os Estados Unidos se opuseram à intervenção franco-britânica no Canal. Com a escusa de que o avanço de Israel sobre a Península do Sinai deveria ser contido, França e Reino Unido enviaram tropas para supostamente assegurar o livre trânsito comercial no Canal, justamente após a sua nacionalização ter contrariado interesses de investidores europeus. Como discorrido por Lawrence Kaplan (2010), em seu estudo referente às divergências entre a OTAN e a ONU, as ações coordenadas entre os três Estados – Israel, França e Reino Unido - suscitaram acerbas críticas de Estados dos mais variados e distintos matizes político-ideológicos, sobretudo de países que compunham o bloco terceiro-mundista. Diante do impasse político no Conselho de Segurança, a questão envolvendo Suez foi resolvida, sob os

²⁹ Essa aliança militar contava com a participação dos seguintes Estados: Albânia (até 1968), Alemanha Oriental, Bulgária, Hungria, Polônia, Romênia, Tchecoslováquia e União Soviética.

³⁰ A Conferência de Bandung (1955) teve como objetivos estabelecer princípios de cooperação entre países africanos e asiáticos. Esses mesmos princípios nortearam o que mais tarde seria chamado de Movimento dos Países Não Alinhados, cujos principais líderes foram Tito (Iugoslávia), Sukarno (Indonésia), Nasser (Egito), Nehru (Índia) e Nkrumah (Gana).

auspícios da resolução *Uniting for Peace*³¹ (1950), na Assembleia Geral, onde os Estados Unidos relutavam em apoiar seus aliados da OTAN, vistos como potências imperialistas e declinantes pelos povos africanos e asiáticos (KAPLAN, 2010). Essa manobra melindrou o Governo Eisenhower (1953-1961), o qual, diante da sensibilidade do tema, afastou-se do eixo diplomático franco-britânico. A malograda invasão do Egito acabou por estabelecer diferenças entre aliados transatlânticos, as quais seriam, futuramente, exploradas, sobretudo pelos franceses, como uma amostra da baixa confiabilidade dos EUA em temas caros aos interesses das potências europeias. “Depois de Suez, a França e a Inglaterra tiraram conclusões diametralmente opostas de sua humilhação causada pelos Estados Unidos. A França acelerou a independência; a Inglaterra optou pelo fortalecimento da parceria americana” (KISSINGER, 2012, p. 549). Para Kaplan (2010, p. 48, tradução nossa), “Nunca mais os Estados Unidos seriam tão populares na Assembleia Geral. E nunca mais, durante a Guerra Fria, os aliados da OTAN estiveram tão divididos”³².

O dilema enfrentado por Washington entre apoiar seus aliados colonialistas, desgastando seu *soft power* perante os Estados recém independentes, e preservar suas credenciais anticoloniais, fragmentando a unidade da OTAN, foi, novamente, suscitado com a Crise do Congo, em 1960. Nas palavras de Kaplan (2010, p. 50, tradução nossa)³³, “O medo americano de alienar o bloco africano-asiático nas Nações Unidas, ao se alinhar com os aliados europeus, foi ainda mais acentuado do que havia sido quatro anos antes”. A independência dessa antiga colônia belga, liderada por Patrice Lumumba (1960), representou uma inestimável perda para a economia e o prestígio da Bélgica diante de seus pares europeus (SCHMIDT, 2013). Para contornar a inevitabilidade da independência congoleza e preservar seus interesses econômicos na região, Bruxelas enviou tropas para Kinshasa e incitou a secessão da província sulista de Katanga - rica em urânio, cobre e diamantes (KAPLAN, 2010). Embora os aliados europeus tenham apoiado a Bélgica, em sua suposta tentativa de proteger cidadãos europeus sitiados em um país longínquo e ameaçados por uma forte

³¹ Essa resolução de 1950 estabelece que, diante de potenciais impasses entre as grandes potências do Conselho de Segurança, a Assembleia Geral pode agir e aprovar resoluções vinculantes acerca de eventos que coloquem em risco a estabilidade e a paz internacionais.

³² “Never again would the United States be so popular in the General Assembly. And never again during the Cold War the NATO allies were so divided” (KAPLAN, 2010, p.48).

³³ “The American fear of alienating the African-Asian bloc in the United Nations by siding with its European allies was even more acute than it had been four years before” (KAPLAN, 2010, p. 50).

conflagração social, os EUA de Eisenhower não dispunham de margem de manobra suficiente para, perante uma heterogênea comunidade internacional, manter o suporte político ao governo belga. Portanto, assim como na crise anterior, a questão congoleza requereu a criação de uma força de paz da ONU, antagonizando, ainda mais, aliados americanos e europeus.

Com essas duas crises mencionadas, pode-se já verificar que a história da OTAN é permeada por, entre outros fatores, desavenças entre seus dois polos constituintes – o americano e o europeu. Ainda que os Estados Unidos tenham, na primeira década da Guerra Fria, resistido a apoiar, explicitamente, as antigas potências coloniais, debilitando, em alguns momentos, a unidade da Aliança Atlântica, os europeus também foram reticentes, em outras crises, a apoiar a política externa norte-americana. Mais do que hesitante, a França de Charles de Gaulle (1959-1969), por exemplo, foi, consistentemente, crítica e avessa à mudança na política externa americana empreendida pelo então Secretário de Defesa Robert McNamara (1961-1968), logo após a eleição de John Kennedy, em 1960 (KISSINGER, 2012; KAPLAN, 1999).

Antes de tudo, os Estados Unidos sob McNamara introduziram o conceito de contraforça a alvos militares como oposto à destruição de centros urbanos em uma nova abordagem para a estratégia nuclear. Esse era o componente inicial da doutrina de ‘resposta flexível’ que caracterizaria o pensamento estratégico da geração seguinte (KAPLAN, 1999, p. 100, tradução nossa)³⁴.

A estratégia de defesa utilizada pelos Estados Unidos do Presidente Eisenhower derivava do conceito de retaliação massiva, segundo o qual, em caso de ataque soviético, a Casa Branca reservaria o direito de retaliação à possibilidade de, independentemente da tecnologia empregada pela URSS em seu hipotético ataque inicial, utilizar armas nucleares, sem submeter o conflito a uma gradativa escala de recrudescimento com eventuais distensões (KISSINGER, 2012). Por sua vez, a resposta flexível defendida por McNamara focava na importância de um contra-ataque ancorado sobre armas convencionais, alçando o risco de uma guerra nuclear ao topo de uma potencial escalada bélica. Para de Gaulle, essa nova doutrina militar alienava a França das decisões e dos planejamentos concernentes às armas atômicas e submetia a Europa a um maior risco de ataque convencional por parte de Moscou,

³⁴ “Above all, the United States under McNamara introduced the concept of counterforce against military targets as opposed to destruction of urban centers in a new approach to nuclear strategy. This was an initial component of the doctrine of ‘flexible response’ that was to characterize the next generation” (KAPLAN, 1999, p. 100).

haja vista sua flagrante redução do potencial dissuasório (KAPLAN, 1999). Em outras palavras, reduziam-se as chances de uma eventual guerra nuclear, às expensas da segurança europeia frente a ameaças convencionais.

Como não poderia deixar de ser, faz-se imperioso mencionar, também, a Guerra do Vietnã (1955-1975), neste breve resgate histórico acerca da OTAN e de suas fricções internas. Após a retirada francesa da Indochina, com a assinatura dos Acordos de Genebra em 1954, a luta pela independência do Vietnã dividiu e inseriu o país no contexto geopolítico da Guerra Fria, com a crescente vinculação dos Estados Unidos ao conflito local (KISSINGER, 2012; KAPLAN, 2010). Em que pese a preocupação da Administração Eisenhower a respeito da sustentabilidade do governo sul-vietnamita diante do assédio de Hanói e de atividades insurgentes internas, o comprometimento maior dos EUA com a luta contra o Vietnã do Norte e os vietcongues do Sul ocorreu somente a partir da década de 1960 (KISSINGER, 2012). Nesse sentido, enquanto, para Eisenhower e seu Secretário de Estado, John Foster Dulles (1953-1959), o principal cenário de contenção do socialismo soviético era o maciço eurasiático, para Kennedy (1961-1963) e McNamara, a teoria do efeito dominó arguía que a tomada de Saigon pelos comunistas vietnamitas levaria a uma série de quedas de regimes aliados do Ocidente, desde o Sudeste Asiático até a Indonésia (MAGNOLI, 2017; KAPLAN, 2010). Assim sendo, os EUA teriam a obrigação de defender o regime do Vietnã do Sul, a despeito de todas as suas debilidades estruturais e de seu flagrante autoritarismo. Posteriormente, Lyndon Johnson (1963-1969), ao manter Robert McNamara como chefe do Pentágono, deu sequência a essa visão estratégica, “americanizando” a guerra contra Hanói, com o envio de centenas de milhares de tropas americanas (KISSINGER, 2012; KAPLAN, 2010).

Ainda que alguns aliados europeus, entre eles Grécia e Portugal, fossem, inicialmente, solidários à luta contra os comunistas vietnamitas empregada por Johnson, Kaplan (2010) afirma que a campanha do Departamento de Estado para vincular os aliados da OTAN à Guerra do Vietnã fracassou, em 1964. Mais do que isso, os Estados Unidos foram submetidos a uma espiral de violência que desgastava, cada vez mais, sua imagem perante a opinião pública de seus antigos aliados. A utilização sistemática e indiscriminada do agente laranja e as altas baixas infligidas sobre a população civil do Vietnã dispararam massivos protestos contra a guerra nas capitais europeias e, inclusive, em cidades norte-americanas. Tanto Henry

Kissinger (2012) quanto Lawrence Kaplan (2010) sustentam que, naquele momento, via-se, portanto, uma explícita erosão do capital político dos Estados Unidos, bem como da legitimidade de sua liderança, conquistada com a vitória na Segunda Guerra Mundial e resguardada nas duas crises anteriores da OTAN.

Embora o Secretário de Estado de Eisenhower, John Foster Dulles, já houvesse expressado, em 1957, o descontentamento de Washington acerca da desigual divisão de gastos entre aliados europeus e os EUA, esse tema foi, novamente, abordado por McNamara e o então Secretário de Estado Dean Rusk (1961-1969), na década de 1960 (KAPLAN, 2010). A política de resposta flexível e a atuação de tropas norte-americanas no Vietnã requeriam que os europeus comprometessem mais recursos financeiros para a sua defesa. Nesse sentido, a opinião pública e o Congresso dos Estados Unidos pressionavam a Europa Ocidental por maiores investimentos em armas convencionais e em efetivo militar e culpavam seus aliados europeus pelos sucessivos déficits no balanço de pagamentos estadunidense (KAPLAN, 2010). Ademais, a realocação de tropas americanas estacionadas no continente europeu para o teatro de guerra vietnamita suscitava receios de que a Europa seria, parcialmente, abandonada por Washington, visto o recrudescimento das divergências entre os dois segmentos transatlânticos.

Não obstante as hesitações e as reticências de aliados europeus em apoiar a atuação americana no Vietnã, a França de Charles de Gaulle foi, de longe, a aliada mais crítica à hegemonia estadunidense dentro e fora das estruturas institucionais da Aliança Atlântica. O ápice do antagonismo entre franceses e norte-americanos deu-se, em 1966, quando o presidente francês retirou as forças armadas de Paris da estrutura de comando militar da OTAN, sem denunciar, efetiva e formalmente, o Tratado de Washington (1949) (KAPLAN, 2010). Em termos práticos, isso significou que a França permanecia como signatária do tratado constitutivo da Organização, mas buscava uma autonomia maior em sua política de defesa, visto que o monopólio americano sobre as decisões militares fustigava o nacionalismo francês em sua busca por preservar um certo grau de protagonismo nas relações internacionais da Guerra Fria. De acordo com Kissinger (2012, p. 553), “À medida que a ameaça soviética à Europa Ocidental amainou, junto com o medo geral de Moscou, divergências na Aliança Atlântica ficaram menos perigosas e De Gaulle fez uso desse estado de coisas para incitar uma política europeia mais independente”.

3.3 Segunda Geração da OTAN e suas Crises Internas (1967-1989)

A divisão entre as duas primeiras gerações da OTAN tem como ponto de transição, de acordo com Kaplan (1999), o Relatório *Harmel* de 1967. Esse documento - apresentado pelo ex-primeiro-ministro belga Pierre Harmel (1965-1966) - estipulava que a desejável busca por distensões nas relações com o Leste poderia servir como um adendo à política de dissuasão. Em outros termos, a *détente* complementaria a *deterrence* (KAPLAN, 1999). Destarte, segundo Lawrence Kaplan (1999), pavimentava-se o caminho para o entabulamento de políticas de controle de armas nucleares entre os dois polos da Guerra Fria, a partir do relaxamento das relações entre Bonn e Berlim Oriental e da normalização das relações diplomáticas entre Alemanha Ocidental e URSS, em 1971 - ambas as ações derivadas da chamada *Ostpolitik* do então Chanceler Willy Brandt (1969-1974) (KISSINGER, 2012). Essa mesma atmosfera de apaziguamento das diferenças entre os dois blocos possibilitou a primeira rodada das *Strategic Arms Limitation Talks (SALT I)* do começo da década de 1970 e a assinatura do *Antiballistic Missiles Treaty (ABM)* pelos Estados Unidos e pela União Soviética, no ano de 1972. “A Guerra Fria não havia terminado, mas a distensão que se seguiu nos anos 1970 fez diferenças consolidadas dentro da OTAN parecerem mais ameaçadoras para o futuro da Organização que conflitos entre o Leste e o Oeste”³⁵ (KAPLAN, 1999, p. 115, tradução nossa).

A segunda geração da OTAN fora impactada, diretamente, por mais uma reformulação tática da política externa norte-americana. Entrava em vigor, com a chegada de Richard Nixon à Casa Branca, em 1969, uma política que propugnava selecionar e concentrar apoio a governos aliados localizados exclusivamente em regiões estratégicas e sensíveis ao interesse nacional. Assim sendo, a Doutrina Nixon promoveu uma retração da antiga política de apoio indiscriminado a regimes anticomunistas pelo Terceiro Mundo, a qual caracterizou as administrações democratas da década de 1960 (KAPLAN, 1999). Assim como o enfoque norte-americano no teatro de guerra vietnamita do governo anterior suscitou críticas e desconfianças entre os aliados europeus, Kaplan (1999) lembra que a política externa de Nixon (1969-1974) e de Henry Kissinger, seu Conselheiro de Segurança Nacional (1969-

³⁵ “The Cold War had not ended, but the *détente* that followed in the 1970s made longstanding differences within the alliance seem more threatening to the future of the organization than conflicts between East and West” (KAPLAN, 1999, p. 115).

1975) e posterior Secretário de Estado (1973-1977), também levantou receios de que os Estados Unidos não disporem mais de força suficiente para liderar a OTAN e para avaliar a defesa da Europa. “Respondendo não somente à decadência da posição relativa, mas também à da própria contenção, os Estados Unidos desenvolveram um novo padrão de comportamento internacional, a estratégia da *détente*” (PECEQUILO, 2005, p.191).

Nesse ambiente de distensão entre o Ocidente e a União Soviética, mas de renovadas divergências entre aliados americanos e europeus, muitas eram as queixas de cada lado do Atlântico. A esse respeito, a suspensão do padrão dólar-ouro, em 1971, e o crescente protecionismo comercial americano somavam-se à sistemática pressão tanto por parte do Congresso norte-americano como da própria Casa Branca para que a Europa assegurasse mais recursos materiais para a sua segurança. O agudo problema concernente aos sucessivos déficits fiscais e comerciais dos EUA apenas avolumava o crescente descontentamento de Washington em relação aos seus aliados transatlânticos. Logo, diante de novos desafios sobrepostos à sua força econômica, a Doutrina Nixon nada mais fazia do que reconhecer os limites da hegemonia norte-americana, incentivando seus aliados mais importantes a assumirem uma parte mais substantiva e robusta do ônus derivado do esforço de sustentar uma ordem internacional equilibrada e estável (KAPLAN, 1999).

Nos anos 70, os Estados Unidos entraram em um crescente (e inédito desde 1945) processo de perda de terreno econômico, com uma participação rapidamente declinante na produção mundial, com o aumento do endividamento interno, favorecido por um excesso de consumo, pela ausência de poupança e pelo peso dos compromissos estratégicos (PECEQUILO, 2005, p. 189-190).

Distantes do escândalo de *Watergate*³⁶, no mesmo ano de 1974, Turquia e Grécia, dois membros da OTAN, envolveram-se em uma forte crise política envolvendo o Chipre. Essa fricção interna da OTAN remete ao ano de 1967, quando um golpe de Estado deu início à chamada ditadura dos coronéis, submetendo a Grécia a sucessivas juntas militares até 1974. A chegada desses militares direitistas ao poder aguçou o ímpeto de Atenas em apoiar o fortalecimento de grupos greco-cipriotas, propiciando um golpe de Estado em Nicósia, em 1974. A resposta de Ancara deu-se, imediatamente, por meio de uma intervenção militar no norte da Ilha, sob a justificativa de que a população turco-cipriota encontrava-se ameaçada. Diante da incapacidade de mediação dos Estados Unidos, o impasse diplomático entre Grécia

³⁶ Escândalo político de meados de 1972, cujas investigações levaram à renúncia de Richard Nixon, em 1974.

e Turquia, históricas rivais, transbordou para o âmbito da OTAN (TESTONI, 2021; MAGNOLI, 2017). Dessa forma, a falta de apoio dos aliados da OTAN aos anseios da Turquia e as críticas de Washington à invasão turca do norte do Chipre fortaleceram uma permanente desconfiança por parte de Ancara e um forte sentimento de antiamericanismo na população turca, os quais desencadeiam, intermitentemente, sérias divergências entre a Turquia e seus aliados da OTAN, até hoje.

Até o presente dia, o Chipre tem sido uma questão divisiva na comunidade internacional, a qual não apenas atrapalha a Turquia em suas relações com a Europa, mas tem também contribuído para a propagação de um amplo sentimento de antiamericanismo no país e um aumento do orgulho nacional (TESTONI, 2021, p. 209, tradução nossa)³⁷.

A seguir, uma nova crise interna foi despertada com a invasão do Afeganistão por tropas soviéticas, em 1979, já no Governo Jimmy Carter (1977-1981). Influenciado por seu Conselheiro de Segurança Nacional, Zbigniew Brzezinski, visto como um falcão do *establishment* democrata, a reação de Carter à guerra soviética no Afeganistão assumia que a URSS tinha como pretensão expandir as suas fronteiras até o Golfo Pérsico, colocando em risco a soberania de outros países asiáticos, tais como o Paquistão e a Arábia Saudita - importantes aliados de Washington (KAPLAN, 1999). A esse respeito, Cristina Pecequilo (2005, p. 199) afirma que, “Para Carter, era fundamental reconectar a ação no exterior com os requisitos morais dos Estados Unidos, que conformavam o caráter específico da nação e lhe atribuíam um lugar e destino especial no mundo”. No âmbito do Governo Carter, Brzezinski viu sua abordagem fortalecida, pois, com a Revolução Iraniana de 1979³⁸, os chamados falcões - adeptos de uma política externa mais dura e belicosa - ampliaram espaço na estrutura decisória governamental, aguçando, por conseguinte, a reação norte-americana demonstrada em diferentes fóruns internacionais, sobretudo na Assembleia Geral e no Conselho de Segurança da ONU. Destarte, como forma de demonstrar sua reprovação e, além disso, uma certa hostilidade em relação à tomada de Cabul pelos soviéticos, os Estados Unidos não ratificaram o acordo alcançado com Moscou no âmbito da segunda rodada das

³⁷ “Until the present day, Cyprus has been a dividing issue within the international community, which not only hampers Turkey and its relations with Europe, but it has also contributed to the spread of wide anti-American feelings inside the country and an increase in nationalist pride” (TESTONI, 2021, p. 209).

³⁸ Essa Revolução significou a queda da monarquia aliada Pahlevi e a instauração de uma República Islâmica, avessa à liderança norte-americana.

*Strategic Arms Limitation Talks (SALT II)*³⁹, no mesmo ano de 1979, e boicotaram, inclusive com críticas internas, os Jogos Olímpicos de Moscou, em 1980 – ambas as ações retratadas por Kaplan, em seu estudo de 2010.

Todavia, essa interpretação não era compartilhada por todos os aliados dos EUA, mormente os aliados europeus da OTAN⁴⁰. Para eles, a invasão russa não constituía uma política deliberada de avanço sobre a região, ainda que fosse condenável moral e politicamente. Mais do que isso, os anos de distensão forneceram motivos concretos para que os europeus vissem na União Soviética um Estado como qualquer outro, com uma política externa ancorada sobre seus interesses nacionais, e não mais sobre uma visão de mundo fortemente ideologizada (KAPLAN, 2010). Naquele momento, a Europa Ocidental priorizava não mais a contenção do socialismo soviético, mas sim a defesa de seus interesses econômicos. Dessa maneira, como menciona Kaplan (2010), os europeus buscavam assegurar a oferta de gás natural da URSS para a sua economia e não viam a movimentação militar soviética como uma relevante fonte de preocupação a ponto de desperdiçar o desejável entendimento com Moscou.

A autoridade uma vez manejada pelos Estados Unidos na Europa havia erodido com os anos, particularmente desde a Guerra do Vietnã. A despeito de sua insatisfação acerca do comportamento soviético no Afeganistão, os aliados europeus não estavam dispostos a sustentar uma posição de contrariedade no caminho da *détente*, uma orientação política que eles deixaram clara em 1979 (KAPLAN, 2010, p. 112, tradução nossa)⁴¹.

Essa diferença a respeito do que europeus e americanos consideravam ser a reação mais apropriada enfraqueceu e fragmentou a atuação dos membros da OTAN em possíveis fóruns internacionais. Se a violenta intervenção na Hungria, em 1956, foi toldada pela Crise

³⁹ “More painful to Carter than any of the subsequent measures was the indefinite postponement of the SALT II (Strategic Arms Limitation Talks) agreement with its intention to descalate the nuclear contest between the superpowers” (KAPLAN, 2010, p. 102).

⁴⁰ Dentro do próprio Governo Carter, havia fortes dissidências acerca de como os Estados Unidos deveriam interpretar a invasão soviética do Afeganistão. O caso mais notório envolveu a rivalidade entre Bzrezinski e o então Secretário de Estado (1977-1980) Cyrus Vance. Com uma abordagem de política externa mais centrada na diplomacia, inclusive com os soviéticos, Cyrus pediu demissão de seu cargo, após a eclosão da crise dos reféns americanos no Irã corroer seu capital político e colocar em xeque a eficácia de sua diplomacia, no Governo Carter (ROSATI ; SCOTT, 2011; KAPLAN, 2010).

⁴¹ “The authority once wielded by the United States in Europe had eroded over the years, particularly since the Vietnam War. Despite their unhappiness over the Soviet behavior in Afghanistan, the European allies were unwilling to have that misadventure stand in the way of *détente*, a policy the allies had clarified in 1979” (KAPLAN, 2010, p. 112).

de Suez; e a Primavera de Praga, em 1968, foi embotada pela Guerra do Vietnã, a invasão do Afeganistão protagonizava a agenda geopolítica do fim dos anos 1970 (KAPLAN, 2010). Não obstante o forte impacto da Revolução Iraniana (1979), é possível asseverar que a ausência de uma consistente e uníssona resposta por parte dos países ocidentais à tomada soviética de Cabul derivou menos da concorrência de grandes crises do que das divergências internas da OTAN. Em outros termos, “A abordagem que havia funcionado na Hungria em 1956 e na Tchecoslováquia em 1968 agora falhava em 1980. Não havia uma questão envolvendo Suez para desviar a atenção da crua intervenção da União Soviética no Afeganistão” (KAPLAN, 2010, p. 94, tradução nossa)⁴².

Não menos importante, a eleição de Ronald Reagan, em 1980, para chefiar a Casa Branca influenciou, fortemente, a segunda geração da OTAN. Como escrito por Kissinger (2012), em sua clássica obra intitulada *Diplomacia*, o primeiro mandato (1981-1985) acentuou, após anos de distensão, a rivalidade geopolítica da Guerra Fria, porquanto o lançamento, em 1983, do programa *Strategic Defense Initiative* (também conhecido pela alcunha de *Star Wars*) e a sistematização do apoio a regimes anticomunistas e, também, a contrarrevolucionários do Terceiro Mundo deram a tônica de mais uma mudança tática na política de enfrentamento da União Soviética. “A retórica do primeiro mandato de Reagan marcou o fim formal do período de détente. A meta dos Estados Unidos não era mais a distensão, mas a cruzada e a conversão” (KISSINGER, 2012, p. 718). Evidenciou-se, mais uma vez, a extensão das margens de atuação global dos EUA, o que foi, durante toda a década precedente, obstaculizado pela chamada Síndrome do Vietnã e pelo implícito reconhecimento de que a antiga hegemonia houvera sido transformada em liderança, diante de um sistema internacional cada vez mais policêntrico (PECEQUILO, 2005). Esse período de renovada confrontação acabou, portanto, sendo o último esforço de Washington para que as deficiências crônicas da URSS viessem à tona e evidenciassem a exaustão do modelo soviético de desenvolvimento, em vista de uma economia capitalista mais poderosa e dinâmica - porém, também ela, debilitada⁴³.

⁴² “The approach that had worked in Hungary in 1956 and in Czechoslovakia in 1968 now failed in 1980. There was no Suez issue to divert attention from the Soviet’s crude intervention in Afghanistan” (KAPLAN, 2010, p. 94).

⁴³ “Mais depressa do que em qualquer regime anterior, a *belle époque* do regime norte-americano, a era Reagan, veio e se foi, mais havendo aprofundado do que solucionado as contradições subjacentes à crise sinalizadora anterior” (ARRIGHI, 1996, p. 310).

Enquanto a ‘Primeira Guerra Fria (1947 a 1969) havia ocorrido nos principais teatros estratégicos, Europa e Ásia, e levava a uma intervenção e presença direta, a Segunda (1981 a 1985) estava sendo disputada no Terceiro Mundo, recuperando o caráter de extensão a áreas periféricas que o conflito assumira, para depois perder, nos anos 60 (PECEQUILO, 2005, p. 206-207).

O segundo mandato de Reagan (1985-1988), por sua vez, forneceu mecanismos para que o diálogo entre Washington e Moscou fosse restabelecido. “Embora sem abandonar sua posição de fortalecimento, os Estados Unidos abriam simultaneamente o diálogo com seu adversário, recuperando elementos de convivência e parceria que não eram experimentados desde a aliança da Segunda Guerra Mundial” (PECEQUILO, 2005, p. 208). Nesse sentido, uma das ações internacionais do Governo Reagan que mais impactou a OTAN originou-se das negociações com os soviéticos em torno do Tratado *Intermediate-Range Nuclear Forces* (INF) de 1987. Segundo Kaplan (1999), a importância desse acordo remete à assinatura do ABM, acima mencionado, segundo o qual as duas superpotências da Guerra Fria comprometiam-se a impor limites aos seus mísseis de longo alcance, capazes de carregar ogivas nucleares. Claramente, ambas as potências signatárias visavam as suas respectivas defesas, visto que os mísseis balísticos abrangidos pelo tratado alcançavam distâncias intercontinentais. Assim sendo, a Europa permanecia à mercê de potenciais ataques soviéticos, haja vista sua proximidade geográfica requerer de Moscou a mera utilização de mísseis de alcance intermediário, os quais não estavam elencados pelo ABM. Essa debilidade na defesa da Europa Ocidental ensejou desconfianças entre os aliados europeus, visto que, naquele momento, receava-se que a *détente* entre as duas superpotências seria estabelecida à custa da segurança europeia. Logo, somente nos estertores da Guerra Fria, essa lacuna foi preenchida, com a entrada em vigor do INF oferecendo condições para que a Europa melhor amparasse sua defesa, a partir de uma política de controle de mísseis que poderiam ser usados em potenciais ataques a cidades europeias. Kaplan (1999, p. 119) ainda argumenta que, naquele momento, “Parecia que o conceito de Harmel que deu início à segunda geração havia dado frutos no acordo INF”⁴⁴.

Por fim, a década de 1980 também trouxe mudanças importantes para a estrutura interna da OTAN. Antes de tudo, a morte de Francisco Franco, em 1975, e a consequente

⁴⁴ “It seemed that the Harmel concept that began NATO’s second generation had come to fruition in the INF agreement” (KAPLAN, 1999, p. 119).

redemocratização da Espanha propiciaram a entrada de Madri na Aliança. A despeito do atribulado e tenso processo de redemocratização, inclusive com uma tentativa de golpe militar em 1981, e da forte oposição inicial da esquerda representada pelo PSOE (*Partido Socialista Obrero Español*), a Espanha logrou entrar na OTAN, em 1982. A eleição do socialista Felipe González, em dezembro de 1982, poderia reverter a adesão, visto que a associação com os EUA era combatida pela esquerda espanhola como um legado indesejável e incômodo do regime franquista (1936-1975). No entanto, o Governo González (1982-1996), em uma radical transmutação política, fez campanha para que a permanência na OTAN fosse escolhida pela maioria dos eleitores espanhóis, no referendo de 1986 (TESTONI, 2021). Como sabido, a anuência da população manteve a Espanha na Aliança e forjou um consenso entre esquerda socialista e direita conservadora acerca da importância da OTAN para a política externa espanhola.

Quadro 1: A OTAN em 1989

Países Membros	Ano de Adesão
Alemanha	1955
Bélgica	1949
Canadá	1949
Dinamarca	1949
Estados Unidos	1949
Espanha	1982
França	1949
Grécia	1952
Islândia	1949
Itália	1949
Luxemburgo	1949
Noruega	1949
Países Baixos	1949
Portugal	1949
Reino Unido	1949
Turquia	1952

Fonte: elaborado pelo autor.

3.4 Terceira Geração da OTAN e Novos Desafios (1989-2017)

Indubitavelmente, a queda do Muro de Berlim (1989) e o esboroamento da União Soviética (1991) constituíram dois dos mais significativos eventos históricos do fim do século XX. Após mais de quatro décadas, a Guerra Fria chegava ao fim não com o enfrentamento total das duas superpotências antagônicas, mas com a exaustão econômica de

uma delas, conforme previsto, no fim dos anos 1940, por um dos grandes artífices da política de contenção, George Kennan (KISSINGER, 2012).

Os últimos anos da União Soviética foram uma catástrofe em câmara lenta. A queda dos satélites europeus em 1989 e a relutante aceitação por Moscou da reunificação alemã demonstraram o colapso da União Soviética como potência internacional, mais ainda como superpotência. Sua absoluta incapacidade para desempenhar qualquer papel na crise do golfo Pérsico de 1990-1 simplesmente acentuou isso (HOBSBAWM, 1995, p. 476).

O fim da Guerra Fria significou, em um primeiro momento, a emergência de um mundo sustentado pela unipolaridade norte-americana (KRAUTHAMMMER, 1990/91). A despeito de sua transitoriedade e de sua precariedade, esse sistema apresentou diversos desafios aos Estados Unidos, compreendidos e endereçados sob a perspectiva ideológica de diferentes visões teóricas. Assim, enquanto neoconservadores consideravam a falência soviética uma oportunidade para o revigoração da hegemonia estadunidense, outros analistas compreendiam a crescente integração econômica como um indício da inevitabilidade de reformas estruturais para o fortalecimento do capitalismo internacional ou, ainda, anteviam a inexorabilidade do declínio econômico e político dos Estados Unidos (PECEQUILO, 2005).

Mais de um ano antes da extinção da União Soviética, o Ocidente foi surpreendido com a invasão do Kuwait - pequeno país árabe rico em reservas de petróleo - por tropas de Saddam Hussein (1979-2003). Antigo aliado dos EUA, quando lutou, de 1980 a 1988, contra a então recém implantada República Islâmica do Irã, o Iraque foi combatido por uma coalizão forjada pelo Governo Bush (1989-1993) e apoiada, politicamente, por todos os membros da OTAN. Sob a legitimidade do *imprimátur* concedido pelo Conselho de Segurança da ONU, a Guerra do Golfo (1991) parecia poder constituir um novo padrão a ser seguido nas relações internacionais contemporâneas, a partir da valorização de uma diplomacia multilateral. Naquele momento, além da cooperação lograda entre potências ocidentais e União Soviética na esfera da ONU, a OTAN, por exemplo, “alcançou um tipo de consenso [...] que havia faltado em todas as crises após a Guerra da Coreia” (KAPLAN, 2010, p. 129, tradução nossa)⁴⁵.

⁴⁵ “NATO achieved a consensus [...] that had been lacking in all the crises after the Korean War” (KAPLAN, 2010, p. 129).

Ainda no ano de 1991, a Organização passou por uma espécie de atualização de seus objetivos e de sua visão estratégica. Diante da crise terminal soviética, o Conceito Estratégico⁴⁶ de 1991 destacou a existência de ameaças multifatoriais e multifacetadas à soberania de seus membros (ORTEGA, 2022). Dessa forma, entendeu-se que a estabilidade propiciada pela manutenção de regimes democráticos e pelo fortalecimento da economia de mercado seria um requisito para a segurança dos países aliados (PRADO, 2008). Não menos importante, entendia-se, também, que os países que viviam na antiga esfera de influência moscovita deveriam passar, face ao enfraquecimento do Pacto de Varsóvia, por reformas estruturais que lhes aproximariam dos valores liberais defendidos pelo Ocidente.

A despeito desse prognóstico formulado por estrategistas norte-americanos, a Administração Bush primou pela cautela, a fim de que antigas fricções entre Washington e Moscou não fossem revividas, sobretudo em um momento de debilidade política e de instabilidade institucional na Europa Oriental, logo após a fragmentação da União Soviética em diferentes repúblicas soberanas, entre elas a Rússia de Bóris Ieltsin. Segundo Kaplan (1999), Bush I chegou, inclusive, a reduzir o número de tropas americanas alocadas no continente europeu, haja vista o flagrante enfraquecimento da ameaça soviética. Da mesma forma, Pecequillo (2005, p. 17) sintetiza a política de Bush, ao afirmar que, “Conhecida como *status quo plus*, a estratégia de Bush não caminhou em direção à nova ordem, concentrando-se no pragmatismo e evitando alterações substanciais de ação”. Assim sendo, pode-se argumentar que a pacífica transição de regimes socialistas do Leste Europeu para regimes democráticos e, mais do que isso, a abertura de suas economias para o capital estrangeiro, nos anos 1990, não contou, direta e explicitamente, com a ingerência dos Estados Unidos. A esse respeito, Emmanuel Todd (2002, p. 373-374, tradução nossa) afirma, ainda, que “Os Estados Unidos não estão mais - isso é o mínimo que se pode dizer - em uma situação de superprodução como no imediato pós-guerra, e é por isso que eles não puderam financiar um novo Plano Marshall do qual os países recém saídos do comunismo precisariam”⁴⁷.

⁴⁶ Documento oficial elaborado pelos Estados membros da Aliança, com o delineamento de seus objetivos políticos e militares e do contexto geopolítico internacional. Após a queda do Muro de Berlim (1989), a OTAN adotou novos Conceitos Estratégicos nos anos de 1991, 1999, 2010 e 2022 (ORTEGA, 2022). Este último documento, formulado após a invasão da Ucrânia pela Rússia, em janeiro de 2022, excede o recorte temporal do presente estudo.

⁴⁷ “Les États-Unis ne sont plus, c’est le moins qu’on puisse dire, dans la situation de surproductivité de l’immédiat après-guerre et c’est pourquoi ils n’ont pu être les dispensateurs du nouveau plan Marshall dont les pays sortant du communisme auraient eu besoin” (TODD, 2002, p. 373-374).

A seguir, o *status quo plus* (PECEQUILO, 2011) de Bush I deu lugar a um padrão de engajamento diferente por parte dos Estados Unidos. Abalado por uma crise econômica que baixava a popularidade de Bush e dificultava a sua reeleição, o eleitorado norte-americano escolheu para presidente, nas eleições de 1992, o antigo Governador do Arkansas (1983-1992), Bill Clinton (CONTRERA, 2017). Inicialmente avesso a questões internacionais, Clinton (1993-2001) foi confrontado com sérias crises humanitárias no exterior que desafiavam a liderança dos Estados Unidos após a Guerra Fria. Nesse sentido, afirma-se que a Guerra da Bósnia (1992-1995) serviu como uma espécie de gatilho para que, mais tarde, a política externa de sua presidência fosse pautada pelas chamadas intervenções humanitárias. “Entre 1995 e 1996, Clinton começou a sentir-se mais à vontade como comandante-em-chefe, aprendendo a capitalizar o setor externo em seu benefício, usando as relações internacionais como plataforma de projeção e fortalecimento doméstico” (PECEQUILO, 2005, p. 318).

Amplamente, a estratégia do engajamento e da expansão refletia os aspectos pragmáticos e idealistas da política externa norte-americana, que persegue tanto seus interesses nacionais quanto a conformação do mundo à sua imagem e semelhança, realizando a missão e o destino especial de que fora imbuída a República no século XVIII (PECEQUILO, 2005, p.312).

No entanto, o tardio envolvimento americano em uma crise regional que se estendia desde a independência croata, em 1991, evidenciou mais uma indelével fissura entre os aliados americanos e europeus. Para os EUA, a Doutrina Powell⁴⁸ se utilizava da trágica experiência norte-americana na Somália, em 1993⁴⁹, para sublinhar o risco de uma intervenção militar no conturbado cenário dos Bálcãs (SCHMIDT, 2013; PECEQUILO, 2005; KAPLAN, 1999, 2010). Para os europeus, a despeito do apoio alemão às independências de Eslovênia e de Croácia (1991), a debilidade das forças armadas da Europa e a falta de consenso entre diferentes governos europeus acerca do grau de envolvimento

⁴⁸ Essa Doutrina deve seu nome a Colin Powell, Chefe do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas dos EUA, de 1989 a 1993. Preconizava o envolvimento militar norte-americano somente em regiões estratégicas e sensíveis ao interesse nacional.

⁴⁹ Com a queda do Governo Siad Barre (1969-1991), antigo cliente dos EUA, a Somália mergulhou em um cenário de violentas disputas pelo poder entre clãs rivais e milícias islâmicas. O Conselho de Segurança da ONU respondeu à crise somali em 1992, com a autorização de uma intervenção humanitária liderada pelos EUA. Todavia, o crescente envolvimento da ONU tensionou ainda mais o país e impeliu os Estados Unidos a retirarem suas tropas de Mogadíscio, em uma controversa operação carregada de baixas entre americanos e somalis (SCHMIDT, 2013).

inviabilizava qualquer operação militar sob a sua égide. O longo impasse entre europeus e americanos foi resolvido somente após o massacre de Srebrenica (1995), quando, perante uma demanda do Conselho de Segurança da ONU, a Aliança Transatlântica efetuou um bloqueio aéreo sobre o antigo território iugoslavo, com o posterior bombardeio de tropas sérvias estacionadas em Saraievo, no que configurou a sua primeira operação militar fora do território dos seus países membros (ORTEGA, 2022; MAGNOLI, 2017; BERTAZZO, 2010; KAPLAN, 2010, PECEQUILO, 2005, 2017). Após essa intervenção, as partes envolvidas no conflito foram levadas à mesa de negociações, em um processo que, culminando na assinatura do Acordo de Dayton, em 1995, reconheceu a independência da Bósnia e Herzegovina da antiga Iugoslávia (KAPLAN, 2010).

A consolidação dessa política externa norte-americana, ancorada, desde então, sobre as ideias de engajamento e expansão e de intervenções humanitárias, fomentou um internacionalismo multilateralista, o qual, por óbvio, não abria mão de considerações estratégicas caras ao interesse nacional (PECEQUILO, 2005). Com esse novo tipo de abordagem internacional, os Estados Unidos promoveram uma significativa aproximação da Rússia, materializada, na OTAN, sob a forma da Parceria para a Paz (1994) – programa de colaboração entre membros da OTAN e antigos países do Pacto de Varsóvia. Entretanto, a despeito de uma inicial desconfiança entre aliados europeus, esse movimento político foi contrabalançado pela expansão da Organização, com a inclusão, em 1999, de mais três países que fizeram parte da antiga esfera soviética – Hungria, Polônia e República Tcheca (PECEQUILO, 2012; 2005; PRADO, 2008). Em outros termos, “Recuperando o relacionamento com as demais grandes potências Clinton começou a investir pesadamente na expansão da OTAN, acentuando-se também o aspecto unilateral da política externa” (PECEQUILO, 2005, p. 323).

As guerras balcânicas, mormente a intervenção militar ocidental no Kosovo, em 1999, exigiram uma nova adaptação operacional e política da OTAN (BERTAZZO, 2010). Esse ajuste foi refletido na formulação do Conceito Estratégico de 1999, segundo o qual emergências humanitárias poderiam justificar intervenções militares. De acordo com Pere Ortega (2022), esse mesmo documento relegou a segundo plano a Organização para a

Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)⁵⁰ e defendeu a valorização dos direitos humanos, especialmente, em países onde o próprio Estado fosse o grande responsável por violações dos direitos garantidos pelos instrumentos normativos do Direito Internacional. “Embora em nenhum momento o termo intervenção humanitária seja utilizado, há referência textual sobre a necessidade de valorização dos direitos humanos pelos aliados e que emergências humanitárias podem justificar a intervenção da Aliança” (PRADO, 2008, p. 62).

Ainda sobre a intervenção militar no Kosovo⁵¹, é importante mencionar que a atuação da OTAN não contou, dessa vez, com a autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas (KAPLAN, 2010). Nesse caso, a manobra política encampada pelo Ocidente para, às expensas da Carta de São Francisco (1945)⁵², conter e sufocar a zona de influência russa nos Bálcãs reviveu antigas rivalidades locais, nutrindo e instigando uma perigosa desconfiança na Rússia acerca dos desígnios da Aliança. Viu-se, então, que, sob o pretexto de assistir a população kosovar - majoritariamente muçulmana e albanesa -, o Ocidente criou precedentes perigosos para a acomodação futura de sua relação com a Rússia, dando sequência à estratégia de contenção de Moscou, não mais o centro do poder soviético, mas sim a sede política e administrativa de uma Rússia que ainda sofria os reveses da instabilidade política e da crise econômica da década de 1990.

Isso só poderia ser visto pela Rússia como uma ameaça e rompia as promessas feitas por George Bush e seu Secretário de Estado James Baker ao líder soviético Mikhail Gorbachov de que a organização não se moveria em direção às fronteiras russas, em troca da aceitação por parte de Moscou de uma Alemanha unificada (ORTEGA, 2012, p. 36-37, tradução nossa)⁵³.

A respeito dos anos 1990, é importante mencionar, também, que o Tratado de Maastricht (1992)⁵⁴ estabeleceu como principais bases da Comunidade Europeia o mercado comum, a união monetária e a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), a serem

⁵⁰ Sua primeira conferência ocorreu em 1973. Já a institucionalização de suas conferências deu-se somente em 1995, com a participação de países europeus, asiáticos e norte-americanos. Entre outras funções, a OSCE desempenhou importante papel na aproximação política entre as antigas repúblicas socialistas e o Ocidente, após o fim da União Soviética (SEITENFUS, 2003).

⁵¹ Essa intervenção foi a primeira operação militar da OTAN com tropas terrestres.

⁵² Tratado constitutivo da ONU.

⁵³ “Esto solo podía ser visto por Rusia como una amenaza y rompía las promesas hechas por George Bush y su secretario de Estado James Baker al líder soviético Mijaíl Gorbachov de que la organización no se movería hacia las fronteras rusas, a cambio de la aceptación de Moscú de una Alemania unificada” (ORTEGA, 2022, p. 36-37).

⁵⁴ Tratado fundacional da União Europeia.

implementados em diferentes momentos do processo de integração regional (PECEQUILO, 2012). Em outras palavras, a futura União Europeia tinha como um dos seus pressupostos o estabelecimento de uma política de segurança autônoma, capaz de defender os interesses dos países membros da UE, sem ingerências exógenas ao bloco (PRADO, 2008). Todavia, a incorporação de países que não passaram pelo mesmo processo de reconstrução após a Segunda Guerra e que herdaram as rivalidades políticas oriundas de dois modelos antagônicos de desenvolvimento tornou o projeto europeu de integração mais complexo. Dessa forma, entende-se que a expansão da OTAN e da União Europeia rumo ao Leste Europeu, com a inclusão de países cujas atuais elites dirigentes são - em parte, graças ao passado soviético - avessas a Moscou, garantiu a preservação da influência de Washington no processo de integração europeia, de modo que suas preocupações geoestratégicas sejam, permanentemente, consideradas em tal dinâmica (PRADO, 2008).

Considera-se aqui que, após a expansão da OTAN na década de 1990 - já mencionada anteriormente -, essa tentativa de emancipação da política europeia de segurança, sintetizada na PESC, sofreu um novo contratempo com a inclusão de novos países europeus, em 2004. Antes, com o lançamento da Doutrina Bush e da Guerra contra o Terror, no primeiro mandato de Bush II (2001-2005), os Estados Unidos se aproximaram, temporariamente, da Rússia (já governada por Putin)⁵⁵, porquanto ambos os Estados compartilhavam de preocupações com o radicalismo islâmico (PECEQUILO, 2012). A esse respeito, Moscou enfrentou duras guerras promovidas contra separatistas chechenos, majoritariamente muçulmanos, inclusive com o desmantelamento de células terroristas responsáveis por ataques contra cidades russas. Não obstante essa fugaz e temporária aproximação entre os dois países, o processo de alargamento da OTAN continuou em direção ao Leste Europeu, congregando, mais tarde, antigos países signatários do Pacto de Varsóvia. Dessa forma, Bulgária, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Letônia, Lituânia e Romênia aderiram ao Tratado, em 2004, complexificando, como recém comentado, ainda mais o processo de integração europeia (PRADO, 2008).

⁵⁵ Vladimir Putin foi nomeado primeiro-ministro por Iéltsin, no fim de 1999. No ano seguinte, elegeu-se presidente até 2008, quando voltou a ser primeiro-ministro. Em 2012, deixou o posto de *premiê* e voltou à presidência da Rússia – posto em que se encontra até o momento de escrita deste trabalho.

A euforia triunfalista impulsionou a OTAN a admitir em seu seio as ex-repúblicas soviéticas, pois isso oferecia aos fabricantes de armas a oportunidade de concretizar um mercado novo e enormemente lucrativo, já que aquelas repúblicas, ao serem admitidas na Aliança, convertiam-se em novas clientes a quem se exigiria a aquisição de equipamento militar ocidental para a compatibilidade com as Forças Armadas dos países da OTAN (ORTEGA, 2022, p. 37, tradução nossa)⁵⁶.

O Onze de Setembro demonstrou, de maneira trágica, o fim da inviolabilidade territorial dos EUA. Ainda que o ataque tenha sido cometido por uma organização terrorista transnacional – a rede Al Qaeda –, esse evento teve um profundo impacto nos Estados Unidos e nas relações internacionais. Como sabido, a negativa de Cabul em entregar Osama Bin Laden às autoridades americanas motivou a retaliação direta contra o regime talibã, instalado no poder afegão desde 1996. A despeito da comoção gerada pelos ataques terroristas, o início da Guerra do Afeganistão⁵⁷, em 2001, não contou com o apoio de parte significativa dos aliados ocidentais, porquanto a invasão do Afeganistão não foi autorizada pelo Conselho de Segurança da ONU, como requeria a já citada Carta da ONU (ORTEGA, 2022; KAPLAN, 2010). Ademais, as diferenças entre os aliados também foram sentidas na OTAN, uma vez que “A operação dos EUA foi independente da invocação do Artigo 5, já que o Pentágono não queria se submeter à Aliança” (KAPLAN, 2010, p. 191)⁵⁸.

A seguir, com a crescente influência neoconservadora no Governo Bush II, os Estados Unidos se envolveram na Guerra do Iraque (2003-2011) (PECEQUILO, 2012, 2017). Sob a alegação de que o Governo Hussein violava resoluções da ONU que sancionavam o Iraque pelo uso de armas químicas, a Casa Branca forçou, unilateralmente, à custa do enfraquecimento da OPAQ⁵⁹, um ultimato a Saddam Hussein para que seu regime não fosse, assim como o talibã do Afeganistão, derrubado. A falta de uma autorização do Conselho de

⁵⁶ “La euforia triunfalista impulsó a la OTAN a admitir en su seno a las ex-repúblicas soviéticas, pues esto ofrecía a los fabricantes de armas la oportunidad de hacerse con un mercado nuevo y enormemente lucrativo, ya que aquellas repúblicas, al ser admitidas en la Alianza, se convertían en nuevos clientes a los que se exigiría la adquisición de equipo militar occidental para la compatibilidad con las Fuerzas Armadas de los países de la OTAN” (ORTEGA, 2022, p.37).

⁵⁷ Oficialmente, essa guerra só terminou em 2021, já no Governo Biden, com a retirada das últimas tropas ocidentais de Cabul.

⁵⁸ “The U.S. operation was independent of NATO’s invocation of Article 5, since the Pentagon did not want to be obligated to the alliance” (KAPLAN, 2010, p. 191).

⁵⁹ A Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ) foi criada em 1997 e tem como objetivo a “[...] eliminação completa de todas as armas químicas através de uma verificação *in loco* da destruição das armas existentes e a tomada de medidas preventivas a fim de impedir que novas sejam fabricadas” (SEITENFUS, 2003, p. 208).

Segurança para uma invasão do Iraque e a flagrante inconsistência dos argumentos que os EUA apresentaram para descrever uma suposta aliança entre o governo laico iraquiano e a rede fundamentalista Al Qaeda ressaltaram as divergências já vividas entre os aliados ocidentais. De modo ainda mais claro, a Guerra do Iraque foi, portanto, contumaz e assertivamente criticada por muitos Estados aliados, em especial a Alemanha do Chanceler Gerhard Schröder (1998-2005) e a França do Presidente Jacques Chirac (1995-2007). Mais uma vez segundo as palavras de Kaplan (2010, p. 201), “O início da guerra expôs integralmente as sérias divisões dentro da aliança entre França e Alemanha, de um lado, e Estados Unidos e Grã-Bretanha, de outro”⁶⁰.

Quase nos estertores da Presidência Bush II (2008), os Estados Unidos e a OTAN viram-se envoltos em um conflito indireto com a Rússia – mais um episódio da longa e gradativa escalada de tensões de que consistem as relações entre Washington e Moscou, após a Guerra Fria (ORTEGA, 2022). Após a invasão da Ossetia do Sul por tropas da Geórgia, Moscou respondeu, militarmente, para assegurar a autonomia dessa província, historicamente avessa ao nacionalismo georgiano de Tbilisi. A partir da Revolução Rosa de 2003⁶¹, a Geórgia intensificou sua aproximação da União Europeia, distanciando-se, cada vez mais, da Rússia de Vladimir Putin (MIELNICZUK, 2013; PECEQUILO, 2012). A participação dos Estados Unidos na Guerra da Geórgia (2008) é creditada, portanto, à ajuda militar concedida a Tbilisi e ao tratamento preferencial dispensado pela OTAN a essa antiga república soviética (ORTEGA, 2022). Naquele momento, o fortalecimento do nacionalismo georgiano, conveniente ao Ocidente, politizou e revigorou antigas rivalidades étnicas, na região do Cáucaso. No entanto, à diferença do ocorrido na província sérvia do Kosovo, quase uma década antes, doravante, as elites dirigentes russas conduziam o País a uma inserção internacional mais autônoma e reformista, permeada por contornos contra-hegemônicos e sustentada por uma economia que se beneficiava da valorização conjuntural das *commodities* no mercado internacional, em especial do petróleo (MIELNICZUK, 2013).

Já sob a Presidência Barack Obama (2009-2017), a OTAN deu continuidade a seu processo de alargamento, com a adesão, em 2009, da Albânia e da Croácia. No ano seguinte,

⁶⁰ “The onset of War fully exposed the serious divisions within the alliance between France and Germany on one side and the United States and Britain on the other” (KAPLAN, 2010, p. 201).

⁶¹ Manifestações populares que levaram à queda do governo de Eduard Shevardnadze (1992-2003) e à ascensão, no ano seguinte, de Mikheil Saakashvili, um político alinhado ao Ocidente (MIELNICZUK, 2013).

a Aliança passou por mais uma atualização de seu Conceito Estratégico, a qual lhe conferiu o *status* formal de aliança militar global, isto é, uma aliança com atuação internacional, inclusive fora dos territórios dos seus países membros (ORTEGA, 2022). Observa-se que, assim como o Conceito Estratégico de 1999 buscou legitimar uma nova abordagem da política externa norte-americana já praticada – pautada nas chamadas intervenções humanitárias –, o Conceito Estratégico de 2010 refletiu a visão estratégica dos EUA, ainda sob influência das Guerras do Afeganistão e do Iraque, a qual considerava vital para o interesse norte-americano a manutenção de sua influência em países que compõem o eixo euro-asiático. Na verdade, esse ajuste na doutrina militar da OTAN apenas reverberou, tardiamente, o que já se praticava no âmbito de suas intervenções militares, desde as guerras balcânicas dos anos 1990, visto que os territórios que compunham a antiga Iugoslávia também não estavam sob a égide do Tratado Constitutivo da OTAN (1949).

Quadro 2: A Expansão da OTAN no Pós-Guerra Fria

Países Membros	Ano de Entrada
Albânia	2009
Bulgária	2004
Croácia	2009
Eslováquia	2004
Eslovênia	2004
Estônia	2004
Hungria	1999
Letônia	2004
Lituânia	2004
Polônia	1999
República Tcheca	1999
Romênia	2004

Fonte: elaborada pelo autor.

Em 2014, a anexação da Crimeia pela Rússia adicionou um novo elemento de tensão entre a Rússia e o Ocidente (EUA e OTAN). Naquele momento, a Ucrânia vivia o recrudescimento da disputa política interna entre grupos que buscavam uma aproximação maior da União Europeia (UE) e segmentos que viam no alinhamento à Rússia uma oportunidade de desenvolvimento do País. Em meio a essa tensão gerada pelo choque de dois projetos políticos antagônicos, o então Presidente ucraniano, Viktor Ianukovytych, rompeu as negociações que ocorriam para o estabelecimento de um acordo de livre comércio com a UE e aproximou Kiev de uma iniciativa comercial russa. Essa mudança da política externa

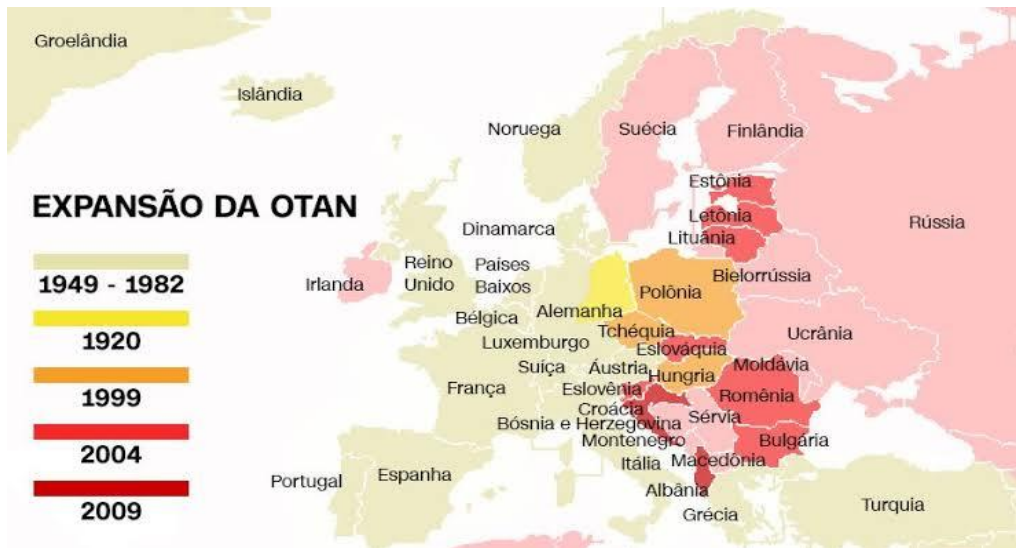
ucraniana gerou uma série de protestos internos contra o governo central e fortaleceu os setores mais extremistas da sociedade nacional. Em meio ao caos político e à anomia social, o governo de Ianukovytsch foi deposto e a aproximação da Rússia, revertida em prol do Ocidente (AZEVEDO, 2022; MIELNICZUK, 2014).

Em termos comerciais, a relação da Ucrânia com a Rússia até 2021 era marcada por uma complementaridade, com os parques industriais dos dois países sendo motores do crescimento econômico e importantes geradores de postos de trabalho. Por sua vez, a relação da Ucrânia com a União Europeia é marcada por uma interação tipo Norte-Sul, na qual a Ucrânia fornece produtos primários (sobretudo trigo e hidrocarbonetos) e importa bens industrializados” (AZEVEDO, 2022, p. 11).

Após o golpe de Estado de 2014, o imediato reconhecimento do governo interino por parte da União Europeia e dos Estados Unidos não apaziguou o ambiente político local. Pelo contrário, as rivalidades entre o Leste ucraniano, fortemente influenciado pela Rússia, e o Ocidente do País foram, cada vez mais, instigadas e impulsionadas pelas lideranças políticas nacionais. O capítulo seguinte da crise ucraniana ocorreu com a invasão da Crimeia, antigo território russo e importante ponto estratégico para a Marinha russa no Mar Negro, no mesmo ano de 2014. A resposta militar do Kremlin, embora criticada pelo Ocidente, dera-se sob a justificativa de que a minoria russa ali presente necessitava de proteção, haja vista a crescente radicalização do nacionalismo ucraniano e o fortalecimento de grupos paramilitares de extrema direita. Ademais, como desdobramento da intensificação da crise ucraniana, grupos separatistas financiados e apoiados pela Rússia surgiram, nas províncias russófonas de Luhansk e de Donetsk, em contraposição ao apoio europeu e norte-americano ao novo governo de Kiev (AZEVEDO, 2022; MIELNICZUK, 2014).

Como visto, o cenário político internacional da segunda década do presente século, no qual se inseriam os Estados Unidos, consistia de intensos desafios entre os aliados ocidentais e de crescentes fricções entre a OTAN e a Rússia. No entanto, a chegada de um político neófito à Casa Branca, em 2017, adicionaria um elemento a mais de incerteza e de questionamento acerca das relações entre EUA e Europa. O capítulo seguinte retrata, pois, a política externa do Governo Trump em relação a seus aliados da OTAN, com o foco nas assimetrias entre seu discurso fortemente ideológico e as ações pragmáticas de seu governo.

Mapa 1: Expansão da OTAN, de 1949 a 2009



Fonte: CNN Brasil.

4 O GOVERNO DE DONALD TRUMP (2017-2021)

No presente capítulo, o objetivo inicial, contemplado no primeiro item, é contextualizar a política doméstica dos Estados Unidos, descrevendo, brevemente, como a crescente polarização político-ideológica da sociedade norte-americana e a radicalização do Partido Republicano propiciaram a eleição de Donald Trump. A seguir, o segundo item discorre, genericamente, sobre a política externa do Governo Trump, buscando entender de que forma a sobreposição de elementos de ruptura e de continuidade moldaram a sua conduta internacional. O terceiro item analisa, com base na bibliografia revisada, a visão que Donald Trump nutria acerca do engajamento internacional dos EUA, em especial a relação com os aliados da OTAN. Por fim, para que a essência política das decisões governamentais seja visualizada e compreendida, analisa-se o conteúdo dos principais documentos que orientaram a política externa de Trump para a Aliança Atlântica.

4.1 A Radicalização do Partido Republicano e a Eleição de Trump

É preciso reconhecer que a radicalização de uma parte do eleitorado conservador norte-americano não começou com a ascensão política de Donald Trump. Na história recente dos Estados Unidos, pode-se mencionar, nesse sentido, a divulgação do *Defense Policy Guidance* (1992), já citado neste trabalho, como o momento em que a corrente neoconservadora, após a Guerra Fria, começou a reorganizar sua plataforma política e a ordenar uma série de demandas a respeito do que consistiria o papel internacional dos EUA como a superpotência vencedora do século XX (PECEQUILO 2017, 2012; OLIVEIRA, 2021). Assim, após quatro décadas de confrontação ideológica, a derrocada soviética gerou, para os neoconservadores, uma espécie de “momento unipolar”, quando “um Hemisfério Norte ideologicamente pacificado busca segurança e ordem, alinhando sua política externa àquela dos Estados Unidos”⁶² (KRAUTHAMMER, 1990-91, p. 25, tradução nossa).

⁶² “[...] an ideologically pacified North seeks security and order by aligning its foreign policy behind that of the United States” (KRAUTHAMMER, 1990-91, p. 25).

A seguir, a eleição de Bill Clinton, ainda em 1992, poderia significar a involução da extrema direita republicana, mas, conforme Thiago Oliveira (2021) explica em seu estudo, as eleições de meio de mandato de 1994 promoveram uma forte polarização ideológica com contornos sociais e, também, raciais. Destarte, pela primeira vez, desde a Reconstrução Nacional (1863-1877), o Partido Democrata perdeu sua histórica maioria entre os congressistas eleitos pelo Sul do País - região que se rebelou contra a política abolicionista de Abraham Lincoln (1861-1865)⁶³ (CRUZ, 2019; OLIVEIRA, 2021). Apesar da reeleição de Clinton em 1996, essa nova maioria republicana garantiu, antes, a chegada de Newt Gingrich à Presidência da Câmara dos Representantes (1995-1999), fragilizando o governo democrata – o qual passou a ser do tipo “governo dividido”⁶⁴ - e polarizando cada vez mais com a base congressista de Clinton, até a transmissão do cargo presidencial para George W. Bush, em janeiro de 2001 (CONTRERA, 2017; CRUZ, 2019).

O segundo momento de fortalecimento da direita estadunidense ocorreu com o Onze de Setembro (2001), já durante o Governo Bush II (2001-2009). O envolvimento da Al Qaeda de Osama Bin Laden nos ataques ao *World Trade Center* e ao Pentágono desencadeou a procura por respostas simples, práticas e rápidas que condissessem com percepções fortemente influenciadas pelo contexto de crise vivido pelos Estados Unidos daquele período. Nesse sentido, noções e juízos discriminatórios, historicamente incrustados na sociedade norte-americana, e latentes desde a luta pelos direitos civis dos anos 1960 (CRUZ, 2019), revigoraram tensões raciais no seio de sua democracia, opondo valores liberais à segurança nacional. Diante do fim da longa inviolabilidade territorial americana⁶⁵, o neoconservadorismo mostrou-se profícuo em explorar o medo e as percepções de ameaça, difundindo, entre a opinião pública, uma estética de terror e reforçando estereótipos racistas e islamofóbicos (DEVETAK, 2005). Dessa forma, a direita republicana auferiu legitimidade para que, finalmente, diante de uma séria crise de segurança nacional, uma política externa intervencionista, unilateralista, militarista e hegemônica fosse implementada. Em síntese,

⁶³ Essa revolta contra o governo central (a União) ficou conhecida como Guerra de Secessão (1861-1865).

⁶⁴ As administrações governamentais podem ser do tipo “governo de partido”, quando o partido do Presidente detém de maioria nas duas Casas Legislativas; “governo de maioria truncada”, quando o Presidente detém de maioria somente em uma das Casas que compõem o Congresso ou; “governo dividido”, quando a oposição é maioria na Câmara dos Representantes e no Senado (CONTRERA, 2017).

⁶⁵ Nesse sentido, o Onze de Setembro constituiu o primeiro ataque estrangeiro em território norte-americano, desde o ataque japonês a Pearl Harbor, no longínquo ano de 1941.

“Os ataques de 11 de setembro de 2001 são comumente apontados como os catalisadores de um redirecionamento repentino de diretrizes de um conservadorismo não intervencionista para um conservadorismo internacionalista mais forte” (OLIVEIRA, 2021, p. 62).

Assim sendo, o ápice da influência neoconservadora sobre a formulação e a implementação da política externa norte-americana fora atingido com a Guerra contra o Terror, na qual se inseriram a Guerra do Afeganistão (2001-2021) e a Guerra do Iraque (2003-2011) (PECEQUILO, 2017, 2012, 2005; OLIVEIRA, 2021; CRUZ, 2021). Tendo-se em vista que o foco deste trabalho não é a política externa de George W. Bush, ressalva-se que o neoconservadorismo é apenas um filamento da direita norte-americana - parte dela abrigada no Partido Republicano -, a qual consiste de diversos grupos com plataformas políticas que divergem entre si sob muitos aspectos. Essas clivagens internas ajudam, no entanto, o pesquisador a melhor compreender a dinâmica de radicalização do Partido Republicano, cuja fase mais recente foi o populismo de Donald Trump.

A mudança conservadora pela qual o Partido Republicano passou [...] foi obra [...] de grupos populares (como a direita cristã, os neoconservadores e os libertários) que trabalharam para inserir suas agendas e seus representantes na política, tendo um partido como veículo para esse fim (REIS, 2021, p. 48).

Ainda no fim do Governo Bush II, a crise financeira de 2008, desencadeada pela falência do banco Lehman Brothers, exigiu do governo federal medidas de mitigação dos efeitos sobre a economia real do País (KRUGMAN, 2009). Para isso, o resgate bilionário de bancos considerados centrais para o sistema financeiro (*too big to fail*, no jargão financeiro) contrariou a ortodoxia liberal defendida por uma parte da direita republicana e estimulou o ressentimento nas classes média e trabalhadora, frontalmente afetadas pela crise das hipotecas⁶⁶ (CRUZ, 2021; 2019). Se, por um lado, a desregulamentação do setor bancário estimulou a tomada de riscos excessivos por parte de grandes bancos, por outro, a resposta à crise dada pelo Governo Bush II e pelo *Federal Reserve* de Ben Bernanke (2006-2013) foi vista pela população norte-americana como uma aviltante recompensa a gestões temerárias e perdulárias de *Wall Street*. Logo a seguir, para uma certa direita ultraconservadora, crítica

⁶⁶ A crise do *subprime* foi motivada pela concessão desenfreada de empréstimos hipotecários de alto risco, levando vários bancos norte-americanos a uma situação de insolvência (KRUGMAN, 2009).

até mesmo do Partido Republicano⁶⁷, a eleição de Barack Obama, em 2008, adicionou elementos raciais ao dualismo entre povo e elites, já aguçado com a crise financeira daquele ano. Assim, nas palavras de Sebastião Cruz:

A eleição de Obama e o aprofundamento de políticas de intervenção estatal para amortecer os efeitos da crise desconcertaram ainda mais aqueles grupos, que viram naquela fleumática figura de pele escura, intelectual de fala mansa, a materialização de seus piores pesadelos (CRUZ, 2019, p.37, tradução nossa)⁶⁸.

Desse contexto socioeconômico e político, depreende-se a importância do surgimento do *Tea Party*, no primeiro ano da Administração Obama (2009), com lideranças de fora do GOP⁶⁹. Todavia, com a aproximação das *midterms*⁷⁰ de 2010, o Partido fora “capturado” por lideranças apoiadas por esse movimento, cuja principal diretriz política era o conservadorismo fiscal - elemento central para o *establishment* republicano, desde a ascensão de Newt Gingrich (1994), mas tão desvirtuada por um governo do próprio Partido Republicano, em 2008 (CRUZ, 2021; OLIVEIRA, 2021). Em outras palavras, “Frente à possibilidade de moderar o crescente radicalismo político em sua base, o partido optaria por explorá-lo – consequentemente tornando-se refém do mesmo” (OLIVEIRA, 2021, p.72). Foi assim que lideranças como Paul Ryan⁷¹ e Sarah Palin⁷² ascenderam politicamente nas estruturas internas do *GOP* e adquiriram visibilidade para a grande massa de eleitores descontentes com as elites políticas do País.

Sendo assim, se essa direita republicana falhou nas eleições presidenciais de 2008 e de 2012, sua mobilização preparou o terreno para a futura ascensão do populismo conservador fortemente sustentado por uma ampla base social. Pecequillo (2017, p. 350) sustenta que, “Ainda que derrotados por Obama, McCain-Palin, em particular Palin, abriram

⁶⁷ “Expression and privileged channel of the political system’s conservatism, the Republican Party had never been seen by the intellectual leaders of the conservative movement as worthy of acritical adherence” (CRUZ, 2019, p. 30).

⁶⁸ “Obama’s election and the deepening of state intervention policies to dampen the effects of the crisis further disconcerted those groups, who saw in the phlegmatic figure of that dark-skinned, smooth-talking intellectual the materialization of their worst nightmares” (CRUZ, 2019, p.37).

⁶⁹ *Grand Old Party*, alcunha do Partido Republicano.

⁷⁰ Eleições de meio de mandato.

⁷¹ Então Representante pelo estado de Wisconsin, e, posteriormente, Presidente da Câmara dos Representantes (2015-2019), foi candidato a Vice-Presidente, em 2012, junto ao antigo Governador de Massachusetts Mitt Romney.

⁷² Então Governadora do Alasca, foi candidata a Vice-Presidente, junto ao então Senador pelo Arizona John McCain, em 2008. Curiosamente, no Senado, McCain substituiu, em 1987, Barry Goldwater, outro importante nome do conservadorismo norte-americano (CRUZ, 2019).

espaço para a maior radicalização do Partido ao longo da presidência Obama e das eleições de 2016”. Em outras palavras, “[...] o Tea Party, ao mesmo tempo em que tornou o GOP e sua base mais conservadores, acabou por ser internalizado dentro do partido, tornando mais difícil a distinção entre figuras eleitas sob a plataforma do movimento e entre republicanos convencionais” (OLIVEIRA, 2021, p. 84).

Esse ambiente de forte polarização ideológico-partidária forneceu condições suficientes para que toda a retórica antissistêmica da extrema direita republicana fosse canalizada em torno de uma liderança capaz de mobilizar amplas bases sociais para as eleições presidenciais de 2016. Outrossim, o surgimento de Donald Trump como candidato nas eleições primárias republicanas deu sequência à uma série de investidas protagonizadas por ele contra o então Presidente Obama (2009-2017). Ainda no primeiro mandato do democrata, Trump foi um dos mais vocais críticos do governo federal, chegando, inclusive, a difundir teorias conspiratórias acerca do local de nascimento de Obama, bem como de sua religião e de sua nacionalidade⁷³. Embora não desfrutasse da visibilidade proporcionada por cargos políticos, Trump aproveitava sua notoriedade na sociedade estadunidense como celebridade e como magnata do setor imobiliário para manter sua viabilidade político-eleitoral para futuras eleições (CRUZ, 2021).

A forte mobilização de grupos radicais, por meio tanto da imprensa tradicional como de novas mídias⁷⁴, o forte apelo emocional de seu discurso e a incapacidade da elite republicana em filtrar o processo de escolha de seu representante para a eleição presidencial fizeram da nomeação de Trump, na convenção republicana, um grave sintoma da disfuncionalidade política vivida pelos Estados Unidos (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018; CRUZ, 2021). Nesse sentido, a crescente divisão partidária da sociedade norte-americana e a ascensão política de Donald Trump banalizaram, como um mecanismo de retroalimentação, a exposição de ideias e de noções fortemente divisivas, encetando, pois, “[...] naturalizações

⁷³ O movimento *Birther* alegava, falsamente, que Barack Obama não detinha cidadania norte-americana e que, por isso, não poderia exercer o cargo de presidente do país.

⁷⁴ A conservadora rede de televisão *Fox News*, de Rupert Murdoch, e o site extremista *Breitbart News*, liderado por Steve Bannon, notabilizaram-se por suas críticas ao Governo Obama, no ecossistema da extrema direita americana (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018).

de temas e pautas antes não defendidas no *mainstream* político, como o ataque racial a imigrantes e demonização de opositores políticos”⁷⁵ (OLIVEIRA, 2021, p. 127).

Não há ponto fora da curva, mas sim mudanças e adaptações a novas conjunturas políticas, sociais e econômicas, com maior ou menos eficiência. Trump apenas soube ser eficiente e responder com críticas e soluções fáceis às demandas eleitorais e instrumentalmente cooptar o partido republicano em torno do objetivo da conquista do poder (PECEQUILO, 2017, p. 357-358).

Ao desbancar, nas primárias, políticos tradicionais do Partido Republicano⁷⁶ e, posteriormente, a candidata do Partido Democrata, Hillary Rodham Clinton, Donald Trump foi eleito o 45º presidente dos Estados Unidos, em novembro de 2016 (CRUZ, 2021). Com uma plataforma político-eleitoral nacionalista, Trump angariou forte apoio em camadas sociais profundamente impactadas pela globalização e pela internacionalização das empresas norte-americanas. Se, por um lado, essas corporações beneficiaram-se da dinamização econômica da Ásia, por outro, uma parte significativa da classe trabalhadora norte-americana - ao testemunhar o deslocamento de empregos para o exterior e a impossibilidade de manutenção de seu antigo padrão de vida em uma sociedade de consumo exacerbado - absorveu e ressoou discursos xenófobos e populistas, estrategicamente explorados pelo então candidato Trump (REIS, 2019; OLIVEIRA, 2021).

[...] a vitória de Trump na região do *Rust Belt* americano, uma das regiões do país mais afetada por transformações socioeconômicas, pode ser compreendida através do forte processo de desindustrialização nessa região e das mudanças sociais e culturais enfrentadas (OLIVEIRA, 2021, p.90).

4.2 A Política Externa do Governo Trump

Como referido no começo deste trabalho, a eleição de Donald Trump criou um misto de expectativas e de dúvidas acerca de como seria seu governo, visto que, não obstante seu discurso antissistêmico na arena eleitoral, a forte institucionalização do regime democrático norte-americano tenderia a dificultar qualquer tentativa de mudança radical na condução da

⁷⁵ O conceito de *Overton window* diz respeito a um espectro no qual se inserem ideias políticas consideradas aceitáveis pela maioria da população. As noções extremistas encontram-se fora desse espectro, embora em momentos de crise, essa janela costume ser deslocada ou ampliada, inserindo componentes de radicalização no *mainstream* político (OLIVEIRA, 2021).

⁷⁶ Os então governadores Chris Christie (New Jersey), John Kasich (Ohio), Scott Walker (Wisconsin), o ex-governador Jeb Bush (Flórida) e os senadores radicais Marco Rubio (Flórida) e Ted Cruz (Texas) foram os principais desafiantes de Trump, nas primárias republicanas.

política externa do País. Todavia, já como presidente dos EUA, Trump não amenizou o ímpeto de seu discurso, direcionado, internamente, contra as elites políticas, o Partido Democrata e todos aqueles que, por ventura, pudessem ser vistos como insuficientemente leais ou avessos a seu projeto de poder.

A simplificação da escolha do voto pelo eleitor, bem como a geração de lealdade simbólica dependem, em grande parte, da capacidade do partido em se diferenciar do seu adversário. Por outro lado, o partido no governo é avaliado por sua responsabilidade nas ações governamentais, isto é, pelo seu desempenho, que é afetado pela sua capacidade de produzir objetivos políticos coletivos (CONTRERA, 2019, p. 296).

No âmbito internacional, suas críticas aos aliados europeus consubstanciaram-se, parcialmente, no apoio e no estímulo ao *Brexit*⁷⁷, quando o Reino Unido – tradicional aliado do “eixo de poder anglo-saxão” (VISENTINI, 2019)⁷⁸ - formalizou a sua saída da União Europeia. Nesse sentido, Trump nada mais fez do que explicitar as incertezas dos Estados Unidos em relação ao projeto europeu de integração regional. Importante aliada na contenção da antiga União Soviética, a Europa é vista pelo *establishment* norte-americano como um ator internacional potencialmente concorrente à liderança norte-americana (TODD, 2002). Destarte, julga-se necessário, para as elites dirigentes estadunidenses, que o projeto político da União Europeia seja acompanhado de perto e influenciado de dentro, a fim de que as potências industriais europeias, França e Alemanha⁷⁹, não desfrutem de condições político-econômicas suficientes para uma inserção internacional mais autônoma. Durante a Guerra Fria, “O consenso entre líderes americanos sempre foi que a unificação europeia era do interesse dos Estados Unidos a longo prazo, apenas se uma Europa unida bloqueasse a expansão soviética” (KAPLAN, 1999). Evidentemente, tanto os Estados Unidos como a Europa Ocidental compartilham de valores culturais e políticos, como elaborado por Samuel Huntington (2010). Todavia, as recorrentes divergências comerciais com os aliados alemães

⁷⁷ O eleitorado britânico foi chamado a decidir sobre a permanência ou não do Reino Unido na União Europeia, em 2016. Com a estreita vitória dos apoiadores da saída britânica, um longo e intenso processo de negociações entre Londres e Bruxelas instaurou-se, culminando, em 2020, com a saída oficial do Reino Unido.

⁷⁸ “Trata-se das nações hegemônicas que detém recursos militares, diplomáticos, financeiros, tecnológicos, de inteligência e de comunicações. Estando na fase pós-industrial rentista, vive dos recursos das demais nações [...]” (VISENTINI, 2019, p.10-11). Esses países são, pois, os Estados Unidos, o Reino Unido, o Canadá, a Austrália e a Nova Zelândia.

⁷⁹ Ambos os países pertencem ao eixo industrial desenvolvido. “Com um capitalismo industrial produtivo avançado e elevado nível de vida de suas populações, ele se diferencia do primeiro, pois esse grupo carece dos recursos de poder tradicionais, como os militares, e de plena soberania (VISENTINI, 2019, p.11).

e franceses – assim como os dissensos comerciais com os aliados asiáticos - costumam ser dirimidas e administradas, de modo que a liderança internacional norte-americana não seja colocada em xeque. Intermitentemente, a política externa dos EUA concentra, portanto, esforços para promover movimentos táticos de estímulos e de constrangimentos políticos ao continente europeu, em prol de um alinhamento estratégico de forças que sustentam a ordem internacional vigente (TODD, 2002; KAPLAN, 2010, 1999).

Argumenta-se, aqui, que o que Donald Trump fez, a partir de sua “abordagem transacional” (SCHREER, 2019; SPERLING; WEBBER, 2019) foi explicitar tudo isso. À diferença de outros líderes tradicionais norte-americanos, Trump enfatizou, no entanto, os ônus que recaem sobre os Estados Unidos, contrastando a decadência do padrão de vida dos trabalhadores do Cinturão da Ferrugem⁸⁰ com o crescimento econômico dos países europeus e asiáticos. Outrossim, a simplificação da realidade, o apelo emocional e o carisma de uma liderança que soube estabelecer e explorar uma eficiente comunicação com as massas, mormente com uma parcela do eleitorado que se julgava esquecida pelas elites econômicas e políticas do País, constituíram elementos fulcrais na construção eleitoral de um personagem capaz de manipular os históricos antagonismos domésticos a favor de um projeto político que revigorasse a hegemonia estadunidense no mundo.

De fato, o princípio central que organiza a política de Trump tem sido a ideia de que a América é, sistematicamente, explorada como um resultado de arranjos – acordos de livre comércio, alianças, organizações internacionais – que ela mesma tem construído, e que o País só será, novamente, próspero e poderoso, se aceitar que as relações internacionais são, fundamentalmente, um jogo de soma zero (BRANDS, 2017/2018, p. 14, tradução nossa)⁸¹.

Apesar da tônica de seu discurso centrar-se nas pretensas incongruências da ordem internacional - acerbamente expostas durante a campanha e, até mesmo, durante o seu mandato -, Trump não inovou politicamente, ao expor suas críticas aos benefícios materiais auferidos pelos aliados e ao dispêndio de recursos econômicos e políticos por parte dos EUA para a manutenção do *status quo*. Na verdade, Trump deu sequência a uma política externa

⁸⁰ O *Rust Belt* é composto por cidades dos seguintes estados: Illinois, Indiana, Michigan, Missouri, Nova York, Ohio, Pensilvânia e Virgínia Ocidental. Seu nome refere-se à atual decadência econômica dessa antiga região industrial dos EUA.

⁸¹ “Indeed, the central organising principle of Trump’s statecraft has been the idea that America is systematically exploited as a result of the arrangements – free-trade pacts, alliances, international organisations – it has constructed, and that the country will only become prosperous and powerful again if it accepts that global affairs are fundamentally a zero-sum game” (BRANDS, 2017/2018, p. 14).

que, além de cobrar maior engajamento dos aliados transatlânticos, já encarava a emergência econômica da China como um fator de tensão e de desafio à liderança norte-americana. Dessa maneira, o compartilhamento mais equânime dos custos de defesa da Europa e o maior comprometimento militar dos aliados europeus permitiriam aos Estados Unidos a canalização de esforços e de meios necessários para o enfrentamento da ascensão chinesa, no Oceano Pacífico. Em outros termos, “O incômodo com a expansão chinesa já se manifestara no governo Obama, que passou a considerar a Ásia como ‘pivô’, uma área estrategicamente mais sensível para os Estados Unidos” (GONÇALVES; TEIXEIRA, 2019, p.193). Nesse sentido, a aversão de Trump aos padrões diplomáticos nada mais fez do que escancarar a ansiedade e a pressão gerados pelo dinamismo chinês na sociedade e no *establishment* norte-americanos.

Nessa toada, destaca-se, também, que um dos principais elementos a constituírem a plataforma política de Trump foi a crítica ao recorrente desequilíbrio das trocas comerciais a favor da União Europeia. “Requentando slogans passados – *Make America Great Again* e *America First* -, Trump e seu círculo próximo propõem reformas nas áreas de declínio relativo dos Estados Unidos, principalmente no comércio internacional” (REIS, 2019, p. 202). Assim, além da implementação de políticas protecionistas, tais como a tributação de aço e de alumínio importados⁸², a retórica de hostilidade contra as elites tradicionais era bem recebida por setores da classe média norte-americana, os quais, inflamados pela verborragia populista, julgavam-se preteridos pela crescente globalização.

Dito isso, não se afirma aqui que a política externa de Donald Trump não tenha contado com elementos de mudança e de adaptação a uma realidade geopolítica em constante mutação. A bem da verdade, Benjamin Schreer (2019, p.10, tradução nossa)⁸³ assevera que “A liderança hegemônica dos Estados Unidos foi substituída por uma abordagem muito mais transacional para aliados e parceiros”. Dessa forma, no primeiro ano de seu mandato (2017), Trump retirou os Estados Unidos do Acordo de Paris e da Parceria Transpacífica (ambos os acordos assinados em 2015, durante o Governo Obama), rompeu com a Organização das

⁸² O Governo Trump impôs tarifas de 25% sobre o aço e de 10% sobre o alumínio importados, com isenções para alguns aliados, em 2018 (CRUZ, 2021; REIS, 2021).

⁸³ “US hegemonic leadership has been replaced with a much more transactional approach towards allies and partners” (SCHREER, 2019, p.10).

Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e deu início a negociações visando à substituição do Tratado de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA)⁸⁴, assinado em 1994 pelo então Presidente Clinton, por um arranjo comercial que ele julgasse mais benéfico para a indústria norte-americana. No ano seguinte, Trump anunciou, ainda, o deslocamento da embaixada americana de Tel Aviv para Jerusalém, a saída do Conselho de Direitos Humanos da ONU (junto a Israel, então governado pelo líder conservador Benjamin Netanyahu) e a denúncia do Plano de Ação Conjunto Abrangente (acordo assinado em 2015, com o intuito de limitar o programa nuclear iraniano) (OLIVEIRA, 2021). Todas essas rupturas exemplificam e ilustram, portanto, uma política externa unilateralista, em contraste com o tipo de engajamento multilateralista da administração anterior. No entanto, esse viés unilateralista tem diversos precedentes na história recente dos EUA, o que permite inferir que sua adoção reflete uma visão de mundo específica e condizente com as preferências políticas de um determinado segmento das classes dirigentes norte-americanas (WRIGHT, 2016). Ou seja, até mesmo as mudanças mais aparentemente abruptas encampadas por Donald Trump contaram com respaldo político interno, não sendo elas fruto de decisões pessoais intempestivas, mas sim adaptações táticas introduzidas na política externa dos Estados Unidos. É isso o que alega Paul Pierson (2017, p. 106), ao afirmar que Trump constitui uma espécie de híbrido político, uma mescla entre populismo e plutocracia, visto que “No campo da retórica, o populismo de extrema direita permanece robusto. No governo real, os interesses e as preocupações dos plutocratas têm, tipicamente, prevalecido”⁸⁵.

A abordagem unilateralista do Governo Trump abrangeu, também, sucessivas denúncias de tratados internacionais assinados com Moscou. O primeiro deles, o Tratado de Forças Nucleares de Alcance Intermediário (*INF*, na sigla em inglês), assinado em 1987, previa a eliminação, por parte das duas superpotências, de mísseis balísticos e de cruzeiro, ambos os tipos com alcance intermediário (entre 500 km e 5.500 km). Sob a alegação de que a Rússia, herdeira do tratado, violava, sistematicamente, as disposições do documento, Trump anunciou a retirada dos EUA, em 2018. Conforme sustenta Solange Reis (2019), o abandono desse tratado revelou a intenção de abrir negociações com a China e transformá-lo

⁸⁴ Essas negociações levaram a um novo acordo, assinado pelas três partes do NAFTA – Canadá, Estados Unidos e México -, em 2018 (OLIVEIRA, 2021).

⁸⁵ “In the realm of rhetoric, right-wing populism remains robust. In actual government, the interests and concerns of plutocrats have typically prevailed” (PIERSON, 2017, p. 106).

em um arranjo tripartite entre Washington, Moscou e Pequim. O segundo tratado denunciado pelo Presidente Trump foi o *Open Skies Treaty* (2002) – o qual permitia aos signatários obter imagens de instalações militares das demais partes a fim de que uma maior transparência fosse estabelecida entre eles. Com a mesma justificativa acerca da obsolescência de tal instrumento, os EUA se retiraram do tratado, em 2020. Por fim, o Governo Trump, sob a alegação de que o *New START* - assinado, em 2010, em substituição ao *START* de 1991 – estava, também ele, defasado e deveria englobar a China, adiou a extensão de sua vigência, no último ano da administração republicana⁸⁶ (REIS, 2021).

Como dito anteriormente, as denúncias de instrumentos jurídicos internacionais são, facilmente, encontradas na história recente americana. Pere Ortega (2022) relembra que, no ano de 2002, por exemplo, George W. Bush também anunciou a retirada dos EUA de um tratado que versava sobre o controle de armas nucleares: tratava-se do Tratado sobre Mísseis Antibalísticos (*ABM*, na sigla em inglês), de 1972. Com essa ruptura, a OTAN foi capaz de dar início, anos depois, à construção de um escudo antimísseis com tecnologia norte-americana, a fim de que o território europeu fosse protegido de possíveis ataques oriundos da Rússia. Essa renúncia promovida pelo Governo Bush II foi mais um capítulo na longa escalada de tensão entre os EUA e a Rússia, após a Guerra Fria, haja vista que, para Moscou, a construção desse sistema de defesa fragmentaria o equilíbrio estratégico entre a Rússia e o Ocidente. Em outras palavras, os sucessivos rompimentos de Trump com tratados de controle e de redução de armas nucleares seguiram uma dinâmica de gradativo tensionamento das relações bilaterais com Moscou, a qual permeou diferentes governos estadunidenses de variados matizes ideológicos, conferindo à sua política externa um verniz de ruptura, por sua abordagem transacional e sua retórica agressiva, mas também de continuidade.

Outrossim, é importante mencionar a atuação da diplomacia do Governo Trump em questões concernentes à rivalidade entre Israel e países árabes. Nesse sentido, os Acordos de Abraão, assinados em setembro de 2020, sob mediação dos Estados Unidos, estabeleceram a normalização diplomática entre Israel, Emirados Árabes Unidos e Bahrein⁸⁷, dando

⁸⁶ As negociações em torno da prorrogação desse tratado estenderam-se até 2023, já no mandato de Joe Biden, quando a Rússia anunciou sua retirada unilateral.

⁸⁷ Mais tarde, Marrocos e Sudão também normalizaram, respectivamente, as relações diplomáticas com Israel, em 2022 e em 2023.

sequência aos acordos alcançados com Egito (1979) e Jordânia (1994). Ainda que os três países nunca tenham entrado em guerra, o restabelecimento das relações diplomáticas surpreendeu parte do mundo árabe, haja vista que a Iniciativa de Paz Árabe⁸⁸ condicionou a normalização dessas relações ao estabelecimento de um Estado palestino. Apesar disso, afirma-se, entretanto, que esse movimento de aproximação foi, com o estímulo norte-americano, a concretização de uma tendência que se verificava há anos com as crescentes trocas comerciais entre os três e o compartilhamento de percepções de ameaça acerca da influência iraniana no Oriente Médio (MENEZES; NASSER; ROSA, 2021).

A esse respeito, a queda do governo laico de Saddam Hussein (2003) e a retirada norte-americana do Iraque (2011) submeteram a região a um vácuo de poder que, rápida e consistentemente, foi preenchido pelo Irã. Destarte, a rivalidade entre Irã e Arábia Saudita e as sucessivas ameaças mútuas entre Irã e Israel aproximaram países que, até pouco tempo atrás, dificilmente nutririam esperanças de entendimento. A racionalidade política e a realidade geoestratégica em mutação impuseram, pois, adaptações antes inimagináveis. Em outras palavras, “Isso sugeriu que a principal linha de divisão na região, para as monarquias árabes do Golfo, não era mais entre árabes e israelenses, mas entre aqueles que apoiam ou não o Irã” (MENEZES; NASSER; ROSA, 2021, p. 185-186).

Por fim, outro aspecto da política externa de Donald Trump a ser lembrado diz respeito à Coreia do Norte. Após o flagrante tensionamento das relações entre Washington e Pyongyang, inclusive com trocas de insultos entre os líderes das duas Nações, Trump se encontrou duas vezes⁸⁹ com Kim Jong-un a fim de distensionar a região e de garantir a desnuclearização da Península Coreana. Não obstante o insucesso da Cúpula de Hanói, a tentativa de aproximação atendeu a uma estratégia de isolamento da China, principal aliada do regime norte-coreano. Nessa seara, se a abordagem de Obama para Pequim consistia de engajar para conter, cristalizada na ideia de pivô para a Ásia e na Parceria Transpácífica de 2015, Trump tentou redimensionar o poderio norte-americano na Ásia, restringindo a influência política chinesa e contendo, diretamente, a força econômica de Pequim sob uma perspectiva fortemente unilateralista (DOMBROWSKI; REICH, 2017).

⁸⁸ Conjunto de propostas endossado pela Liga Árabe, em 2002, para a resolução do conflito árabe-israelense.

⁸⁹ Os encontros ocorreram em Cingapura, em 2018, e em Hanói (Vietnã), em 2019.

Entende-se que houve uma mudança estratégica em relação ao período Obama com o fim do pivô para a Ásia, a saída da Parceria Transpacífico (TPP) e a aplicação de tarifas na política bilateral, mas isso é entendido como uma mudança de meios e não de fins, uma vez que os Estados Unidos (EUA) continuaram a buscar pela primazia de seu poderio no sistema internacional com novas iniciativas, sob a perspectiva do ‘America First’ (PONTES, 2021, p. 145).

4.3 O Governo Trump e a OTAN

Como frisado, ao longo desta pesquisa, a retórica político-eleitoral de Donald Trump contou com elementos flagrantemente hostis à ordem internacional liberal construída após a Segunda Guerra Mundial e liderada, por meio de um amplo arranjo de organizações internacionais, pelos Estados Unidos (WRIGHT, 2016). O aparente paradoxo desse tipo de hostilidade é elucidado a partir da compreensão de como o País sustentou, internamente, o ônus para que tal estado de coisas fosse preservado. Em momentos de crise, os problemas internos emergem, pois, com significativa força, contrapondo as debilidades domésticas ao dinamismo externo, superestimando os encargos demandados da grande potência e ignorando os benefícios obtidos por ela. Os contrastes vividos internamente apenas acentuam a disparidade dos sacrifícios demandados entre a população. É dessa forma que o florescimento do Vale do Silício, no estado da Califórnia, com o desenvolvimento de novas tecnologias de ponta e a absorção de uma mão-de-obra altamente qualificada, contrasta, por exemplo, com a decadência do Cinturão da Ferrugem, região de industrialização mais antiga e baseada em setores da indústria pesada. Mais do que isso, tal contraste reflete, em parte, como setores da classe média norte-americana percebem os desafios colocados pela chamada economia do conhecimento a uma sociedade que se volta para o futuro, mas negligencia suas históricas incongruências, tais como o racismo e as desigualdades social e de gênero. Assim, nas eleições presidenciais de 2016, as vitórias de Trump nos estados de Wisconsin, Michigan e Pensilvânia – estados majoritariamente democratas – foram sintomas desse descompasso entre uma vanguarda tecnológica e um declinante bem-estar social (CRUZ, 2021; REIS, 2021).

Como não poderia deixar de ser, a OTAN, não obstante sua funcionalidade para a liderança estadunidense no mundo, foi alvo do descontentamento desses setores que se viam preteridos pela elite dirigente do País. Percebida como um fardo excessivamente pesado e injustamente sustentado pelos contribuintes americanos, a Aliança Atlântica foi,

amplamente, criticada pela campanha de Trump, mesmo antes de sua nomeação como candidato do Partido Republicano (BRANDS, 2018/2019; GONÇALVES; TEIXEIRA, 2019; REIS, 2019; SPERLING; WEBBER, 2019). Seu discurso ressoou, no entanto, um tipo de insatisfação que permeou a política estadunidense durante toda a Guerra Fria e persistiu mesmo após a dissolução do Pacto de Varsóvia, contra o qual advertia Charles Krauthammer (1990/1991, p. 27, tradução nossa), no começo da década de 1990: “Envolvimentos externos são, de fato, um fardo. Mas eles também são uma necessidade”⁹⁰. Ainda que a política externa do Governo Trump seja, antes de tudo, caracterizada como unilateralista, e não como isolacionista (PECEQUILO, 2017), as críticas aos elevados esforços despendidos para a manutenção de uma ordem internacional que beneficia, depois da própria potência hegemônica, parte significativa de seus apoiadores mais fiéis interage com a tradição isolacionista de um determinado segmento político dos EUA (WRIGHT, 2016).

Coube ao dispositivo cultural-informacional convencer a sociedade norte-americana de que o preço a pagar por uma vida próspera e livre do perigo comunista era investir permanentemente em armamentos e ter as Forças Armadas adestradas para intervir em qualquer parte do globo (GONÇALVES; TEIXEIRA, 2019, p. 185).

Por mais que a população norte-americana tenha sido convencida da importância desse envolvimento externo, as tensões sociais que, por vezes, eclodem em seu seio ressoam na seara política e possibilitam a manipulação dessas percepções para a defesa de determinadas agendas. Diante da escassez de recursos materiais e dos problemas sociais não resolvidos internamente, é natural que uma parcela da população encare o bem-estar alheio como a negação de suas aspirações, pouco importando se tais arranjos potencializam ou não o poderio hegemônico de seu país. Nesse sentido, além de beneficiar nações diversas e longínquas, a política internacional de uma grande potência é vista como um instrumento exclusivo de sua elite dirigente, orientada para a obtenção de benefícios que não são usufruídos pela grande massa. No entanto, este trabalho não tem a pretensão de explorar os meandros da sociologia política e de estabelecer relações de causalidade entre variáveis advindas de esferas tão distintas como sociedade e política internacional. Neste momento, basta ressaltar que a retórica trumpista crítica à OTAN reflete um tipo de percepção que

⁹⁰ “Foreign entanglements are indeed a burden. But they are also a necessity” (KRAUTHAMMER, 1990/1991, p. 27).

dispõe de uma forte base social interna e que influencia, em graus distintos, a conduta internacional dos EUA, independentemente de quem estiver no comando da Casa Branca (WRIGHT, 2016).

É dessa forma que se revela um dos estudos de Lawrence Kaplan (1999) sobre a OTAN, quando o autor menciona que o então Secretário de Estado John Foster Dulles reclamou, em uma coletiva de imprensa, em 1957, da disparidade de recursos despendidos entre os membros da Aliança para a defesa da Europa. Dean Acheson, já depois de ter exercido o mandato de Secretário de Estado, segundo o mesmo estudo de Kaplan (1999), discorreu, também em 1957, acerca do desequilíbrio orçamentário da OTAN. Mais adiante, ainda na primeira década de existência da Aliança, “Dos Estados Unidos vinham inconfundíveis sinais de descontentamento acerca da divisão do encargo de defesa”⁹¹ (KAPLAN, 1999, p. 73, tradução nossa). Nos anos 1960, já envolvidos na Guerra do Vietnã, o governo dos EUA voltou a pressionar seus aliados para que a manutenção das tropas norte-americanas em solo europeu fosse financiada pelos próprios europeus. Nesse sentido, o dreno no orçamento militar representado pelo crescente comprometimento da força militar do País no Sudeste asiático exigia do então Secretário de Defesa Robert McNamara providências urgentes no remanejamento de recursos escassos.

McNamara tinha, portanto, forte apoio popular em suas exigências para que os aliados pagassem, diretamente, pelas tropas americanas em seu solo ou compensassem os custos, comprando armas ou títulos dos Estados Unidos. Uma das mais resistentes fontes de desavenças na aliança, após 1960, foi sobre o custo de financiar forças americanas no exterior, particularmente na Alemanha, incidente sobre o balanço de pagamentos (KAPLAN, 1999, p. 138, tradução nossa)⁹².

Já nos anos 1970, uma nova administração norte-americana também pressionou os aliados europeus para que aumentassem suas respectivas partes na divisão do financiamento da OTAN. O reconhecimento dos limites impostos por questões globais e domésticas à hegemonia dos Estados Unidos e a conseqüente necessidade de compartilhar responsabilidades com os aliados mais próximos, premissas básicas da abordagem realista

⁹¹ “From the United States itself came unmistakable signs of discontent over the sharing of defense burdens” (KAPLAN, 1999, p. 73).

⁹² “McNamara therefore had strong popular support for his demands for the allies to pay directly for American troops on their soil or to offset the costs by purchasing weapons or bonds from the United States. One of the more enduring sources of friction in the alliance after 1960 was over the effect of the cost of financing American forces abroad upon the balance of payments, particularly in Germany” (KAPLAN, 1999, p. 138).

da Doutrina Nixon, demandavam da Europa Ocidental um sacrifício maior na manutenção de seu elevado padrão de vida e de sua desejável estabilidade política (KAPLAN, 1999; PECEQUILO, 2005; KISSINGER, 2012). Nesse sentido, ninguém menos do que Henry Kissinger, principal formulador da política externa de Nixon e de Ford, [...] tanto assustou quanto aborreceu os europeus com sua exigência de igualdade por parte dos aliados da OTAN”⁹³ (KAPLAN, 1999, p. 156, tradução nossa). Quase duas décadas depois, George Bush I, frente à dissolução da União Soviética, reduziu o efetivo militar estacionado no continente europeu, respondendo às pressões internas sobre os elevados gastos com a defesa de aliados. “A pressão para reduzir as forças americanas na Europa havia sido acumulada, com o tempo, em larga escala como um subproduto da insatisfação do Congresso com a divisão de custos na organização”⁹⁴ (KAPLAN, 1999, p. 187, tradução nossa). No entanto, ainda que tenha havido, de fato, uma redução significativa das tropas americanas, tal remanejamento não colocou em risco a defesa da Europa Ocidental, sobretudo com a dissolução do Pacto de Varsóvia, em 1991.

Os exemplos acima apresentados demonstram que, apesar da ênfase dada por Trump à baixa porção de recursos empenhados pelos aliados, o elevado custo de manutenção da OTAN incomodou diferentes administrações federais e incitou diversas autoridades americanas a cobrar um maior engajamento dos aliados, mormente a partir da recuperação econômica da Europa, nos anos 1950. Tanto republicanos como Henry Kissinger e John Foster Dulles quanto democratas como Dean Rusk e Robert McNamara expuseram, em diferentes momentos, essa divergência e demandaram mais recursos de seus aliados europeus. Indubitavelmente, a perenidade e a força dessas cobranças concederam a esse dissenso um caráter centrífugo contra a unidade da Aliança. Entretanto, a resistência da OTAN não somente a esse problema, como também a uma série de outros diferendos, conforme tratado no capítulo anterior, evidencia o equívoco que parte dos analistas cometeu, ao afirmar que a Presidência Trump, com uma política externa errática, colocaria em risco a sobrevivência da OTAN. “Independente das negociações de Trump, os EUA estão

⁹³ “Kissinger frightened as much as annoyed Europeans with his call for equality from the NATO allies” (KAPLAN, 1999, p. 156).

⁹⁴ “Pressure to reduce American forces in Europe had been building over time, in large measure as a by-product of Congressional unhappiness over burden-sharing in the organization” (KAPLAN, 1999, p. 187).

profundamente ligados à uma ordem liberal caracterizada por interdependência e institucionalização. Trump sugere que romper esses laços é plausível; na prática, é extraordinariamente difícil”⁹⁵ (SPERLING; WEBBER, 2019, p. 514, tradução nossa).

Nesse sentido, por mais que a demagogia do candidato Trump subsistisse nas ações do Presidente Trump, as decisões governamentais são, essencialmente, políticas e refletem, conforme o modelo explicativo de política governamental, já exposto neste trabalho, um jogo que conta com a participação de variados atores com distintas opiniões e capacidades de negociação (ALLISON; ZELIKOW, 1999). Além disso, as histórias da OTAN e da política externa dos EUA retratam que Trump não inovou em suas críticas aos aliados e ao multilateralismo. O que diferiu Trump de outros presidentes americanos foi, antes de mais nada, a linguagem pouco diplomática, ao abordar questões sensíveis às relações dos Estados Unidos com seus aliados, chegando, inclusive, a declarar que a OTAN estava obsoleta (WRIGHT, 2016).

Mais amplamente, enquanto os comentários de Trump representam uma versão extremada, debates sobre divisão de encargos e contendas não são raras. De fato, embora isso tenda a ser esquecido, eles são a regra na OTAN. E, para os americanos, a contribuição orçamentária limitada da maioria dos membros é uma questão bipartidária⁹⁶ (DOMBROWSKI; REICH, 2017, p. 1029-1030, tradução nossa).

4.4 A Essência Política das Decisões Governamentais

Com o intuito de que o processo político concernente às decisões tomadas pelo governo em tela seja mais bem observado, optou-se pela análise de documentos e de discursos oficiais referentes à política externa dos EUA, realçando-se os fragmentos textuais referentes à OTAN. A impossibilidade de identificação de todos os atores políticos envolvidos na formulação de tais textos foi, razoavelmente, contornada a partir do que dispõe a literatura afim acerca de como funciona a máquina estatal, de quais são os órgãos envolvidos e de quais costumam ser os principais jogadores participantes de tal processo.

⁹⁵ “Whatever Trump’s disavowals, the US is deeply tied to a liberal order characterised by interdependence and institutionalisation. Breaking those ties Trump suggests is plausible; in practice it is extraordinarily difficult” (SPERLING; WEBBER, 2019, p. 514).

⁹⁶ “More broadly, while Trump’s comments represent an extreme version, burden-sharing debates and squabbles are not unusual. Indeed, though this tends to be widely forgotten, they are the norm in NATO. And for Americans, the limited budgetary contribution of most NATO members is a bipartisan issue” (DOMBROWSKI; REICH, 2017, p. 1029-1030).

Para que esta pesquisa obtivesse uma amostra substancial a respeito do que consistiu a política externa de Donald Trump, entendeu-se, primeiramente, que os discursos de posse e de despedida, bem como os quatro pronunciamentos do *State of the Union*, deveriam ser analisados. A seguir, foram elencados os documentos mais relevantes de política externa, tais como a Estratégia de Segurança Nacional (2017), o Plano Estratégico (2018-2022) e a Estratégia de Defesa Nacional (2018). Já os principais atores envolvidos foram identificados, conforme os achados da literatura pertinente e a responsabilidade sobre a feitura de cada um dos textos avaliados. Não menos importante, a Plataforma Republicana (2016) também fora selecionada para que, junto ao material bibliográfico revisado, a agenda política do então candidato Donald Trump pudesse ser cotejada com algumas das práticas de seu governo. Dessa forma, a demarcação estabelecida dos documentos e dos atores políticos relevantes segue o disposto no quadro abaixo.

Quadro 3: Documentos Analisados

Documento	Instituição Burocrática	Principal Ator Político
Plataforma Republicana (2016)	Partido Republicano	Candidato Donald Trump
Discurso de Posse (2017)	Assessoria Presidencial	Presidente Donald Trump
Estratégia de Segurança Nacional (2017)	Casa Branca (Presidência e Conselho de Segurança Nacional)	Presidente Donald Trump e Conselheiro de Segurança Nacional H. R. McMaster
Plano Estratégico Conjunto (2018-2022)	Departamento de Estado e <i>USAID</i>	Secretário Rex Tillerson e Diretor Mark Green
Estratégia de Defesa Nacional (2018)	Departamento de Defesa	Secretário James Mattis
Discursos do Estado da União (2017, 2018, 2019 e 2020)	Casa Branca (Presidência e Conselho de Segurança Nacional)	Presidente Donald Trump
Discurso de Despedida (2021)	Presidência	Presidente Donald Trump

Fonte: elaborado pelo autor.

4.4.1 Plataforma Republicana (2016)

As críticas do então candidato Trump ecoaram na formulação da Plataforma Republicana de 2016. O valor desse documento encontra-se em sua exposição do que seria a visão republicana, minimamente consensual, acerca dos principais temas políticos do momento em questão. Não obstante as inúmeras divergências entre facções internas, a Plataforma é lançada para que, junto à nomeação do candidato presidencial na convenção nacional, o partido tenha claro um conjunto de diretrizes que serão, em princípio, defendidas por seus candidatos eleitos. Entre os mais diversos temas de interesse político, a Plataforma de 2016 reconhece a importância de organizações intergovernamentais como a ONU e a

OTAN, mas, acentuando a defesa do unilateralismo, “[...] reserva o direito de agir de modo próprio”⁹⁷ (REPUBLICAN PARTY, 2016, p. 51, tradução nossa) dos EUA. Ainda no capítulo “América Ressurgente”, as críticas de Trump podem ser lembradas pelo leitor, quando se discorre acerca da disparidade de gastos com defesa entre os EUA e seus aliados:

Com o povo americano gastando em defesa, per capita, quatro vezes o total gasto pelos europeus, nós exigimos, como fizemos no passado, que nossos parceiros da OTAN preencham seus compromissos e atendam a necessidade de maiores investimentos em suas forças armadas⁹⁸ (REPUBLICAN PARTY, 2016, p. 49, tradução nossa).

O que se verifica, na Plataforma de 2016, é que, a despeito de pautar o debate político em torno do que seriam inconsistências da OTAN para o interesse nacional, a ênfase dada por Trump ao ônus da política multilateralista americana é contrabalançada pelo *establishment* do Partido Republicano, quando, por exemplo, assevera-se que “[...] apoiamos a manutenção e, se justificado for, o aumento de sanções, junto aos nossos aliados, contra a Rússia, a menos e até que a soberania da Ucrânia e a sua integridade territorial sejam, integralmente, restauradas”⁹⁹ (REPUBLICAN PARTY, 2016, p. 42, tradução nossa). O contraponto ao discurso trumpista torna-se ainda mais claro, quando, no mesmo parágrafo, afirma-se que “Nós também apoiamos o apropriado fornecimento de assistência às forças armadas da Ucrânia e uma maior coordenação com o planejamento de defesa da OTAN”¹⁰⁰ (REPUBLICAN PARTY, 2016, p. 42, tradução nossa). Esse excerto sobre a crise ucraniana merece substancial atenção, visto que as polêmicas relatadas na imprensa ocidental a respeito da influência exercida pela Rússia no processo eleitoral americano de 2016, sem ignorar os inúmeros elogios a Putin feitos pelo candidato e, também, pelo Presidente Trump, poderiam incitar no observador inferências equivocadas acerca das relações entre o Partido Republicano e a Rússia. Em outros termos, para a formulação do principal documento da campanha presidencial republicana, Donald Trump foi, indubitavelmente, o protagonista do

⁹⁷ “[...] our country must always reserve the right to go its own way” (REPUBLICAN PARTY, 2016, p. 51).

⁹⁸ “With the American people spending on defense, per capita, four times the amount spent by Europeans, we demand, as we have in the past, that our fellow members of NATO fulfill their commitments and meet their need for greater investment in their armed forces” (REPUBLICAN PARTY, 2016, p. 49).

⁹⁹ “We support maintaining and, if warranted, increasing sanctions, together with our allies, against Russia unless and until Ukraine’s sovereignty and territorial integrity are fully restored” (REPUBLICAN PARTY, 2016, p. 42).

¹⁰⁰ “We also support providing appropriate assistance to the armed forces of Ukraine and greater coordination with NATO defense planning” (REPUBLICAN PARTY, 2016, p. 42).

processo. No entanto, outros atores políticos oriundos do partido que o escolheu como seu representante principal para as eleições de 2016 desafiaram as opiniões de Trump e defenderam ideias e visões tradicionalmente sustentadas pela elite republicana. A dificuldade em identificar, especificamente, quais atores políticos exerceram influência nesse jogo político não invalida o argumento; antes de tudo, evidencia a essência política das decisões tomadas até, mesmo, em canais estranhos ao aparato estatal propriamente dito. Isto é, antes mesmo de chegar à Casa Branca, Trump já participava de jogos políticos envolvendo decisões e atores dos mais variados interesses. A Plataforma Republicana é, por assim dizer, o resultado de uma disputa política travada no âmbito endógeno do Partido Republicano.

4.4.2 Estratégia de Segurança Nacional (2017)

Uma vez eleito, Donald Trump continuou demonstrando o mesmo tipo de posicionamento e de insatisfação com os aliados transatlânticos, sobretudo com a Alemanha de Angela Merkel, conforme relatado pelos principais meios de comunicação. O primeiro documento oficial formulado pelo Governo Trump de importância para este estudo diz respeito ao *National Security Strategy (NSS)* de 2017. De responsabilidade da Casa Branca, o *NSS* elenca, de maneira genérica, os principais desafios à segurança norte-americana e como o Executivo planeja lidar com eles, na defesa dos interesses nacionais. Mais uma vez, reconhece-se a importância de organismos multilaterais como as Nações Unidas e a OTAN e insta-se os aliados a aumentarem seus gastos com defesa, na medida em que “A OTAN se tornará mais forte quando todos os membros assumirem responsabilidades maiores e pagarem suas justas partes para proteger nossos interesses mútuos, nossa soberania e nossos valores”¹⁰¹ (U.S. WHITE HOUSE, 2017, p. 48). Ademais, em um contexto de crise na Ucrânia, com a consolidação da tomada russa da Crimeia e com o fortalecimento de grupos russófonos separatistas na região de Donbass, o *NSS* assume que a Rússia identifica tanto a OTAN como a União Europeia como ameaças a sua existência e, a partir dessa percepção, investe na modernização de suas forças armadas. Ainda sob influência da pressão russa exercida sobre a Ucrânia, o documento assevera que “A Aliança Atlântica de Estados livres

¹⁰¹ “The NATO alliance will become stronger when all members assume greater responsibility for and pay their fair share to protect our mutual interests, sovereignty, and values” (U.S. WHITE HOUSE, 2017, p. 48).

e soberanos é uma das nossas grandes vantagens sobre nossos rivais, e os Estados Unidos permanecem comprometidos com o Artigo 5 do Tratado de Washington”¹⁰² (U.S. WHITE HOUSE, 2017, p. 48). A importância desse pequeno fragmento do *NSS* é realçada pelas ameaças que Donald Trump desvelou contra os aliados da OTAN, já durante seu mandato, ao sustentar que os EUA não se comprometeriam com a defesa de seus aliados mais recalcitrantes em atingir seus compromissos orçamentários.

Entretanto, é sabido que a política externa presidencial dos EUA sofre influência de personagens próximos ao presidente incumbente. Um desses atores políticos a desempenhar um papel importante na conduta do chefe de Estado é o Conselheiro de Segurança Nacional, cargo que, quando do lançamento da Estratégia de Segurança Nacional de Trump, era ocupado pelo oficial do exército H. R. McMaster. Claramente, nota-se que, ao reconhecer o valor da OTAN, a importância de manutenção do Artigo 5 do seu Tratado Constitutivo e os desafios postos pela reabilitação internacional da Rússia, a Casa Branca expõe preocupações e visões recorrentes do pensamento político majoritário dos EUA. O voluntarismo do então Presidente Donald Trump é, então, amenizado, por elaborações mais pragmáticas e influenciadas por um conjunto de valores que representa, entre outros fatores, a continuidade de uma certa tradição política. Dessa forma, depreende-se, mais uma vez, a relevância da atuação política de diversos atores no processo de formulação e de implementação da política externa. No caso em tela, o canal de ação utilizado para a formulação do *NSS*, importante documento que orienta a política externa estadunidense, foi a Casa Branca. Por mais que, nesse caso, o protagonismo seja do Presidente Trump, a participação de atores diversos, tais como o Conselheiro de Segurança Nacional, enriquece e complexifica a disputa política, mitigando os efeitos que uma decisão monolítica poderia ter sobre as ações governamentais.

4.4.3 Plano Estratégico Conjunto (2018-2022)

De responsabilidade conjunta do Departamento de Estado e da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (*USAID*, na sigla em inglês), o Plano Estratégico do Governo Trump reflete as preocupações do *establishment* republicano com a ameaça russa, no Leste europeu. Quando da formulação do documento, o Departamento de

¹⁰² “The NATO alliance of free and sovereign states is one of our great advantages over our competitors, and the United States remains committed to Article V of the Washington Treaty” (U.S. WHITE HOUSE, 2017, p. 48).

Estado era chefiado por Rex Tillerson, um antigo executivo do setor petrolífero, sem experiência no serviço público, mas com fortes conexões com o Partido Republicano. A *USAID*, por sua vez, era liderada pelo republicano de Wisconsin, ex-deputado federal, Mark Green. Se Donald Trump, particularmente, minimizava o assédio russo em países como Ucrânia, Moldova e Geórgia, o Departamento de Estado de Tillerson fora cristalino, ao expor que, em vista das crescentes capacidades militares russas, “Os Estados Unidos permanecem comprometidos com a dissuasão e o princípio de defesa comum consagrados no Artigo 5 da Carta da OTAN e continuam a investir na segurança transatlântica”¹⁰³ (U.S. DEPARTMENT OF STATE; USAID, 2018, p. 29-30). Não menos importante, a disposição em trabalhar com os aliados para mitigar os efeitos do assédio russo é exposta da seguinte forma:

Para contrapor a agressão e a coerção russas, o Departamento liderará os aliados no fortalecimento da postura de dissuasão e de defesa da OTAN, promoverá parcerias mais profundas entre a OTAN e seus semelhantes e construirá pontes entre a OTAN e a União Europeia para confrontar o alcance total das ameaças híbridas (U.S. DEPARTMENT OF STATE; USAID, 2018, p. 30)¹⁰⁴.

Dessa forma, verifica-se que o documento supracitado reflete a disposição de uma parte das elites econômica e política do País para trabalhar em conjunto com os aliados a fim de que quaisquer ameaças provenientes da Rússia sejam neutralizadas. Embora Trump costumasse minimizar a rivalidade russo-americana, o Plano Estratégico de seu governo retrata a influência que a antiga política de contenção de Moscou ainda exerce sobre parte do *establishment* americano.

4.4.4 Estratégia de Defesa Nacional (2018)

Outro documento que retrata as prioridades do *establishment* político dos EUA é o *National Defense Strategy (NDS)* de 2018. Naquela época, o Departamento de Defesa era chefiado pelo general da reserva James Mattis, o qual, ainda que independente, interagia, por sua formação militar, com as preocupações elencadas pelo *mainstream* da política externa estadunidense. Dessa forma, o *NDS* do Governo Trump, elaborado pelo então Secretário de

¹⁰³ “The United States remains committed to deterrence and the principle of common defense as enshrined in Article 5 of the Charter of the NATO, and continues to invest in transatlantic security” (U.S. DEPARTMENT OF STATE; USAID, 2018, p. 29-30).

¹⁰⁴ “To counter Russian aggression and coercion, the Department will lead allies in enhancing NATO’s deterrence and defense posture, promote deeper NATO partnerships with like-minded nations, and build bridges between NATO and the EU to confront the full range of hybrid threats” (U.S. DEPARTMENT OF STATE; USAID, 2018, p. 30).

Defesa Mattis, elenca, como prioridades, fortalecer a OTAN, comprometer-se com o Artigo 5 do Tratado de Washington e deter a expansão russa, consoante a tradição liberal da política externa dos EUA. A seguir, ecoando parte das críticas de Trump a respeito da OTAN, o Departamento de Defesa registra que “Nós esperamos que os aliados europeus atendam seus compromissos para o aumento de gastos com a defesa e com a modernização para reforçar a aliança em face de nossas preocupações comuns com segurança”¹⁰⁵ (U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 2018, p. 9). Nota-se, pois, que as críticas de Trump são levadas em consideração, mas temperadas com a linguagem política utilizada, tradicionalmente, pela burocracia do Pentágono. Ademais, assim como o Plano Estratégico, as prioridades citadas pelo Secretário James Mattis refletem uma espécie de cultura estratégica consolidada ainda durante a Guerra Fria.

4.4.5 Discursos do Estado da União (2017, 2018, 2019 e 2020)

O primeiro discurso de Donald Trump, no Congresso americano, deu-se em fevereiro de 2017, menos de dois meses depois de sua posse. Embora não tenha sido, oficialmente, um Discurso do Estado da União, a abrangência de seu conteúdo justifica a importância de sua análise. De modo mais fluido, Trump enfatiza a cobrança sobre os aliados para que um compartilhamento orçamentário mais equânime seja estabelecido entre os dois lados do Atlântico. Impossível negar, aqui, a persistência de um viés político-eleitoral, haja vista a então recente conquista republicana do Poder Executivo federal, consolidada com a obtenção de maioria nas duas casas legislativas.

Nós apoiamos, fortemente, a OTAN, uma aliança forjada através dos laços de duas Guerras Mundiais que destronaram o fascismo e uma Guerra Fria que derrotou o comunismo. Mas nossos parceiros devem atender as suas obrigações financeiras. E agora, devido a nossas fortes e francas discussões, eles estão começando a fazer isso. Nós esperamos que nossos parceiros, seja na OTAN, seja no Oriente Médio ou no Pacífico, desempenhem um objetivo e significativo papel tanto nas operações estratégicas como militares, e paguem sua justa parte nos custos¹⁰⁶ (TRUMP, 2017).

¹⁰⁵ “We expect European allies to fulfill their commitments to increase defense and modernization spending to bolster the alliance in the face of our shared security concerns” (U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 2018, p. 9).

¹⁰⁶ “We strongly support NATO, an alliance forged through the bonds of two World Wars that dethroned fascism, and a Cold War that defeated communism. But our partners must meet their financial obligations. And now, based on our very strong and frank discussions, they are beginning to do just that. We expect our partners, whether in NATO, in Middle East, or the Pacific to take a direct and meaningful role in both strategic and military operations, and pay their fair share of the cost” (TRUMP, 2017).

Surpreendentemente, Donald Trump não menciona, no *State of the Union Address* de 2018, a OTAN. O objetivo precípua de seu discurso é, após um ano de governo, discorrer sobre o que considera conquistas de sua administração, diante da aproximação das *midterms* daquele ano. Em matéria de política externa, a tônica de sua fala gira em torno do terrorismo internacional, sobretudo do Estado Islâmico, das ameaças russas na Europa Oriental e da ascensão chinesa. O caráter unilateralista de sua visão é escancarado, pois, ao negligenciar a importância da OTAN. No entanto, diferentemente de suas falas recorrentes, a Rússia foi mencionada como uma inexorável força opositora à liderança e aos interesses dos Estados Unidos. Ainda que o *State of the Union* em questão não seja, claramente, a ratificação de uma visão única de política externa, é preciso ponderar que, pouco depois de seu pronunciamento no Congresso, Trump trocou seu antigo Conselheiro de Segurança Nacional por John Bolton, conhecido e experiente neoconservador republicano. Nesse sentido, a fragilidade política de McMaster, bem como sua iminente queda, possivelmente influenciou o processo de formulação de prioridades e de propostas que seriam apresentadas à Nação, com a redução da influência de setores tradicionais do aparato estatal estadunidense.

O *State of the Union* do ano seguinte demonstra, no entanto, que a influência de Trump, assim como de seu círculo mais próximo, pode ser percebida, de fato, mais intensamente nos discursos presidenciais perante o Congresso do que nos documentos anteriormente mencionados. Já com um governo de maioria truncada, isto é, com maioria somente no Senado, Trump menciona a OTAN apenas para salientar a pressão política que seu governo exerce para que os aliados europeus cumpram os compromissos assumidos previamente.

Nós também estamos fazendo outras nações pagarem o que devem. Finalmente. Finalmente. Por anos, os Estados Unidos foram tratados muito injustamente por nossos amigos, membros da OTAN. Mas agora nós asseguramos, nos últimos anos, mais de 100 bilhões de dólares de aumento com gastos em defesa de nossos aliados da OTAN¹⁰⁷ (TRUMP, 2019).

¹⁰⁷ “ We are also getting other nations to pay their fair share. Finally. Finally. For years, the United States was being treated very unfairly by friends of ours, members of NATO. But now we have secured, over the last couple of years, more than US\$ 100 billion of increase in defense spending from our NATO Allies” (TRUMP, 2019).

O último *State of the Union*, proferido em 2020, no que tange à OTAN, segue a mesma toada, acentuando a pressão exercida pelos Estados Unidos sobre seus aliados e reduzindo a importância da OTAN em torno do dissenso orçamentário. “Eu aumentei as contribuições dos outros membros da OTAN em mais de 400 bilhões de dólares, e o número de aliados atendendo suas obrigações mínimas mais que dobrou”¹⁰⁸ (TRUMP, 2020). Mesmo como chefe de Estado incumbente, o ímpeto de seu discurso é, nitidamente, realçado pela demasiada personalização de uma política de Estado e pela responsabilidade autodesignada sobre os aumentos orçamentários de países aliados.

4.4.6 Discursos de Posse (2017) e de Despedida (2021)

Embora abranja uma gama significativa de assuntos, o discurso de posse não menciona a OTAN. Mais atento, naquele momento, a questões internas, Trump dedica sua fala às particularidades da política doméstica. Já em seu discurso de despedida, Trump dirige-se à OTAN para retomar o aumento das contribuições feitas pelos aliados, nos últimos anos, graças, segundo ele, a sua gestão. “E os países da OTAN estão agora pagando centenas de bilhões de dólares a mais do que quando eu cheguei, apenas alguns anos atrás. Era muito injusto. Nós estávamos arcando com os custos para o mundo. Hoje, o mundo está nos ajudando”¹⁰⁹ (TRUMP, 2021).

Os textos acima analisados evidenciam, pois, a visão crítica que Donald Trump sustentava a respeito da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Como exposto anteriormente, o unilateralismo de sua política externa rebaixava a importância da Aliança para a preservação do *status quo* internacional e superestimava os custos de sua manutenção. Tanto em sua campanha quanto em seu mandato, Trump expôs o desconforto da elite dirigente estadunidense com a desproporcional divisão de custos entre os aliados. Entretanto, a revisão bibliográfica desta pesquisa demonstrou que a crítica em torno do orçamento da OTAN, desproporcionalmente financiado pelos EUA, remete, originalmente, à década de

¹⁰⁸ “We are also getting our allies, finally, to help pay their fair share. I have raised contributions from the other NATO members by more than US\$ 400 billion, and the number of Allies meeting their minimum obligations has more than doubled” (TRUMP, 2020).

¹⁰⁹ “And NATO countries are now paying hundreds of billions of dollars more than when I arrived just a few years ago. It was very unfair. We were paying the cost for the world. Now the world is helping us” (TRUMP, 2021).

1950, ainda durante o governo de Dwight Eisenhower. Embora Trump tenha explicitado esse dissenso com os aliados e cobrado, sistematicamente, o aumento de suas contribuições, não se vê aqui uma ruptura na trajetória da política externa norte-americana.

Ademais, é importante mencionar que os aliados assumiram o compromisso político, em 2006, de aumentar suas contribuições para um mínimo de 2% de seus respectivos Produtos Internos Brutos (PIB's). No entanto, o profundo impacto da crise financeira de 2008 sobre a economia europeia e, por conseguinte, os orçamentos públicos nacionais afetou, negativamente, a busca pelo cumprimento desse objetivo. O compromisso de 2% do PIB foi, novamente, estabelecido entre os aliados e acordado, formalmente, na Cúpula de 2014, no País de Gales, com o ano de 2024 constituindo o prazo máximo para essa execução (DAURGIDAS; MORTENSON, 2017). Trump nada mais fez, portanto, do que pressionar os aliados da OTAN para que cumprissem um acordo alcançado ainda na administração anterior, do democrata Barack Obama. De fato, essa exigência de aumento caracteriza, assim, um assunto bipartidário na política americana (DOMBROWSKI; REICH, 2017).

Para além dessa questão orçamentária, Donald Trump expôs, também, uma visão bastante negativa acerca de compromissos internacionais assumidos pelos Estados Unidos. O foco desse descontentamento é o sistema multilateral, visto por uma parte da classe política nacional - e também por muitos dos seus eleitores – como excessivamente dispendioso e parcamente vantajoso para a consecução de políticas que materializem a melhoria do bem-estar da população americana. O viés unilateralista dessa visão não significa que, para seus defensores, os Estados Unidos devam excluir qualquer tipo de participação internacional – o que seria politicamente insustentável, visto que os EUA ainda são a âncora que sustenta a ordem liberal vigente e que a pujança de sua economia requer sua atuação política nos mais longínquos e diversos lugares. O que se infere, pois, é que o País deveria selecionar seus compromissos externos, evitando, dessa maneira, uma superextensão de seu engajamento político e militar. Como a história da política externa dos EUA retrata, esse tipo de adaptação já foi defendido e implementado por outras administrações federais. Enquanto a Doutrina Nixon reconhecia, por exemplo, o risco de exaustão do modelo norte-americano de liderança, se limites não fossem adotados ao seu forte engajamento internacional (PECEQUILO, 2005; KISSINGER, 2012), a Doutrina Bush, em sua luta contra o terrorismo, prescindia, caso

necessário, da legitimidade do sistema multilateral e, inclusive, da força de seus aliados (PECEQUILO, 2005).

A análise de documentos oficiais do Governo Trump revela que a participação de diferentes jogadores no processo de formulação das diretrizes de política externa diluiu o peso que as opiniões do Presidente poderiam ter, principalmente quando disruptivas, ao longo do processo construtivo. Os textos coletados retratam, portanto, o resultado de negociações entre distintos atores políticos com interesses e visões, muitas vezes, antagônicas. Nesse sentido, a disposição de uma temporária correlação de forças é cristalizada, como disposto pelo modelo de política governamental (ALLISON; ZELIKOW, 1999), na implementação da política externa, cuja fase inicial diz respeito, no caso em tela, à elaboração de documentos estratégicos.

Para ratificar que, a despeito das idiosincrasias e da constante peroração contra a OTAN, o Governo Trump manteve elementos de continuidade (CHELLANEY, 2018; SCHREER, 2019; MENEZES; NASSER; ROSA, 2021), convém mencionar, ainda, que os Estados Unidos aprovaram, conforme acordado previamente, a adesão de mais dois países, durante o mandato presidencial aqui avaliado. Dando sequência, então, ao processo de alargamento iniciado no fim dos anos 1990, Montenegro e Macedônia do Norte foram aceitos pela comunidade do Atlântico Norte, respectivamente em 2017 e em 2020¹¹⁰, com o amplo apoio bipartidário do Congresso e do Executivo norte-americanos (DAUGIRDAS; MORTENSON, 2017).

Por fim, cabe ressaltar que, mais uma vez, consoante o modelo explicativo utilizado para este estudo, o canal de ação escolhido para o processamento de demandas políticas também influenciou o resultado alcançado pelos participantes. Nesse sentido, notou-se que Donald Trump dispunha, enquanto presidente incumbente, de mais influência e de maiores capacidades de barganha nos meios escolhidos, exclusivamente, para a formulação de seus discursos. Diversamente, a força política de atores que representam uma certa continuidade acerca das diretrizes principais da política externa norte-americana fez-se presente, de modo mais intenso, quando os canais estabelecidos sofreram influência direta de segmentos da

¹¹⁰ Durante a escrita deste trabalho, a OTAN recebeu a adesão da Finlândia, em abril de 2023. Resta pendente a aprovação do pedido de entrada apresentado pela Suécia, na Reunião de Cúpula de Madri, em 2022, visto que nem Hungria nem Turquia avaliaram a solicitação. Caso aceita, a Suécia constituirá o 32º membro da Aliança Atlântica.

estrutura burocrática estatal, tais como o Departamento de Estado e o Departamento de Defesa. A linguagem utilizada bem como os temas abordados, nos três documentos estratégicos avaliados, revelam, por conseguinte, a persistência do *establishment* norte-americano na consecução de políticas que formam a base das relações de Washington com o mundo. Por mais que a escolha do gabinete presidencial seja uma prerrogativa do Presidente da República¹¹¹, os secretários acima citados exerceram, conforme evidenciado, a contenção dos excessos retóricos do então Presidente Trump. Assim sendo, é imprescindível que a materialidade dos compromissos assumidos pelos EUA seja, também ela, atentamente, observada (SCHREER, 2019), muito embora a retórica presidencial seja de inegável relevância para o estabelecimento de uma relação de confiança entre as diferentes partes aliadas.

¹¹¹ A nomeação do gabinete presidencial necessita, porém, da aprovação do Senado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, o presente estudo teve como foco a política externa do Governo Trump, especificamente, para a Aliança Atlântica. A análise das fontes primárias elencadas no capítulo precedente permitiu que a hipótese apresentada inicialmente fosse testada e verificada em sua integralidade, a despeito das limitações encontradas para a identificação de todos os atores participantes do processo de formulação dos documentos escrutinados. A relevância deste estudo foi observada a partir do entendimento estabelecido acerca do componente político que permeia a implementação de ações decididas internamente, mas que podem impactar, profundamente, outros atores internacionais.

Primeiramente, o modelo de política governamental foi esmiuçado a fim de que este estudo fosse, devidamente, enquadrado em um determinado marco teórico e, a partir de então, orientado de acordo com suas premissas. Verificou-se que a visualização de uma certa tradição liberal que norteia a política externa norte-americana não se opõe à busca pelo entendimento de como essa mesma política é operacionalizada, frente a desafios internacionais que se insurgem contra seu padrão histórico. Dessa forma, por mais que os princípios que regem as relações internacionais dos EUA sejam descritos como liberais, as inúmeras mudanças e adaptações descritas pela bibliografia revisada ressaltam, indiretamente, a importância de compreender como os mecanismos de formulação da política externa são utilizados por diferentes atores e como a conduta internacional de um país como os Estados Unidos pode ser interpretada como o resultado de fortes dissensos domésticos e de intensas negociações internas. Em outros termos, tanto a continuidade como a ruptura no ambiente externo são uma consequência direta de embates políticos endógenos.

Ainda no capítulo referente ao modelo analítico aqui utilizado, a literatura revisada permitiu identificar quais são os principais e os mais influentes atores, assim como quais são as estruturas governamentais utilizadas, no processo de formulação da política externa

estadunidense. Com a citação de atores específicos, tais como Franklin Roosevelt, Richard Nixon, Henry Kissinger, Robert McNamara e Donald Rumsfeld, revelou-se a significativa atuação da Presidência da República, do Conselho de Segurança Nacional, do Departamento de Estado e do Departamento de Defesa nas relações internacionais dos Estados Unidos. A história política norte-americana corrobora o reconhecimento de que a influência de cada um desses setores pode variar, a depender do tipo de demanda produzida, do grau de comprometimento de suas chefias e do contexto político interno e externo. Assim, o capital político desfrutado pelos responsáveis por esses órgãos tem o condão de majorar ou não o peso que cada um deles carrega com todo seu aparato burocrático.

Apresentado o modelo explicativo, descrito o padrão histórico da política externa estadunidense e identificados os principais agentes internos, partiu-se para o estudo das relações políticas entre os Estados Unidos e os aliados da OTAN, ao longo de mais de meio século. O resgate histórico exposto no terceiro capítulo permitiu a compreensão de que, não obstante seu principal fator de coesão durante a Guerra Fria ter sido a União Soviética, a Aliança Atlântica passou por inúmeras crises internas e resistiu a diversas fricções entre seus aliados, não raramente opondo europeus a americanos. Aqui, faz-se necessário ressaltar que, evidentemente, os aliados europeus não constituem um bloco monolítico. No entanto, o estudo centrou seus esforços na elucidação das divergências entre Washington e algumas das principais capitais europeias, porquanto Donald Trump demonstrou uma explícita hostilidade aos aliados europeus, tanto em sua campanha eleitoral como em seu mandato presidencial. Dessa forma, o que se buscou sublinhar foi a existência de sérias divergências entre os dois polos atlânticos, antes mesmo da chegada de Trump à Casa Branca, sem, contudo, ameaçar a existência da Organização.

O capítulo seguinte teve como foco o próprio Governo Trump. Para que se compreendesse o contexto político em que se insere a ascensão de Donald Trump, buscou-se representar, por meio da bibliografia referenciada, o grau de radicalização da política interna e a gradativa captura do Partido Republicano por setores da extrema direita estadunidense. O passo seguinte foi a descrição dos principais fatos concernentes à política externa de Trump para que, no item ulterior, os documentos coligidos fossem, consistentemente, analisados e, à luz de um contexto mais amplo, entendidos. Foi assim que a Estratégia de Segurança Nacional, o Plano Estratégico Conjunto e a Estratégia de Defesa Nacional foram arrolados

como relevantes fontes primárias para a elucidação do problema de pesquisa abordado. Os principais discursos oficiais de Trump, bem como a Plataforma Republicana de 2016, complementaram essa fase da pesquisa, a fim de que as preferências políticas de Trump a respeito da OTAN fossem contrastadas com as ações de seu governo para o mesmo espectro de aliados.

A revisão bibliográfica e a análise dos documentos elencados permitiram verificar a força explicativa do modelo analítico apresentado por Allison e Zelikow (1999). De acordo com essa perspectiva teórica, os órgãos estatais acima citados constituíram, durante o Governo Trump, importantes canais de ação, conferindo aos diferentes atores envolvidos variados graus de influência na formulação dos documentos selecionados. Assim, verificou-se que atores políticos como o Presidente, o Conselheiro de Segurança Nacional e os Secretários de Defesa e de Estado tendem a acionar mecanismos de formulação de políticas públicas que favoreçam suas posições ideológicas. Em outros termos, da leitura de tais documentos, depreende-se que Donald Trump desfrutou de maior influência sobre a redação de seus discursos, os quais eram dirigidos para uma audiência, em grande parte, aliada, do que para a formatação de documentos redigidos sob a responsabilidade de seus secretários. Em canais de ação fortemente influenciados pela burocracia estatal, políticas aparentemente disruptivas tenderam, então, a ser mitigadas pela manutenção de elementos doutrinários que conferem à política em tela um elevado grau de continuidade.

Como demonstrado pela revisão bibliográfica, a hostilidade de Trump aos aliados europeus suscitou, em muitos cientistas políticos, preocupações a respeito do futuro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). O alto grau de institucionalização dessa aliança militar e, especialmente, a dinâmica que envolve as tomadas de decisão do governo norte-americano encarregaram-se, todavia, de impor limites ao voluntarismo disruptivo do Presidente Trump. Dessa maneira, o que se viu foi que, apesar de sua proeminência política, rupturas e desvios que significassem potenciais perdas para as elites econômica e política dos EUA foram neutralizados pela participação de elementos que representavam o pragmatismo do *establishment* norte-americano. Mais do que isso, a própria sistemática cobrança para que os aliados aumentassem suas respectivas contribuições para o orçamento geral da OTAN tem diversos precedentes na história dos Estados Unidos, não sendo Trump um pioneiro nesse tipo de demanda. Sua excentricidade como chefe de Estado e seu desapego aos protocolos da

diplomacia dizem mais respeito à conjuntura política interna do que a um possível rompimento paradigmático na condução da política externa de seu País.

Finalmente, este estudo não tem a pretensão de subestimar potenciais discontinuidades na condução política dos Estados em suas relações internacionais. O que tão somente se infere, a partir dele, é que, devido ao alto grau de complexidade do processo de tomada de decisão, para que mudanças sejam instituídas, é necessário que elas encontrem respaldo entre atores políticos poderosos e fortaleçam suas raízes em cenários que permitam a emergência de demandas sociais transformativas e a apresentação de propostas que as contemplem no mesmo sentido. Por conseguinte, ainda que a retórica da maior liderança política dos Estados Unidos importe tanto para seus aliados como, igualmente, para seus inimigos, sua política externa transcende a energia de palavras jogadas ao vento e consolida-se na força de compromissos políticos mais tangíveis.

REFERÊNCIAS

- ALLISON, G.; ZELIKOW, P. **Essence decision**: explaining the Cuban Missile Crisis. 2. ed. Harlow: Longman, 1999.
- ARRIGHI, G. **O longo século XX**: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo, Editora UNESP, 1996.
- AZEVEDO, A. L. G. de; CARNEIRO FILHO, C. P. A geopolítica por trás do conflito da Ucrânia: a ocupação russa e os interesses dos Estados Unidos na Europa. **Elisée**, v. 11, n. 2, p. 1-16, jul/dez. 2022.
- BRANDS, H. The unexceptional superpower: American grand strategy in the age of Trump. **Survival**, Abingdon, v. 59, n. 6, p. 7-40, dez./jan. 2017/2018.
- BERTAZZO, J. Atuação da OTAN no Pós-Guerra Fria: implicações para a segurança internacional e para a ONU. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, p. 91-119, jan./jun. 2010.
- CARPENTER, T. G. (ed.). **NATO enters the 21st century**. London: Frank Cass, 2001.
- CHELANNEY, B. Trump's Grande Strategy. **Project Syndicate**, New York, jul. 2018.
- CONTRERA, F. **Política externa americana no pós- Guerra Fria**: como se posicionam democratas e republicanos? Tese (Doutorado em Ciência Política) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, p. 319. 2017.
- CRUZ, S. C. V. e. A house divided: Donald Trump and the transformation of American politics. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 13-44, jan. 2019.
- _____. Trump e o Partido Republicano. Antes, durante... E depois? *In*: BOJKIAN, N. M. P.; CRUZ, S. V. e. (orgs.). **De Trump a Biden** – partidos, políticas, eleições e perspectivas. São Paulo: Editora Unesp, 2021.
- DAUGIRDAS, K.; MORTENSON, J. D. Trump Administration criticizes NATO members for failing to meet defense spending guidelines. **The American Journal of International Law**, Cambridge, v. 111, n. 3, p. 756–64, 2017.
- DEVETAK, R. The gothic scene of international relations: ghosts, monsters, terror and the sublime after September 11. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 31, p. 621-643, 2005.

DOMBROWSKI, P.; REICH, S. Does Donald Trump have a grand strategy? **International Affairs**, Oxford, v. 93, n. 5, p. 1013-1037, 2017.

DREZNER, D. W. Immature leadership: Donald Trump and the American presidency. **International Affairs**, Oxford, n. 96, n. 2, p. 383-400, 2020.

FUKUYAMA, F. **O Fim da História e o Último Homem**. Rio de Janeiro: Rocco, 2015.

GONÇALVES, W.; TEIXEIRA, T. Trump e a Inflexão da Grande Estratégia. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 177-200, jan. 2019.

GUIMARÃES, S. P. **Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional**. 4. ed. Porto Alegre: Contraponto, 2015.

HOBSBAWM, E. **Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUNTINGTON, S. P. **O choque de civilizações – e a recomposição da ordem mundial**. São Paulo: Ponto de Leitura, 2010.

KAPLAN, L. S. **NATO and the UN: a peculiar relationship**. 4. ed. Columbia: University of Missouri Press, 2010.

_____. **The long entanglement: NATO's first fifty years**. Santa Barbara: Praeger, 1999.

KAUFMAN, J. P. The US perspective on NATO under Trump: lessons of the past and prospects for the future. **International Affairs**, Oxford, n. 93, n. 2, p. 251-266, 2017.

KEGLEY, C. W.; JONES, C. M.; WITTKOPF, E. R. **American Foreign Policy – Pattern and Process**. 7. ed. Boston: Wardsworth, 2008.

KENNEDY, P. **Ascensão e queda das grandes potências: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

KISSINGER, H. **Diplomacia**. Tradução Saul S. Gefter e Ann Mary Figuera Perpétuo. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

KRAUTHAMMER, C. The Unipolar Moment. **Foreign Affairs**, Nova York, v. 70, n. 1, p. 23-33, 1990/91.

KRUGMAN, P. **The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008**. New York: W. W. Norton & Company, 2009.

LEVITSKY, S; ZIBLATT, D. **Como as democracias morrem**. Tradução Renato Aguiar. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MAGNOLI, D. **Relações Internacionais: teoria e história**. São Paulo: Saraiva, 2017.

MENEZES, G. O. T; NASSER, R. M; ROSA, V. P. De Trump a Biden: a disputa pela influência dos Estados Unidos nos Bálcãs e no Oriente Médio. *In: BOJIKIAN, N. M. P.; CRUZ, S. V. e. (orgs.). De Trump a Biden – partidos, políticas, eleições e perspectivas*. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

MIELNICZUK, F. O conflito entre Rússia e Geórgia: uma revisão histórica. **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 157-166, jul./dez. 2013.

_____. A Crise Ucraniana e suas Implicações para as Relações Internacionais. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 5, n. 23, p. 4-19, abr./mai. 2014.

OLIVEIRA, T. G. G de. **O nacionalismo e a política externa dos Estados Unidos: o Partido Republicano no século XXI**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, UNESP/UNICAMP/PUC-SP. São Paulo, p. 164. 2021.

ORTEGA, P. La OTAN ante los Retos Globales (1987-2022). **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 301, p. 33-49, set./out. 2022.

PECEQUILO, C. S. **A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** 3. ed. rev. e aum. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

_____. **Os Estados Unidos e o Século XXI**. 1. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

_____. Os Estados Unidos de H. Bush a Donald J. Trump (1989/2017): dinâmicas políticas de consenso e polarização. **Revista Esboços**, Florianópolis, v. 24, n. 38, p. 339-359, dez. 2017.

PIERSON, P. The path to European Integration: a historical institutionalist analysis, **Comparative Political Studies**, Newbury Park, v. 29, n. 2, p. 123-163, 1996.

_____. American hybrid: Donald Trump and the strange merger of populism and plutocracy. **The British Journal of Sociology**, Hoboken, v. 68, n. 1, p. 105-119, jan./apr. 2017.

PONTES, R. M. Barack Obama e Donald Trump: a China na grande estratégia dos Estados Unidos (2009-2020). **Estudos Internacionais**, Belo Horizonte, v. 9, n. 4, p. 131-149, dez. 2021.

PRADO, S. L. do. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN): evolução e perspectivas. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, 2008.

PUTNAM, R. D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis, **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 18, n. 36, p.147-174, jun. 2010.

REIS, S. Os sinos dobram para as relações transatlânticas na Era Trump. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 201-223, jan. 2019.

_____. Realidade pós-Trump: vias e barreiras para a reconstrução dos elos transatlânticos. In: BOJIKIAN, N. M. P.; CRUZ, S. V. e. (orgs.). **De Trump a Biden – partidos, políticas, eleições e perspectivas**. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

REPUBLICAN PARTY. **Republican Platform 2016**. 2016.

ROSATI, J. A.; SCOTT, J. M. **The Politics of United States – Foreign Policy**. 5. ed. Boston: Wadsworth, 2011.

SARAIVA, J. F. S. (org.). **História das relações internacionais contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização**. São Paulo: Saraiva, 2008.

SEITENFUS, R. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SCHMIDT, E. **Foreign intervention in Africa: from the Cold War to the War on Terror**. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

SCHREER, B. Trump, NATO and the Future of Europe's Defence. **The RUSI Journal**, Londres, v. 164, n. 1, p. 10-17, 2019.

SPERLING, J.; WEBBER, M. Trump's foreign policy and NATO: exit and voice. **Review of International Studies**, Cambridge, v. 45, p. 511-526, 2019.

TESTONI, M. (ed.). **NATO and the transatlantic relations in the 21st century – foreign and security policy perspectives**. New York: Routledge, 2021.

TODD, E. **Après l'empire: essai sur la decomposition du systeme américain**. Paris: Gallimard, 2002.

TRUMP, D. J. **Inauguration Speech**. 2017. Disponível em: <https://www.politico.com/story/2017/01/full-text-donald-trump-inauguration-speech-transcript-233907>. Acesso em: 15 de maio de 2023.

_____. **Farewell Address**. 2021. Disponível em: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/farewell-address/#:~:text=I%20go%20from%20this%20majestic,the%20United%20States%20of%20America>. Acesso em 15 de maio de 2023.

_____. **First Address to Congress**. 2017. Disponível em: <https://time.com/4686621/trump-congress-address-transcript/>. Acesso em: 15 de maio de 2023.

_____. **State of the Union**. 2018. Disponível em: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/president-donald-j-trumps-state-union-address/>. Acesso em: 15 de maio de 2023.

_____. **State of the Union**. 2019. Disponível em: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-state-union-address-2/>. Acesso em 15 de maio de 2023.

_____. **State of the Union**. 2020. Disponível em: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-state-union-address-3/>. Acesso em: 15 de maio de 2023.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of Defense. **Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: sharpening the American military competitive edge**. 2018.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of State and Agency for International Development. **Joint Strategic Plan (2018-2022)**. 2018.

UNITED STATES OF AMERICA. White House. **National Security Strategy**. 2017.

VIDAL, C. F. O Partido Democrata e seus Descontentes. *In*: BOJIKIAN, N. M. P.; CRUZ, S. V. e. (orgs.). **De Trump a Biden** – partidos, políticas, eleições e perspectivas. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

VISENTINI, P. Eixos do poder mundial no séculos XXI: uma proposta analítica. **Austral**, Porto Alegre, v. 8, n. 15, jan./jun. 2019.

WRIGHT, T. Trump's 19th Century Foreign Polícia. **Politico**, Arlington, jan. 2016.

ZAHRAN, G. **Tradição liberal e política externa nos Estados Unidos: um diálogo com interpretações realistas e idealistas**. Rio de Janeiro: Apicuri, 2012.

ZAKARIA, F. The future of American power: how America can serve the rise of the rest. **Foreign Affairs**, Nova York, v. 87, n. 3, p. 18-43, mai./jun., 2008.