

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES
INTERNACIONAIS - PPGCPRI

GILBERTO DE ALMEIDA LIMA FILHO

***AMERICA FIRST?* UMA ANÁLISE DO LUGAR DA OTAN NA POLÍTICA
EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS NO GOVERNO DONALD TRUMP SOB A
ÓTICA DO MODELO PROPOSTO POR CHARLES HERMANN**

JOÃO PESSOA

2023

GILBERTO DE ALMEIDA LIMA FILHO

***AMERICA FIRST?* UMA ANÁLISE DO LUGAR DA OTAN NA POLÍTICA
EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS NO GOVERNO DONALD TRUMP SOB A
ÓTICA DO MODELO PROPOSTO POR CHARLES HERMANN**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Túlio Sérgio Henriques Ferreira.

JOÃO PESSOA

2023

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

L732a Lima Filho, Gilberto de Almeida.

America first? Uma análise do lugar da OTAN na política externa dos Estados Unidos no governo Donald Trump sob a ótica do modelo proposto por Charles Hermann / Gilberto de Almeida Lima Filho. - João Pessoa, 2023.

132 f. : il.

Orientação: Túlio Sérgio Henriques Ferreira.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Política externa - Estados Unidos da América. 2. Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN. 3. OTAN - Política externa - EUA. 4. Burden Sharing. I. Ferreira, Túlio Sérgio Henriques. II. Título.

UFPB/BC

CDU 327(73)(043)

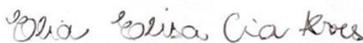


Universidade Federal da Paraíba
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA E
RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ATA Nº 13

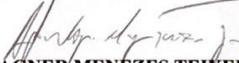
Aos trinta e um dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e três, às 14h00min, no Auditório Azul CCSA, instalou-se a banca examinadora de dissertação de Mestrado do(a) aluno(a) GILBERTO DE ALMEIDA LIMA FILHO. A banca examinadora foi composta pelos professores Dra. ELIA ELISA CIA ALVES, UFPB, examinadora externa ao programa, Dr. AUGUSTO WAGNER MENEZES TEIXEIRA JUNIOR, UFPB, examinador interno, Dr. TULIO SERGIO HENRIQUES FERREIRA, UFPB, presidente. Deu-se início a abertura dos trabalhos por parte do presidente da banca, o professor Dr. TULIO SERGIO HENRIQUES FERREIRA, que de imediato solicitou a(o) candidato (a) que iniciasse a apresentação da dissertação, intitulada AMERICA FIRST? UMA ANÁLISE DO LUGAR DA OTAN NA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS NO GOVERNO DONALD TRUMP SOB A ÓTICA DO MODELO PROPOSTO POR CHARLES HERMANN. Concluída a exposição, o professor Dr. TULIO SERGIO HENRIQUES FERREIRA, presidente, passou a palavra ao professor Dra. ELIA ELISA CIA ALVES, para arguir o candidato, e, em seguida, ao professor Dr. AUGUSTO WAGNER MENEZES TEIXEIRA JUNIOR, para que fizesse o mesmo; após o que fez suas considerações sobre o trabalho em julgamento; tendo sido aprovado ou reprovado o candidato, conforme as normas vigentes na Universidade Federal da Paraíba.

A versão final da dissertação deverá ser entregue ao programa, no prazo de 90 dias; contendo as modificações sugeridas pela banca examinadora e constante na folha de correção anexa. O candidato não terá o título se não cumprir as exigências acima.



Dra. ELIA ELISA CIA ALVES, UFPB

Examinador Externo ao Programa



Dr. AUGUSTO WAGNER MENEZES TEIXEIRA JUNIOR, UFPB

Examinador Interno



Dr. TULIO SERGIO HENRIQUES FERREIRA, UFPB

Presidente



GILBERTO DE ALMEIDA LIMA FILHO

Mestrando

AGRADECIMENTOS

“Tudo o que não é eterno, é eternamente inútil” é uma das frases mais impactantes do meu autor preferido Clive Staples Lewis, presente no livro os Quatro Amores. Como cristão, essa frase me faz refletir sobre os caminhos que tenho trilhado na vida, bem como as oportunidades que surgem. Desta frase, entendo que todas as coisas possuem um propósito maior na vida, ligado ao plano maior de Jesus Cristo. Deste modo, entendo que o mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais faz parte deste plano maior para a minha vida. Lembro-me da correria que foi a feitura do projeto de pesquisa para o processo seletivo, feito em pouquíssimos dias, pelo fato de só saber do processo seletivo há menos de uma semana do encerramento das inscrições. Recordo-me igualmente da dificuldade em fazer o pagamento da taxa da inscrição, feito apenas 10 minutos do fim do prazo, situação em que tive que enviar o comprovante para a comissão, pois o pagamento não havia sido confirmado, acredito que por esta razão. Poderia citar inúmeros acontecimentos em que senti o objetivo divino na realização deste mestrado. Por isto, agradeço e dedico em primeiro lugar a Jesus Cristo por esta oportunidade, pelo crescimento e amadurecimento, pelo desenvolvimento a minha pesquisa e pelas amizades construídas ao longo do caminho.

Gostaria de agradecer ao meu pai, Gilberto Lima, a minha mãe, Nair Solano, ao meu irmão, Paulo Odon, a minha cunhada, Vitória Lima, e a minha namorada, Lorrâne Farias, pelos últimos dois anos de apoio, em um cenário nada fácil, diante da pandemia da COVID-19, com grande parte das atividades acontecendo de forma virtual. O vosso apoio foi fundamental para que eu pudesse estar a ultrapassar a linha de chegada desta etapa da minha vida.

Finalmente, no âmbito do PPGCPRI - Programa de Pós- Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais, gostaria de começar agradecendo ao meu orientador, o competentíssimo professor Dr. Túlio Sérgio Henriques Ferreira, sem o qual a minha pesquisa não chegaria ao grau de desenvolvimento e excelência atingido. As nossas reuniões de orientação foram a chave para refinar o meu entendimento sobre a Análise de Política Externa e sobre o que eu realmente almejava com a minha pesquisa. Relembrei de nossas reuniões e das aulas de Análise de Política Externa com muito carinho, que para além de aulas e reuniões, pareciam um encontro com um velho amigo que somente tinha hora para começar, de tão interessantes e profundos que os debates.

Agradeço a todo o corpo docente do PPGCPRI, em nome da professora Dra. Leila Bijos, professora da matéria de Geopolítica Contemporânea, que em muito contribuiu com os resultados alcançados nesta pesquisa. O trabalho que desenvolvemos em conjunto auxiliou na

feitura do capítulo 02 desta dissertação, cujos resultados já foram publicados no II Seminário Internacional sobre Estado e Instituições da Universidade Federal Fluminense (UFF) em 2021.

Gostaria de reconhecer a contribuição dos professores Dr. Augusto Wagner Menezes Teixeira Junior e Dr. Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves, que fizeram parte da banca de qualificação, auxiliando decisivamente no aprimoramento deste trabalho e dos resultados alcançados.

“The purpose of foreign policy is to persuade others to do what we want or, better yet, to want what we want”.

Madeleine Albright.

RESUMO

O presente trabalho dissertativo trata da política externa dos Estados Unidos da América (EUA) e de uma organização internacional de viés securitário, liderada por este ator, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). A importância de analisar a política externa do governo Donald J. Trump se dá na conjuntura do desenvolvimento desta política, pois o ex-presidente colocou em perspectiva a liderança dos Estados Unidos em algumas organizações internacionais, dentre estas a OTAN. No âmbito da problematização da dissertação, a pergunta de pesquisa é: qual o lugar da OTAN na política externa dos EUA? Deste modo, o trabalho analisará as ações de política externa dos Estados Unidos no que tange a Aliança durante o governo de Trump, com o fito de compreender a influência dos americanos e o porquê de um possível redirecionamento na agenda americana para esta organização. O caminho teórico-metodológico que será utilizado tomará como base o modelo proposto por Charles Hermann (1990), com o objetivo de avaliar a existência de alguma mudança de direção com relação a agenda de política externa dos Estados Unidos para OTAN, quando comparados ao padrão desenvolvidos pós-Guerra Fria, situação em haverá o grau de enquadramento da mudança, dentro das possibilidades tratadas por Hermann. Para fins de análise do enquadramento da mudança, foram utilizados dados estatísticos fornecidos pela OTAN, em conjunto com o referencial teórico construído no que concerne a análise da política externa de Trump.

Palavras-chave: Estados Unidos; OTAN; Análise de Política Externa; *Burden Sharing*.

ABSTRACT

The present master's thesis deals with the foreign policy of the United States of America (USA) and an international organization with a security bias, led by this actor, the North Atlantic Treaty Organization (NATO). The importance of analyzing the foreign policy of the Donald J. Trump administration takes place in the conjuncture of the development of this policy, as the former president put into perspective the leadership of the United States in some international organizations, among them NATO. In this regard, the research question is: what is NATO's place in US foreign policy? In this way, the master's thesis will analyze the US foreign policy actions regarding the Alliance during the Trump administration, with the aim of understanding the influence of the Americans and the reason for a possible redirection in the American agenda for this organization. The methodological path that will be used will be based on the model proposed by Hermann (1990), with the objective of evaluating the existence of any change in relation to the US foreign policy agenda for NATO, when compared to the pattern developed after the Cold War, situation in which there will be a degree of framing of the change, within the possibilities addressed by Hermann. For the purpose of analyzing the framework of change, statistical data provided by NATO were used, together with the theoretical framework constructed with regard to the analysis of Trump's foreign policy.

Keywords: United States; NATO; Foreign Policy Analysis; Burden Sharing.

RÉSUMÉ

Ce travail de dissertation porte sur la politique étrangère des États-Unis d'Amérique (USA) et sur une organisation internationale de sécurité, dirigée par cet acteur, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). L'importance d'analyser la politique étrangère du gouvernement de Donald J. Trump réside dans la conjoncture du développement de cette politique, car l'ancien président a remis en perspective le leadership des États-Unis dans certaines organisations internationales, notamment l'OTAN. Dans le cadre de la problématisation de la dissertation, la question de recherche est : quelle est la place de l'OTAN dans la politique étrangère des États-Unis ? Ainsi, le travail analysera les actions de politique étrangère des États-Unis en ce qui concerne l'Alliance pendant le gouvernement de Trump, afin de comprendre l'influence des Américains et la raison d'un éventuel recentrage de l'agenda américain vers cette organisation. La méthodologie qui sera utilisée sera basée sur le modèle proposé par Hermann (1990), dans le but d'évaluer l'existence d'un changement par rapport à l'agenda de politique étrangère des États-Unis pour l'OTAN, en comparaison avec les normes développées après la guerre froide, situation dans laquelle le degré d'encadrement du changement sera évalué en fonction des possibilités traitées par Hermann. Pour l'analyse de l'encadrement du changement, des données statistiques fournies par l'OTAN ont été utilisées, ainsi que le cadre théorique construit en ce qui concerne l'analyse de la politique étrangère de Trump.

Mots-clés : États-Unis; OTAN; Analyse de politique étrangère; Partage du fardeau.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: O papel dos atores na tomada de decisão e os graus de mudança em termos de política externa.....	31
Figura 2: Níveis de mudança em política externa.....	32

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Porcentagem de gastos com defesa como parcela do PIB (%), com base em preços e taxas de câmbio de 2015.....	95
Gráfico 2: Porcentagem de gastos com equipamentos como parte dos gastos com defesa (%), com base em preços e taxas de câmbio de 2015.....	96
Gráfico 3: Gastos com defesa em bilhões de dólares americanos, com base em preços e taxas de câmbio de 2015.....	97
Gráfico 4: OTAN Europa e Canadá - despesas de defesa, com base em preços e taxas de câmbio de 2015.....	98

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: As escolas/tradições da política externa americana.....	38
Tabela 2: Resumo das principais características dos Conceitos Estratégicos.....	72
Tabela 3: Gastos em defesa pelos EUA em bilhões de dólares.....	98

APÊNDICE

Apêndice A: Expansão da OTAN ao longo dos anos, excluindo-se Estados Unidos e Canadá.....	128
Apêndice B: Ano em que cada país se juntou a OTAN.....	129
Apêndice C: Estruturas gerais de trabalho da OTAN.....	130
Apêndice D: Comparação dos Gastos Militares dos EUA e dos Maiores Gastadores entre 2016-2020 em bilhões de dólares.....	131
Apêndice E: Gastos com defesa em bilhões de dólares americanos, com base em preços e taxas de câmbio de 2015, incluindo as estimativas do ano de 2022.....	132
Apêndice F: Principais categorias de gastos com defesa (%) (porcentagem do total de gastos com defesa).....	133

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

RI – Relações Internacionais

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

EUA – Estados Unidos da América

ONU – Organização das Nações Unidas

PIB – Produto Interno Bruto

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

FMI – Fundo Monetário Internacional

NSS – *National Security Strategy*

NSSr – *National Security Strategy Russo*

NSSG – *National Security Strategic Guidance*

APE – Análise de Política Externa

OMS – Organização Mundial da Saúde

NSC – *National Security Council*

CIA – *Central Intelligence Agency*

CE – Comunidade Europeia

NAFTA – Tratado Norte-Americano de Livre Comércio

OMC – Organização Mundial do Comércio

PNB – Produto Nacional Bruto

GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio

APEC – Cooperação Econômica Ásia-Pacífico

TMD – Sistema de Defesa de Antimísseis

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

NST – *New Start Treaty*

TPP – Parceria TransPacífico

UÇK – *Ushtria Çhrintare e Kosovares*

KFOR – *Kosovo Force*

OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

SI – Staff Internacional

EEAS – Serviço Europeu de Ação Externa

NDS – *National Defense Strategy*

ISIS – Estado Islâmico

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

SIPRI – Instituto Internacional de Pesquisa da Paz de Estocolmo

DIC – Comitê de Investimentos de Defesa

DPC – Comitê de Planejamento de Defesa

NPG – *Nuclear Planning Group*

NCIA – Agência da OTAN para Comunicações e Informações

CPD – Comitê de Planos de Defesa

CAN – Conselho do Atlântico Norte

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
1. ENFOQUE TEÓRICO-METODOLÓGICO E ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA: O MODELO DE CHARLES HERMANN PARA ANÁLISE DE MUDANÇAS NA POLÍTICA EXTERNA	26
2. OS ESTADOS UNIDOS E A CONSTRUÇÃO DA SUA POLÍTICA EXTERNA	37
2.1. A política externa de Washington na Guerra Fria.....	37
2.2. O contexto do fim da Guerra Fria e o governo de George H. W. Bush (1989-1993)	44
2.3. A era Bill Clinton (1993-2001).....	48
2.4. George W. Bush (2001-2009), a agenda neoconservadora e a guerra contra o terror.....	51
2.5. A era Obama (2009-2017): concretização do multilateralismo?.....	55
3. A ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE (OTAN): DO SURGIMENTO A EXPANSÃO	60
3.1. Do surgimento da Aliança.....	60
3.2. A OTAN e a década de 1990.....	63
3.3. Estrutura e Funcionamento Interno da OTAN.....	67
3.4. A OTAN no século XXI.....	70
3.5. NATO 2030: United for a new era.....	73
4. MAKE AMERICA GREAT AGAIN? ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS PARA A OTAN NO GOVERNO DONALD TRUMP: MUDANÇA DE DIREÇÃO?	80
4.1. As linhas gerais da política externa de Donald Trump.....	80
4.2. O National Security Strategy (NSS) de 2017: Is the United States facing an extraordinarily dangerous world?.....	85
4.3. Entendendo o lugar da OTAN na política externa americana na era Donald Trump.....	92

4.4. O lugar da OTAN na política externa dos Estados Unidos no governo Donald Trump sob o prisma do modelo de Hermann.....	99
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	108
REFERÊNCIAS.....	113

INTRODUÇÃO

O presente trabalho dissertativo trata da política externa dos Estados Unidos da América (EUA) e de uma organização internacional de viés securitário, liderada por este ator, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Os EUA possuem um papel de proeminência no cenário internacional desde o final do século XIX, tendo atuado nas duas grandes guerras mundiais e no processo de criação da Organização das Nações Unidas (ONU), bem como de outras importantes instituições internacionais.

Mais especificamente este trabalho tratará da política externa de Donald Trump. Neste sentido, é importante ressaltar o cenário do desenvolvimento desta política externa, diante das fortes críticas do ex-presidente a agenda de política externa desenvolvida no pós-Guerra Fria (VINHA, 2017). Uma das principais críticas se dá no âmbito das organizações internacionais, das quais acusou o ex-presidente de não mais beneficiarem os americanos, a exemplo da OTAN, situação em que os americanos respondem pela maior parte dos investimentos da Aliança e que os outros países não cumprirem com os investimentos de pelo menos 2% do seu PIB em defesa.

Em reunião da OTAN em 25 de maio de 2017, o ex-presidente Trump demonstra sua insatisfação quanto a situação do *Burden Sharing*, situação em que insta que a OTAN deve se concentrar em questões de segurança como o terrorismo, imigração e ameaças russas nas fronteiras leste e sul da OTAN. Trump ressalta que os membros da OTAN devem cumprir suas obrigações financeiras e contribuir com sua parte justa para a defesa da aliança, já que muitos países ainda não pagam o que deveriam, o que é injusto para os contribuintes dos Estados Unidos. Ele argumenta que, se todos os países da OTAN tivessem gastado 2% de seu PIB em defesa no ano anterior, haveria um financiamento adicional de US\$ 119 bilhões para a defesa coletiva da aliança. O ex-presidente enfatiza que é necessário modernizar, estar preparado e aumentar o tamanho das forças militares, e que 2% é apenas o mínimo necessário para enfrentar ameaças muito reais e perigosas. Trump conclui que, se todos os países pagassem suas contribuições completas, a OTAN seria ainda mais forte, especialmente na luta contra o terrorismo (U.S. EMBASSY & CONSULATES IN RUSSIA, 2017).

Sperling e Webber (2019) afirmam que boa parte das ações de Trump se deu em um contexto de unilateralidade, ao colocar o interesse nacional como uma virtude acima de todas as outras. Todavia, os autores afirmam que o ex-presidente americano manteve boa parte de sua agenda política dentro de limites considerados familiares. Para Rato (2021), na conjuntura da OTAN, a diferença de Trump para seus antecessores é o tom enérgico com relação ao tema e a

ligação do cumprimento do dever de segurança coletiva com a participação dos países nos investimentos em defesa.

Os Estados Unidos são a maior econômica do mundo com um Produto Interno Bruto (PIB) de US\$ 23,32 trilhões, segundo dados do Banco Mundial de 2021 (BANCO MUNDIAL, 2021). Ademais, os EUA são os maiores financiadores da ONU, respondendo por US\$ 11,6 bilhões em 2020 de um total de US\$ 42 bilhões, segundo dados das Nações Unidas (ONU, 2021). No cenário da OTAN, em 2020, os EUA investiram em torno de US\$ 717 bilhões em defesa, enquanto o Canadá e os Estados-membros europeus investiram US\$ 314 bilhões, segundo dados disponibilizados pela Aliança (OTAN, 2022). Deste modo, evidencia-se que os Estados Unidos são o grande *paymaster* da OTAN, revelando-se a sua preponderância e influência no cenário securitário transatlântico. Os dados apontados revelam o desnivelamento no que diz respeito aos investimentos entre a ONU e a OTAN por parte dos americanos, o que demonstra a continua importância da Aliança no tabuleiro geopolítico transatlântico.

A política externa dos Estados Unidos tem sido objeto de estudo por parte de distintos autores, como Cristina Pecequilo, James Sperling, Mark Webber, David Skidmore, Perry Anderson, dentre outros (PECEQUILO, 2005; SPERLING, WEBBER, 2019; SKIDMORE, 2012; ANDERSON, 2015). Deste modo, quando dá análise da política externa dos EUA, verifica-se que esta possui princípios e tradições que remetem a criação da nação americana no século XVIII: a garantia da paz e da prosperidade do povo americano, a manutenção da estabilidade e da segurança e a promoção e defesa dos valores democráticos. A tradição política americana se alastraria por três dimensões: a política, a estratégica e a econômica. No âmbito das relações internacionais do país, a visão basilar era a de que todos os homens, bem como as nações, possuem o direito a autonomia e liberdade, não podendo estas nações serem dominadas e controladas por forças externas, ou até mesmo internas, que ameacem o seu progresso e evolução (PECEQUILO, 2005).

A política externa americana passa por um processo de readequação no advento do pós-Segunda Guerra Mundial, em um período conhecido como Guerra Fria. Entretanto, Pecequilo (2005) declara que os componentes e prioridades da política externa dos americanos se mantêm inalteradas, acrescentando-se duas novas linhas de atuação: a contenção a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e a construção de uma nova ordem mundial, sob a sua liderança. Os americanos patrocinaram a criação e o desenvolvimento de organizações internacionais no pós-guerra, como a ONU, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, que se desenvolveram através dos princípios e valores americanos, como a democracia e o capitalismo.

Findada a Guerra Fria, os Estados Unidos se consolidaram no cenário internacional como a grande superpotência, liderando o mundo política e economicamente. Nesta conjuntura, Gonçalves (2004) afirma que os americanos precisariam se adaptar às novas transformações em curso no cenário internacional, modificando igualmente a sua forma de inserção, que na Guerra Fria era baseada no que o autor chama de Doutrina da Contenção.

Não obstante, o fato de que não havia ameaças representadas por uma grande potência ou uma coalizão de potências, o sistema internacional pós-89 havia sofrido mutações e se tornado mais complexo, e os Estados Unidos necessitavam compreender essas transformações para formularem uma estratégia substituta à Contenção (GONÇALVES, 2004). As mudanças na configuração da ordem e o desaparecimento da estrutura bipolar produziram um cenário em que ameaças, antes consideradas menos importantes à segurança americana, ganharam relevância.

Neste cenário, novas ameaças surgiram e colocariam em xeque a liderança dos Estados Unidos no cenário internacional, principalmente nos aspectos securitários e econômicos. Alguns exemplos que podem ser citados são da independência de novos países no leste da Europa, os *Rogue States*, o terrorismo, armas de destruição em massa, bem como a China e a Rússia que se apresentam como principais adversários político e econômicos dos americanos no cenário internacional. Os *Rogue States* são classificados pelos Estados Unidos como regimes autoritários que financiam o terrorismo internacional.

Com relação a OTAN, as informações trabalhadas nesta dissertação foram retiradas do site oficial da Aliança e dá análise dos documentos e discursos produzidos, bem como foi trabalhada uma base autoral já consolidada sobre o tema, como Juliana Bertazzo, Matthias Dembinski, Joseph Lepage, dentre outros (BERTAZZO, 2021; DEMBINSKI, 2021; LEPEGOLD, 1998). A OTAN foi fundada em 04 de abril de 1949, tendo como objetivo inicial o enfrentamento das ameaças postas pela União Soviética. Para os Estados Unidos, a Aliança Transatlântica foi uma forma de contribuir com o processo de consolidação da posição americana no cenário internacional na Guerra Fria, com uma estrutura de segurança coletiva, com o fito de proteção aos aliados americanos no território transatlântico (BERTAZZO, 2021).

Com o fim da Guerra Fria, a OTAN, que inicialmente possuía um caráter temporário de existência e condicionado a ameaça soviética, passou por um processo de expansão e resignificação, o que contrariava as expectativas pelo seu fim. A OTAN, deste modo, continuaria sendo uma expressão da política externa dos EUA, principalmente no cenário europeu, em que na década de 1990 enfrentaria problemas relacionados a instabilidade na

Europa Central, situação que poderia afetar a segurança de seus próprios Estados-membros.

Durante a década de 1990, os acadêmicos John Mearsheimer e Joseph Nye Keohane debateram sobre o fim da OTAN. Mearsheimer (1991) defendeu que a aliança não era mais necessária após o fim da Guerra Fria, já que seu principal objetivo era proteger-se da União Soviética, que já havia se desintegrado. O autor sustentou que, sem uma ameaça comum, os países europeus teriam motivos para desenvolver suas próprias forças armadas e segurança, permitindo aos Estados Unidos focar em outras questões internacionais.

Por outro lado, Keohane (1995) argumentou que a OTAN ainda era relevante por diversos motivos. O autor destacou que a aliança era fundamental para garantir a estabilidade na Europa, que ainda enfrentava ameaças internas e externas, como o separatismo e o terrorismo. Ademais, Keohane defendeu que a OTAN era uma instituição política e militar importante para a integração europeia, e que os Estados Unidos se beneficiavam da aliança como forma de manter sua influência na Europa.

O processo de ressignificação da Aliança começaria com o advento do Conceito Estratégico de 1991, que instava a sua preocupação com o processo de independência dos países que faziam parte da esfera de influência soviética e que agora caminhavam para a um processo de assimilação de valores democráticos, do estado de direito, do capitalismo e do respeito pelos direitos humanos. Deste modo, este conceito estratégico tinha como fito inserir a OTAN na nova ordem mundial que tomava forma na última década do século XX. Em 1999, foi aprovado outro Conceito Estratégico, situação em que houve uma tentativa de refinamento no que diz respeito a ligação entre a segurança e instabilidade para os países-membros. Assim sendo, a OTAN teria como principais tarefas a consulta, a dissuasão e a defesa, a gestão de crises e a parceria.

De acordo com Costa (2012), o Conceito Estratégico da OTAN é uma construção histórica que se transforma ao longo do tempo devido à mudança no cenário internacional e nas Relações Internacionais de poder, assim como na perspectiva do escopo da Organização. O Conceito Estratégico tem como objetivo declarar os propósitos e tarefas da OTAN e estabelecer as grandes diretrizes político-militares para alcançar seus objetivos.

Em 2010 foi aprovado um novo Conceito Estratégico da Aliança. O documento trataria dos desafios e objetivos da OTAN para a década vindoura. Destacam-se a defesa coletiva, a gestão de crises, e a segurança cooperativa. O conceito estratégico de 2010 instava a estabilidade e paz existentes na zona euro-atlântica, sem, todavia, ignorar a possibilidade de ataques na região.

Um dos principais pontos concernentes a OTAN, tem sido o seu processo de expansão ao longo dos últimos 30 anos, inclusive com muitos países que faziam parte da zona de influência soviética aderindo à Aliança. Em 2023, a OTAN conta com 30 países, com vários outros sendo aspirantes a fazer parte da organização, a exemplo da Ucrânia, Suécia e Finlândia. Neste contexto, o processo de expansão da OTAN é uma das variáveis que embasaram a invasão russa ao território ucraniano em 2022, dando curso a uma guerra que se alastra por mais de um ano.

Na conjuntura da expansão da OTAN para o leste europeu e a questão ucraniana, aduzem Graham Jr. e Fioramonti (2019) que a retórica anti-Rússia de Trump foi uma das principais razões pelas quais o presidente Putin optou por interferir nas eleições americanas de 2016, e que a resposta de Trump à anexação da Crimeia foi errática e incoerente. Para os autores, os impactos da anexação da Criméia pela Rússia provocaram uma maior tensão e hostilidade na relação entre os dois países, uma deterioração das relações entre os EUA e seus aliados europeus e uma maior polarização entre o Ocidente e a Rússia.

Para fins de justificativa do estudo e desenvolvimento do tema OTAN, é importante enfocar a situação atual da guerra russo-ucraniana. A Ucrânia é o segundo maior país em extensão territorial da Europa e fazia parte da União Soviética. Com o desmantelamento do bloco soviético, a Ucrânia se tornou uma nação independente.

No que concerne à Rússia, esta nação enxerga a Ucrânia como parte de si em questões de identidade. Neste escopo, Aparecido e Aguilari (2022) retratam que a fidelidade cultural dos ucranianos pró-Rússia está mais ligada aos valores do passado soviético do que com a Rússia do século XXI. Assim sendo, o apelo à questão identitária é demonstrando no âmbito da invasão russa, pois muitos de seus veículos bélicos hasteiam a bandeira soviética. Todavia, é preciso destacar que a Ucrânia também tem a sua importância geopolítica no que diz respeito aos russos. Deste modo, a expansão da OTAN para o leste europeu também foi decisiva para a reação russa. Para Fernandes (2015), a importância da manutenção da influência russa pode ser resumida em alguns pontos: a questão do histórico comum entre as nações, a localização geográfica, laços econômicos e as questões de segurança.

John Mearsheimer (2022) acredita que a finalidade dos Estados Unidos é fazer com que a Ucrânia faça parte do mundo ocidental, minando assim a influência russa ao conseguir mais um aliado direto as portas da nação russa. Consequentemente, acreditam Aparecido e Aguilari (2022), que o avanço da OTAN e da União Europeia em países que, historicamente faziam parte da zona de influência russa, é primordial no que tange à possibilidade de sufocamento político

russo, ocupação de vácuos de poder e acesso aos recursos eurásianos, principalmente o gás natural e o petróleo. Além disso, existe um caráter simbólico na possível adesão da Ucrânia a OTAN, o que poderia desencadear uma reação em outros países no sentido de também se juntarem a aliança.

No âmbito do posicionamento russo no advento da aproximação da Ucrânia do mundo ocidental e dos interesses americanos e europeus, como supracitados, na conjuntura da Guerra da Criméia em 2014, a Rússia lançou o *National Security Strategy* russo (NSSr) em 2015, retratando o corolário a seguir perseguido pelo país no que tange a sua política externa. No NSS de 2015, a Rússia trata da postura agressiva do ocidente para combater os processos de integração e criar tensão no leste europeu, ao buscar de forma direta confrontar os interesses nacionais russos. O documento também cita a intervenção política dos EUA e da União Europeia na Ucrânia, o que causou uma intensa divisão na sociedade ucraniana. Por conseguinte, são citadas a ascensão da ideologia nacionalista de extrema direita e a reação anti-Rússia. O NSSr lançado em 2021, também conhecido como “Manifestação de uma Nova Era” retrata a crescente tensão entre a nação russa contra os EUA e os seus aliados, que são uma ameaça aos valores tradicionais russos.

Na conjuntura da Guerra russo-ucraniana de 2022, as motivações apontadas pela Rússia para a Operação Militar Especial, nas palavras do presidente russo Vladimir Putin, são de apoio a independência das regiões separatistas de Lugansk e Donetsk, a desmilitarização da Ucrânia e a exigência de posição neutra do país no que diz respeito à influência dos Estados Unidos e do Ocidente. Ainda, cabe destacar que a ideia de desmilitarização da Ucrânia está relacionada ao combate de grupos de extrema direita anti-Rússia que representariam uma ameaça aos russos étnicos da Ucrânia.

No que tange a política externa dos Estados Unidos em relação às ações russas, já na conjuntura do *National Security Strategy* (NSS) de 2015, os americanos enxergam a Rússia como um país agressor, ao violar a soberania ucraniana; tratam da importância de minimizar a dependência ucraniana e europeia da matriz energética russa; e da continuidade da imposição de sanções econômicas.

O *U.S. Department of State* elaborou um documento intitulado de *United With Ukraine*, no qual elenca os principais pontos em que condena as ações russas e reforça seu comprometimento com a independência, soberania e integridade territorial da Ucrânia. Neste sentido, as ações russas são vistas como uma ameaça aos princípios vitais de paz e segurança na Europa. O documento faz menção a importância da diplomacia para solucionar a crise em

questão. Em termos de números, é demonstrado que os Estados Unidos já investiram mais de 7,3 bilhões de dólares em assistência a Ucrânia desde 2014. Ainda, é ressaltada a assinatura do acordo *bipartisan Ukraine Supplemental Appropriations Act* que previa uma liberação adicional de 13,6 bilhões de dólares em ajuda militar, humanitária e econômica.

A OTAN tem se posicionado de forma alinhada com o posicionamento estadunidense de condenar em todos os termos a guerra não provocada em território ucraniano. Segundo o sítio eletrônico da Aliança, a OTAN tem coordenado ações em conjunto com seus parceiros para prestar apoio humanitário para a Ucrânia. É instado no *Madrid Summit* que ocorreu em junho de 2022, que os países da Aliança concordaram em reforçar o envio de ajuda humanitária e de proteção militar para a Ucrânia. Na cúpula foi aprovado o novo Conceito Estratégico da OTAN. O documento condena a invasão russa ao território ucraniano, bem como trata da importância do respeito à independência da Ucrânia para a estabilidade da zona euro-atlântica.

A resposta da OTAN a invasão do território ucraniano tem sido de dissuadir a agressão russa, principalmente no que tange ao envio de tropas aos Estados Bálticos e a Polônia. Além do mais, a Aliança atua no sentido do envio de ajuda militar e humanitária aos ucranianos. Cumpre destacar que a Finlândia e Suécia formalizaram os seus pedidos de ingresso na Aliança, como uma reação da invasão russa.

Diante da conjuntura discorrida nesta introdução, verifica-se a importância dos estudos da OTAN e da análise de política externa dos Estados Unidos para as relações internacionais e para a academia.

O problema de pesquisa que embasou o processo de construção deste trabalho foi a pergunta: qual o lugar da OTAN na política externa dos Estados Unidos? Deste modo, buscou-se compreender a possibilidade de mudança na agenda de política externa dos EUA para a OTAN durante o mandato de Donald Trump como presidente dos Estados Unidos. Com isto, o trabalho examinará as ações de política externa dos americanos, objetivando verificar se há uma mudança no que tange a esta política e o que motivou uma possível mudança de redirecionamento.

O trabalho está dividido em 04 capítulos: o primeiro tratando dos enfoques metodológicos e teóricos aplicados na construção do trabalho; o segundo que tratará dos estudos de política externa dos Estados Unidos a partir da Guerra Fria; o terceiro que explanará o processo de surgimento e expansão da OTAN; e o último que analisará a política externa dos Estados Unidos para OTAN durante o governo Donald Trump, buscando responder à pergunta de pesquisa já aqui anunciada e a ser detalhada no primeiro capítulo.

No que tange ao primeiro capítulo, a base para analisar a política externa dos EUA no governo Trump se dará sob a ótica do modelo proposto por Charles Hermann (1990). Para Hermann (1990), a política externa é um programa orientado para a consecução de determinados objetivos ou problemas idealizados pelos formuladores desta política nas suas relações exteriores. O modelo de APE proposto pelo autor trata de uma interpretação das mudanças de política externa tomadas pelos governos, classificando-as em graus, que vão desde pequenas mudanças a mudanças mais bruscas de ação. Para o autor, as mudanças são classificadas da seguinte forma: *Adjustment Changes* (pequenos ajustes); *Program Changes* (mudança de programas); *Problem/Goal Changes* (mudanças nos problemas e objetivos) e; *International Orientation Changes* (mudanças na orientação internacional dos Estados). Estas mudanças podem ser abalisadas no que concerne a quatro agentes de mudança: *Leader Driven* (guiado pelo líder); *Bureaucratic Advocacy* (burocracia); *Domestic Restructuring* (reestruturação doméstica) e; *External Shock* (choques externos).

O segundo capítulo versará sobre as linhas gerais da política externa dos Estados Unidos a partir da Guerra Fria até o governo Barack Obama. O objetivo deste capítulo, no que tange ao desenho de pesquisa proposto, é compreender a formação dos paradigmas da política externa americana desenvolvida a partir da Guerra Fria, bem como o lugar das organizações internacionais na formulação desta agenda. Neste sentido, o estudo histórico da política externa americana contribuirá na compreensão do padrão histórico desenvolvido dentro da análise dos agentes primários de mudança propostos por Hermann (1990). Este entendimento é importante para a análise do problema de pesquisa, pois o ex-presidente Trump foi um grande crítico da política externa desenvolvida por seus antecessores.

O terceiro capítulo se deterá na análise do surgimento e da expansão da OTAN, estudos que auxiliarão no entendimento do lugar da Aliança no cenário da política externa americana. Deste modo, alguns conceitos importantes serão trabalhados como a resignificação e alargamento da Aliança, processos que contribuiram para as mudanças no cenário internacional no pós-Guerra Fria, principalmente no cenário transatlântico no âmbito dos choques externos com a Rússia.

No capítulo quatro, será apresentada a política externa de Donald Trump, com ênfase em seus principais atributos, por meio da análise de documentos oficiais emitidos por agências americanas. Posteriormente, será realizada uma análise da política desenvolvida para a OTAN, a fim de compreender o papel da Aliança na agenda de política externa do governo de Trump, a fim de responder à pergunta de pesquisa proposta

1. ENFOQUE TEÓRICO-METODOLÓGICO E ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA: O MODELO DE CHARLES HERMANN PARA ANÁLISE DE MUDANÇAS NA POLÍTICA EXTERNA

Inicialmente, cumpre destacar que a OTAN tem sido um ponto de (des)equilíbrio no âmbito do Leste Europeu, com destaque para o andamento da guerra russo-ucraniana iniciada em 2022 e a solicitação formal de adesão à Aliança por parte de Suécia e Finlândia. As aspirações ucranianas de se juntar à OTAN se intensificaram durante os anos 2010, provocando reações severas por parte da Rússia.

A importância de analisar a política externa do governo Donald J. Trump se dá na conjuntura do desenvolvimento desta política externa, pois o presidente Trump colocou em perspectiva a liderança dos Estados Unidos em algumas organizações internacionais, dentre estas a OTAN. De fato, os EUA são os grandes fiadores de grande parte das organizações internacionais e o *Burden Sharing* foi alvo constante de críticas por parte do ex-presidente americano, que questionava o retorno dado pela OTAN aos Estados Unidos, estando, neste sentido, aquém das expectativas. Neste escopo, o *Burden Sharing* é reconhecidamente um dos grandes problemas de coesão da Aliança, destacado no documento “*NATO 2030: United for a new era*”. Trump, assim, criticou fortemente a Alemanha e outros países por não atingir o objetivo de investir pelo menos 2% do seu Produto Interno Bruto no que tange o setor de defesa. No que diz respeito à Alemanha, em reunião da Aliança em 2018, o ex-presidente americano já havia condenado a dependência da matriz energética russa por parte dos alemães, os acusando de serem reféns da Rússia.

No que concerne a problematização da dissertação, a pergunta de pesquisa é: qual o lugar da OTAN na política externa dos EUA? O marco temporal para análise da problemática em questão é o governo de Donald J. Trump, que vai de 2017 a janeiro de 2021. Deste modo, o trabalho analisará as ações de política externa dos Estados Unidos no que tange a Aliança, com o fito de compreender a influência dos americanos e o porquê de um possível redirecionamento na agenda americana para a OTAN. Para isto, se faz necessário estudar o histórico da organização, desde a sua fundação ao seu alargamento a partir dos anos 1990. Ademais, o primeiro capítulo do trabalho analisará o histórico de política externa dos Estados Unidos, o que se faz necessário, para entender os meandros desta política, dos primórdios a política externa de Trump, que se caracterizou com um forte crítico da agenda de política externa dos seus antecessores.

A OTAN foi criada com o objetivo de servir como uma organização de segurança coletiva, situação em que em um ataque armado contra qualquer um dos países membros da Aliança seria considerado um ataque contra todos os outros, legitimando uma reação, inclusive com o emprego de força armada. Na década de 1990, a OTAN passou por um período de readaptação ao novo cenário internacional, redefinindo muitos de seus conceitos no âmbito dos Conceitos Estratégicos adotados na última década do século XX. Nesta conjuntura, o Conceito Estratégico de 1991 se preocupava com os processos de independência de países que faziam parte da antiga URSS, no sentido da adoção da democracia, do estado de direito e do livre mercado (OTAN, 1991). Cumpre destacar que a OTAN atuou de forma decisiva nos conflitos da Bósnia e no Kosovo, atuando o seu escopo de atuação para além dos territórios dos países membros.

Quando se trata de Análise de Política Externa (APE), uma das primeiras ideias que surgem na nossa mente é o ente Estatal e a sua relação com outros Estados (principalmente), instituições, dentre outros. Neste sentido, tradicionalmente, somos levados a crer que apenas um indivíduo ou uma pasta ministerial/estatal está à sua frente no que tange a sua formulação, desassociando-se de outros fatores que, por algum tempo, foram ignorados no âmbito das Relações Internacionais em decorrência do domínio teórico da corrente realista. Hudson (2012) define a Política Externa como uma estratégia ou abordagem escolhida pelos governos nacionais com o fito de atingir os seus objetivos no cenário internacional.

A APE surgiu na década de 1950 como uma abordagem para estudar e compreender as políticas externas dos Estados. Deste modo, se consolidou como uma área de estudo nas Relações Internacionais (RI) na década de 1960, quando se tornou mais sistemática e teórica. A abordagem da APE tem como objetivo fornecer uma explicação sobre como os Estados realizam suas decisões em relação às políticas externas, analisando os diversos fatores que possam influenciá-las. A APE pressupõe que as políticas externas dos Estados são resultado de um conjunto de processos decisórios complexos, que envolvem diversos atores, tanto internos quanto externos, instituições, normas e valores.

Neste escopo, os estudos de Análise de Política Externa surgiram como uma resposta aos debates teóricos do Realismo nas relações internacionais, corrente esta que tem como princípios basilares o “estadocentrismo”, a maximização de poder e a conseqüente inevitabilidade dos conflitos na arena internacional. O contexto dos primeiros estudos está no âmbito do século XX, no bojo dos grandes eventos que marcaram as relações internacionais, como a bipolaridade e a Crise dos Mísseis de Cuba. Deste modo, segundo Hudson (2012), a

APE se apresenta como um subcampo das Relações Internacionais que tem como objetivo explicar a política externa, ou mesmo o comportamento da política externa, tendo como referências a abordagem teórica relacionada aos tomadores de decisão, agindo de forma individual ou em grupos.

Em crítica aos pilares realistas de análise das relações internacionais, Ferreira (2020) afirma que é problemática a proposição em que se concebe o Estado como um ente que sempre busca maximizar o seu poder, ignorando outros elementos que fazem parte do exame de como a entidade estatal funciona em todos os seus aparatos, além de todas as particularidades que envolvem o processo de tomada de decisões. Por conseguinte, outras variáveis precisam ser estudadas no que concerne à Análise de Política Externa, como, por exemplo, parâmetros culturais, as ideologias, grupos de interesse, dentre outros. Além disso, outras áreas do saber também têm sido integradas aos estudos de política externa, como a Sociologia, a Psicologia, a Ciência Política, dentre outros.

Um dos grandes pilares da Análise de Política Externa é o trabalho de Valerie Hudson e Christopher Vore *Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow* de 1995, no qual os autores trazem em seu cerne estudos que são fundamentais para a APE. O primeiro estudo está no âmbito do trabalho de James Rosenau, *Pre-Theories and Theories of Foreign Policy* de 1966, trabalho no qual o autor advoga a necessidade do desenvolvimento científico no âmbito da APE, com o fito de explicar os mecanismos causais que residem nas questões internacionais. Dentro deste escopo, seria importante a elaboração de uma teoria com fins de generalização para que se compreenda o comportamento dos Estados. Além do mais, é preciso destacar que os atores e fatores domésticos seriam igualmente relevantes nos estudos de política externa.

Igualmente relevante é trabalho o de Harold e Margareth Sprout *Man-Milieu Relationship Hypothesis in the Context of International Politics* de 1956. Neste trabalho, Harold e Sprout tratam da necessidade de uma maior contextualização da APE. Deste modo, é preciso um exame do contexto psicossocial dos indivíduos e dos grupos ligados com o processo decisório. Importante contribuição se dá no âmbito de que algumas incongruências podem ocorrer durante a análise de política externa, pelo fato de que existem diferentes trajetórias e visões de mundo em cada sociedade. Em síntese, para que se possa empreender a APE é necessário compreender o “psycho-milieu”, que é a situação de como o ambiente internacional é percebido e interpretado pelos tomadores de decisão.

The psycho-milieu is the international and operational environment or context as it is perceived and interpreted by these decision makers. Incongruities between the perceived and the real operational environments can occur,

leading to less than satisfactory choices in foreign policy (HUDSON, 2012, p.15).

Hudson (2012) afirma que, no que tange ao *psychological and societal milieux of foreign policy decision-making*, a mente de um formulador de política externa é complexa e se relaciona a padrões, informações, valores, experiências, memória, auto concepção, dentre outros. Neste sentido, a cultura, a geografia, a história, as instituições políticas, a economia, dentre outros, influenciam o processo de tomada de decisões.

O trabalho de Graham Allison, *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, publicado em 1971, trata de um aspecto significativo no domínio do processo decisório, qual seja, os fatores “inter-organizacionais”, tratando do jogo de poder e da burocracia, o que coloca em uma situação de enfrentamento diversos atores no âmbito do aparato governamental. Deste modo, Allison aborda a existência multifatorial de atores e processos que possuem um papel primordial na tomada de decisões no âmbito da política externa. Diante da crise dos mísseis de Cuba, o autor afirma que o gerenciamento das crises não está associado a apenas uma pessoa, mas a uma equipe especializada. Com isto, Graham aborda a possibilidade de tomadas de decisões dentro de diferentes cenários. Alguns modelos são propostos com relação ao entendimento do processo de tomada de decisões, sendo eles: modelo Ator Racional, o modelo de Comportamento Organizacional e o modelo de Procedimentos Governamentais.

O modelo do Ator Racional sugere que, no âmbito das tomadas de decisão, a lógica desempenha um papel importante com relação aos resultados. Deste modo, os governantes deixam claros os seus objetivos de política externa com relação a solução de uma determinada crise. O modelo de Comportamento Organizacional está relacionado a uma pluralidade de agências, que possuem relativa autonomia, que possuem o objetivo de solucionar determinada crise. Graham afirma que a coordenação destes grupos é necessária para que este modelo tenha sucesso. O modelo de Procedimentos Governamentais está relacionado com a burocracia, considerando que a tomada de decisões são o resultado de negociações, compromissos firmados e conflitos entre aqueles responsáveis pela tomada de decisão. Deste modo, este modelo sugere que as decisões tomadas são resultadas de um processo de barganha entre diversos membros do governo com poderes distintos, mas com forças iguais.

Contextualizado o problema de pesquisa, cumpre agora destacar o modelo de análise que será utilizado para responder à pergunta de pesquisa, o modelo proposto por Charles Hermann (1990). No trabalho intitulado de *Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy*, o autor propõe um esquema de interpretação das decisões de modificação na política externa tomada pelos governos, ou seja, um modelo de mudança de

política externa em que os governos se desviam de suas políticas anteriores em resposta a pressões internas e externas.

Neste sentido, é importante destacar o conceito de política externa para o autor para que prossigamos no estudo do seu modelo de análise de política externa.

Beginning with the concept of foreign policy, let us stipulate that is a goal-oriented or problem-oriented program by authoritative policymakers (or their representatives) directed towards entities outside the policymakers' political jurisdiction. In other words, it is a program (plan) designed to address some problem or pursue some goal that entails action toward foreign entities. The program presumably specifies the conditions and instruments of statecraft (HERMANN, 1990, p. 5).

O modelo apresentado por Hermann (1990) é fundamental para a análise de política externa, uma vez que fornece uma estrutura teórica sólida para compreender as transformações na política externa dos Estados. Utilizando esse modelo, é possível avaliar se uma alteração na política externa constitui uma mudança de ajuste menor ou uma mudança mais significativa em relação à mudança do programa, problema ou orientação.

Este modelo de análise de mudanças na política externa de um país oferece uma estrutura valiosa para examinar a dinâmica da política externa e compreender como as transformações na liderança, na burocracia, nas pressões internas e nos eventos internacionais podem influenciar a elaboração da política externa de uma nação.

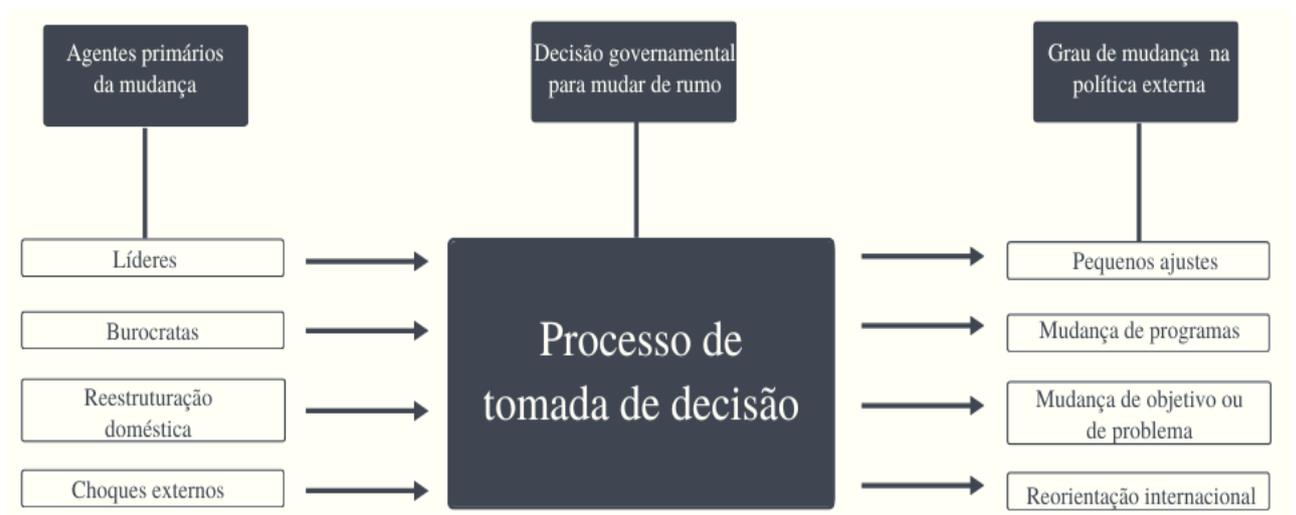
Para Jervis (1997), é uma das estruturas mais eficientes para analisar as transformações na política externa. O autor enfatiza que o referido modelo é extremamente útil para compreender como mudanças na liderança, na burocracia, em pressões internas e em eventos internacionais podem impactar a elaboração da política externa de um país. Ademais, Jervis (1997) destaca que o modelo de Hermann tem a capacidade de prever e explicar as mudanças na política externa em diferentes contextos, o que o torna uma ferramenta valiosa para os especialistas em política externa.

Endossa Hart (2002), que emprega o modelo de Hermann para examinar a política externa da Austrália durante o mandato de Paul Keating, que este modelo é valioso para compreender como as alterações na liderança política e na burocracia podem impactar a política externa de uma nação. Adicionalmente, Hart ressalta que o modelo de Hermann permite a identificação dos principais agentes envolvidos na elaboração da política externa e como as transformações nesses agentes podem resultar em mudanças na política externa.

Nesta conjuntura, Hermann explica que as mudanças (*self-correcting change*) podem ser caracterizadas das seguintes formas: *Adjustment Changes* (pequenos ajustes); *Program*

Changes (mudança de programas); *Problem/Goal Changes* (mudanças nos problemas e objetivos) e; *International Orientation Changes* (mudanças na orientação internacional dos Estados). As mudanças podem ser analisadas em relação a quatro agentes de mudança: *Leader Driven* (guiado pelo líder); *Bureaucratic Advocacy* (burocracia); *Domestic Restructuring* (reestruturação doméstica) e; *External Shock* (choques externos).

Figura 1: O papel dos atores na tomada de decisão e os graus de mudança em termos de política externa.



Fonte: HERMANN, 1990

Primeiramente, no que tange aos pequenos ajustes, estes tratam de aumentos ou diminuições no esforço praticado na consecução de determinados objetivos. Os pequenos ajustes ocorrem e tendem a ser quantitativos, sendo que o ajuste tomado não interfere nos propósitos da política externa.

Figura 2: Níveis de mudança em política externa.



Fonte: HERMANN, 1990

A mudança de programa ocorre quando as mudanças são feitas nos métodos ou nos meios dos quais um objetivo ou problema é abordado. A mudança de programa envolve o uso de novos instrumentos políticos e as mudanças são qualitativas. Cumpre ressaltar que os propósitos da política externa igualmente se mantêm inalterados.

No que concerne às mudanças nos problemas e objetivos, estes alteram o posicionamento inicial adotado pelo governo, havendo então uma substituição dos propósitos.

Por fim, a mudança na orientação internacional dos Estados trata de uma situação extrema de mudança de agenda da política externa, havendo, conseqüentemente, uma total reorientação do ator no que tange as suas relações internacionais. Contudo, para que haja um redirecionamento da política externa é preciso que haja pelo menos três formas de mudança: no programa, objetivo/problema ou mudança total de orientação.

No âmbito do sistema político doméstico, Hermann (1990) afirma que os tomadores de decisão, bem como a sua agenda precisa de apoio dos constituintes, em outras palavras, daqueles que legitimam e sustentam o regime. Deste modo, o autor esclarece que apenas um indivíduo não pode tomar decisões isoladas, sem que haja uma legitimação por parte da opinião pública, mídia, congresso, dentre outros. O modelo proposto de análise proposto pelo autor engloba uma perspectiva de indicação dos fatores geradores de formulação de uma agenda de política externa, bem como as mudanças que podem ocorrer no que tange aos Estados e a sua política externa.

No que tange aos agentes primários de mudança, o *Leader Driven* trata de uma mudança que resulta de esforços de um determinado líder que impõe a sua visão. Ao tratarmos da figura do líder que foi Donald Trump para analisar se houve uma reformulação da política externa dos Estados Unidos com relação a OTAN, cumpre destacar que o ex-presidente americano criticava as elites políticas e o *establishment* americano (MAGNOTTA, 2021). Neste escopo, Trump buscou se apresentar como um *outsider* e defensor de um movimento conservador que estaria reagindo a problemas ocasionados pelos seus sucessores, dentre eles a perda de influência internacional em duras críticas as políticas multilaterais dos seus antecessores, ao promover uma reavaliação de agenda política dos Estados Unidos, como, por exemplo, a postura de retirada do Acordo de Paris no âmbito do meio-ambiente, bem como a saída da Organização Mundial da Saúde (OMS).

No contexto do agente de mudança denominado “choques externos”, estamos tratando de situações no âmbito das relações internacionais que afetam a percepção dos líderes em relação à necessidade de mudanças na agenda da política externa. Conforme já mencionado, na visão de Trump e seus colaboradores, o cenário internacional não estava sendo favorável aos interesses dos Estados Unidos, seja no aspecto econômico, seja no que diz respeito à influência política. Neste sentido, afirma Ikenberry (2017):

U.S. President Donald Trump’s every instinct runs counter to the ideas that have underpinned the postwar international system. Trade, alliances, international law, multilateralism, environmental protection, torture, and human rights—on all these core issues, Trump has made pronouncements that, if acted on, would bring to an end the United States’ role as guarantor of the liberal world order. He has broken with 70 years of tradition by signaling the end of U.S. support for the European Union: endorsing Brexit and making common cause with right-wing European parties that seek to unravel the postwar European project. In his inaugural address, Trump declared, “From this moment on, it’s going to be America first,” and he announced his intention to rethink the central accomplishments of the U.S.-led order—the trade and alliance systems (IKENBERRY, 2017, p.01).

O agente primário *Bureaucratic Advocacy* trata das questões da Burocracia, situação em que um grupo poderá fazer pressão com relação a determinadas pautas, todavia, para ser efetivo, esses grupos precisam ter acesso a políticos-chave. Contrera (2017) discute acerca da burocracia americana quando da formulação da política externa dos Estados Unidos, sendo composta por mais de cinco milhões de pessoas, distribuídas em quinze departamentos e centenas de agências. Este setor custa em torno de US\$ 3 trilhões ao ano em projetos nos EUA e no mundo. Algumas das principais agências da burocracia da política externa americana são o *Department of Defense*, *Department of State*, *Agency for International Development* e a

Central Intelligence Agency (CIA) (CONTRERA, 2017). Neste trabalho, duas fontes primárias analisadas para o direcionamento da política externa americana na era Donald Trump serão das agências do *Department of Defense* e *Department of State*.

Quanto a Burocracia, Contrera (2017) ainda leciona sobre a complexidade em torno deste agente primário, pois cada setor dispõe de uma subcultura e de um conjunto próprio de objetivos e missões.

Além disso, há vários níveis de autonomia das agências em relação à autoridade presidencial e, cada vez mais, ocorre uma internacionalização das burocracias domésticas, superando a antiga distinção entre assuntos domésticos e externos. Em resposta às urgências provocadas por eventos externos, como a II Guerra Mundial, a Guerra Fria e o 11/09, a burocracia de política externa foi se expandindo até chegar à configuração atual, em que a descentralização e problemas de coordenação reforçam a importância da condução presidencial deste aparato (CONTRERA, 2017, p.40).

Finalmente, o *Domestic Restructuring* trata de um processo de Reestruturação Doméstica, conjuntura da qual um segmento relevante da sociedade apoia um regime e, igualmente, atua como um agente de mudança. Neste contexto, é importante lembrarmos a conjuntura que levou a eleição de Donald Trump como presidente dos Estados Unidos em 2017. Relembremos então, as bandeiras levantadas por Trump durante a campanha presidencial, dentre elas as críticas ao processo de globalização, nacionalismo exacerbado e a retomada de políticas isolacionistas. Deste modo, Trump angariou o apoio de muitos americanos com discursos apaixonados e inflamados, prometendo fazer os Estados Unidos uma grande nação mais uma vez e colocando os interesses do povo americano acima de qualquer outro. Vejamos o discurso natural do ex-presidente em 2017:

Today's ceremony, however, has very special meaning. Because today we are not merely transferring power from one Administration to another, or from one party to another – but we are transferring power from Washington, D.C. and giving it back to you, the American People.

For too long, a small group in our nation's Capital has reaped the rewards of government while the people have borne the cost. Washington flourished – but the people did not share in its wealth. Politicians prospered – but the jobs left, and the factories closed. The establishment protected itself, but not the citizens of our country.

Their victories have not been your victories; their triumphs have not been your triumphs; and while they celebrated in our nation's Capital, there was little to celebrate for struggling families all across our land.

That all changes – starting right here, and right now, because this moment is your moment: it belongs to you. It belongs to everyone gathered here today and everyone watching all across America. This is your day. This is your celebration. And this, the United States of America, is your country. What truly matters is not which party controls our government, but whether our government is controlled by the people. January 20th 2017, will be remembered

as the day the people became the rulers of this nation again (MILLER CENTER, 2017).

Hermann (1990), ao tratar dos estágios de tomadas de decisões no âmbito da política externa, traz ainda as suas sete fases de desenvolvimento, lembrando, ainda, que este não é um processo linear: expectativas políticas iniciais; estímulo de atores externos e do ambiente; reconhecimento de informações discrepantes; postulação de uma ligação entre problema e política; desenvolvimento de alternativas; construção de um consenso para novas escolhas e; implementação de novas medidas em termos de política externa.

Desenvolvidas as possibilidades de mudanças, cumpre agora contextualizar a situação da OTAN na conjuntura da agenda de política externa dos Estados Unidos. Mesmo sem embates diretos, a Aliança conseguiu o seu propósito de criar uma organização de segurança coletiva, para defender os territórios dos países membros, bem como de fazer uma frente ideológica e política à União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. Os Estados Unidos foram os grandes precursores da criação da Aliança euro-atlântica, tendo, além do mais, importante participação no processo de reconstrução da Europa no pós-Segunda Guerra Mundial e, conseqüentemente, no fortalecimento de seus parceiros. Os Estados Unidos, a propósito, defendiam as bandeiras do capitalismo, democracia e liberdade, valores e princípios dos quais serviram de base para a criação da (ONU) e outros organismos internacionais, a exemplo da OTAN.

Durante a Guerra Fria, o inimigo soviético era, de maneira evidente, certo e palpável: o enfrentamento do socialismo e de uma nação que buscava expandir os seus valores e seu modo de vida. Findado o conflito que durou boa parte do século XX, não mais existia um país certo ou um lema, forma filosófica ou ideológica a se combater na amplitude da que havia anteriormente.

Sem embargo, a OTAN não só continuou existindo, como buscou se expandir e se adaptar à nova situação global. Neste escopo, novos desafios iriam surgir para a Aliança, dentre eles: a Europa Oriental, uma verdadeira colcha de retalhos, seria o palco de conflitos territoriais e étnicos que poderiam afetar a segurança da zona euro-atlântica. A OTAN se envolveu nos conflitos da Bósnia-Herzegovina e do Kosovo na década de 1990, ilustrando a ideia de que era preciso que houvesse estabilidade nos países que cercavam a Aliança, para que eles próprios desfrutassem de segurança e prosperidade.

O século XXI traria grandes desafios para a Aliança euro-atlântica: terrorismo, questões climáticas, problemas advindos das novas tecnologias, dentre outros. Os atentados de 11 de setembro fizeram com que a Aliança evocasse pela primeira vez em sua história o artigo 5º do seu tratado. No que concerne à rivalidade sistêmica, a Rússia e a China são dois países que têm

causado preocupação para a OTAN. O documento NATO: 2030 *united for a new era* ilustra os caminhos que a Aliança deve tomar durante a década de 2020-2030, um período inaugurado com desafios advindos da pandemia da COVID-19 e da ameaça russa a estabilidade territorial de parceiros e aliados dos Estados Unidos.

Por fim, após discutirmos os aspectos gerais que caracterizaram a política externa de Trump em relação à OTAN, o método teórico-metodológico adotado nos próximos capítulos será baseado no modelo proposto por Hermann (1990), com o objetivo de avaliar se houve alguma mudança na agenda de política externa dos Estados Unidos em relação à OTAN, em comparação com o padrão desenvolvido nos últimos 70 anos, buscando compreender o lugar da OTAN na política externa dos Estados Unidos. Nessa análise, será avaliado o grau de adequação da mudança dentro das categorias propostas por Hermann.

2. OS ESTADOS UNIDOS E A CONSTRUÇÃO DA SUA POLÍTICA EXTERNA

O presente capítulo¹ tratará da análise das linhas gerais da política externa dos Estados Unidos durante a Guerra Fria e no período subsequente. A importância deste capítulo está em buscar conhecer a formação dos paradigmas da política externa americana e o lugar das organizações internacionais na formulação desta agenda, para que posteriormente enfatizemos em capítulo próprio a OTAN. Deste modo, estes estudos representam um momento importante quando da análise do cenário internacional e dos choques externos, da formação do ambiente doméstico e burocrático, dos interesses da burocracia e do *establishment* americano, bem como o histórico dos líderes americanos, que contribuirão concorrentemente para o entendimento das nuances que envolvem a formulação da política externa dos Estados Unidos e para a ilustração das variáveis propostas no modelo de análise de política externa proposto.

2.1. A política externa de Washington na Guerra Fria

Para Pedraza (2022), a política externa dos Estados Unidos, desde os seus primórdios, oscila entre duas abordagens diferentes: o isolacionismo e o intervencionismo.

Isolationism is a doctrine practiced by the US for much of its history to not intervene in external affairs that do not represent a real threat to the country. On the other hand, interventionism is a doctrine practiced by the US that supports the US administration's interference in another state's internal affairs or those of a group of states. The objective is to change the position or conduct of that state or group of states in favor of the US interests (PEDRAZA, 2022, p.19).

Nesta conjuntura, quanto a posição de política externa, os grupos políticos nos EUA podem ser divididos em quatro grupos: um que promove o intervencionismo, os chamados “hamiltonianos”; os que apoiam a política do isolacionismo, chamados de “jeffersonianos”; os “wilsonianos”, os multilateralistas; e os “jacksonianos”, que acreditam em um forte compromisso com a segurança nacional e a defesa dos interesses americanos (MEAD, 2001).

Para os “hamiltonianos”, existe uma crença em um governo nacional forte, sendo o exército a melhor maneira de promover os interesses econômicos e comerciais dos americanos internacionalmente. Para estes, é necessária uma política externa baseada na promoção da democracia e dos direitos humanos. Por outro lado, os “jeffersonianos” acreditam que os americanos devem minimizar os seus compromissos internacionais (MEAD, 2001).

¹ Cumpre destacar que os resultados deste capítulo já foram publicados no advento do II Seminário Internacional sobre Estado e Instituições da Universidade Federal Fluminense em 2021, em conjunto com a professora Dra. Leila Bijos.

Na visão dos “wilsonianos”, a política externa dos Estados Unidos deveria ser guiada por princípios democráticos, como a autodeterminação dos povos e a promoção da paz e da cooperação internacional. Nesta conjuntura, esta tradição é caracterizada por um forte compromisso com o multilateralismo e a promoção da democracia e dos direitos humanos em todo o mundo. Por outro lado, para os “jacksonianos” a crença é em um forte compromisso com a segurança nacional e a defesa dos interesses americanos. Com isto, os “jacksonianos” acreditam que os Estados Unidos devem ser capazes de se defender contra qualquer tipo de ameaça, tanto interna quanto externa, sendo céticos em relação à cooperação internacional (MEAD, 2001).

The Jacksonian school of thought takes a pessimistic view of the political elite and promotes a federalist system that seeks to prevent the concentration of power within a centralized government. Indeed, Andrew Jackson, in a personal letter to John Quincy Adams, remarked that a powerful central government “is calculated to raise around the administration a moneyed aristocracy dangerous to the liberties of the country.” While Jeffersonian and Jacksonian traditions share this mutual affection for liberty, illustrated through their shared affording of primacy to the Bill of Rights and the Constitution, there is a stark divide in how both traditions believe this goal of liberty is best achieved (CLARKE; RICKETTS, 2017, p.368).

Tabela 1: As escolas/tradições da política externa americana.

Escola/Tradição de Política Externa	Características
Wilsonianos	Idealistas e moralistas; acreditam que a política externa americana deve ser guiada por valores universais, como democracia e direitos humanos, favorecendo a cooperação internacional.
Jacksonianos	Pragmáticos e nacionalistas; enfatizam a segurança e a proteção dos interesses nacionais americanos, com foco em uma política externa robusta e militarizada.
Jeffersonianos	Defensores da contenção; são a favor da limitação da influência americana no mundo e a manutenção de uma postura não-intervencionista em relação a outros países.
Hamiltonianos	Realistas e com foco no poder americano; tendem a apoiar a expansão econômica e a projeção de poder americana no mundo.

Fonte: Mead (2001).

Para Pecequilo (2005) houve um processo de ajuste na política externa americana no que concerne a adequação ao novo sistema internacional pós-Segunda Guerra Mundial. Entretanto, os componentes e prioridades relacionadas ao padrão histórico foram mantidos, evoluindo no que tange a duas novas prioridades: contenção a URSS e a construção de uma nova ordem mundial. No âmbito do enfrentamento à União Soviética, Josef Stalin tinha uma agenda de política externa baseada na expansão dos valores soviéticos, tendo como base o comunismo. Para autora, a contenção sintetizava a importância da agenda da política externa americana no pós-guerra, qual seja, a expansão dos povos livres e a sua proteção contra a ameaça comunista.

Neste escopo, vejamos a explanação de Schulzinger (2011) sobre a agenda de política externa dos Estados Unidos na Guerra Fria:

In other words, the United States promoted ideas of individual rights and democratic governance while the Soviet Union advocated economic and social equality. Yet each side regularly compromised these ideals by supporting people and movements who rejected their patrons' stated principles. The Cold War helped transform American politics and culture. The role of the federal government in the U.S. economy and society expanded significantly, largely although not exclusively because of the Cold War. For most of the era a bipartisan consensus held that the primary aim of U.S. foreign policy was the containment of Soviet power. Anticommunism became a powerful political force. The military gained greater prominence than ever before in U.S. history (SCHULZINGER, 2011, p.33).

A conjuntura do fim da Segunda Guerra Mundial ilustrava a boa posição econômica, política, militar e diplomática dos americanos. Neste escopo, a posição hegemônica dos Estados Unidos estava conectada na busca pela promoção do seu interesse nacional através da construção de uma ordem cooperativa sob a sua liderança. A ideia que se fortalecia era de que a segurança dos Estados Unidos estava intrinsecamente ligada à existência de um ambiente internacional estável (WILLIAMS, 1959). O eixo desta política externa já havia sido lançado com a política liberal de Woodrow Wilson.

Deve-se destacar, ainda, a criação da Organização das Nações Unidas e de outras instituições e organismos internacionais patrocinados pelos americanos, a exemplo do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. Dentro deste contexto, os valores democráticos e o capitalismo formaram a base dos novos organismos e instituições. Com isso, “devido à sua hegemonia, o país foi capaz de concentrar não somente os recursos, mas também a legitimidade para agir, combinando equilibradamente todas as dimensões de seu poder: a estrutural, a institucional e a situacional” (PECEQUILO, 2005, p. 133). No que concerne à opinião dos americanos sobre a participação dos Estados Unidos na Organização das Nações Unidas, estes

acreditavam que a recusa do país em participar da Liga das Nações foi uma das razões para a eclosão da Segunda Guerra Mundial.

A política externa de contenção toma forma em 1947 com Harry Truman. A base desta política de contenção seria impedir a expansão soviética através de pressões e ações políticas, ajudando e garantindo independência e estabilidade daqueles que não desejavam fazer parte da área de influência soviética.

In March 1947 Truman announced the Truman Doctrine, which promised U.S. support for governments and people around the world threatened by communist revolutions. In June 1947 Secretary of State George C. Marshall proposed a massive economic aid package, called the European Recovery Program, or Marshall Plan, to revive the war-torn economies of Western Europe. The expectation was that a prosperous Europe would become immune to communism. Later that summer diplomat George F. Kennan wrote that American policy should be “the patient, vigilant containment of Soviet power” (Gaddis 2005a: 24–52). The Truman Doctrine, the Marshall Plan, and containment became the foundations of American policy in the Cold War (SCHULZINGER, 2011, p.35).

O documento *National Security Council-68* (NSC) foi elaborado no governo Truman e ditava as vias que a política externa americana deveria tomar. Existia uma aflição no que diz respeito à definição do papel de liderança dos Estados Unidos, bem como o seu papel na manutenção da estabilidade, ordem e justiça no contexto internacional. No âmbito da NSC-68, a União Soviética buscava a iniciativa do conflito e a destruição do mundo, e que os comunistas estavam se beneficiando da ausência de superioridade declarada no que se refere aos Estados Unidos.

A NSC-68 pregava uma ação política ocidental mais intensa, dando consistência maior à política e a estratégia. Retomando as prioridades e os objetivos originalmente expressos na contenção, mas que, aparentemente por falta de uma consideração apropriada da ameaça e do caráter da guerra, não estavam sendo perseguidos adequadamente, a NSC-68 pregava a mobilização para a guerra e a militarização da política externa (PECEQUILO, 2005, p. 154).

A Guerra Fria logo se espalhou para além da zona euro-atlântica, chegando a Ásia no final da década de 1940. Nesta conjuntura, o Partido Comunista da China sob a liderança de Mao Zedong venceu a disputa pela China contra o governo nacionalista, liderados por Chiang Kai-Shek. Ato contínuo, Washington recusou formalizar relações diplomáticas com a República Popular da China, reconhecendo Taiwan como o legítimo governo chinês. Em 1950, a República Democrática Popular da Coreia (Coreia do Norte) invadiu a República da Coreia (Coreia do Sul). Nesta conjuntura, os americanos garantiram o apoio da ONU em uma ação

multilateral contra a repressão norte-coreana. Findada a guerra em julho de 1953, a península da Coreia foi dividida em um norte comunista e um sul alinhado com os valores americanos.

Durante o governo Dwight Eisenhower (1952-1961), a contenção se tornaria uma política de caráter mais ativo, buscando além de frear a expansão soviética, investir em regiões nas quais já estavam sob a influência comunista. Eisenhower prometia ser mais assertivo que seu antecessor no enfrentamento ao comunismo. À vista disso, o caráter da contenção agora era mais amplo e não apenas se restringia aos seus desígnios antissoviéticos, mas agora como uma política de caráter anticomunista. Nesta primeira fase da Guerra Fria, os americanos buscaram investir no processo de descolonização que estava em processo, na busca por esferas de influência, bem como na questão da corrida armamentista de caráter nuclear (PECEQUILO, 2005).

A agenda de Eisenhower focaria quase que de forma exclusiva nas questões militares, buscando construir e desenvolver estas armas. A tática do governo estava baseada em ações extremas, das quais a ameaça nuclear serviria como uma forma de impedir a escalada de conflitos e ao mesmo tempo seria uma forma de findá-los. Ainda, buscava atuar mais em operações secretas do que um confronto militar direto com a União Soviética e seus aliados. Importante mencionar que a *Central Intelligence Agency* (CIA) teve um papel preponderante na derrubada de governos simpáticos à URSS e a sua ideologia política, a exemplo do Irã em 1953 e do Congo em 1960 (SCHULZINGER, 2011).

Com a morte de Joseph Stalin em março de 1953, Eisenhower buscou ajustar a política externa dos Estados Unidos ao novo líder da URSS: Nikita Khrushchev. Neste sentido, buscou-se administrar as relações entre ambos os países, com o fito de diminuir uma guerra de nível global, apesar da manutenção da rivalidade.

No governo John Kennedy é inaugurado o que viria a ser conhecido como a política de “Novas Fronteiras”. Esta nova política tinha como pressupostos uma intervenção de política externa no Terceiro Mundo. No governo Kennedy foi encerrada a primeira fase da Guerra Fria. Kennedy defendia um engajamento cultural mais forte com o fito de convencer as pessoas de países recém-independentes de que os valores e instituições americanas eram superiores aos promovidos pela URSS (SCHULZINGER, 2011). Ademais, Kennedy investiu no fortalecimento das capacidades militares tradicionais levando aumento das tensões com Cuba no âmbito da operação na Baía dos Porcos. Posteriormente, a situação se deterioraria na chamada Crise dos Mísseis de Cuba. Neste diapasão, diante da iminência de um desastre

nuclear, os líderes dos EUA e URSS assinaram um tratado proibindo o teste nuclear acima do solo e no espaço sideral.

A próxima fase (1963-1969), conhecida como Coexistência Pacífica, apesar de curta, não significou o fim das concepções tradicionais da contenção, tampouco representou o fim do confronto bipolar que marcava as relações internacionais (PECEQUILO, 2005). Nesta fase, houve grandes disputas no que concerne a zonas de influência na periferia global.

Com o assassinato de Kennedy, Lyndon Johnson assumiu a presidência dos Estados Unidos em 1964, tendo aprovado no ano seguinte a entrada dos EUA na Guerra do Vietnã, guerra está marcada pelo conflito ideológico entre o Vietnã do Norte, aliado da URSS, e o Vietnã do Sul, aliado dos Estados Unidos. No que concerne à participação americana no conflito, esta foi marcada por violência contra os civis e o uso de armas químicas. A truculência americana em território vietcongue gerou uma enorme pressão popular para a retirada dos EUA do conflito (PECEQUILO, 2005). O resultado catastrófico do envolvimento militar no Vietnã corroborou com o fim do consenso que existia entre Executivo, Congresso e opinião pública, e neste sentido, também fora afetada a política externa do país.

Johnson, without significant experience in foreign policy, relied on Kennedy's principal foreign affairs advisers, and most of them remained committed to confronting the Soviet Union and its allies around the globe. Johnson expanded the buildup of U.S. military forces in Vietnam. In 1965 he decided with considerable misgivings that he needed to make Vietnam an American war. Otherwise, his principal military and foreign affairs advisers predicted, the North Vietnamese would defeat the government of South Vietnam. In 1965 the United States had over 100,000 military personnel fighting in Vietnam, a number that surpassed 500,000 by 1968. American casualties rose to more than 20,000 killed and continued to mount. Opposition to the war grew around the world as the war escalated with no end in sight. By 1967 the domestic Cold War consensus, which held that the United States needed to confront Soviet power, was dissolving (SCHULZINGER, 2011, p.38).

A próxima fase da Guerra Fria é conhecida como *Détente* e durou de 1969 até 1979. No começo da década de 70, os Estados Unidos passaram por um processo de perda de influência econômica, com o aumento do endividamento interno, como consequência do excesso de consumo, da ausência de poupança e do peso dos compromissos estratégicos. A *Détente* tinha como pressuposto a emergência da União Soviética como um poder global.

O governo Richard Nixon teve grande influência de Henry Kissinger, inicialmente conselheiro de segurança nacional e mais tarde secretário de Estado que acreditava que os Estados Unidos estavam passando por um período de transição de seu poder, ao passar da hegemonia para a liderança. A questão do equilíbrio de poder passa a ganhar uma nova importância na conjuntura de que os Estados Unidos concentrariam os seus esforços nas

questões preponderantes do sistema internacional, como a União Soviética e o surgimento de novos atores a nível internacional. Neste sentido, houve uma aproximação dos americanos com a China na busca por contrabalancear o poder soviético, assumindo a China o assento permanente no Conselho de Segurança da ONU no lugar de Taiwan. Nixon priorizou um relaxamento das tensões com relação à União Soviética e a China. Nixon e Leonid Brezhnev, então líder soviético, se encontraram três vezes em cúpulas onde assinaram uma série de acordos e tratados de controle de armas. Com Nixon, houve uma mudança no que tange a política externa dos Estados Unidos, especialmente após o fracasso na Guerra do Vietnã (PECEQUILO, 2005).

O governo Jimmy Carter buscou enfatizar temas relacionados ao multilateralismo e a interdependência, como forma de superação da dicotomia EUA-URSS, ao incorporar na sua agenda a questão econômica e os direitos humanos. Posteriormente, o governo Carter se deparou com uma situação de desprestígio dos Estados Unidos, e promoveu um aumento de gastos no âmbito da defesa e de políticas contra a União Soviética, inclusive boicotando os Jogos Olímpicos que ocorreram em Moscou em 1980 (SKIDMORE, 2019) .

Em 20 de janeiro de 1981 Ronald Reagan assumiu como o 40º presidente dos EUA. Para Pecequilo (2005), sob a liderança de Ronald Reagan, os EUA:

Foram capazes de superar o sentimento de culpa com relação ao seu poder e, como no início da Guerra Fria, a tarefa de liderança revestiu-se não somente do aspecto da estratégia, mas do mito do excepcionalismo norte-americano e da realização do seu destino, na promoção da paz e da liberdade global (PECEQUILO, 2005, p.203).

Neste sentido, Reagan preconizava a ideia de que os Estados Unidos deveriam liderar sem constrangimentos com vistas à promoção da democracia e do livre-mercado. Com isto, o antagonismo no que se refere à União Soviética ganhou nova força. Apesar disso, o governo Reagan foi responsável pelo encaminhamento do fim da Guerra Fria, que usou como tática a fraqueza e vulnerabilidade da economia soviética a seu favor.

No segundo governo de Reagan (1985-1989), houve uma mudança inesperada no que tange a Guerra Fria, com o fim do período sem um confronto militar direto. Com a posse de Mikhail Gorbachev como novo líder da União Soviética em 1985 a URSS adotaria uma nova postura no que tange as suas relações internacionais.

At the relatively young age of fifty-four, Gorbachev represented a new generation of Soviet leadership. His contemporaries were university educated and had greater knowledge of political, economic, and social developments outside the Soviet Union country than their predecessors. Most importantly, the new generation of Soviet leaders had grown increasingly disappointed at

their own country's stagnation and underdevelopment when compared with Western Europe, the United States, and the booming economies of East Asia. Gorbachev embarked on an ambitious program of glasnost and perestroika (openness and restructuring, respectively) to breathe new life into Soviet society and help its economy grow. Gorbachev believed that his ambitious reforms would work only if he could lift the crushing burden of military expenditures. To do that, he sought to reduce tensions with the United States and, possibly, end the Cold War (SCHULZINGER, 2011, p.43).

Reagan e Gorbachev se encontraram cinco vezes, representando a maior quantidade de vezes que um líder americano e soviético tenham se reunido. Neste escopo, cumpre destacar a assinatura do *Nuclear Forces Treaty* em 1987, o que levou a uma remoção de armas de médio alcance da Europa e do lado ocidental da URSS.

Por fim, para fins de análise de política externa, cumpre destacar que Perry Anderson (2015) ao analisar a agenda da política externa dos Estados Unidos no pós-Segunda Guerra Mundial, afirma esta tem sido em grande medida, mantida à parte do sistema político interno do país, ao afirmar que os acontecimentos a nível internacional têm tido maiores consequências para banqueiros, diplomatas e industriais, dentre outros, do que para a sociedade. Com isto, os efeitos da política externa estadunidense seriam mais focados e coerentes. Por conseguinte, o mundo deveria ser transformado em lugar seguro para o capitalismo, que seria a força motriz da política externa dos EUA.

2.2. O contexto do fim da Guerra Fria e o governo de George H. W. Bush (1989-1993)

Os problemas e dilemas enfrentados pelos Estados Unidos, seja no âmbito interno, como no externo acabaram por influenciar a forma como o país conduzia a sua política externa. Durante o governo Reagan, foi desenvolvida uma política externa com viés mais unilateral, com base em elementos democráticos, bem como a afirmação do poderio militar estadunidense. Todavia, o fim do período bipolar suscitou mudanças na política externa dos Estados Unidos. Sua grande rival não mais existia, e uma notória readequação tomou forma no leste europeu e na parte asiática da antiga União Soviética, o que fez surgir vários novos Estados na década de 1990.

Quando George H.W. Bush sucedeu a Reagan no poder em 1989, a Guerra Fria ainda não havia oficialmente terminado. Todavia, Bush e seu secretário de Estado, James A. Baker III, compreenderam o redirecionamento da política externa da URSS, ao implementar mudanças de longo alcance em seu próprio território e nos de seus aliados.

Com Gorbachev, a Doutrina Brezhnev, que previa a intervenção militar em países que faziam parte da zona de influência da URSS, prevenindo-os de deixar o regime comunista, foi

abandonada. Na Europa oriental existia um movimento em direção à tomada de medidas contra o comunismo. Com a queda do Muro de Berlim em 09 de novembro de 1989, foi marcado de forma simbólica o fim da Guerra Fria.

Sem o antagonismo da União Soviética na arena internacional, os Estados Unidos deixavam o período de Guerra Fria fortalecidos. Washington se consolidou no que tange ao engajamento internacional. Neste diapasão, o país liderava o mundo em termos econômicos e usou de toda a sua influência no que diz respeito às instituições internacionais. Francis Fukuyama (1992) afirmava que a nova ordem mundial que estava tomando corpo seria o fim da história, ou seja, os Estados Unidos seriam o grande *hegemon* e que os valores levados disseminados pelos americanos ditariam os termos das relações internacionais: a democracia e a economia de mercado.

A nova ordem mundial, nesse sentido, seria caracterizada pelo fato de a humanidade ter atingido o auge de sua evolução com a superação das contradições existentes durante o período da Guerra Fria. Apesar de ter voltado atrás na sua análise poucos anos depois, Fukuyama ilustrou a visão que muitos estudiosos tiveram no que concerne ao começo da década de 90. Não obstante, com um prognóstico bem menos otimista, Samuel Huntington (1997), no Choque de Civilizações, afirmava que o mundo iria entrar em uma época em que os conflitos civilizacionais caracterizariam as relações internacionais, principalmente no que se refere às questões religiosas e culturais.

Com o fim da Guerra Fria, Huntington destaca quatro aspectos da nova ordem mundial: derrota do socialismo; disseminação global da lógica de mercado; controle das instituições econômicas multilaterais; conquista da superioridade militar por parte da OTAN. Huntington (1999) chama a atenção também para a configuração do sistema internacional, que seria “unimultipolar”, ou seja, os EUA seriam a superpotência, existindo em conjunto com outras grandes potências. Todavia, é preciso atentar para a questão de que novos desafios surgiriam principalmente relacionados à religião e ao nacionalismo. Huntington previa que a identidade cultural provocaria conflitos na nova ordem mundial e que os Estados Unidos encontrariam essa barreira no que diz respeito a sua esfera de atuação. O terrorismo islâmico, ascensão da China e o fortalecimento geopolítico da Rússia podem ilustrar esse processo.

Como consequência, os Estados Unidos encontrariam resistência por parte de civilizações que não entendem os valores americanos como valores universais. O inimigo americano não era mais tão bem definido como a União Soviética, mas as novas ameaças que

apareceriam seriam ameaças muito mais pontuais e de difícil percepção. No que se refere à política americana no pós-Guerra Fria, Pecequilo afirma:

Sem abrir mão de suas tradições anteriores, como a expansão das fronteiras, as portas abertas e o império, o sistema americano e o wilsonianismo, reformando ainda visões sobre o unilateralismo e o isolacionismo, os Estados Unidos reformularam suas relações internacionais, dando-lhes um perfil diferenciado e mais ativista (PECEQUILO, 2005, p. 241).

Sobre a situação dos Estados Unidos no sistema internacional no pós-Guerra Fria, Henriksen (2017) contextualiza os desafios que surgiriam, apesar da estabilidade política, diplomática e militar dos americanos.

With the USSR's fragmentation in 1991, the United States enjoyed a "unipolar moment." America was not all-powerful in world affairs but it surpassed others in its military, economic, and diplomatic capabilities. It lacked any peer rivals or overriding foreign threats to its security. What it did inherit was a disorderly and violent world. Contrary to expectations, post-Cold War America collected no sustained "peace dividend" due to slashed defense spending and reaped no respite from international emergencies. Because of its unsurpassed military dominance, powerhouse economy, and sense of diplomatic indispensableness, however, the United States possessed some luxury in deciding if, when, and how to intervene in foreign problems (HENRIKSEN, 2017, p. 30).

O primeiro presidente do pós-Guerra Fria foi George W. H. Bush, um presidente republicano que defendia a estabilidade e o consenso na esfera internacional. Na análise do continente europeu, os Estados Unidos buscavam a reafirmação do seu compromisso para com os países europeus, algo que é simbólico com a manutenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte, dando a esta organização uma nova roupagem na ausência do inimigo soviético. Os Estados Unidos, bem como os países aliados da Europa ocidental buscaram a solução pacífica de situações envolvendo o período de transição para os novos países que buscavam a sua independência no leste europeu. Os americanos investiram fortemente na criação de uma Comunidade Europeia (CE) que visava à construção de um novo grande aliado nas relações internacionais, bem como manter afastada uma possível atração desses países para o comunismo. A União Europeia foi criada em 1992 através do Tratado de Maastricht. Os Estados Unidos também desempenharam um papel importante na reunificação da Alemanha (PECEQUILO, 2005).

Neste escopo, o discurso inaugural de George Bush como presidente em 1989 retratava o que seria uma nova era para a política externa americana e as relações internacionais:

I come before you and assume the Presidency at a moment rich with promise. We live in a peaceful, prosperous time, but we can make it better. For a new breeze is blowing, and a world refreshed by freedom seems reborn. For in man's heart, if not in fact, the day of the dictator is over. The totalitarian era is

passing, its old ideas blown away like leaves from an ancient, lifeless tree. A new breeze is blowing, and a nation refreshed by freedom stands ready to push on. There is new ground to be broken, and new action to be taken. There are times when the future seems thick as a fog; you sit and wait, hoping the mists will lift and reveal the right path. But this is a time when the future seems a door you can walk right through into a room called tomorrow (BUSH, 1989).

Todavia, a nova ordem mundial preconizada por Fukuyama em 1992 sofreria o seu primeiro grande abalo no advento da invasão do Kuwait pelo Iraque e queria terminar com a Primeira Guerra do Golfo (1990-1991). O colapso da União Soviética provocou uma reação caótica na nova ordem mundial que se desenhava. Neste escopo, os *Rogue States* e o terrorismo islâmico cresceram internacionalmente. Ademais, o leste europeu representaria um desafio à estabilidade política e econômica da zona euro-atlântica, levando a OTAN a se envolver em vários conflitos.

A título de exemplo, O Iraque, liderado por Saddam Hussein, possuía reivindicações territoriais e via uma oportunidade de expandir a sua esfera de controle relacionada a um maior controle de reservas de petróleo. A invasão provocou uma reação internacional no sentido de condenação das atitudes iraquianas. Neste sentido, sob a liderança dos Estados Unidos, foi exigida a retirada imediata das tropas iraquianas do território do kuaitiano. Com o aval das Nações Unidas, os EUA formaram uma coalizão com o fito de restabelecer a ordem e a soberania do Kuwait. Em termos práticos, os americanos se preocupavam com a expansão da esfera de influência de Hussein e a questão energética também foi um fator preponderante. Saddam Hussein não aceitou deixar o território iraquiano o que fez com que o Conselho de Segurança das Nações Unidas aprovasse uma intervenção armada (Tempestade do Deserto), considerada um sucesso, e que agiu com rapidez a fim de restaurar a ordem e a soberania kuaitianas (PECEQUILO, 2005).

A ideia dos Estados Unidos de uma nova ordem mundial sustentada pela sua liderança e pelos valores de cooperação, direitos humanos, democracia, paz e liberdade eram as bases também das Nações Unidas. Todavia, alguns fatores contribuíram para que os novos tempos não fossem se concretizando na prática. Os Estados Unidos não investiram esforços ou ações para a condução desta nova ordem internacional. A política de Bush foi muito pragmática e existia domesticamente uma sensação de declínio dos Estados Unidos, principalmente relacionado à questão de que o país não conseguia financiar suas próprias operações militares. O Oriente Médio, apesar do sucesso no Kuwait, continuou a ser uma região onde a desordem imperava. Saddam Hussein continuou no poder e expandiu a sua capacidade militar. Sobre a política externa de Bush:

Apesar de hegemônicos, os Estados Unidos não exerciam de fato o seu domínio e não assumiam responsabilidades pela condução do cenário, o que poderia levar a graves instabilidades. Ou seja, Bush não conseguia satisfazer nenhum dos dois lados e colocava em xeque as perspectivas de que os Estados Unidos tivessem capacidade e vontade de continuar liderando o sistema em uma época de declínio econômico, de crises internacionais e de desafios que se acumulavam, gerando um cenário de desordem. A política externa, nesse sentido, era percebida como essencialmente reativa e passiva, sem qualquer prioridade além da contenção: o país havia parado no tempo (PECEQUILO, 2005. Pg. 303-304).

Um novo cenário se apresentou com o fim da Guerra Fria. Como exemplificado no exemplo da Primeira Guerra do Golfo, os Estados Unidos de Bush objetivavam a manutenção da paz e da ordem no mundo. Bush tentou fortalecer as instituições internacionais e, neste sentido, também a liderança americana com o fito de expandir os valores americanos pelo mundo. As críticas internas de que os Estados Unidos se preocupavam mais com o exterior do que com as questões internas e somando-se, ainda, outros fatores fizeram com que Bush não se reelegesse e com que Bill Clinton chegasse ao poder em 1993.

2.3. A era Bill Clinton (1993-2001)

William Jefferson "Bill" Clinton foi o primeiro presidente eleito do pós-Guerra Fria, visto que Bush já era presidente, quando a União Soviética deixou de existir efetivamente. Neste contexto, Clinton foi o primeiro democrata na liderança dos EUA depois de uma sequência de mais de dez anos de controle republicano da política americana. O discurso de Clinton focava no aspecto interno dos Estados Unidos e na questão de uma recuperação econômica e social dos americanos. Clinton buscou direcionar a sua política externa no sentido de um desenvolvimento interno que teria reflexos na política exterior do país. Por este ângulo, buscava-se uma revitalização da economia americana ao passo que promoveria a democracia e outros valores para o exterior (GUIMARÃES, 2002).

Um das bandeiras levantadas no governo Clinton foi a do *enlargement*. Esta política buscava expandir a influência e a presença dos EUA em todo mundo, em especial nas regiões afetadas pela Guerra Fria (GOLDGEIER, 1999). Desta maneira, a postura do governo Clinton teria como objetivo adotar uma postura mais ativa e engajada nas questões internacionais, com especial destaque para a promoção da democracia, da estabilidade e dos direitos humanos.

A política externa de Clinton tinha como bandeiras o engajamento e a expansão (PECEQUILO, 2005). Nos primeiros momentos de seu governo, Clinton se deparou com situações problemáticas no sistema internacional: a Guerra da Bósnia e a execução de um embargo contra o Haiti. Tomando por base a política exterior de Clinton, no que tange às suas

ações de política internas, este tinha como objetivo uma política global que envolvesse um jogo de ganhos mútuos. Com isso, este objetivo se conectava com a política de expansão de uma paz democrática, com um aumento no número de democracias no mundo, bem como um processo que estaria criando uma maior interdependência entre os Estados, principalmente no que tange ao fator econômico, dando, como consequência, um maior vazio às políticas multilaterais, sob a tutela dos Estados Unidos. No que se refere aos inimigos dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria, tem-se os *Rogue States* sendo lugares onde o terrorismo e a proliferação de armas nucleares estariam ganhando espaço (PECEQUILO, 2005).

O governo Clinton buscou fortalecer o multilateralismo no que diz respeito à esfera econômica, com o advento da criação do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e da Organização Mundial do Comércio (OMC). Ainda dentro da conjuntura econômica pode-se citar a expansão no que diz respeito às exportações, com um crescimento em torno de 20% do Produto Nacional Bruto (PNB) durante os anos da administração de Clinton (GUIMARÃES, 2002). No contexto da esfera militar, durante os primeiros anos após a Guerra Fria, os Estados Unidos diminuíram os seus gastos militares, bem como reduziram a quantidade de tropas no exterior. Dentro da esfera da OTAN, um novo sentido lhe foi dado, ao ampliá-la trazendo novos países para a organização. O novo sentido da OTAN estava relacionado a manter a influência americana na Europa ao mesmo tempo em que se impediria e neutralizaria planos militares autônomos na Europa, sendo este último a grande novidade no que concerne ao governo Bush.

A Declaração de Londres de junho de 1990 inaugurou uma nova época para a Organização do Tratado do Atlântico Norte. Esta declaração, que culminaria com o Novo Conceito Estratégico adotado em 1991, declarava que a OTAN teria como encargo buscar garantir a paz e a segurança no que concerne ao processo de mudança que estava ocorrendo nas ex-repúblicas socialistas soviéticas, no leste europeu. Importante sublinhar, que os objetivos de salvaguardar a liberdade e a segurança de todos os membros ainda permaneciam, agora sob outra roupagem. O Novo Conceito Estratégico da OTAN foi aprovado em 1991, através da Declaração de Roma, reconhecendo que os acontecimentos que estavam ocorrendo na Europa pós-Guerra Fria, teriam impacto de longo prazo no que tange aos objetivos futuros dos países que faziam parte da Aliança.

Ponto que merece destaque é a renovação do tratado de segurança entre os Estados Unidos e o Japão com vistas ao equilíbrio de poder na Ásia, num contexto de uma guinada econômica da China. Sem embargo, no que diz respeito às políticas multilaterais tomadas pelos

Estados Unidos, uma grave crise se instaurou com a intervenção da OTAN na crise do Kosovo, o que não aconteceu sob os princípios de Direito Internacional e que põe em dúvida a questão do multilateralismo do governo Clinton.

Dentro da conjuntura estratégica do governo Clinton, Guimarães (2002) aborda a questão dos procedimentos utilizados pelo governo para a persecução de seus objetivos com base nos trabalhos de Barry Posen e Andrew Ross. Neste sentido, uma das estratégias adotadas foi a questão de uma segurança cooperativa, pautada pelo uso de instituições internacionais, buscando-se reduzir custos com a dissuasão de agressores e de possíveis ameaças. Esta cooperação é facilitada pela questão do maior número de países democráticos e pela questão da globalização e interdependência.

A primazia é outro tipo de estratégia no contexto da política externa dos Estados Unidos. Dentro da primazia a atuação hegemônica é importante por manter e garantir a estabilidade do sistema internacional, sob as ações unipolares por parte da grande potência. Por consequência, a atuação da primazia do governo Clinton pode ser considerada como uma “primazia seletiva” no sentido de que houve situações em que a cooperação também foi buscada (GUIMARÃES, 2002). Esta situação ilustra a política americana pautada no seu auto interesse, e a utilização de métodos de *hardpower*, caso a cooperação não fosse possível.

A política externa de Clinton, apesar do forte apelo as demandas domésticas, trouxe uma ideia de política externa baseada na promoção dos valores democráticos.

Clinton's Grand Strategy was based on American ideals and geopolitical realities and reflected a concerted effort to define an innovative approach to foreign policy in a new era, based on the reinforcing principles of national security, prosperity promotion, and democratic promotion.

[...]

The strategy was designed to ensure America's continued interaction with the world through trade and open markets and rejected the principle of universality; simply because an approach was right for the United States, this did not mean it would be right for all people. Instead, the administration sought to bestow a bespoke approach to regions of the world (BOYS, 2015, p. 266).

A Grande Estratégia de Clinton representou uma ruptura com o passado, diante do reconhecimento dos limites do poder americano, todavia buscava superá-los adotando uma abordagem multilateral da política externa. Neste contexto, essa crença resultou na aceitação precoce das ONU como a organização escolhida para fins de execução da política externa dos EUA na década de 1990 (BOYS, 2015).

Outrossim, Bill Clinton buscou fortalecer a ideia de que as democracias não ameaçavam os interesses americanos ao apoiar o livre-comércio. Com isto, esta agenda garantiu aos EUA uma ideia de “nação indispensável do mundo”, ao liderar as principais organizações internacionais, como o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), a OTAN, a OMC, o NAFTA e a Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC).

Clinton’s Grand Strategy was a fine concept, but providing demonstrable results proved difficult as the crises that confronted the administration came not from interstate activity but predominantly from internal disputes within Backlash States. Therefore, while the policy succeeded in providing direction in Central and Eastern Europe and, along with Dual Containment, gave direction to policy regarding Iraq and Iran, where there was no democratic development—and in the face of genocide—the policy offered little strategic value. While the promotion of free markets was a priority for the administration, its grand strategy did not provide an adequate guide for how to promote democracy. The policy served as a general rationale for promoting political liberalization and challenging Backlash States, but it did not provide specifics about what actions should be taken prior to democratic development in these regions. However, as Leon Fuerth noted (BOYS, 2015, p. 269).

Em termos de estratégia, Pecequilo (2005) caracteriza a era Clinton como de um multilateralismo assertivo. Dos anos 1993 a 1997 a expansão e o engajamento eram as bases da política externa estadunidense. No cenário econômico, o governo Clinton conquistou vitórias com a conclusão da Rodada do Uruguai que culminou com a criação da Organização Mundial do Comércio. No segundo mandato, Clinton objetivou recuperar o relacionamento com as grandes potências. Entretanto, houve investimentos na OTAN e um uso maior e mais descontrolado do uso da força. Ameaças foram identificadas como sendo prejudiciais aos interesses dos americanos o que levou a um maior conjunto de tomada de decisões multilaterais. Em 1997 uma crise financeira mundial tomou forma na Ásia, e os Estados Unidos tiveram papel importante para o controle da crise. Por fim, a doutrina da intervenção humanitária ganhou uma maior preponderância nas questões internacionais, principalmente no cenário dos problemas em Kosovo e no Oriente Médio.

2.4. George W. Bush (2001-2009), a agenda neoconservadora e a guerra contra o terror

George W. Bush, também conhecido como Bush filho, foi eleito presidente dos Estados Unidos em 2000, e assumiu o mandato em 2001. Bush venceu as eleições depois de vencer nos votos dos delegados, apesar de perder no voto popular. Durante a sua campanha Bush já direcionava o seu discurso no sentido de um conservadorismo e com a promessa de “recuperar a verdadeira moral da América, abalada pelo que os republicanos definem como excessos liberais” (PECEQUILO, 2005, p. 363).

Durante o pleito eleitoral, Bush argumentava que os Estados Unidos haviam enfraquecido a sua posição hegemônica e que a possibilidade de unilateralismo estava sendo desperdiçada por questões burocráticas e temas secundários, como a questão do meio ambiente e dos direitos humanos. Nos primeiros momentos de seu governo, Bush direcionou as suas ações no sentido de confrontar os seus aliados e potências como China e Rússia, estas últimas duas sendo agora vistas como concorrentes e não parceiras estratégicas. Importante ressaltar que o governo adotou posições unilaterais no que tange a acordos internacionais, bem como anunciou a construção do Sistema de Defesa de Antimísseis (TMD). No que se refere ao meio ambiente, o Protocolo de Kyoto foi rejeitado nos primeiros meses do governo Bush, que argumentava que o controle das emissões de poluentes para os países desenvolvidos era injusto. Na esfera comercial, Bush buscou de forma preferencial acordos bilaterais (JERVIS, 2003).

Em 11 de setembro de 2001 os Estados Unidos sofriam com atentados terroristas que viriam a ser um marco nas relações internacionais do país no sentido de uma intensificação de uma política externa que já vinha sendo adotada na sua agenda. Com os atentados caía, por fim, o mito da inviolabilidade do território americano (PECEQUILO, 2005). Neste diapasão, a invasão ao Iraque pelos Estados Unidos é uma ilustração de uma política que já vinha sendo adotada desde os primórdios do governo Bush e que foi intensificada com os atentados de 11 de setembro. Era uma expansão de uma política externa baseada no uso da força e na defesa dos interesses americanos no mundo, que muito mais parecia como uma forma de imperialismo.

Os atentados de 11 de setembro ditaram o viés da política externa de Bush, que passaria a ser conhecida como a Doutrina Bush. A Doutrina Bush é baseada em quatro elementos: a crença num regime doméstico forte que seria preponderante na elaboração da política externa; percepção das ameaças aos Estados Unidos e seus valores; unilateralismo, quando necessário; e uma noção de que os Estados Unidos têm um papel preponderante na manutenção da paz e estabilidade no sistema internacional (JEVIS, 2003). Dentro deste contexto, foi reafirmado o ódio aos imigrantes, o nacionalismo e o militarismo de caráter unilateral, refletidos no cenário interno e externo. Neste escopo, vai tomando forma a Doutrina Bush com a criação do Eixo do Mal, uma lista de países inimigos e que representavam uma ameaça iminente aos Estados Unidos e aos seus valores.

Em um plano mais teórico é referendada a tese do choque de civilizações em que os Estados Unidos e os seus valores se opõem aos valores dos outros, principalmente quando se

trata da questão de um processo de “indigenização”² nos países que formam o mundo mulçumano, como advogado por Huntington. A Guerra do Afeganistão foi considerada, neste sentido, como uma guerra justa e foi referendada pela comunidade internacional como uma resposta aos atentados de 11 de setembro. Batizada de Liberdade Duradoura, a missão de combate ao terrorismo era baseada em três objetivos primaciais: destruição da al-Qaeda e do Talibã; reconstrução política e econômica do Afeganistão; e a eliminação do terrorismo em proporção mundial. Dava-se início a Guerra contra o Terror, que além do Afeganistão, houve a intervenção americana no Iraque (PECEQUILO, 2005).

No que diz respeito aos valores defendidos pelos Estados Unidos nas suas relações internacionais, se destacam os valores democráticos, da liberdade e do livre mercado. Tomados pelos Estados Unidos como valores universais, estes deveriam ser exportados para todos os lugares do mundo. A bandeira da administração Bush é baseada no projeto de expansão dos valores defendidos pelos Estados Unidos, sendo preciso tomar medidas duras e enérgicas para que haja efetividade na implementação desses valores e políticas (JERVIS, 2003). A questão central é a de que quanto maior a quantidade de democracias, maior a estabilidade e, conseqüentemente, uma menor incidência de terrorismo e conflito nas relações internacionais. Entretanto, autores como Perry Anderson (2015) afirma que o mundo livre era compatível com a ditadura e que a liberdade que os Estados Unidos buscavam era a liberdade do capital, o que leva o discurso democrático mais como uma retórica e embasamento para a expansão e manutenção do sistema capitalista³.

A visão dos Estados Unidos de Bush é de que havia um otimismo para levar o progresso ao mundo através dos valores liberais. Pode-se ainda fazer um paralelo com a ideia do destino manifesto, pois o próprio presidente Bush afirmava que a história deu uma oportunidade única para que os Estados Unidos liderem o mundo numa nova era sob a sua égide (PECEQUILO, 2005).

Um ponto que merece destaque na análise de política externa do governo Bush é a questão da ameaça que os *Rogue States* e o terrorismo impõe aos Estados Unidos. Esse é o grande desafio aos interesses dos Estados Unidos no que diz respeito a sua influência no sistema internacional, bem como no que diz respeito às questões estratégicas e econômicas, pois boa

² Termo usado por Huntington (1997) no Choque de Civilizações para destacar a questão de que a modernização tem criado um forte movimento de ressurgimento de valores culturais fortes, principalmente os religiosos, em oposição aos valores do mundo ocidental.

³ Importante ressaltar que a forma como os Estados Unidos classificam ou não um país como ditadura leva em consideração seus interesses econômicos e políticos.

parte desses Estados se encontra no Oriente Médio, região rica em capacidade energética. Sob o discurso de que muitos desses países representam uma ameaça à segurança internacional por estarem possivelmente de posse de armas de destruição em massa, os Estados Unidos levaram a cabo a política de Guerra Preventiva, tipo de guerra proibida pelo Direito Internacional. As guerras neste contexto seriam classificadas como guerras de natureza assimétrica, pois os inimigos não são tão facilmente determinados por meio de fronteiras e agem por meio de células (PECEQUILO, 2005).

A Doutrina Bush, ao se preocupar com as questões internas dos Estados, acreditava que estas exerciam influência na forma como estes Estados agem na sua política externa. Dentro deste contexto, países ditatoriais buscariam dominar os seus vizinhos, patrocinar o terrorismo e ameaçar os Estados Unidos. Outra questão importante explorada pela Doutrina Bush é a política do medo, que vem desde a guerra fria. Nesse sentido, dentro de um contexto de um dilema de segurança, era preciso agir, pois os custos de não tomar as medidas preventivas contra as ameaças poderiam custar caro demais aos Estados Unidos. Esse medo foi bem explorado na questão da invasão do Iraque, pelo medo de que o regime de Saddam Hussein possuísse armas de destruição em massa e que estas poderiam ser usadas para atacar os EUA (PECEQUILO, 2005).

O unilateralismo presente na política americana sob a bandeira da Doutrina Bush, expressa suas raízes que advém da época da administração de Ronald Reagan, ou seja, é uma tradição da política externa americana, seja em menor ou maior intensidade, dependendo do presidente. Jervis (2003) tem uma visão de que quando o multilateralismo é advogado pelos Estados Unidos, o é somente de uma forma instrumental, pela qual os Estados Unidos poderiam chegar aos fins colimados por eles. É a ideia de que os americanos interpretam os seus interesses e os interesses do mundo da sua própria forma. Nesta conjuntura, os Estados Unidos não ratificaram o Protocolo de Kyoto, nem a Corte Internacional de Justiça.

O elemento final da Doutrina Bush se relaciona à questão da hegemonia americana, exercida pela primazia ou pelo imperialismo. Para o governo Bush o mundo precisaria de uma potência hegemônica liderando o sistema internacional e mantendo a ordem. É a premissa de que a segurança americana e a estabilidade do mundo dependem da expansão dos valores liberais e que isso requer que os Estados Unidos ajam de uma forma que os outros Estados não poderiam agir. A ideia da liderança hegemônica pode ser vista na questão das políticas de dissuasão para que outros países parassem de desenvolver tecnologia nuclear. Principalmente, se relacionando a União Europeia, é a ideia de que os Estados Unidos seriam os detentores

dessa tecnologia nuclear e que eles seriam os defensores dos europeus em caso de um conflito nuclear. Essa questão de uma defesa da liderança americana é algo que vem desde o fim da Segunda Guerra Mundial e que se fortaleceu com o tempo e com a queda da URSS e os atentados de 11 de setembro. Jervis (2003) lembra, ainda, que a questão da busca pelas alianças ao longo do tempo foi mais focada em questões de escolha, do que de necessidade.

Por fim, é importante ressaltar que no ano de 2002 foi lançado um documento pela Casa Branca conhecido como “A Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos”, em que uma nova postura seria adotada na política externa que não mais a contenção e dissuasão, características da época da Guerra Fria. Nesse sentido, a nova postura se ligava à exaltação dos valores democráticos e do capitalismo, como um pretense modo de vida que deveria ser universal. Ponto importante na discussão da política externa do governo Bush é a questão da incontestável superioridade militar dos Estados Unidos que tomaram decisões que iam de encontro aos seus aliados, quando entendia que o que estava em jogo era a questão dos valores pelos quais os Estados Unidos regem a sua política externa. Neste sentido, existia uma crítica de que os EUA defendiam as bandeiras da democracia, da liberdade, da prosperidade econômica, mas que quando um país ou grupo ia de encontro a esses valores ou aos interesses das elites dominantes, principalmente no aspecto econômico, o país tomava medidas de forma unilateral (AYERBE, 2005).

2.5. A era Obama (2009-2017): concretização do multilateralismo?

Barack Obama assumiu como 44º presidente dos Estados Unidos em 2009, e com o controle de ambas as casas do Congresso, o presidente prometeu ações que levariam os Estados Unidos à execução de políticas multilaterais. Em outros termos, uma quebra com a política unilateralista que caracterizava o seu antecessor. O discurso de Obama estava centrado na visão negativa de que o mundo tinha das ações dos Estados Unidos e que seria necessário escrever um novo capítulo na história americana. Dentro deste contexto, a política externa estaria direcionada ao reconhecimento dos desafios que o cenário internacional apresentava e que isto exigia a necessidade de instituições internacionais que trabalhassem para superar todos os desafios postos (SKIDMORE, 2012).

O discurso de uma diplomacia multilateral estava no cerne do discurso do ex-presidente, que dava ênfase a ONU e outras instituições internacionais. Entretanto, a política de Obama pouco modificou o viés imperial da política externa dos Estados Unidos (ANDERSON, 2015).

Como mostra o próprio Anderson, antes de ser Senador, Obama se posicionou contra a guerra no Iraque. Como Senador, foi a favor da utilização da cifra de 360 bilhões de dólares na guerra.

Durante a campanha presidencial, Obama, no que se refere à questão das relações internacionais, somente mencionou o termo multilateralismo duas vezes e o termo instituições internacionais apenas duas. Importante, ainda, mencionar que mesmo com um discurso multilateralista, Obama afirmou ser as Nações Unidas uma instituição imperfeita, e ao se referir a outras instituições internacionais, argumentou a urgente necessidade de reformá-las. (SKIDMORE, 2012) Por este ângulo, o discurso da Secretária de Estado Hillary Clinton ilustrava a posição que os Estados Unidos tomavam para si no que tange a política externa:

We'll work through existing institutions and reform them. But we'll go further. We'll use our power to convene, our ability to connect countries around the world, and sound foreign policy strategies to create partnerships aimed at solving problems. We'll go beyond states to create opportunities for nonstate actors and individuals to contribute to solutions" (SKIDMORE, 2012. P. 46-47).

Obama argumentava a necessidade de que os Estados Unidos trabalhassem alinhados com seus parceiros no exterior para mitigar os problemas que se apresentavam, mas na prática não foi o que aconteceu. A questão do multilateralismo se mostrou mais como algo *ad hoc*, e que pôde ser em diversas ocasiões como, por exemplo, o *47-Nation Nuclear Security* que aconteceu em abril de 2010.

Na esfera do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), Obama se tornou o primeiro presidente da história dos Estados Unidos a presidir uma reunião do conselho, liderando o órgão na direção de uma resolução para que os Estados membros da ONU tomassem medidas no sentido do combate ao uso de armas nucleares. Os Estados Unidos também conseguiram através do Conselho de Segurança impor sanções contra o Irã e a Coreia do Norte pela questão de que esses países possuíam programas nucleares.

Dentro do contexto das críticas ao multilateralismo de Obama, ponto que merece destaque foi o boicote dos Estados Unidos à conferência de Durban II, a conferência da ONU sobre o racismo e a rejeição por parte do país no que tange a um relatório de um comissário da ONU sobre crimes de guerra cometidos por Israel durante a invasão de Gaza durante os anos de 2008 e 2009. Tudo isto ilustra que a administração Obama se mostrou relutante a cooperar ou agir junto às instituições e seus aliados quando as situações se mostraram contrárias aos interesses dos Estados Unidos (ANDERSON, 2015). Um caso emblemático foi o de Omar Khadr, um cidadão canadense de 15 anos que foi capturado no Afeganistão e que ficou preso na Baía de Guantánamo. Os Estados Unidos não estavam cumprindo com o Protocolo

Facultativo sobre o Envolvimento de Crianças em Conflitos Armados, pois Khadr seria processado por uma comissão militar, o que aconteceu em 2010. Ainda, no que se refere às questões militares, Obama ordenou um ataque de drone a cada quatro dias, sendo o dobro do seu antecessor. Como mostra Anderson:

Um ano após assumir o cargo, tropas norte-americanas haviam dobrado para 100 mil soldados e as operações das Forças Especiais haviam aumentado seis vezes, em uma tentativa de repetir o sucesso militar ocorrido no Iraque, onde Obama teve apenas de manter a agenda de seu antecessor para uma posterior retirada (ANDERSON, 2015, p.119).

Outra questão que põe em dúvida o comprometimento da administração Obama com as instituições internacionais e, conseqüentemente o multilateralismo, foram os tímidos investimentos durante a sua administração. No que corresponde ao Tribunal Penal Internacional, a administração Obama se recusou a reverter decisões anteriores que renunciavam a participação americana no tribunal, bem como no Tratado de Ottawa para o banimento de minas terrestres. Até junho de 2010, Obama havia submetido seis tratados ao senado, dos quais apenas um tinha um escopo multilateral. Ainda em 2010, o então presidente havia criado 63 novas agências de combate ao terrorismo. Na Líbia, os EUA lançaram mísseis e ataques aéreos sem a autorização do Congresso, violando a Constituição no que se refere a Resolução sobre Poderes de Guerra (1973), com o argumento de que o ataque não poderia ser classificado como “hostilidades”, pois nenhuma tropa do país estava envolvida. Os EUA chamaram os ataques de “ações militares cinéticas” (ANDERSON, 2015). Com o Irã, os americanos criaram bloqueios econômicos e uma guerra cibernética. Na esteira da ascensão econômica da China, os Estados Unidos buscavam manter a sua influência no mar da China, com disputas navais com o país asiático.

Com relação à apreciação de tratados pelo Congresso, mesmo quando os republicanos formavam uma minoria em ambas as casas, Obama encontrou dificuldades no que diz respeito às questões internacionais. As divisões partidárias no que se refere à política externa em 2009 foram maiores do que a época da Guerra Fria (SKIDMORE, 2012).

Anderson (2015) argumenta que as prioridades do primeiro mandato de Obama foram definidas pelas exigências que o mundo menos desenvolvido provocava, a primavera árabe e o Estado Islâmico estavam no topo da agenda americana. No seu segundo mandato, Obama teve como prioridade da sua agenda a questão do comércio internacional. A criação de um acordo de livre-comércio, e a Parceria TransPacífico (TPP) eram prioridades. O TPP só foi alcançado em 2015, após sete anos de negociações.

Um evento geopolítico importante ocorrido no governo Obama foi a invasão da Rússia à Crimeia em 2014, gerando consequências políticas e diplomáticas que reverberam até os dias de hoje. No ano de 2014, o governo ucraniano pró-Rússia liderado por Viktor Yanukovych foi deposto em meio a manifestações populares que protestavam contra a corrupção e a falta de democracia no país. Em resposta, a Rússia anexou a península da Crimeia, que até então pertencia à Ucrânia, sob o argumento de proteger a população russa que vivia na região.

Frente a guerra civil ucraniana, por causa da insatisfação da sociedade e a necessidade de segurança do Estado ucraniano, a Federação Russa se insere no conflito com o intuito de defender os ideais ucranianos tradicionais e, mais que isso, os interesses russos no país. Putin despachou tropas para a Ucrânia a fim de defender o ideal *eslavófilo*, apropriando-se desta posição de parte da sociedade de forma pragmática, defendendo interesses políticos e econômicos russos. Os EUA, em movimento reativo e amparados pela UE, enviaram tropas da OTAN para o país, aumentando o risco de uma guerra internacional (LEITE ET AL, 2020, p.35).

Em 2014, diante da intensificação das manifestações populares na Ucrânia, Yanukovych deixou o governo e foi sucedido pelo opositor Oleksander Turchynov, que buscava estreitar as relações com a União Europeia e contava com o apoio dos pró-ocidentalistas. No entanto, essa posição política não agradou a todos e gerou insatisfação. A Rússia interpretou essas mudanças no governo como uma afronta política e rotulou a transição de poder como um golpe contra o Estado ucraniano (LEITE ET AL, 2020).

Aduz Saideman (2016), que a invasão da Ucrânia e a anexação da Crimeia pela Rússia ilustram o exemplo mais recente do uso da força por essa potência. Este acontecimento despertou a atenção da OTAN para a realidade de que a Rússia não era apenas uma ameaça remota ou um possível adversário, mas uma nação que ainda estava disposta a usar a força para atingir seus objetivos. Embora a Ucrânia não fosse um membro da OTAN, a violação das normas internacionais e da soberania de um país vizinho pela Rússia tornou essa ação uma preocupação para a segurança europeia e para o futuro da ordem internacional.

Sobre a reação de Obama ao movimento russo de anexação da Criméia, afirmou o ex-presidente no dia 24 de março de 2014 após reunião bilateral com os Países Baixos:

First, we obviously spent a considerable amount of time on the situation in Ukraine. Europe and America are united in our support of the Ukrainian government and the Ukrainian people. We're united in imposing a cost on Russia for its actions so far. Prime Minister Rutte rightly pointed out yesterday the growing sanctions would bring significant consequences to the Russian economy. And I'll be meeting with my fellow G7 leaders later today, and we'll continue to coordinate closely with the Netherlands and our European partners as we go forward (WHITE HOUSE, 2014).

Ademais, o ex-presidente endossou este discurso de apoio a Ucrânia e sanções a Rússia no dia 06 de março de 2014 em discurso na Casa Branca, reafirmando o compromisso dos Estados Unidos em defender a OTAN e os aliados europeus. Todavia, para Moravcsik (2015), a anexação da Crimeia pela Rússia demonstrou as limitações da política externa americana em lidar com questões internacionais urgentes, particularmente, aquelas relacionadas à Rússia. Neste sentido, a hesitação dos Estados Unidos em intervir diretamente na questão ucraniana e em aplicar sanções mais duras contra a Rússia, indicou a falta de vontade política em assumir uma postura mais assertiva na política externa (MORAVCSIK, 2015).

Santos e Teixeira (2015), ao tratar da importância relativa de valores e interesses na política externa de Obama, afirmam que a agenda de política externa do governo Obama é similar em estratégias utilizadas por seus predecessores na conjuntura do pós-Guerra Fria, situação na qual a democracia é um sustentáculo da segurança, na visão dos americanos. Neste sentido, foram analisados 1.203 discursos proferidos entre os anos de 2009 e 2014 por Obama, seus secretários de Estado e de Defesa, que se enquadram nas categorias discursivas propostas pelos autores, principalmente para justificar uma ação contra Afeganistão, Paquistão, Iraque, Líbia, Síria, Al-Qaeda e Estado Islâmico. Nesta conjuntura, a análise mostra que 55% dos discursos abordavam a palavra-chave segurança, 28% estavam associados à democracia e 17% às questões humanitárias.

Finalmente, as expectativas por uma atuação que fortalecesse o multilateralismo foram aos poucos sendo frustradas. Os Estados Unidos usaram as instituições internacionais para pressionar outros Estados, como, por exemplo, na ocasião das sanções do Conselho de Segurança ao Irã e à Coreia do Norte. Acordos e cooperação *ad hoc* também caracterizaram a agenda americana. Comparado ao governo Bush filho, poucas mudanças foram observadas no que toca ao discurso de que haveria um fortalecimento das instituições internacionais e, conseqüentemente, do multilateralismo. Contribuindo para este cenário, a política doméstica influenciou a tomada de decisões no que corresponde à política externa. Entre os americanos aumentava a percepção de que a globalização estava produzindo efeitos negativos no seu país.

3. A ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE (OTAN): DO SURGIMENTO A EXPANSÃO

Apresentadas as discussões relacionadas as linhas gerais da política externa americana da Guerra Fria ao governo de Barack Obama, o trabalho, agora, tratará das particularidades relacionadas à OTAN. Importante lembrar que o governo Trump será trabalhado em capítulo próprio. Neste cenário, este capítulo contribuirá para o entendimento do lugar da OTAN na política externa dos Estados Unidos. Com isto, alguns conceitos importantes serão trabalhados como a resignificação e alargamento da Aliança, processos que contribuíram para as mudanças no cenário internacional no pós-Guerra Fria, principalmente na conjuntura transatlântica no âmbito dos choques externos com a Rússia.

3.1. Do surgimento da Aliança

No contexto do embate bipolar que caracterizou o século XX, os Estados Unidos buscavam estabelecer-se como defensores da democracia e do capitalismo a nível global, ampliando sua área de influência. A União Soviética tinha como propósito recuperar territórios perdidos durante a Segunda Guerra Mundial, bem como expandir a sua esfera de influência sob a bandeira do socialismo. Pecequillo (2017) aduz que os Estados Unidos enxergavam a União Soviética como seu grande rival sistêmico.

Neste quadro, no dia 04 abril de 1949 foi assinado por Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, França, Holanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Portugal e Reino Unido, o Tratado de Washington, que criava a Organização do Tratado do Atlântico Norte, composto por 14 artigos em seu documento original, ao delimitar o alcance e os objetivos da Aliança no contexto da Guerra Fria. O tratado entrou em vigor em 24 de agosto de 1949. A Aliança, que inicialmente era temporária, representa os interesses dos americanos e de seus aliados em torno do enfrentamento de uma ameaça em comum.

No documento da Aliança não há menção explícita à União Soviética, mas a sua *raison d'être* está ligada à questão da ameaça posta pela União Soviética e a necessidade de defesa da região euro-atlântica no que concerne às ameaças de caráter militar e nuclear (BARROSO, 2006). Nas palavras do Lord Hastings Ismay, primeiro secretário-geral da ONU: o objetivo da aliança era “manter os russos fora, os americanos dentro e os alemães em baixo”. (NATO, s.d) Durante a Guerra Fria, a Turquia, a Grécia, Espanha e Alemanha Ocidental passaram a fazer parte da Aliança.

O papel dos Estados Unidos no processo de fundação da OTAN mostrou-se crucial, tendo em vista a busca do país em se estabelecer no cenário internacional, após um breve período de isolamento no intervalo entre guerras. Nesse contexto, o país almejava a criação de uma ordem global, pautada pelos valores da democracia, capitalismo e liberdade, e a contenção do socialismo. A crença norte-americana baseava-se na ideia de que sua própria prosperidade estava diretamente ligada à expansão de seu sistema e de sua visão de mundo. (PECEQUILO, 2005). A Doutrina Truman⁴ e o Plano Marshall⁵, bem como a criação de organizações internacionais baseadas nos valores da democracia e liberdade, ilustram a força, a influência e a liderança americana.

A OTAN foi fundada como uma organização de segurança coletiva, no qual um conjunto de regras e normas é legitimado por parte de Estados que buscam através da coletividade garantir a segurança e inviolabilidade dos seus territórios. Dessa maneira, disserta o artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte que:

As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, conseqüentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou colectiva, reconhecido pelo artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a acção que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte. Qualquer ataque armado desta natureza e todas as providências tomadas em consequência desse ataque serão imediatamente comunicados ao Conselho de Segurança. Essas providências terminarão logo que o Conselho de Segurança tiver tomado as medidas necessárias para restaurar e manter a paz e a segurança internacionais (NATO, 1949).

O tratado ainda destaca sua ligação com a Carta das Nações Unidas, ao tratar da resolução por meios pacíficos de todas as divergências internacionais, assim como da mesma maneira que haveria o compromisso do desenvolvimento amigável das relações internacionais, através do fortalecimento das instituições livres (NATO, 1949). Por conseguinte, a Aliança objetivava a criação de elementos políticos e sociais comuns. No advento da Guerra Fria a OTAN teve um papel mais simbólico do que efetivo, pois não houve embate direto entre a Aliança e a URSS.

⁴ A Doutrina Truman, que é considerada o marco inicial da Guerra Fria, consistia no reconhecimento da ameaça comunista e nas medidas que se seguiram para o seu enfrentamento por parte dos EUA.

⁵ O Plano Marshall foi um programa de ajuda oferecido pelos EUA aos países europeus devastados pela Segunda Guerra Mundial.

Cumprir contextualizar que em 14 de maio de 1955 foi criado o Pacto de Varsóvia, uma aliança entre os países socialistas (Hungria, Romênia, Alemanha Oriental, Albânia, Bulgária, Tchecoslováquia e Polônia) e que estavam sob a salvaguarda da União Soviética. O tratado tinha como propósito estabelecer um comprometimento no que tange a ajuda mútua no advento de agressões militares, sendo uma resposta à criação da OTAN.

Como principal reação à OTAN, foi firmado em 1955, pelos países do Leste Europeu e a URSS, o Tratado de Amizade, Cooperação e Ajuda Mútua do Leste, ou simplesmente, Pacto de Varsóvia. Criado como uma aliança regional de segurança coletiva, na realidade serviu de instrumento, tanto político como militar aos soviéticos, para disciplinar os seus países satélites e reprimir revoltas internas contrárias ao seu domínio (PRADO, 2008, p.58).

Formalmente, o Pacto de Varsóvia possuía similaridades com a OTAN, dentre elas a busca por um sistema de segurança coletiva (art. 4º), buscando assegurar a paz na Europa. O referido Pacto ainda menciona o interesse no fortalecimento e desenvolvimento da amizade e cooperação (art. 3º) entre os Estados membros, o respeito pela independência, soberania e a não intervenção nos assuntos internos. Não houve enfrentamento direto entre as duas alianças.

Lopes (2010) afirma que o surgimento da Aliança, quando da sua análise pela teoria realista clássica, representava uma resposta temporária a uma ameaça definida e urgente a ser combatida. Continua a autora:

Segundo Hans Morgenthau, a Aliança Atlântica de 1949 não é fundamentalmente diferente da definição de aliança militar tradicional. Isto é, quando da sua criação, a aliança entre os Estados ocidentais signatários do Tratado do Atlântico Norte foi formada num contexto de precário equilíbrio de poderes entre duas superpotências em concorrência para a dominação político-cultural do mundo: por um lado, os Estados Unidos da América e o seu modelo ocidental capitalista e liberal e, do outro, a União Soviética comunista e totalitária (LOPES, 2010, p.19).

Não obstante, a Aliança continuou a existir mesmo após o fim da do período de enfrentamento internacional entre capitalismo e socialismo, tendo se institucionalizado, ao construir uma aliança político militar de caráter permanente.

Kenneth Waltz (1998), ao analisar a continuidade da Aliança e o seu processo de institucionalização, mesmo após prognósticos de seu desmantelamento pós-Guerra Fria, afirma que a teoria neorrealista das relações internacionais apresenta os elementos que explicam a continuidade: a vulnerabilidade dos países europeus em manter a sua própria segurança; liderança americana, o que não caracterizaria uma situação de dependência mútua e segurança

coletiva entre os países; e, finalmente, o processo de burocratização da cooperação dentro da OTAN.

Após a exposição das particularidades da OTAN, o presente estudo concentrar-se-á na explicação das transformações institucionais e do processo de redefinição da OTAN. Nesse sentido, a relevância do desenvolvimento deste capítulo reside na compreensão da importância histórica da OTAN para os Estados Unidos, que será confrontada na análise da política externa de Donald Trump em relação à Aliança.

3.2. A OTAN e a década de 1990

Findada a Guerra Fria, o muro de Berlim caiu em novembro de 1989 e a Alemanha foi reunificada no dia 1º de abril de 1991. O grande inimigo da democracia e do capitalismo havia caído, mais do que isso, a *raison d'être* original da OTAN não mais existia. Não havendo mais o risco de uma expansão socialista no mundo, nem a existência de um poder rival aos Estados Unidos, a que serventia a OTAN se prestaria? Argumentos a favor e contra a existência da organização marcaram os debates acadêmicos e políticos na década de 1990. Todavia, a Aliança continuou a existir, e declarou que os conflitos que surgiriam referentes à instabilidade na Europa Central poderiam afetar diretamente a segurança de seus membros.

Sem a rivalidade da União Soviética, os Estados Unidos saíam da Guerra Fria como os grandes vencedores dentro do contexto que se estava desenhando. Economicamente e politicamente, os americanos dominavam o mundo, influenciando as instituições e os organismos internacionais. A democracia, o capitalismo e a liberdade eram os princípios dominantes das relações internacionais na década de 1990. A força dos Estados Unidos no sistema internacional fez com que muitos países buscassem fazer parte das instituições democráticas e capitalistas. O Consenso de Washington buscava inserir vários países dentro do sistema de livre-mercado, com base em políticas neoliberais.

Diante da conjuntura exposta, era necessário a OTAN redefinir conceitos e buscar a sua inserção na nova ordem mundial que se desenhava, ou seja, encontrar uma nova razão de existir⁶. Foi isso que aconteceu com a chegada do Conceito Estratégico de 1991.

Anteriormente, a Declaração de Londres de junho de 1990 já buscava inserir a Aliança em uma nova era. Esta declaração, que culminaria com o Novo Conceito Estratégico adotado em 1991, declarava que a OTAN teria como encargo buscar garantir a paz e a segurança no que

⁶ Importante ressaltar que o ato que constituiu a OTAN não prevê a extinção da Aliança.

concerne ao processo de mudança que estava ocorrendo nas ex-repúblicas socialistas soviéticas, no leste europeu. Importante sublinhar, que os objetivos de salvaguardar a liberdade e a segurança de todos os membros ainda permaneciam, agora sob outra roupagem.

O Novo Conceito Estratégico da OTAN foi aprovado em 1991, através da Declaração de Roma, reconhecendo que os acontecimentos que estavam ocorrendo na Europa pós-Guerra Fria, teriam impacto de longo prazo no que tange aos objetivos futuros dos países que faziam parte da Aliança. No primeiro ponto do novo conceito, é mencionado o desmantelamento do Pacto de Varsóvia, assim como o fim da rejeição ideológica ao ocidente por parte dos países que integravam o antigo pacto. Estes países agora estavam adotando e implementado políticas destinadas a alcançar a democracia, o estado de direito, o respeito pelos direitos humanos, e sua inserção no sistema capitalista de mercado (OTAN, 1991). Houve, ainda, a inauguração de mecanismos de solução de conflitos, coordenação de políticas de segurança, bem como análise de questões de política externa.

O conceito estratégico da OTAN de 1991 buscou dar uma nova dimensão a Aliança ao tentar inseri-la na nova ordem mundial, ao tratar sobre os novos desafios e riscos de segurança multifacetados e multidirecionais que poderiam ser agora enfrentados, destacando que um conflito da for

ma como se era esperado durante a Guerra Fria, não mais ocorreria. Segundo o documento:

The security challenges and risks which NATO faces are different in nature from what they were in the past. The threat of a simultaneous, full-scale attack on all of NATO's European fronts has effectively been removed and thus no longer provides the focus for Allied strategy. Particularly in Central Europe, the risk of a surprise attack has been substantially reduced, and minimum Allied warning time has increased accordingly (NATO, 1991).

Outro ponto a ser destacado foi a abertura de diálogo e cooperação com países não membros, a exemplo de países que integravam o Pacto de Varsóvia. A cooperação giraria em torno do combate a problemas específicos:

Such partnership between the members of the Alliance and other nations in dealing with specific problems will be an essential factor in moving beyond past divisions towards one Europe whole and free. This policy of co-operation is the expression of the inseparability of security among European states. It is built upon a common recognition among Alliance members that the persistence of new political, economic or social divisions across the continent could lead to future instability, and such divisions must thus be diminished (NATO, 1991).

Em janeiro de 1994, em Bruxelas, no primeiro encontro realizado pela Aliança após a queda URSS, foram lançadas novas diretrizes para a organização. Dentre elas surgiu o programa Parceria pela Paz, que tinha como fito reforçar as relações entre os países, aumentar a cooperação e buscar a redução das ameaças.

No que concerne à atuação prática da OTAN, a Aliança se envolveu no conflito da Bósnia, que ocorreu entre 1992 e 1995 e no conflito do Kosovo em 1999. A Guerra da Bósnia envolveu três grupos étnicos pela independência da Bósnia: bósnios, croatas e sérvios. O saldo dos anos de conflito é estimado em 200 mil mortos. O Leste Europeu, como já explicitado, passava por um processo de democratização e formação de novos países, como consequência do desmantelamento do império soviético. Para Lima (2017), a Guerra da Bósnia foi o primeiro conflito para os novos parâmetros securitários estabelecidos no pós-Guerra Fria. A conjuntura é de um momento de transição para a OTAN, situação em que o conflito não se encaixaria no conceito de segurança coletiva, mas de autodefesa. (LIMA, 2017) A Guerra da Bósnia, escancararia problemas para além dos políticos, como a situação étnica e religiosa.

Assim começa o processo de mudança do sistema europeu de defesa, a União Europeia precisava então determinar seu próprio modelo de segurança, que agora seria feito sem a assistência direta dos Estados Unidos da América. E é ao longo desse processo que ocorre a alteração nos conflitos, o que costumava ser uma ação entre Estados se torna algo interestatais, como as guerras mundiais, se torna intraestatais, o que gera outra mudança na análise de segurança internacional. É no pós Guerra Fria que a segurança humana entra na agenda principal, junto com a construção da paz em longo termo, e não só a sobrevivência do Estado em si. Além da mudança que era extremamente ideológica em primeiro momento, uma disputa ente comunistas e capitalistas, se torna mapeada pelas diversas culturas presentes na Europa, substituindo a Cortina de Ferro por uma Cortina de Veludo, que na verdade era tão forte e resistente como a primeira (LIMA, 2017, p.2).

O conflito bósnio só é findado em 1995 no advento do Acordo de Dayton, situação em que houve a criação da Federação Bósnia e Herzegovina e a República de Srpska.

No que diz respeito ao conflito em Kosovo, quando da desintegração da República da Iugoslávia, várias guerras foram travadas entre Eslovênia, Croácia e Bósnia. Na década de 1990 foi criada uma facção denominada *Ushtria Çhrintare e Kosovares* (UÇK) que se opunha à dominação sérvia ao território kosovar. A facção era composta por albaneses kosovares. Os eventos escalaram até que em 1998 a Sérvia utilizou as suas forças militares e paramilitares para reprimir as manifestações pró-Kosovo. A atuação da OTAN no conflito se intensificou quando a Aliança suspendeu a campanha aérea contra as forças sérvias e estabeleceu uma força de paz chamada *Kosovo Force* (KFOR), o que ainda encontrou resistência pelas forças sérvias.

A OTAN buscou estabelecer e manter a paz na Bósnia e Herzegovina. A Aliança se reuniu em Oslo em junho de 1992 e decidiu que as forças da OTAN estariam à disposição para apoiar operações de manutenção da paz, que estariam sob a tutela da antiga Conferência para a Segurança e Cooperação na Europa, atual Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) (ALMEIDA, 2003). Com isso, a Aliança começou a participar de forma ativa de operações na antiga Iugoslávia, e na Bósnia e Herzegovina a aliança euro-atlântica ficou incumbida de cuidar de uma interdição do espaço aéreo bósnio.

No ano de 1995, a Aliança atuou de forma decisiva colaborando com as condições que estabilizaram o país através dos Acordos de Dayton. No caso da intervenção no Kosovo em 1999, a partir de uma Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (res. 1199), os ministros de Defesa da Aliança começaram a se articular no que se refere a uma campanha aérea nesta região da antiga Iugoslávia. Segundo Bellini (2012) o episódio conhecido como *Racak*, no qual tropas paramilitares e forças armadas sérvias entraram na cidade *Racak* e massacraram mais de 40 pessoas. Mesmo existindo controvérsias no que tange a veracidade deste fato, este teria sido o estopim para o envolvimento da OTAN no conflito. No dia 30 de janeiro de 1999 a Aliança anunciou que a situação do Kosovo se configurava como uma ameaça à paz e à segurança internacional (BELLINI, 2012).

O que o Novo Conceito Estratégico e os conflitos da Bósnia e do Kosovo demonstram a tentativa da OTAN de se inserir e de ganhar significado numa nova era. O conflito da Bósnia e do Kosovo ilustra a questão de trazer estabilidade e segurança para a Europa, assim como a defesa dos direitos humanos. O conceito estratégico de 1991 passaria por uma reforma em 1999, dando origem a um novo conceito estratégico, demonstrando as sucessivas tentativas de adaptação e alargamento da Aliança.

No dia 24 de abril de 1999 a OTAN aprovou em Washington, no advento de 50 anos de existência da organização, o Conceito Estratégico de 1999, com 65 artigos. Neste novo documento houve uma tentativa de refinamento no que concerne à questão da ligação entre segurança e instabilidade. Assim como o conceito de 1991, o conceito de 1999 reforçou os propósitos para os quais a Aliança foi criada: democracia, direitos humanos, liberdade, segurança de todos e estado de direito. No contexto da questão da segurança, a OTAN consideraria como tarefas fundamentais da Aliança: a consulta, a dissuasão e a defesa, a gestão de crises e a parceria. O conceito estratégico de 1999 também tratou do que seria a abordagem da Aliança no tocante a segurança no século XXI:

The Alliance is committed to a broad approach to security, which recognises the importance of political, economic, social and environmental factors in addition to the indispensable defence dimension. This broad approach forms the basis for the Alliance to accomplish its fundamental security tasks effectively, and its increasing effort to develop effective cooperation with other European and Euro-Atlantic organisations as well as the United Nations. Our collective aim is to build a European security architecture in which the Alliance's contribution to the security and stability of the Euro-Atlantic area and the contribution of these other international organisations are complementary and mutually reinforcing, both in deepening relations among Euro-Atlantic countries and in managing crises (NATO, 1999).

A OTAN buscou especificar a abordagem de segurança que havia ficado vaga no documento de 1991. As questões ambientais e humanitárias similarmente seriam relacionadas à segurança euro-atlântica. A aliança que já estava envolvida em atividades de segurança na Europa buscou, ainda, expandir a sua zona de influência ao aprovar a entrada de Polônia, República Tcheca e Hungria.

O século XXI traria para a OTAN desafios relacionados ao terrorismo, lutas étnicas, questões ambientais e outros problemas a nível global. No âmbito das suas ambições quanto ao território ucraniano, a Rússia mantém-se ativa e influente no Leste Europeu. Embora a Ucrânia seja uma parceira da OTAN, e não um membro efetivo da Aliança, a Rússia exige que o país não venha a aderir à organização.

A Ucrânia é formada por várias etnias, sendo a russa uma das etnias presentes no leste do país. A Rússia enxerga o país de forma estratégica e por sua ligação étnica e do passado com a União Soviética. As tensões desde então tem aumentado com a anexação da região da Criméia por parte dos russos e dos conflitos na região de Donetsk, que levaram ao conflito entre os dois países a partir de 2022. De outro lado, a China e sua crescente presença econômica tirou o foco dos Estados Unidos da região europeia e que passaria a se preocupar com um país asiático e todo o seu potencial econômico, político e em questões de segurança. A forte presença da China no cenário internacional faria com que a coesão interna entre os membros da OTAN encontrasse impasses, suscitando outros problemas que viriam a estar em pauta no século XXI, a exemplo do *Burden Sharing*.

3.3. Estrutura e Funcionamento Interno da OTAN

Cada país-membro possui uma delegação permanente localizada no quartel-general político em Bruxelas, na Bélgica. Essa delegação é liderada por um embaixador que representa seu respectivo governo no processo de consultas e tomada de decisões da Aliança. Segundo Costa (2012), na sede principal da OTAN existem cerca de 3.000 pessoas, sendo 50% destes

compostos por delegações nacionais e representantes militares, 40% de pessoas civis do Secretariado Internacional e das agências e 10% pertencem ao Estado Maior Internacional. O processo de tomada de decisão no âmbito da Aliança é complexo, pois é feito apenas por unanimidade. Neste contexto, segundo Costa (2012), este processo envolve vários comitês de estudos, planejamento e assessoramento, lidando com diferenças de opiniões entre os Estados-membros.

Com o objetivo de alcançar seus objetivos, a Aliança estabeleceu, em seu Artigo 9º, a criação de uma estrutura institucional fundamental:

As Partes estabelecem pela presente disposição um Conselho no qual cada uma delas estará representada para examinar as questões relativas à aplicação do Tratado. O Conselho será organizado de forma que possa reunir rapidamente em qualquer momento. O Conselho criará os organismos subsidiários que possam ser necessários; em particular estabelecerá imediatamente uma comissão de defesa que recomendará as providências a tomar para aplicação dos artigos 3.º e 5.º (OTAN, 1949).

O Conselho do Atlântico Norte (CAN) é considerado o órgão decisório político mais importante dentro da OTAN no que concerne a estrutura civil e geral da Aliança. O CAN é composto por diversos níveis de reuniões e presidido pelo Secretário-geral da organização. Aduz Costa (2012), que a partir de 1952 o CAN passou a ser considerado um órgão de caráter permanente. O CAN se reúne duas vezes ao ano, “como Ministros de Assuntos Exteriores, Ministros de Defesa ou Chefes de Estado e de Governo, o que se dá principalmente quando da realização das Conferências de Cúpula da OTAN” (COSTA, 2012, p. 28).

O CAN desempenha um papel crucial na política da OTAN, estabelecendo as principais linhas de ação e divulgando as políticas e decisões da Aliança por meio de comunicados e declarações. O CAN é a autoridade máxima no processo decisório da organização, com suas decisões sendo tomadas por consenso ou unanimidade, sem distinção de voz ou voto entre os Estados-membros. Sua atuação é relevante na formação da opinião pública (COSTA, 2012).

O Secretário-geral, por sua vez, ajuda os membros a chegarem a um acordo em relação a questões cruciais. Todas as decisões tomadas nos comitês da OTAN são alcançadas por consenso, garantindo assim que uma “decisão da OTAN” seja uma expressão da vontade coletiva de todos os países membros. O Secretário-geral é responsável por apresentar relatórios regulares sobre a situação da Aliança e sobre as atividades da organização. O Conselho do Atlântico Norte é responsável por tomar decisões importantes, tais como a aprovação de planos militares, a definição das políticas de defesa e a nomeação de comandantes militares.

O Secretário Geral da OTAN – um estadista de prestígio internacional proveniente de um dos Estados membros e eleito pelos mesmos – preside todos os Conselhos citados acima e outros de alto nível da Organização, como aqueles responsáveis pelas relações com outros Estados, e tem a importante missão de ser o responsável executivo da OTAN, através da Secretaria Geral (COSTA, 2012, p.29).

Um outro órgão de destaque na OTAN é o Comitê de Planos de Defesa (CPD), que é responsável por tratar das principais questões de defesa e desenvolver planos coletivos de defesa. Suas funções, atribuições e autoridade são semelhantes às do CAN, sendo também composto pelos representantes permanentes ou pelos Ministros de Defesa dos Estados-membros (COSTA, 2012).

A OTAN possui ainda o Comitê Militar, composto por chefes de Estado-Maior dos países membros da Aliança. Este comitê é responsável por aconselhar o CAN em questões militares e de defesa. Ademais, o Comitê Militar é responsável por ajudar a desenvolver a estratégia militar da OTAN e coordenar ações militares entre os países membros. Além disso, o comitê também supervisiona o planejamento e execução de operações militares da OTAN.

A estrutura militar tem como principal órgão o Comitê Militar, composto por Representantes Militares perante a OTAN de forma permanente e subordinado ao CAN, ao GPN e ao CPD, este último a quem assessora em momentos de crise. Sua principal função é prestar assessoria ao direcionamento político e estratégico militar, dando diretrizes ao Comando Estratégico, o qual é composto por dois outros principais órgãos militares da OTAN, o Comando Aliado na Europa e o Comando Aliado do Atlântico. Com estrutura e funções semelhantes, há ainda o Grupo de Planejamento Regional Canadá – Estados Unidos, que tem como função coordenar a defesa e a segurança nas áreas de ambos os países. Sob o mando destes existem vários comandos regionais distribuídos em vários Estados membros (COSTA, 2012, p. 29-30).

A Agência da OTAN para Comunicações e Informações (NCIA) foi criada em 2012 e é responsável por fornecer suporte de comunicação e informação aos países membros da organização. A NCIA é encarregada de garantir que a OTAN e seus países membros tenham a capacidade de se comunicar de forma segura e eficaz em todas as situações. A agência também é responsável por fornecer serviços de tecnologia da informação e gerenciamento de dados, bem como pela proteção das informações da OTAN. Além disso, a NCIA tem como fito gerenciar a segurança das informações da OTAN.

O *Nuclear Planning Group* (NPG) é um dos comitês da OTAN responsável por planejar e coordenar questões relacionadas às armas nucleares da Aliança. Foi criado em 1966 para permitir que os Estados Unidos compartilhassem informações sobre armas nucleares com outros países membros da OTAN. O NPG é composto pelos ministros das Relações Exteriores

e da Defesa dos países membros que possuem armas nucleares, incluindo os Estados Unidos, França e Reino Unido. O objetivo central do NPG é garantir que as armas nucleares da OTAN sejam seguras, eficazes e confiáveis. O comitê igualmente é responsável por desenvolver políticas e estratégias para a dissuasão nuclear da OTAN, bem como por garantir a coordenação e a interoperabilidade das forças nucleares da Aliança.

Dois outros órgãos são importantes para o funcionamento interno da OTAN: o Comitê de Planejamento de Defesa (DPC) e o Comitê de Investimentos de Defesa (DIC). O primeiro é um órgão responsável por assessorar o CAN em questões de planejamento de defesa e desenvolvimento de capacidades militares. O DPC é composto por representantes dos países - membros e se reúne regularmente para discutir questões relacionadas à segurança e defesa. O Comitê tem como objetivo garantir a cooperação entre os países membros para desenvolver e implementar planos de defesa comuns e coordenados.

O Comitê de Investimentos de Defesa é um órgão da OTAN responsável por prestar assessoria ao CAN em questões relacionadas a investimentos em defesa. O DIC é composto por representantes dos países-membros e se reúne regularmente para discutir questões de investimento e financiamento em defesa. O Comitê tem como objetivo garantir a cooperação entre os países membros para desenvolver e implementar políticas de investimento em defesa coordenadas e eficazes.

3.4. A OTAN no século XXI

Em seus primeiros momentos no século XXI o grande mito da inviolabilidade do território americano terminaria com os atentados de setembro de 2001. A grande hegemonia do sistema internacional não conseguiu evitar ataques de grandes proporções em seu próprio território.

Mais do que estratégica e, econômica, as implicações são morais, atingindo de frente bastiões da sociedade e seus valores, a liberdade e a segurança de ir e vir em seu próprio território e a sensação de normalidade fundamental para o cotidiano (freedom and sense of normalcy) (PECEQUILO, 2003, p. 374).

No âmago da questão dos atentados ao membro mais forte da OTAN, estavam claros os novos desafios de segurança que seriam enfrentados pela organização. O inimigo não mais era coeso, ou se instalava em um território específico. O terrorismo trabalharia de uma forma multifacetada, com redes de apoiadores em todo o mundo. Era necessária por parte da Aliança uma adaptação e uma reavaliação no que concerne a um inimigo que se mostrou poderoso o suficiente para causar um enorme estrago no território americano. Os atentados terroristas em

solo americano seriam usados como justificativa para intervenções em várias áreas de conflito no mundo todo, em especial no Oriente Médio. Os Estados Unidos empreenderam várias políticas militares unilaterais ao que segue aos atentados e a OTAN foi pressionada no contexto da sua área de atuação: era preciso expandir o espaço de atuação, nas palavras do então senador americano Richard Lugar (PINHEIRO, 2012).

O que os atentados de 11 de setembro trariam de inédito foi à invocação do artigo 5º da Carta do Atlântico pela primeira vez em toda a sua história. No artigo 5º é preconizado que um ataque armado contra um ou vários países da Aliança seria considerado um ataque a todos, dando uma margem de ação e retaliação por parte da OTAN.

Não somente o terrorismo seria uma forte plataforma a ser combatida pela Aliança. A Rússia continua sendo uma peça-chave no tabuleiro de atuação da OTAN. A dependência de vários países europeus do gás natural russo e a expansão do país no leste europeu preocupam a Aliança, que busca se expandir e chegar até as fronteiras russas, com propostas para que a Ucrânia pudesse fazer parte da OTAN. O Encontro Anual de Segurança realizado em 2007 realizado pelos Estados Unidos e pela Rússia foi fortemente criticado por Vladimir Putin, então Primeiro-Ministro russo, que as políticas de expansão da OTAN na Europa Oriental. O que se segue em 2008 é uma invasão Russa na Geórgia, e em 2014 a invasão e anexação da Criméia ao território russo e os problemas na região oriental da Ucrânia, com milhares de soldados russos vivendo na fronteira entre Rússia e Ucrânia e o temor da OTAN por uma nova invasão do país ao território ucraniano.

Em 19 de novembro de 2010 foi aprovado um novo Conceito Estratégico da Aliança. O documento trata dos desafios e objetivos da OTAN para a década de 2010-2020. Destacam-se a defesa coletiva, a gestão de crises, a exemplo da questão da migração de refugiados, e a segurança cooperativa. O conceito de 2010 trata da paz que prevalece na zona euro-atlântico e das baixas probabilidades de um ataque convencional a um de seus países. Todavia, a ameaça de um ataque não poderia ser ignorada, tratando de que regiões fora da OTAN poderiam estar suscetíveis a ataques. Assim, como em 1999, a questão nuclear e de armas de destruição em massa receberam atenção devido ao seu potencial destrutivo. Uma novidade foram as questões dos ataques cibernéticos, o que causa preocupação nas lideranças da OTAN:

Cyber attacks are becoming more frequent, more organised and more costly in the damage that they inflict on government administrations, businesses, economies and potentially also transportation and supply networks and other critical infrastructure; they can reach a threshold that threatens national and Euro-Atlantic prosperity, security and stability. Foreign militaries and intelligence services, organised

criminals, terrorist and/or extremist groups can each be the source of such attacks (NATO, 2010).

Segundo o Conceito de 2010, a proliferação de armas nucleares e outras armas de destruição em massa, e seus meios de entrega, ameaça consequências incalculáveis para a estabilidade e prosperidade global. Durante a próxima década, a proliferação será mais aguda em algumas das regiões mais voláteis do mundo. Além disso, a OTAN teria como maior responsabilidade a proteção e defesa de seu território e população contra-ataques, conforme estabelecido no Artigo 5º do Tratado de Washington. Naquele momento, a OTAN não considerava nenhum país como seu adversário. No entanto, a resolução da Aliança não deveria ser questionada se a segurança de qualquer um de seus membros for ameaçada.

Outrossim, segundo o Conceito Estratégico de 2010, a cooperação entre a OTAN e a Rússia seria de importância estratégica, pois contribuiria para criar um espaço comum de paz, estabilidade e segurança. Deste modo, a Aliança afirmava que não representa uma ameaça para a Rússia, desejando estabelecer uma verdadeira parceria estratégica entre a OTAN e a Rússia, agindo com a expectativa de reciprocidade por parte da Rússia.

Tabela 2: Resumo das principais características dos Conceitos Estratégicos

Conceitos Estratégicos da OTAN	1991	1999	2010
Característica Principal	Defesa coletiva da Europa Ocidental	Atuação em crises fora da área de operação da OTAN	Ampliação do papel da OTAN como agente de segurança global
Ameaças	Processo de independência de países que faziam parte da zona de influência da URSS	Nacionalismo, separatismo e extremismo violento em outras partes do mundo	Terrorismo internacional, armas de destruição em massa, ciberataques, bem como a instabilidade em países próximos à OTAN
Parceiros	Diálogo político com antigos inimigos, como os países que faziam parte da antiga URSS	Ampliação das parcerias com países de fora da região euro-atlântica	Aprofundamento das parcerias com a Rússia, incluindo a criação de um Conselho OTAN-Rússia e a cooperação em áreas como terrorismo e segurança cibernética

Segurança Internacional	Limitado à região euro-atlântica	Expandido para operações fora da área euro-atlântica	Reconhecimento de um papel maior da OTAN na segurança global, incluindo a possibilidade de operações em outras partes do mundo
--------------------------------	----------------------------------	--	--

Fonte: OTAN.

A OTAN contava, até fevereiro de 2023, com 30 países⁷. Dentro do contexto da expansão da Aliança, seja no que se refere à quantidade de países, seja no contexto da segurança, fez com que o reconhecimento de uma ameaça comum deixasse de existir, principalmente no que tange a realidade individual de cada país. Neste sentido:

Este alargamento da tipologia das ameaças que a NATO passou a combater, procurando responder às ameaças a Leste (belicoso) e a Sul (frágil e instável), levou a que dentro da comunidade deixasse de existir um reconhecimento comum, e claro, da principal ameaça. Para os países da fronteira Leste, a Rússia deveria ser a principal prioridade, para os Estados do Sul (mediterrâneos), a NATO deveria estar mais concentrada nas questões das migrações e procurar estabilizar a região MENA (Middle East and North Africa) (CRUZ, 2021, p. 19).

Cruz (2021) trata da questão do problema da coesão política da Aliança, sendo esta a principal fragilidade da OTAN. Como exemplo, tem-se a falta de consenso no que tange a adesão à tecnologia 5G chinesa, o *Burden Sharing* e a questão turca. A falta de consenso e os interesses diversos ameaçam a estabilidade da organização, que através do seu Secretário-Geral Jens Stoltenberg, encomendou a elaboração de um relatório com as principais perspectivas para a OTAN nos próximos 10 anos. O documento foi intitulado de “*NATO 2030: United for a new era*”.

3.5. NATO 2030: *United for a new era*

No dia 25 de novembro de 2020, o Secretário-Geral da OTAN, Jens Stoltenberg, nomeou e convidou acadêmicos, políticos e especialistas de diferentes países para elaborar um relatório com as principais estratégias para a Aliança nos próximos 10 anos. É importante ressaltar que o documento não vincula a OTAN nem os países dos responsáveis pela elaboração do relatório. Um dos principais pontos de preocupação é a questão da coordenação política entre os países membros. Neste sentido, uma das visões da Aliança para a década vindoura seria buscar fortalecer o seu papel como fórum único para os quais os países membros se voltam na

⁷ Vide Apêndice A para panorama da expansão da OTAN ao longo dos anos.

persecução de soluções concernentes a questões de segurança e ameaças comuns (NATO, 2020).

Dentro deste contexto, pode-se citar a questão da busca por uma intensificação nas relações entre os países membros e com a União Europeia, sendo a cooperação a palavra de ordem. A questão do *Burden Sharing* aparece como uma das grandes responsabilidades para a OTAN, no sentido de haver responsabilidades justas e equitativas para os países da Aliança em termos pecuniários e de investimento. O tema é importante para a análise do próximo capítulo, sendo uma das críticas centrais de Donald Trump a Aliança e o seu retorno para a política externa americana.

O *Burden Sharing*, como definido pela própria Aliança, está relacionado ao peso relativo da distribuição dos custos e riscos entre os países membros na persecução dos seus objetivos comuns. Nesta conjuntura, as métricas utilizadas medem as entradas financeiras, a produção bélica, assim como as porcentagens das forças armadas, mesurando individualmente a contribuição de cada país-membro (MATTELAER, 2016).

Neste escopo:

NATO uses seven metrics for assessing individual countries' defence contributions, including the 2% of GDP formula, the 20% target of national defence budgets dedicated to equipment purchases and R&D, the percentage of deployable armed forces and the actual contributions deployed to NATO in terms of land forces, aircraft, ships and personnel dedicated to the NATO Command Structure (NATO, 2017).

As discussões em torno do *Burden Sharing* datam da própria fundação da Aliança em 1949. A liderança política americana já tornava indubitável que qualquer acordo no sentido de uma aliança com foco na segurança coletiva levaria a um dilema no que tange ao compartilhamento de responsabilidade (CZULDA e MADEJ, 2015).

During the Cold War, the US maintained over three hundred thousand troops in Europe and accounted for about 50 percent of total allied defense spending. During this time, successive US administrations voiced their frustration with Western Germany, for example, which was seen as contributing too little to the defense of Europe against Soviet threats. With the end of the Cold War, allies were eager to cash in on the peace dividend, and the US share of total NATO spending rose steadily to 68 percent. To close the widening gap, various defense spending targets were set over the decades including 3 percent of GDP in 1997, which was adjusted downward to 2 percent in 2006 (POTHIER; VERSHBOW, 2017, p. 4).

A questão da constante adaptação da OTAN está presente no documento de 2020. Nesta conjuntura, a Aliança precisaria ajustar às necessidades de um ambiente internacional em constante transformação, que seria marcado pelo retorno de rivalidades sistêmicas, com as

expansões agressivas da Rússia e a ascensão da China. Os problemas transnacionais também continuaram em pauta, a exemplo do terrorismo. O ponto de partida para pôr em prática as estratégias da OTAN para a próxima década seria uma revisão e atualização do último Conceito Estratégico (2010).

Outro debate abordado no documento é a necessidade de reforçar a dimensão política da OTAN, incluindo as questões dos fundamentos democráticos partilhados entre os Estados membros, os mecanismos de consulta, processos de tomada de decisão, bem como as ferramentas políticas necessárias para responder às ameaças que surgirem.

No relatório *NATO: 2030*, a questão da segurança continua sendo um ponto chave para as estratégias da OTAN. A Rússia se consolidou como uma ameaça ao bem-estar da região euro-atlântica e os seus planos de englobar países que fazem fronteira com a Rússia. Neste quesito, a Aliança deve ter dois tipos de abordagem para com a Rússia: dissuasão e diálogo. O documento de 2020 trata da importância da coesão política da aliança para que se responda às hostilidades russas de forma determinada e coerente.

From the very beginning of NATO, then, it was recognised that while defence cooperation was the first and most urgent requirement, this was not enough. It has also become increasingly realised since the Treaty was signed that security is today far more than a military matter. The strengthening of political consultation and economic cooperation, the development of resources, progress in education and public understanding, all these can be as important, or even more important, for the protection of the security of a nation, or an alliance, as the building of a battleship or the equipping of an army (NATO, 2020, p.7).

O relatório trata como imprescindível a atualização do Conceito Estratégico de 2010 como uma maneira de fortalecer a coesão entre os Estados-membros. Neste sentido, os aliados devem preservar os pilares da OTAN, reforçando o seu papel como um fórum único e essencial para consultas, o entendimento das mudanças que ocorrem a nível do ambiente geoestratégico, principalmente quando no contexto de Rússia e China, e necessidade de incorporação do terrorismo sob uma ótica mais completa.

NATO must update the 2010 Strategic Concept. This document 'outlines NATO's enduring purpose and nature, and its fundamental security tasks...identifies the central features of the new security environment, specifies the elements of the Alliance's approach to security and provides guidelines for the adaptation of its military forces.' The current Strategic Concept dates to 2010 and was developed prior to the emergence of many of the current security setting's key features, including most notably the return of confrontation with Russia and systemic rivalry with China. Although important work is underway at NATO in tackling these threats, ongoing changes to the strategic environment make the existing Strategic Concept an inadequate basis

for responding to the current geopolitical environment (NATO, 2020, p.23).

A manutenção da coesão política e da unidade deverá ser, conseqüentemente, uma das prioridades para os Estados-membros. Deste modo:

Allies should pledge themselves to a code of good conduct to abide by the spirit as well as the letter of the North Atlantic Treaty. Allies should maintain and meet agreed burden-sharing requirements. NATO should reassert its core identity as an Alliance rooted in the principles of democracy, and Allies should consider establishing a Centre of Excellence for Democratic Resilience dedicated to providing support to individual Allies, upon their request, for strengthening societal resilience to resist interference from hostile external actors in the functioning of their democratic institutions and processes. When disputes between Allies arise, the Secretary General should continue to provide his good offices and consider more closely involving other Allies as informal mediators (NATO, 2020, p.14).

É esperado o fortalecimento dos mecanismos de consulta, principalmente com a necessidade de que a OTAN seja o fórum genuíno e oficial para estas consultas nos âmbitos estratégico e político. Ademais, será necessário que as políticas nacionais dos países aliados estejam de acordo com a linha política desenvolvida na OTAN. Deste modo, é esperado que a Aliança estabeleça uma prática segundo a qual os Ministros dos Negócios Estrangeiros de cada país façam uma avaliação periódica das suas agendas políticas.

O relatório explora a necessidade de uma aproximação entre a OTAN e a União Europeia, com o fito de revigorar a confiança e a compreensão, sugerindo que os Chefes de Estado e de Governo de ambas as organizações se reunissem em uma sessão forma especial buscando revisar o estado atual do relacionamento e examinar outras possíveis áreas de cooperação. Com isto, é esperado que as duas organizações criem um vínculo através de um staff institucionalizado, com uma ligação entre o Staff Internacional (SI) da OTAN e no Serviço Europeu de Ação Externa (EEAS). A principal necessidade de fortalecimento da cooperação entre a OTAN e a União Europeia se dá no contexto da segurança e defesa europeia, com o fortalecimento das suas capacidades e uma divisão mais justa da carga de investimentos entre os membros.

Ademais, o relatório trata da questão de atores externos, como Rússia e China, poderem explorar as vulnerabilidades políticas da Aliança.

Political divergences within NATO are dangerous because they enable external actors, and in particular Russia and China, to exploit intra-Alliance differences and take advantage of individual Allies in ways that endanger their collective interests and security. This includes actions that are directly relevant to NATO's traditional geographic and functional mission but also extends to the cyber, technological, and

strategic-commercial realms—and indeed, the democratic way of life. Without cohesion, NATO’s Allies would face these challenges alone. And neither Europe nor North America, for all their strength, are powerful enough to manage these threats alone, while also dealing with the growing array of non-traditional threats and risks that affect our societies (NATO, 2020, p.9).

No que concerne à China, o relatório aponta a necessidade de a Aliança dedicar mais tempo, recursos e ações aos desafios de segurança expressados pela China. Será necessária uma avaliação das capacidades nacionais, sejam políticas ou econômicas, e a questão dos objetivos ideológicos do país asiático. É apontada a inevitabilidade de se estabelecer um órgão consultivo para discussão de todos os aspectos dos interesses de segurança da Aliança no que tange especificamente a China. A Aliança precisa reconhecer o avanço e desenvolvimento tecnológico da China e monitorar as atividades chinesas que possam afetar a defesa coletiva da organização.

O relatório explora a situação do crescente poder e assertividade da China como uma situação que muda as estratégias geopolíticas da OTAN. Neste sentido, no advento da reunião da Aliança em dezembro de 2019 na cidade de Londres, os líderes da OTAN instam a necessidade de enfrentamento aos desafios postos pelo país asiático.

China poses a very different kind of challenge to NATO than Russia; unlike the latter it is not, at present, a direct military threat to the Euro-Atlantic area. Nevertheless, China has an increasingly global strategic agenda, supported by its economic and military heft. It has proven its willingness to use force against its neighbours, as well as economic coercion and intimidatory diplomacy well beyond the Indo-Pacific region. Over the coming decade, China will likely also challenge NATO’s ability to build collective resilience, safeguard critical infrastructure, address new and emerging technologies such as 5G, and protect sensitive sectors of the economy including supply chains. Longer term, China is increasingly likely to project military power globally, including potentially in the Euro-Atlantic area (NATO, 2020, p.17).

Além do mais, o relatório cita a política industrial da China e a sua estratégia de fusão militar-civil como componentes centrais do desafio sistêmico posto pelo país. Nesta perspectiva, o processo de modernização militar, principalmente no que tange as capacidades nucleares, navais de mísseis chinesas, traz novos riscos a estabilidade estratégica da OTAN. Ainda, o relatório trata dos riscos postos pela China nos setores de telecomunicações, espaço, ciberespaço e novas tecnologias, bem como campanhas de desinformação.

As tecnologias emergentes e disruptivas se apresentam como um desafio para a OTAN. Para isso, segundo o documento de 2020, a Aliança deveria realizar uma cúpula digital de governos juntamente com o setor privado para identificar lacunas e pesquisar sobre desenvolvimento de tecnologias de segurança para proteção da OTAN. O terrorismo é visto

como uma ameaça imediata e assimétrica. São apontadas as necessidades para que a Aliança melhore as práticas atuais de compartilhamento de inteligência entre os países membros, bem como o fortalecimento da estrutura no que tange a recursos. As mudanças climáticas também deveriam estar no centro das preocupações da organização, segundo o relatório de 2020.

No âmbito das relações com a Federação Russa, o relatório aponta a necessidade de dupla abordagem como foco na dissuasão e diálogo. Neste sentido, a OTAN deve responder às ameaças impostas pela Rússia de politicamente coerente e determinada. Ainda, é apontada a necessidade da Aliança se manter aberta a discutir a coexistência pacífica com a Rússia. O governo russo teria como objetivo a construção de uma hegemonia sobre os países que fazem parte da antiga zona de influência soviética. Ainda, a Rússia busca a criação de Estados satélites perto do território dos países membros da OTAN. Com isto:

While Russian aggression in Ukraine and Georgia continues, assertive Russian behaviour has intensified in the High North and North Atlantic, with air and naval build ups in and around key maritime chokepoints in the Barents, Baltic, and Black seas, and the Mediterranean. In the last three of these, Russia has placed anti-access/area-denial (A2AD) capabilities, expanded hybrid warfare, and threatened energy and critical infrastructure. In parallel, it has attempted to create satellite or client states near NATO territory, including so-called frozen conflicts, and violated arms-control regimes leading to the end of the INF Treaty. Russia has also been trying to establish a foothold in the Mediterranean basin and in Africa, including by using proxies and Russian private military companies. In addition to its conventional military threat, Russia is deploying a broader hybrid toolkit including offensive cyber, state-sanctioned assassinations, and poisonings – using chemical weapons, political coercion, and other methods to violate the sovereignty of Allies (NATO, 2020, p.16).

Algumas recomendações são feitas com relação ao relacionamento entre a OTAN e a Rússia, dentre elas: 1) A Aliança deve continuar a responder às ameaças russas e as suas ações hostis de uma maneira politicamente coesa e coerente, evitando um retorno ao “business as usual”; 2) A OTAN deve manter capacidades militares convencionais e nucleares a altura dos desafios postos pela Rússia, devendo estas forças estarem prontas para agir com agilidade e flexibilidade para enfrentar qualquer agressão a um Estado-membro da Aliança; 3) A Aliança deve permanecer aberta no que concerne a discussão da coexistência pacífica e reagir positivamente as mudanças construtivas na postura e atitude da Rússia; 4) A OTAN deve continuar a tratar o Conselho OTAN- Rússia como a principal e melhor plataforma para transmitir mensagens políticas à Rússia, devendo o conflito na Ucrânia permanecer no topo da agenda do conselho.

Com vistas ao futuro da Aliança, o relatório aborda a situação de se manter o compromisso com a identidade política e os objetivos estratégicos, mesmo diante de opiniões política diferentes entre os países. Todavia, o relatório aponta a necessidade de um maior compromisso dos Estados-membros com a democracia, a liberdade individual e o estado de direito. Com isto, a identidade democrática compartilhada seria o pilar que distingue a OTAN dos principais desafios e ameaças postos.

Finalmente, Cruz (2021) afirma que a falta de consenso por parte dos aliados bloqueia grande parte das decisões da Aliança. Dentro deste quadro, o relatório afirma que é necessário manter a coesão política e a unidade para que a organização funcione de forma satisfatória. É preciso que os aliados cumpram os requisitos no que concerne ao polêmico *Burden Sharing*, que foi alvo de críticas por parte do ex-presidente dos Estados Unidos Donald Trump, pelo desnivelamento no que tange aos investimentos em segurança por parte dos países da Aliança (NATO, 2018).

Tendo-se contextualizado a Aliança desde o seu surgimento e alargamento até os problemas enfrentados, cumpre analisar no próximo capítulo a influência destes problemas no que tange a serventia da OTAN na política externa dos Estados Unidos, bem como se houve alteração no que concerne a política externa americana e o grau desta mudança de acordo com o padrão estabelecido por Hermann (1990).

4. MAKE AMERICA GREAT AGAIN? ANÁLISE DA POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS PARA A OTAN NO GOVERNO DONALD TRUMP: MUDANÇA DE DIREÇÃO?

Inicialmente, este capítulo tratará das linhas gerais da política externa de Donald Trump, apontado as principais características da política desenvolvida, principalmente no âmbito da análise de documentos oficiais dos Estados Unidos. Posteriormente, o trabalho se deterá na análise da política desenvolvida para a OTAN, ao se buscar compreender o lugar da Aliança na agenda de política externa do governo Donald Trump. Cumpre destacar que este capítulo não esgotará todas as possibilidades relacionadas as linhas gerais da política externa do ex-presidente americano, ao se concentrar os esforços nas temáticas de maior relevância para a temática proposta.

4.1. As linhas gerais da política externa de Donald Trump

Donald John Trump assumiu como o 45º presidente dos Estados Unidos da América em janeiro de 2017 sob um discurso de inauguração de uma nova era no que tange as questões políticas, econômicas e de segurança, tanto no âmbito nacional, quanto no internacional. Durante a campanha eleitoral, Trump ficou marcado pelos seus fortes posicionamentos relacionados ao nacionalismo, combate ao terrorismo e as questões econômicas. Polêmico, o ex-presidente afirmava que os Estados Unidos deveriam se colocar em primeiro lugar, acima de qualquer nação ou de qualquer causa que não beneficiasse diretamente o seu país. Nesse contexto, os discursos de *Make America Great Again* e *America First* deram a tônica dos seus posicionamentos políticos

Nesta conjuntura, o presidente foi chamado de *great disruptor*, por ter desafiado as bases mais antigas no que concerne a política interna e externa americana (PANT, 2020). Sobre Trump:

His ‘America First’ rhetoric won him the White House in 2016, belying all predictions and assessments of him being a candidate bereft of substance. The American people — tired of their country’s multiple wars, angry over widespread economic dislocation, and polarised beyond recognition — put their trust on Trump as a non-establishment candidate (PANT, 2020, p.4).

Durante a corrida presidencial, Trump levantou algumas bandeiras no que tange as relações internacionais, dentre elas, fortes críticas ao processo de globalização, discurso nacionalista e a questão de uma possível retomada as políticas isolacionistas. O presidente

sustentava uma política marcada por fortes questionamentos aos parâmetros consolidados desde o fim da Guerra Fria, principalmente no que tange ao multilateralismo e as organizações internacionais. Nesta conjuntura, o ex-presidente afirmou que iria tirar a ferrugem da política externa do seu país⁸ ao buscar quebrar o consenso bipartidário sobre o papel dos Estados Unidos no mundo (SPERLING e WEBBER, 2019).

Para Mead (2016), a ascensão do populismo “trumpista” nos EUA pode ser compreendida no contexto de uma “Jacksonian Revolt”, ou seja, tendo como referência o populismo e o nacionalismo americano do ex-presidente Andrew Jackson. Segundo o autor, os “Jacksonianos” têm uma visão de mundo que tem como pontos basilares a valorização da independência, das liberdades individuais e do poder militar dos EUA. Esta escola/tradição é cética no que tange à globalização, ao multilateralismo e à imigração, defendendo a proteção dos empregos e da segurança nacional americanos. Aduz Mead argumenta que o populismo “Jacksoniano” é uma força motriz política nos EUA, podendo se manifestar na direita (como no caso de Trump) e na esquerda (como no caso do senador Bernie Sanders).

Ao assumir a presidência dos Estados Unidos da América, Trump tomou decisões unilaterais ao colocar o interesse nacional como uma virtude acima de todas as outras (SPERLING e WEBBER, 2019). Deste modo, Trump retirou os Estados Unidos do Plano Conjunto de Ação Abrangente sobre o Irã da Parceria TransPacífico e do Acordo Climático de Paris.

Trump denunciou o fracasso da política externa americana desde o término da Guerra Fria. Segundo o candidato, os líderes políticos – de ambos os partidos – foram incapazes de desenvolver uma «nova visão» para lidar com os desafios da nova conjuntura internacional. Trump foi particularmente crítico das políticas de promoção de instituições e regimes democráticos cujos resultados finais unicamente contribuíram para um surto de guerras civis e do fanatismo religioso, bem como para a perda de vidas e recursos financeiros americanos (VINHA, 2017, p. 11).

Uma das primeiras ações de Trump como presidente foi a assinatura de uma ordem executiva, no contexto do combate ao Estado Islâmico, na qual cidadãos do Iraque, Irã, Líbia, Sudão, Síria e Iêmen não poderiam adentrar nos Estados Unidos por um período de 90 dias e, refugiados, por um período de 120 dias. Muitos estrangeiros que possuíam o Green Card foram impedidos de embarcar para o país norte-americano.

A Coreia do Norte também esteve no centro da política externa estadunidense na era Donald Trump. Neste sentido, as questões de segurança envolvendo o país asiático despertou a

⁸ Tradução livre de: “shake the rust off America’s foreign policy”.

atenção do Conselho de Segurança das Nações Unidas desde o momento em que Trump assumiu a presidência dos EUA. Testes com armas nucleares no mar do Japão fizeram o CSNU aprovar diversas resoluções nos anos de 2017 e 2018 no sentido de procurar uma solução pacífica para a instabilidade provocada por estes testes nucleares da Coreia do Norte. Nem mesmo o acordo de cooperação firmado durante o encontro histórico entre Trump e o ditador norte-coreano Kim Jong-Um fizeram as incertezas cessarem. O acordo, firmado em junho de 2018, não estabeleceu um cronograma no que se refere aos testes nucleares, nem tampouco fez menção a questão do histórico de violação dos direitos humanos no país localizado ao norte na península da Coreia.

Hall (2020) ao trazer uma abordagem de que a política externa de Trump também tem raízes no seu discurso populista, engendra a ideia de que o presidente usa o discurso de que existe uma crise, de que existem agentes por trás dessa crise e em seguida é identificada uma solução para o problema. O governo é marcado pela criação de narrativas, que buscam fortalecer a agenda de Trump. Essa foi a tônica dos discursos do ex-presidente americano nos âmbitos político e econômico.

Não obstante, Sperling e Webber (2019) trazem duas ressalvas importantes no que diz respeito a agenda de política externa de Donald Trump. A primeira é a de que muitas das posições assumidas pelo ex-presidente são apenas declaratórias, ficando restritas a postagens no *twitter*, comentários improvisados e comícios. Em segundo, Trump manteve boa parte de sua agenda política dentro de limites considerados familiares, dentre elas foi reafirmada as garantias de segurança para a Coreia do Sul e o Japão, apoiado o relacionamento com a Arábia Saudita. Ademais, Trump afastou-se de pautas da gestão Obama ao se aproximar de Israel e no aumento do orçamento voltado para a defesa.

Em dezembro de 2017 foi lançado o *National Security Strategy* traçando a agenda de política externa que seria seguida pelo país nos anos vindouros.

An America First National Security Strategy is based on American principles, a clear-eyed assessment of U.S. interests, and a determination to tackle the challenges that we face. It is a strategy of principled realism that is guided by outcomes, not ideology. It is based upon the view that peace, security, and prosperity depend on strong, sovereign nations that respect their citizens at home and cooperate to advance peace abroad. And it is grounded in the realization that American principles are a lasting force for good in the world (NSS, 2017, p.1).

Em seguida, o documento trata do ambiente competitivo no cenário internacional, ao afirmar que os EUA responderão aos crescentes desafios no contexto político, econômico e

militar. A China e Rússia são claramente classificadas como rivais sistêmicos, pois são vistas como desafiadoras do poder, influência e interesse americanos, com o fito de mitigar a segurança e a prosperidade dos americanos. Com isto, o documento conclui que estes países possuem uma veia totalitária, estando determinados a tornar as economias menos livres e justas, controlar informações e expandir as suas forças armadas. Ainda, a República Popular Democrática da Coreia (Coreia do Norte) e a República Islâmica do Irã são países considerados ditaduras e são ameaças a estabilidade e segurança dos americanos.

Contextualizado o cenário internacional em 2017, o NSS aborda a necessidade de que os EUA repensem a sua política externa das duas últimas décadas, situação em que o envolvimento com estes países e a sua inclusão em instituições internacionais e no comércio global não os transformaram em atores benignos, tampouco em parceiros confiáveis. Com isto, resta evidente a base das críticas as organizações internacionais, como a OMC e até mesmo a OTAN, visto que, nesta conjuntura, não mais serviriam aos interesses americanos.

Diante das circunstâncias supracitadas, os valores e princípios da política externa americana estariam em xeque.

Rival actors use propaganda and other means to try to discredit democracy. They advance anti-Western views and spread false information to create divisions among ourselves, our allies, and our partners. In addition, jihadist terrorists such as ISIS and al-Qaida continue to spread a barbaric ideology that calls for the violent destruction of governments and innocents they consider to be apostates. ese jihadist terrorists attempt to force those under their influence to submit to Sharia law (NSS, 2017, p.3).

Os valores e princípio que precisariam ser protegidos são: 1) proteção do povo americano, da pátria e do estilo de vida americana, através do controle das fronteiras, reforma do sistema de imigração e proteção da estrutura cibernética do país; 2) promoção da prosperidade americana, através do rejuvenescimento da economia e manutenção da liderança dos EUA em pesquisa e tecnologia; 3) preservação da paz através da força, ao reconstruir as forças armadas e fortalecer as capacidades e expectativa de que os aliados assumam uma parte justa do ônus da responsabilidade de proteção contra as ameaças em comum; 4) promoção da influência americana no mundo, pois um mundo que apoia os interesses e valores americanos torna os EUA mais seguro e próspero.

Outro documento importante para a análise da agenda de política externa dos Estados Unidos é o *National Defense Strategy (NDS)* de janeiro 2018. Neste contexto, o NDS, assim como NSS de 2017, reconhece que o ambiente internacional está cada vez mais complexo,

diante dos desafios impostos aos valores americanos, a exemplo de Rússia e China. Com isto, o documento atesta a necessidade de uma avaliação das ameaças postas.

The central challenge to U.S. prosperity and security is the reemergence of long-term, strategic competition by what the National Security Strategy classifies as revisionist powers. It is increasingly clear that China and Russia want to shape a world consistent with their authoritarian model—gaining veto authority over other nations’ economic, diplomatic, and security decisions.

China is leveraging military modernization, influence operations, and predatory economics to coerce neighboring countries to reorder the Indo-Pacific region to their advantage. As China continues its economic and military ascendance, asserting power through an all-of-nation long-term strategy, it will continue to pursue a military modernization program that seeks Indo-Pacific regional hegemony in the near-term and displacement of the United States to achieve global preeminence in the future. The most far-reaching objective of this defense strategy is to set the military relationship between our two countries on a path of transparency and non-aggression.

Concurrently, Russia seeks veto authority over nations on its periphery in terms of their governmental, economic, and diplomatic decisions, to shatter the North Atlantic Treaty Organization and change European and Middle East security and economic structures to its favor. The use of emerging technologies to discredit and subvert democratic processes in Georgia, Crimea, and eastern Ukraine is concern enough, but when coupled with its expanding and modernizing nuclear arsenal the challenge is clear (NDS, 2018, p.2).

Ademais, os objetivos do Departamento de Defesa dos EUA incluem:

Defending the homeland from attack; Sustaining Joint Force military advantages, both globally and in key regions; Deterring adversaries from aggression against our vital interests; Enabling U.S. interagency counterparts to advance U.S. influence and interests; Maintaining favorable regional balances of power in the Indo-Pacific, Europe, the Middle East, and the Western Hemisphere; Defending allies from military aggression and bolstering partners against coercion, and fairly sharing responsibilities for common defense; Dissuading, preventing, or deterring state adversaries and non-state actors from acquiring, proliferating, or using weapons of mass destruction; Preventing terrorists from directing or supporting external operations against the United States homeland and our citizens, allies, and partners overseas; Ensuring common domains remain open and free; Continuously delivering performance with affordability and speed as we change Departmental mindset, culture, and management systems; and Establishing an unmatched twenty-first century National Security Innovation Base that effectively supports Department operations and sustains security and solvency (NDS, 2018, p.4).

Resta evidente a preponderância da ameaça chinesa e russa aos interesses americanos nas relações internacionais. Todavia, estes não são os únicos problemas postos a administração de Donald Trump que atua de forma a pôr em xeque todo acordo internacional não benéfico aos Estados Unidos, como os da OMC e o da OTAN. No caso da OTAN, ambos NSS e NDS

tratam da necessidade de uma justa e responsável responsabilidade no contexto de uma ameaça em comum.

Para análise que será desenvolvida ao longo deste capítulo concernente a política externa de Trump para a OTAN, será necessário destrinchar o *National Security Strategy*, um dos principais documentos oficiais no âmbito da agenda de relações internacionais que seria executada entre 2017 e 2020. Cumpre então, destacar a relevância dos estudos realizados no capítulo 3 para o entendimento da importância do papel histórico da OTAN com o fio de compreender as dimensões da PEX americana e do ambiente internacional.

4.2. O *National Security Strategy* (NSS) de 2017: *Is the United States facing an extraordinarily dangerous world?*

Apesar do NSS ter sido lançado apenas em dezembro de 2017, durante o fim do primeiro ano de mandato de Donald Trump, este é um documento que se alinha as primeiras ações de política externa do ex-presidente americano, bem como ilustra a agenda que seria desenvolvida nos próximos anos.

O NSS é composto por quatro pilares. O primeiro pilar trata da proteção do povo americano, da pátria e do estilo de vida americana, através do controle das fronteiras, reforma do sistema de imigração e proteção da estrutura cibernética do país. Neste sentido, o NSS teria o dever de proteger o povo americano, seu estilo de vida, bem como os seus interesses. Todavia, apesar dos reconhecidos benefícios de um mundo interconectado, no qual a informação e o comércio fluem livremente, o NSS aponta para os riscos advindos deste mundo “aberto”, situação em que os inimigos poderiam explorar e prejudicar os interesses americanos.

Para o NSS, a segurança fronteiriça e territorial é tratada como primordial para os Estados Unidos, que precisam fortalecer as suas defesas contra Armas de Destruição em Massa. São citados como possíveis detentores destes tipos de armamentos o regime sírio, com suas armas químicas; o Estado Islâmico (ISIS); Coreia do Norte; e Rússia e China, que estariam desenvolvendo armas avançadas que poderiam ameaçar os americanos. Diante deste tipo de ameaça posta, seria necessário tomar as seguintes atitudes: aumentar e melhorar o sistema de defesa de mísseis; detectar e desestabilizar armas de destruição em massa dos inimigos; aprimorar medidas de contra proliferação; e combater terroristas.

O fortalecimento do controle fronteiriço e das políticas de imigração está presente no primeiro pilar. Neste âmbito, o objetivo é o fortalecimento destas instituições com o fito de combater terroristas, traficantes e criminosos que utilizariam a fronteira e leis que os

beneficiariam para adentrar ao território americano, colocando em risco a segurança nacional, a prosperidade econômica e o estado de direito.

The United States will continue to welcome lawful immigrants who do not pose a security threat and whose entry is consistent with the national interest, while at the same time enhancing the screening and vetting of travelers, closing dangerous loopholes, revising outdated laws, and eliminating easily exploited vulnerabilities. We will also reform our current immigration system, which, contrary to our national interest and national security, allows for randomized entry and extended-family chain migration. Residency and citizenship determinations should be based on individuals' merits and their ability to positively contribute to U.S. society, rather than chance or extended family connections (NSS, 2017, p.9).

Naquela época, outra grande preocupação dos americanos no âmbito das suas relações internacionais era o terrorismo jihadista e as organizações criminais transnacionais. Os jihadistas foram classificados como a organização terrorista que mais representava uma ameaça à integridade territorial e aos valores americanos. Mesmo após a derrota do ISIS e da Al-Qaeda na Síria, o NSS insta que os jihadistas ainda são uma ameaça. Deste modo, havia uma preocupação com a difusão dos ideais propagados pelo ISIS, com capacidade de mobilizar pessoas em todo o mundo. Cumpre destacar que o NSS aborda igualmente outros grupos como ameaça aos americanos, a exemplo do Hezbollah. As ações prioritárias que deveriam ser tomadas na conjuntura dos grupos terroristas seriam: dismantelar os planos terroristas; tomada de ações diretas; eliminação de regiões seguras para os terroristas; eliminar todos os fornecedores financeiros e materiais dos terroristas; responsabilidade compartilhada com aliados e parceiros; e o combate a radicalização e o recrutamento de terroristas em diversas comunidades no mundo.

No que diz respeito ao combate do crime organizado, seria necessário: melhorar o planejamento estratégico e de inteligência; defesa de agências que combatem o uso de drogas ilícitas nos Estados Unidos; assistência a países parceiros, em especial na Europa, para dismantelar as cadeias de comando; e o combate aos crimes cibernéticos.

No âmbito da segurança cibernética é reconhecida pelo NSS a necessidade de melhorar o sistema de proteção de dados e informações dos americanos. Neste âmbito:

The government must do a better job of protecting data to safeguard information and the privacy of the American people. Our Federal networks must be modernized and updated.

In addition, the daily lives of most Americans rely on computer-driven and interconnected technologies. As our reliance on computers and connectivity increases, we become increasingly vulnerable to

cyberattacks. Businesses and individuals must be able to operate securely in cyberspace.

[...]

The Internet is an American invention, and it should reflect our values as it continues to transform the future for all nations and all generations. A strong, defensible cyber infrastructure fosters economic growth, protects our liberties, and advances our national security (NSS, 2017, p.13).

O segundo pilar do NSS trata da promoção da prosperidade americana, mais especificamente da prosperidade econômica. Por esta razão, existe uma ligação direta entre o estilo de vida americana e a manutenção do seu poder com uma economia fortalecida. O NSS aduz a necessidade do país a reconstruir a sua força econômica e restaurar a confiança no modelo econômico americano. Nesta conjuntura, é instado que, ao longo dos anos, fábricas e empresas deixaram os EUA, mudando-se para o exterior, levando a uma crise de empregos no país. É citado como um agravante da situação a crise econômica global de 2008, todavia, o déficit comercial existente cresceu devido a diversos fatores, incluindo a práticas comerciais desleais. Este último ponto é importante, pois foi um dos fatores determinantes para a guerra comercial entre a China e os Estados Unidos.

O NNS reconhece, ainda, o ambiente competitivo a nível internacional, instando que os americanos ajudaram a expandir a ordem econômica liberal para outros países que não compartilhavam dos seus valores e princípios, na esperança de que estes países liberalizassem a sua economia, beneficiando os EUA. Não obstante:

Experience shows that these countries distorted and undermined key economic institutions without undertaking significant reform of their economies or politics. They espouse free trade rhetoric and exploit its benefits, but only adhere selectively to the rules and agreements.

We welcome all economic relationships rooted in fairness, reciprocity, and faithful adherence to the rules. Those who join this pursuit will be our closest economic partners. But the United States will no longer turn a blind eye to violations, cheating, or economic aggression. We must work with like-minded allies and partners to ensure our principles prevail and the rules are enforced so that our economies prosper.

The United States will pursue an economic strategy that rejuvenates the domestic economy, benefits the American worker, revitalizes the U.S. manufacturing base, creates middle-class jobs, encourages innovation, preserves technological advantage, safeguards the environment, and achieves energy dominance. Rebuilding economic strength at home and preserving a fair and reciprocal international economic system will enhance our security and advance prosperity and peace in the world (NSS, 2017, p.17 e 18).

No âmbito das relações internacionais, o segundo pilar trata da promoção de relações econômicas livres, justas e recíprocas. Neste sentido, o NSS insta que os Estados Unidos permitiram por décadas a prática desleal no âmbito das relações comerciais internacionais. Vários países, então, utilizaram de práticas comerciais desleais, a exemplo de *dumping*, barreiras não-tarifárias, subsídios industriais, dentre outros, o que prejudicou a economia americana.

O terceiro e quarto pilar, em especial, tratarão de pontos específicos que contribuirão no entendimento das ações de Trump no âmbito da OTAN, ajudando a elucidar o grau de mudança da política externa nos Estados Unidos, segundo a classificação proposta por Hermann e discutida no primeiro capítulo.

O terceiro pilar trata da preservação da paz através da força. Nesta conjuntura, existem três grandes desafios postos aos americanos: 1) os poderes revisionistas de Rússia e China; 2) os *Rogue States* do Irã e da Coreia do Norte; 3) as organizações terroristas transnacionais.

No que concerne à China, os *policy makers* americanos acreditaram por décadas que o apoio a ascensão da china e a sua integralização no pós-Guerra Fria, levaria a liberalização da China. Todavia, segundo o NSS, a China expandiu os seus poderes às custas da soberania de outros países, incluindo os Estados Unidos.

China gathers and exploits data on an unrivaled scale and spreads features of its authoritarian system, including corruption and the use of surveillance. It is building the most capable and well-funded military in the world, after our own. Its nuclear arsenal is growing and diversifying. Part of China's military modernization and economic expansion is due to its access to the U.S. innovation economy, including America's world-class universities (NSS, 2017, p.25).

O *National Security Strategy* russo (NSSr) de 2017 consiste em um documento oficial que apresenta a perspectiva do governo russo acerca das questões relacionadas à segurança nacional e os principais desafios e ameaças enfrentados pelo país. O NSSr de 2017 insta que a Rússia objetiva enfraquecer a influência dos americanos no mundo, os afastando de seus aliados e parceiros. Ainda, a Rússia enxerga a OTAN e a União Europeia como ameaças. Neste cenário, a Rússia está investindo no melhoramento da sua capacidade militar, incluindo o seu poderio nuclear, bem como no seu poderio cibernético. Com isto, a Rússia tem sido capaz de interferir na política doméstica de vários países ao redor do mundo.

O NSS russo de 2017 possui alguns pontos salientes, tais como: destaque da relevância da soberania nacional, da integridade territorial e do desenvolvimento econômico do país; reconhecimento da crescente competição entre as grandes potências, notadamente com os

Estados Unidos e seus aliados, e afirma que a Rússia buscará defender seus interesses e posições no mundo; defende a necessidade de fortalecimento da defesa nacional e modernização das forças armadas russas; enfatiza a importância da segurança cibernética e da tecnologia da informação para a segurança nacional russa; e reforça o papel da Rússia como uma grande potência global e regional e busca o aprimoramento das relações com outras nações, especialmente aquelas que compartilham interesses comuns.

Quanto a ameaça posta pela Rússia, é preciso contextualizar os eventos de 2014, situação em que a abordagem da OTAN para a Europa precisou ser alterada. Em 2014, a Rússia invadiu a Ucrânia e anexou ilegalmente a Crimeia, bem como patrocinou os movimentos separatistas no leste da Ucrânia. Neste sentido, a Rússia se pôs como um adversário, redirecionando a política da Aliança transatlântica para uma postura de defesa e dissuasão, situação em que vários postos de batalhas foram instalados em países-membros.

Diante do quadro apresentado, o NSS afirma que para que os Estados Unidos prevaleçam, é necessário integrar todos os elementos do poder nacional americano: o político, o econômico e o militar. A cooperação e a parceria com outros países são reforçadas, situação em que estes países precisariam estar dentro do escopo de parceiros ideais para os americanos, compartilhando de seus valores e princípios, bem como contribuindo de forma justa no que concerne aos seus encargos.

Outra discussão importante no âmbito do terceiro pilar, é noção das vantagens competitivas americanas. Deste modo:

Since the 1990s, the United States displayed a great degree of strategic complacency. We assumed that our military superiority was guaranteed and that a democratic peace was inevitable. We believed that liberal-democratic enlargement and inclusion would fundamentally alter the nature of international relations and that competition would give way to peaceful cooperation.

Instead of building military capacity, as threats to our national security increased, the United States dramatically cut the size of our military to the lowest levels since 1940. Instead of developing important capabilities, the Joint Force entered a nearly decade long “procurement holiday” during which the acquisition of new weapon systems was severely limited. The breakdown of the Nation’s annual Federal budgeting process, exemplified by sequestration and repeated continuing resolutions, further contributed to the erosion of America’s military dominance during a time of increasing threats (NSS, 2017, p.27).

Com isto, a omissão e complacência dos antigos políticos, fizeram com que os Estados Unidos vissem diminuir a sua vantagem militar para os seus adversários. Outro exemplo citado

pelo NSS, no que tange a complacência dos americanos, é a forte influência regional de China e Rússia.

Para renovar as capacidades militares dos americanos, algumas ações deveriam ser tomadas, como: 1) modernização, garantindo a possibilidade de vitória dos EUA frente aos seus rivais, com um sistema de armas que possa destruí-los rapidamente⁹; 2) nova estratégia na aquisição de melhores negócios para os americanos, evitando a burocracia e custos excessivos; 3) melhorar a capacidade de mobilização das forças militares em escala suficiente, em caso da estratégia de dissuasão falhar¹⁰; 4) melhorar a prontidão das forças americanas, as preparando para ser capaz de moldar os eventos rapidamente; 5) manutenção da *Full-Spectrum Force*, uma força capaz de garantir a vantagem dos EUA no ar, água, terra e espaço.

Outros aspectos já discutidos em outros pilares reaparecem no terceiro pilar. Todavia, um novo tópico é introduzido concernente ao desenvolvimento de uma diplomacia competitiva, incluindo a diplomacia econômica. Neste sentido, o NSS insta a necessidade de atualização das capacidades diplomáticas americanas, com a implementação de uma mentalidade competitiva. A estratégia da diplomacia econômica, está relacionada a manutenção dos Estados Unidos como a econômica global mais proeminente, bem como seu papel internacional dentro das instituições financeiras internacionais.

We want to create wealth for Americans and our allies and partners. Prosperous states are stronger security partners who are able to share the burden of confronting common threats. Fair and reciprocal trade, investments, and exchanges of knowledge deepen our alliances and partnerships, which are necessary to succeed in today's competitive geopolitical environment. Trade, export promotion, targeted use of foreign assistance, and modernized development finance tools can promote stability, prosperity, and political reform, and build new partnerships based on the principle of reciprocity (NSS, 2017, p.34).

O quarto e último pilar está relacionado a promoção da influência americana no mundo. Neste contexto, o NSS afirma que a influência americana no mundo é uma força positiva que pode ajudar no estabelecimento das condições para a paz, a prosperidade e o desenvolvimento de sociedades bem-sucedidas. Portanto, os EUA oferecem cooperação e parceria para aqueles que compartilham das mesmas aspirações por liberdade e prosperidade (NSS, 2017).

⁹ É importante mencionar que o NSS critica fortemente o sistema burocrático americano, aqui, especificamente, eliminando todos os entraves na busca da inovação militar.

¹⁰ Aqui os Estados Unidos deveriam buscar reverter decisões que reduzem o tamanho da sua *Joint Force*, aumentando a sua força e a sua modernidade.

Tópico importante a ser discutido dentro do escopo do quarto pilar é o “*Achieve Better Outcomes in Multilateral Forums*”. Nesta conjuntura:

The United States must lead and engage in the multinational arrangements that shape many of the rules that affect U.S. interests and values. A competition for influence exists in these institutions. As we participate in them, we must protect American sovereign and advance American interests and values (NSS, 2017, p.40).

Com isto, o NSS afirma que é vital para a prosperidade e segurança dos Estados Unidos que as instituições internacionais estabeleçam regras que ajudem a manter os domínios em comum abertos e livres. O documento insta que atores autoritários usam o poder multilateral das instituições para promover seus interesses e, até mesmo, limitar a liberdade de seus próprios cidadãos. Assim, os americanos teriam como prioridade garantir que os interesses dos Estados Unidos sejam fortalecidos nestas instituições, bem como o fortalecimento de seus parceiros. Existe então, no contexto do documento, uma ação para a modernização das instituições e regras que precisam ser atualizadas, ou seja, precisam estar alinhados com os interesses americanos. As ações prioritárias da agenda americana seria então de: 1) exercer liderança em órgãos políticos e de segurança; 2) Da forma, bem como reformar, instituições financeiras e comerciais internacionais; 3) garantir que os domínios comuns permaneçam livres, a exemplo do ar, do mar e do ciberespaço; 4) proteger e garantir que a internet seja livre e aberta.

Vencida a discussão acerca dos pilares do NSS de 2017, é necessário igualmente retratar a estratégia dos Estados Unidos dentro de um contexto regional. No caso deste trabalho, a Europa é o cenário a ser delineado. Para os Estados Unidos, uma Europa livre e forte é primordial para a concretização dos interesses americanos naquela região. Por conseguinte, existe o compartilhamento de princípios e valores entre grande parte dos países europeus com os Estados Unidos, a exemplo da democracia, liberdade individual e a predominância do estado de direito. Como já discutido neste capítulo e no anterior, alguns problemas têm colocado em xeque a predominância dos americanos na Europa, principalmente no cenário da OTAN. O NSS de 2017 garantia o compromisso dos americanos com a Aliança e com artigo V do Tratado de Washington. Contudo, os americanos instam os seus parceiros a cumprir com as suas responsabilidades e assumirem a sua parte no dever de proteger os interesses e valores mútuos dos países que fazem parte da Aliança.

The United States is safer when Europe is prosperous and stable, and can help defend our shared interests and ideals. The United States remains firmly committed to our European allies and partners. 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.

[...]

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 (NSS, 2017, p.48).

O *National Security Strategy* traz algumas ações que precisariam ser priorizadas pelo governo americano: 1) ações políticas: necessidade de uma colaboração mais profunda com os aliados no combate as ameaças em comum; 2) ações econômicas: os americanos trabalhariam de forma compartilhada com a União Europeia e bilateralmente com o Reino Unido e outros Estados, com o fito de garantir práticas comerciais justas e recíprocas e a eliminação das barreiras ao crescimento; 3) ações militares e securitárias: é instado o compromisso dos EUA no que tange as suas responsabilidades de defesa e é esperado que os outros também o façam. Assim, era esperado que os aliados europeus aumentassem os investimentos em defesa para 2% do PIB até 2024, situação em que 20% destes gastos seriam direcionados ao aumento das capacidades militares. Era esperado, ainda, que o flanco oriental da OTAN fosse fortalecido, ao se utilizar da dissuasão e defesa, para catalização de parceiros na linha de frente. Igualmente, os americanos trabalhariam para melhorar as capacidades integradas de defesa área e antimísseis.

4.3. Entendendo o lugar da OTAN na política externa americana na era Donald Trump

Donald Trump foi um presidente americano muito assertivo em sua política externa. No entanto, deve-se destacar que outros agentes primários previstos por Hermann também contribuíram para a construção da agenda política do ex-presidente. A burocracia teve um papel importante na elaboração e implementação das políticas externas, assim como a reestruturação doméstica e choques externos, como crises econômicas e conflitos internacionais, também influenciaram a tomada de decisões. Portanto, é fundamental entender a dinâmica complexa da política externa e considerar todos os fatores que moldaram a agenda de Trump.

No que diz respeito a linha geral de política externa de Donald Trump, Sidra Khan (2021) afirma que este enxergava o mundo tomando a perspectiva de um realista clássico, situação em que a sua política para a OTAN seria baseada em um jogo de soma zero. Esta situação levou os Estados Unidos, ao longo dos anos, a investir de uma forma desproporcional em comparação aos outros membros da Aliança, o que fez com que os americanos aumentassem as suas dívidas financeiras, sendo coniventes com uma situação não benéfica para si mesmos.

Such sentiment has acted as Trump's driving force to renegotiate the poor investment deals made by the American and European allies along with the raging statements and policies leading to increased tensions among the European nations vis-à-vis the American stance on NATO alliance (KHAN, 2021, p.5 e 6).

A situação do *Burden Sharing* se deteriorou após a Conferência da OTAN no País de Gales em 2014, quando ficou acordado entre os países-membros que estes investiriam pelo menos 2% do seu PIB bruto até 2024. As contribuições realizadas diretamente à OTAN não foram abrangidas pelas metas acordadas, entretanto, um mínimo de 20% das despesas deveria ser direcionada a aquisição de materiais, bem como para pesquisa e desenvolvimento da Aliança (RATO, 2021).

Diante da situação de constantes críticas a Aliança por parte de Donald Trump, o ex-vice-presidente, Mike Pence, no advento da Conferência de Munique de 2017 instou que não havia dúvidas quanto ao compromisso dos Estados Unidos com a parceria transatlântica.

At the same time, Pence called for greater European defense spending and insisted that expenditure disequilibrium "must end". When all was said and done, Pence failed to dispel the ambiguity because the administration's political support for NATO appeared to be contingent upon an acceptable burden-sharing formula (RATO, 2021, p. 164).

Desde a campanha eleitoral, Donald Trump pautou a sua agenda na narrativa de que os Estados-membros da OTAN deveriam pagar a sua parte justa e correta no que tange aos 2% do PIB de cada país. Ademais, o ex-presidente afirmou que a OTAN era obsoleta e inútil. Ainda, o ex-presidente afirmou que se caso um membro da OTAN fosse atacado, sua decisão de ajudar o país seria baseada na contribuição daquele Estado-membro para com a Aliança.

Nesta conjuntura, relembremos o discurso de Trump quando da Conferência da OTAN em Bruxelas em 25 de maio de 2017:

The NATO of the future must include a great focus on terrorism and immigration, as well as threats from Russia and on NATO's eastern and southern borders. These grave security concerns are the same reason that I have been very, very direct with Secretary Stoltenberg and members of the Alliance in saying that NATO members must finally contribute their fair share and meet their financial obligations, for 23 of the 28 member nations are still not paying what they should be paying and what they're supposed to be paying for their defense.

This is not fair to the people and taxpayers of the United States. And many of these nations owe massive amounts of money from past years and not paying in those past years. Over the last eight years, the United States spent more on defense than all other NATO countries combined. If all NATO members had spent just 2 percent of their GDP on defense last year, we would have had another \$119 billion for our collective defense and for the financing of additional NATO reserves.

We should recognize that with these chronic underpayments and growing threats, even 2 percent of GDP is insufficient to close the gaps in modernizing, readiness, and the size of forces. We have to make up for the many years lost. Two percent is the bare minimum for confronting today's very real and very vicious threats. If NATO countries made their full and complete contributions, then NATO would be even stronger than it is today, especially from the threat of terrorism (US EMBASSY AND CONSULATES IN RUSSIA, 2017).

Ademais, o ex-presidente não poupou críticas a Alemanha, afirmando que a situação estava se deteriorando, ao criticar os investimentos escassos do país em defesa e os seus acordos comerciais, incluindo a dependência da matriz energética russa. Rato (2021), ainda menciona a omissão de Trump em endossar o princípio da defesa coletiva consubstanciado no artigo 5º do Tratado da OTAN, limitando-se apenas a afirmar que os americanos não abandonarão seus amigos que estiveram do seu lado.

Pouco mais de um ano depois, em 12 de julho de 2018, em uma coletiva de imprensa, o ex-presidente Trump destacou a situação da OTAN um ano atrás, pontuando as mudanças que estavam ocorrendo, dentre elas, o aumento de dinheiro investido pelos países, bem como o adicional de US\$ 33 bilhões. Ainda, o ex-presidente destacou o compromisso dos americanos para com a Aliança, ressaltando o espírito em torno do qual a OTAN existe. Contudo, não amenizou nas suas críticas a Alemanha, mais uma vez. Deste modo:

The July 2018 Brussels NATO summit coincided with the budding transatlantic trade war. President Trump reproached those nations failing to comply with defense spending goals, although, prior to the gathering, he had declared that “yesterday, I let them know that I was extremely unhappy with what was happening, and they have substantially upped their commitment, yeah. And now we're very happy and have a very, very powerful, very, very strong NATO, much stronger than it was two days ago”. At the same time, he proceeded to link burden-sharing to Nord Stream2, claiming that “there's a lot of anger at the fact that Germany is paying Russia billions of dollars. There's a lot of anger. I also think it's a very bad thing for Germany”. European freeriding, Donald Trump seemed to be suggesting, was not restricted to security; it was also in evidence in the realms of economics and trade. Even worse, Berlin's options were compromising European security by increasing German dependence on Russia (RATO, 2021, p. 168).

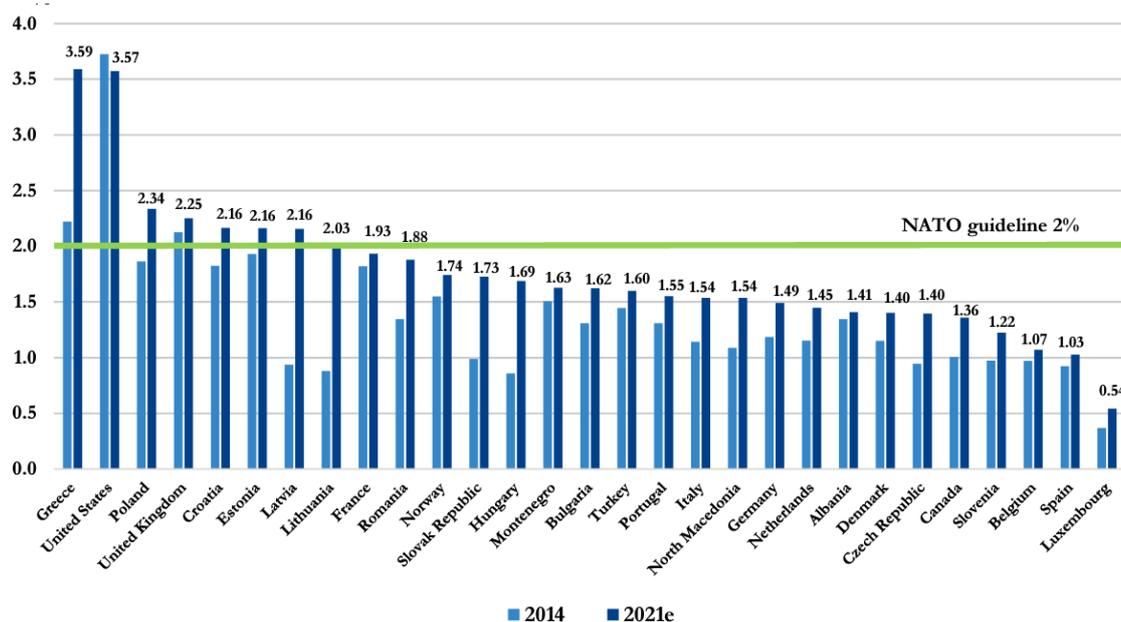
Não obstante, é preciso destacar que os problemas relacionados ao *Burden Sharing* não é algo necessariamente novo, tendo se intensificado as discussões acerca das contribuições de cada país no pós-Guerra Fria. Rato (2021) afirma que a diferença de Trump para seus antecessores é o tom enérgico com relação ao tema e a ligação do cumprimento do dever de segurança coletiva (artigo 5º) com a participação dos países nos investimentos em defesa.

O principal documento que será analisado para fins de contextualização da situação da OTAN em 2016, ano da eleição de Donald Trump, é o *Defence Expenditure of NATO Countries* (2014-2021), documento que veio a público em 31 de março de 2022. A Aliança regularmente faz o levantamento de dados relacionados as despesas dos países aliados. Neste sentido:

Each Ally's Ministry of Defence reports current and estimated future defence expenditure according to an agreed definition of defence expenditure. The amounts represent payments by a national government actually made, or to be made, during the course of the fiscal year to meet the needs of its armed forces, those of Allies or of the Alliance. In the figures and tables that follow, NATO also uses economic and demographic information available from the Directorate-General for Economic and Financial Affairs of the European Commission (DG ECFIN), and the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (NATO, 2022, p.1).

A seguir alguns gráficos foram extraídos do documento ilustrando os gastos em defesa como parcela do PIB (%) por parte dos países membros entre 2014 e 2021, relembrando que os dados do ano de 2021 são estimativas da Aliança.

Gráfico 1: Porcentagem de gastos com defesa como parcela do PIB (%), com base em preços e taxas de câmbio de 2015.



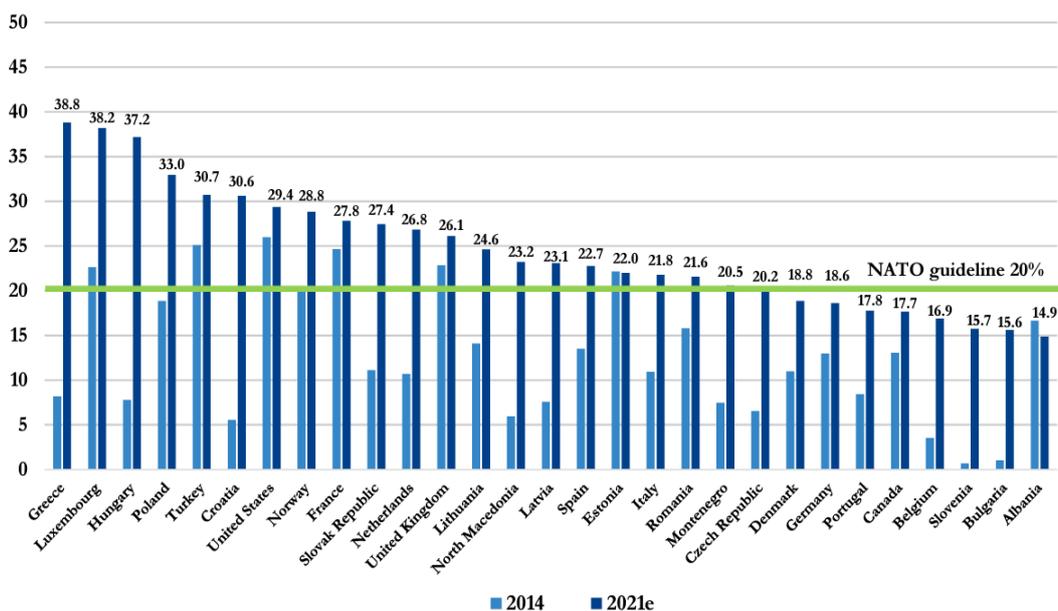
Fonte: OTAN, 2022.

Com relação a este primeiro gráfico algumas informações são importantes: 1) em 2014, apenas Grécia, Estados Unidos e Reino Unido estavam seguindo as diretrizes da Aliança em termos de 2% de investimento do seu PIB em defesa; 2) em 2021 o número de países que investem acima de 2% aumentou, tendo agora: Grécia, Estados Unidos, Polônia, Reino Unido,

Croácia, Estônia, Letônia e Lituânia; 3) Em 2014, os Estados Unidos investiam 3,59%, investindo 3,57% em 2021.

Da análise dos dados discriminados, percebe-se que os gastos em defesa por parte dos Estados Unidos permaneceram constantes ao longo dos últimos anos e que praticamente todos os países europeus aumentaram os seus gastos em defesa, apesar de apenas 7 estarem seguindo as diretrizes da OTAN com respeito aos 2% do PIB.

Gráfico 2: Porcentagem de gastos com equipamentos como parte dos gastos com defesa (%), com base em preços e taxas de câmbio de 2015.



Fonte: OTAN, 2022.

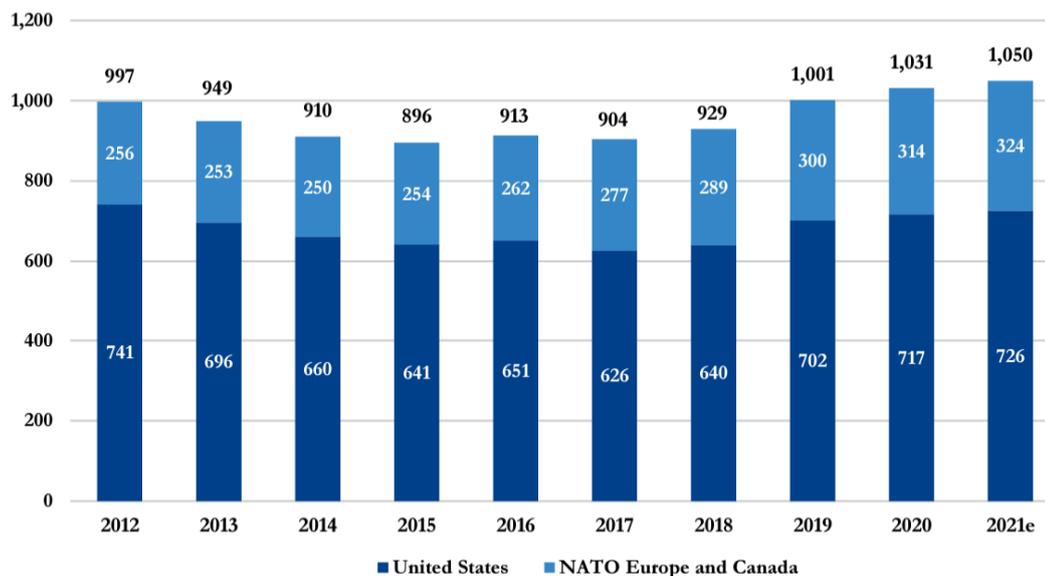
O gráfico número 2 traz informações importantes com relação aos gastos em equipamento de defesa por parte dos membros da OTAN. A primeira informação importante é a de que apenas Estônia e Albânia diminuíram os seus gastos com relação a compra de equipamentos como parte dos gastos em defesa.

Em 2014, apenas Luxemburgo, Turquia, Estados Unidos, França, Reino Unido e Estônia investiam acima dos 20%, totalizando 6 países. A partir de 2021, 21 países passaram a investir dentro dos parâmetros estabelecidos pelo OTAN, resultando em aumento significativo. Ademais, com relação aos Estados Unidos, houve um aumento com os gastos em equipamentos, quando comparado com 2014, saltando de pouco mais de 25% em 2014, para 29,4% em 2021.

Todavia, para fins de análise da política externa dos Estados Unidos para a OTAN, é necessário a análise de mais um gráfico, agora com os gastos de defesa em bilhões de dólares,

tendo um panorama destes gastos ao longo dos últimos anos, comparando-se os Estados Unidos com a Europa e Canadá.

Gráfico 3: Gastos com defesa em bilhões de dólares americanos, com base em preços e taxas de câmbio de 2015.



Fonte: OTAN, 2022.

Com relação ao gráfico 3¹¹, percebe-se um aumento no gasto com defesa por parte dos Estados Unidos a partir de 2018, depois de uma queda entre os anos de 2016 e 2017. Todavia, apesar do aumento, os números de 2020, último ano do mandato de Trump, ainda estão abaixo dos números de 2012. Deste modo, infere-se que não houve uma mudança brusca com relação ao aumento no número de gastos com defesa por parte dos americanos.

No que tange a Europa e o Canadá, houve um aumento com gastos de defesa a partir de 2017, atingindo em 2021 o patamar de mais de US\$ 300 bilhões de dólares. Ademais, o gráfico aborda um ponto importante que é o aumento total em gastos por parte da OTAN a partir de 2017, com um aumento na participação dos países europeus e do Canadá nos investimentos.

De acordo com dados do Instituto Internacional de Pesquisa da Paz de Estocolmo (SIPRI), o orçamento militar dos Estados Unidos aumentou em 4,4% em 2020, chegando a US \$ 778 bilhões. Esses dados são uma continuação da tendência de aumento do gasto militar dos EUA nos últimos anos, com um aumento de 6,1% em 2019. O orçamento militar dos EUA é maior do que os gastos militares combinados dos dez países seguintes na lista do SIPRI,

¹¹ Vide Apêndice E para atualização das estimativas para o ano de 2022.

incluindo China, Índia, Rússia e Reino Unido. Além disso, a porcentagem do orçamento federal dos EUA destinada ao gasto militar aumentou de 47,3% em 2019 para 48% em 2020.

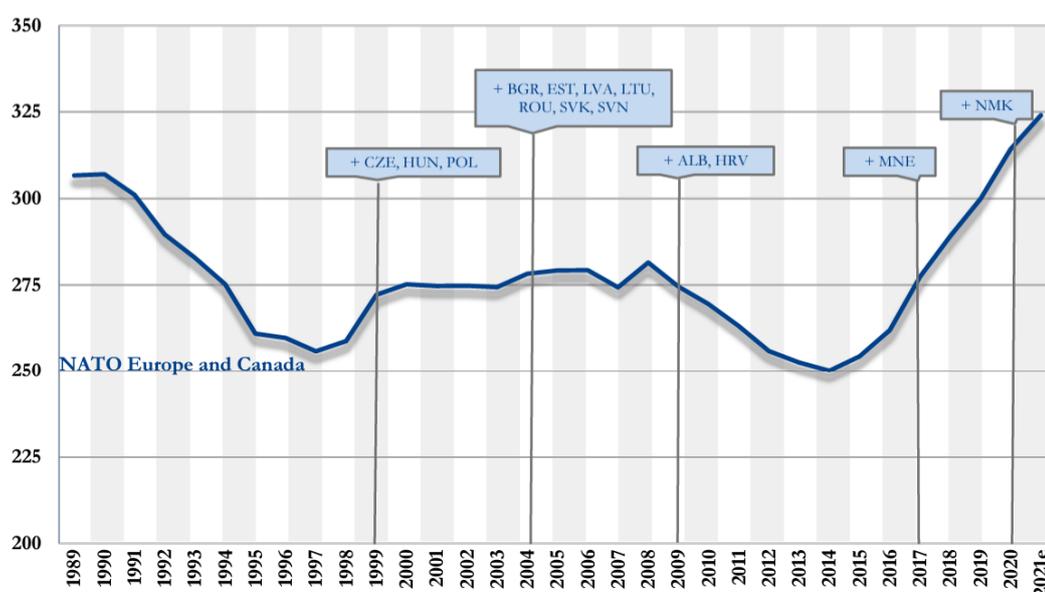
Tabela 3: Gastos em defesa pelos EUA em bilhões de dólares.

Ano	Gastos militares dos EUA
2016	\$611 bilhões
2017	\$610 bilhões
2018	\$649 bilhões
2019	\$732 bilhões
2020	\$778 bilhões

Fonte: *Stockholm International Peace Research Institute/ SIPRI Military Expenditure Database.*

O próximo gráfico demonstra o quantitativo de gastos de defesa por parte dos países europeus e o Canadá de 1989 a 2021. Neste contexto, verifica-se uma maior participação da OTAN Europa e do Canadá, principalmente a partir de 2017, apesar dos gastos estarem em uma crescente desde 2014.

Gráfico 4: OTAN Europa e Canadá - despesas de defesa, com base em preços e taxas de câmbio de 2015.



Fonte: OTAN, 2022.

O próximo gráfico ilustra os gastos de defesa por parte dos países europeus de 1989 a 2021. Neste contexto, fica evidente a maior participação da OTAN Europa e do Canadá, principalmente a partir de 2017, apesar dos gastos estarem em uma crescente desde 2014¹².

Continuando a análise do *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2021)*, com relação ao envolvimento dos Estados Unidos com a OTAN, com base em preços e taxas de câmbio de 2022, verifica-se que entre 2017 e 2020, aumentou um dos investimentos do país com em gastos de defesa, corroborando com as informações anteriormente discriminadas. Ademais, o gasto da porcentagem do PIB em defesa, em termos de porcentagem, sofreu leve declínio, o que não significa necessariamente um desengajamento dos americanos com a Aliança transatlântica.

Igualmente corroborando com a tese de que não um desengajamento dos americanos com relação a OTAN, está no aumento da quantidade de militares ativos por parte dos EUA, aumentando para 1,305.9 milhões em 2017, enquanto em 2016 esse número era de 1,301.4. Os números de 2016 já representavam uma queda quando comparados aos de 2015, que era de 1,314.1 milhões. Em todos os anos do governo Donald Trump houve um aumento no contingente de militares ativos, representando no total, em 2020, 1,346.0 milhões.

Vencida a análise qualitativa e quantitativa, agora este trabalho procederá ao enquadramento do grau de mudança na política externa dos Estados Unidos, buscando compreender se há algum desengajamento por parte do país.

4.4. O lugar da OTAN na política externa dos Estados Unidos no governo Donald Trump sob o prisma do modelo de Hermann

Inicialmente, relembremos a pergunta de pesquisa que embasou o desenvolvimento deste trabalho: qual o lugar da OTAN na política externa dos Estados Unidos? O recorte temporal da análise se dá dentro do governo Donald Trump (2017-2020). A pergunta de pesquisa será analisada dentro do modelo proposto por Charles Hermann (1990). Neste âmbito, quatro são as possibilidades, como já explanadas: *Adjustment Changes* (pequenos ajustes); *Program Changes* (mudança de programas); *Problem/Goal Changes* (mudanças nos problemas e objetivos) e; *International Orientation Changes* (mudanças na orientação internacional dos Estados). Estas mudanças serão analisadas no que concerne a quatro agentes de mudança:

¹² O Apêndice C traz de forma detalhada as principais categorias de gastos com defesa (%).

Leader Driven (guiado pelo líder); *External Shock* (choques externos); *Bureaucratic Advocacy* (burocracia); e *Domestic Restructuring* (reestruturação doméstica).

Os capítulos 2 e 3 inseriram a discussão dos agentes primários de mudança no que tange a tomada de decisão e são importantes quando dá análise da conjuntura internacional, dos fatores de reestruturação doméstica, do papel da burocracia e as mudanças guiadas pelos líderes. Com isto, para além do entendimento das nuances relacionadas a política externa dos Estados Unidos, estes capítulos apresentaram o contexto que embasou os discursos de Trump com relação as decisões tomadas pelos seus antecessores, com uma conseqüente perda de influência dos americanos no cenário internacional, além de diversos problemas internos que surgiram como consequência das políticas adotadas. Vejamos o discurso de Trump no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas em 19 de setembro de 2017.

Fortunately, the United States has done very well since Election Day last November 8th. The stock market is at an all-time high—a record. Unemployment is at its lowest level in 16 years, and because of our regulatory and other reforms, we have more people working in the United States today than ever before. Companies are moving back, creating job growth the likes of which our country has not seen in a very long time. And it has just been announced that we will be spending almost \$700 billion on our military and defense.

The United States will forever be a great friend to the world, and especially to its allies. But we can no longer be taken advantage of or enter into a one-sided deal where the United States gets nothing in return. As long as I hold this office, I will defend America's interests above all else. (MILLER CENTER, 2017).

Primeiramente, as mudanças guiadas pelos líderes (*Leader Driven*) resultam de esforços de um determinado líder, que impõe a sua visão de mundo. No que diz respeito as mudanças centradas na figura de Donald Trump, o ex-presidente americano tinha como base discursiva a crítica as elites políticas locais e ao *establishment* americano (MAGNOTTA, 2021). O ex-presidente se apresentou como um *outsider* e defensor de um movimento conservador que buscou reagir aos padrões de política externa dos seus sucessores, o que, segundo Trump, teria ocasionado uma perda de influência internacional. Neste cenário, o Trump criticou fortemente as políticas multilaterais de seus antecessores, ao buscar reavaliar os propósitos da política externa americana que, resultaram, na postura de retirada do Acordo de Paris no âmbito do meio-ambiente, bem como a saída da OMS.

Quando dá análise do discurso inaugural de Trump como presidente dos Estados Unidos em 20 de janeiro de 2017, vemos claramente as pautas levantadas pelo presidente, enquanto líder da nação e a busca pela concretização da sua visão para o povo americano. Com isto, o

presidente propalou a ideia de que o povo americano, em especial a classe média foi a mais prejudicada pelas políticas multilaterais de Washington no pós-Guerra Fria, bem como questões relacionadas as críticas ao establishment americano e as elites locais, problemas com o sistema educacional, problemas relacionados a empregabilidade dos americanos e a transferência de ativos financeiros dos Estados Unidos para outros lugares do mundo.

We, the citizens of America, are now joined in a great national effort to rebuild our country and to restore its promise for all of our people. Together, we will determine the course of America and the world for years to come. We will face challenges. We will confront hardships. But we will get the job done.

Today's ceremony, however, has very special meaning. Because today we are not merely transferring power from one Administration to another, or from one party to another – but we are transferring power from Washington, D.C. and giving it back to you, the American People.

For too long, a small group in our nation's Capital has reaped the rewards of government while the people have borne the cost. Washington flourished – but the people did not share in its wealth. Politicians prospered – but the jobs left, and the factories closed. The establishment protected itself, but not the citizens of our country. Their victories have not been your victories; their triumphs have not been your triumphs; and while they celebrated in our nation's Capital, there was little to celebrate for struggling families all across our land. That all changes – starting right here, and right now, because this moment is your moment: it belongs to you.

January 20th 2017, will be remembered as the day the people became the rulers of this nation again. The forgotten men and women of our country will be forgotten no longer.

Americans want great schools for their children, safe neighborhoods for their families, and good jobs for themselves. These are the just and reasonable demands of a righteous public. But for too many of our citizens, a different reality exists: Mothers and children trapped in poverty in our inner cities; rusted-out factories scattered like tombstones across the landscape of our nation; an education system, flush with cash, but which leaves our young and beautiful students deprived of knowledge; and the crime and gangs and drugs that have stolen too many lives and robbed our country of so much unrealized potential. This American carnage stops right here and stops right now.

For many decades, we've enriched foreign industry at the expense of American industry; Subsidized the armies of other countries while allowing for the very sad depletion of our military; We've defended other nation's borders while refusing to defend our own; And spent trillions of dollars overseas while America's infrastructure has fallen into disrepair and decay.

We've made other countries rich while the wealth, strength, and confidence of our country has disappeared over the horizon. One by one, the factories shuttered and left our shores, with not even a thought about the millions upon millions of American workers left behind. The wealth of our middle class has been ripped from their homes and then redistributed across the entire world (MILLER CENTER, 2017).

Na conjuntura do discurso de Trump, enquanto líder da nação americana, é importante relembramos as análises feitas por Hall (2020) de que o discurso populista de Trump também influencia a sua abordagem de política externa. Com isto, o presidente afirma que existe uma crise, de que existem agentes por trás dessa crise e em seguida é identificada uma solução para o problema. O governo é marcado pela criação de narrativas, que buscam fortalecer a agenda de Trump. Essa foi a tônica dos discursos do ex-presidente americano nos âmbitos político e econômico.

Igualmente, é importante a análise feita por Sperling e Webber (2019), de que muitas das posições assumidas pelo ex-presidente são apenas declaratórias, ficando restritas a postagens no *twitter*, comentários improvisados e comícios e de que o ex-presidente manteve boa parte de sua agenda política dentro de limites considerados familiares. Para Rato (2021), na conjuntura da OTAN, a diferença de Trump para seus antecessores é o tom enérgico com relação ao tema e a ligação do cumprimento do dever de segurança coletiva com a participação dos países nos investimentos em defesa.

As mudanças provocadas pelos choques externos (*External Shock*), tratam de situações internacionais que afetam a percepção dos líderes, que então buscam por mudanças. Nesta conjuntura, para Trump e seus constituintes, o cenário internacional se apresentava de uma forma hostil aos interesses americanos e, quando da análise da perspectiva institucional, a situação da crescente ameaça geopolítica russa. No âmbito da burocracia, determinado grupo poderá fazer pressão com relação a determinadas pautas, sendo necessário que estes grupos tenham acesso a político-chave para que obtenham sucesso. Finalmente, temos o agente primário de reestruturação doméstica, quando um segmento relevante da sociedade apoia determinado regime e atua como um agente de mudança.

Deste modo, resgatemos a avaliação feita pelo NDS no que concerne aos desafios internacionais, quanto a crescente ameaça russa e chinesa.

The central challenge to U.S. prosperity and security is the reemergence of long-term, strategic competition by what the National Security Strategy classifies as revisionist powers. It is increasingly clear that China and Russia want to shape a world consistent with their authoritarian model—gaining veto authority over other nations' economic, diplomatic, and security decisions.

China is leveraging military modernization, influence operations, and predatory economics to coerce neighboring countries to reorder the Indo-Pacific region to their advantage. As China continues its economic and military ascendance, asserting power through an all-of-nation long-term strategy, it will continue to pursue a military modernization program that seeks Indo-Pacific regional hegemony in the near-term and displacement of the United States to achieve global preeminence in the future. The most far-reaching objective of this defense strategy is to set the military relationship between our two countries on a path of transparency and non-aggression.

Concurrently, Russia seeks veto authority over nations on its periphery in terms of their governmental, economic, and diplomatic decisions, to shatter the North Atlantic Treaty Organization and change European and Middle East security and economic structures to its favor. The use of emerging technologies to discredit and subvert democratic processes in Georgia, Crimea, and eastern Ukraine is concern enough, but when coupled with its expanding and modernizing nuclear arsenal the challenge is clear (NDS, 2018, p.2).

Ao analisar o NDS, bem como o NSS americanos, resta evidente que os choques externos com relação a Rússia e China acabam por moldar a política externa de Washington. No que tange a OTAN, a Rússia, considerada uma potência revisionista pelo NDS, se mostrou uma ameaça a estabilidade securitária europeia com as suas pretensões geopolíticas em relação a Ucrânia, o que pode ser considerado um componente importante para as reações de Trump quanto a necessidade de os países cumprirem com a meta de 2% de investimentos em defesa.

Relembremos então a análise feita por John Mearsheimer (2022), que acredita que os Estados Unidos buscam fazer com que a Ucrânia se torne parte do mundo ocidental, ao minar a influência russa. Aparecido e Aguilar (2022), que o avanço da OTAN e da União Europeia em países que, historicamente faziam parte da zona de influência russa, é primordial no que tange à possibilidade de sufocamento político russo, ocupação de vácuos de poder e acesso aos recursos eurásianos, principalmente o gás natural e o petróleo. Há ainda, no que tange a Rússia, a elaboração do seu próprio NSS, que trata as posturas dos países ocidentais de integração quanto a Ucrânia e países do entorno estratégico russo como uma postura agressiva. Com isto, resta evidente a existência do agente primário de choques externos no âmbito da decisão governamental de mudança de rumo e que influencia o processo de tomada de decisão.

O próximo agente primário a ser analisado é a burocracia (*Bureaucratic Advocacy*), situação em que um grupo poderá fazer pressão com relação a determinadas pautas, todavia, para ser efetivo, esses grupos precisam ter acesso a políticos-chave. Recordemos, então, a análise feita por Contrera (2017), de que a burocracia americana para a política externa do país é composta por mais de cinco milhões de pessoas, distribuídas em quinze departamentos e centenas de agências. Algumas das principais agências da burocracia da política externa

americana são o *Department of Defense*, *Department of State*, *Agency for International Development* e a *Central Intelligence Agency* (CIA) (CONTRERA, 2017).

Na conjuntura da burocracia, Contrera (2017) ainda leciona sobre a complexidade em torno deste agente primário, pois cada setor dispõe de uma subcultura e de um conjunto próprio de objetivos e missões.

Além disso, há vários níveis de autonomia das agências em relação à autoridade presidencial e, cada vez mais, ocorre uma internacionalização das burocracias domésticas, superando a antiga distinção entre assuntos domésticos e externos. Em resposta às urgências provocadas por eventos externos, como a II Guerra Mundial, a Guerra Fria e o 11/09, a burocracia de política externa foi se expandindo até chegar à configuração atual, em que a descentralização e problemas de coordenação reforçam a importância da condução presidencial deste aparato. (CONTRERA, 2017, p.40).

Para Allison (1999), a burocracia americana possui um papel fundamental na formulação e implementação da política externa dos Estados Unidos. No modelo organizacional, Allison explica que a burocracia é um ator central na tomada de decisões de política externa dos EUA. O autor aduz que os atores burocráticos têm suas próprias agendas e interesses, que muitas vezes divergem daqueles do presidente e dos formuladores de políticas de alto nível. Neste sentido, os atores burocráticos possuem acesso a informações e recursos que lhes permitem influenciar a política externa, e muitas vezes são capazes de moldar a política de acordo com seus próprios interesses.

Allison (1999) igualmente enfatiza a importância de um processo chamado de “peneiramento” de informações, processo que envolve a seleção e interpretação de informações relevantes para a tomada de decisão de política externa. Deste modo, a burocracia muitas vezes seleciona informações que reforçam suas próprias perspectivas e agendas, e que isso pode levar a decisões de política externa com base em informações incompletas ou equivocadas.

Como já trabalhado neste capítulo, vê-se a importância das agências na formulação da política externa americana. Quando dá análise do NDS, torna-se claro a influência das agências americanas na formulação da agenda de política externa americana, inclusive ao se apontar valores e princípios que devem ser protegidos pelas instituições americanas.

We protect American sovereignty by defending these institutions, traditions, and principles that have allowed us to live in freedom, to build the nation that we love. And we prize our national heritage, for the rare and fragile institutions of republican government can only endure if they are sustained by a culture that cherishes those institutions. Liberty and independence have given us the flourishing society Americans enjoy today—a vibrant and confident Nation, welcoming of disagreement and differences, but united by the bonds of history, culture, beliefs, and principles that define who we are.

[...]

Our founding principles have made the United States of America among the greatest forces for good in history. But we are also aware that we must protect and build upon our accomplishments, always conscious of the fact that the interests of the American people constitute our true North Star. (NSS, 2017, p.1 e 2).

Para Brooks (2005), o Departamento de Defesa dos EUA tem desempenhado um papel cada vez mais ativo na formulação da política externa americana. Aduz o autor que as mudanças na natureza da segurança internacional e a crescente importância da tecnologia de defesa contribuíram para o aumento do poder e da influência do Departamento de Defesa no processo de tomada de decisão da política externa dos EUA. Nesta conjuntura, existe uma maior ênfase na relação entre os interesses da indústria de defesa e a política externa americana, bem como a análise do papel das empresas multinacionais de defesa na produção de segurança.

The growing importance of security as a priority of state policy, combined with the increasing complexity and technological sophistication of military affairs, has led to a situation in which defense actors - the military, the defense industry, and the civilian leadership of the Department of Defense - play an increasingly central role in the formulation and execution of U.S. foreign policy” (Brooks, 2005, p. 7).

O último agente primário a ser analisado é a questão da reestruturação doméstica (*Domestic Restructuring*), situação em que um segmento relevante da sociedade apoia um regime e, igualmente, atua como um agente de mudança. Deste modo, cumpre recordar a conjuntura que levou a eleição de Donald Trump como presidente dos Estados Unidos em 2017. Relembremos então, as bandeiras levantadas por Trump durante a campanha presidencial, dentre elas as críticas ao processo de globalização, nacionalismo exacerbado e a retomada de políticas isolacionistas. Deste modo, Trump angariou o apoio de muitos americanos com discursos apaixonados e inflamados, prometendo fazer os Estados Unidos uma grande nação mais uma vez e colocando os interesses os seus interesses do povo americano acima de qualquer outro.

Como já explicitado, boa parte das críticas de Trump se concentraram em torno do apoio da classe média americana, situação em que o ex-presidente explorou os ganhos das elites locais e do *establishment* americano com seus antecessores. A pobreza, a fuga de investimentos nos Estados Unidos, e os problemas com imigrantes ilegais foram a base de Trump para conseguir apoio da classe média americana que representava 51% da população americana em 2016, segundo dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Neste contexto, quando dá análise dos dados estatísticos ao longo dos quatro anos de mandato de Donald Trump, não há evidências de uma reorientação da política externa dos EUA para com a OTAN. A Aliança continuou desempenhando um papel central na agenda política dos americanos, apesar das críticas proferidas por Trump ao longo do seu mandato, demonstrando o seu lugar de importância para os Estados Unidos no tabuleiro geopolítico transatlântico.

O gráfico 1 tratou da porcentagem de gastos com defesa como parcela do PIB (%), com base em preços e taxas de câmbio de 2015. Ao analisarmos, verifica-se que os Estados Unidos mantêm a sua parcela de investimentos quase que inalterada em termos de porcentagem, todavia, em termos absolutos, os investimentos com a OTAN aumentaram.

Quando da análise do gráfico 3, sobre os gastos com defesa em bilhões de dólares americanos, por parte dos Estados Unidos, verifica-se um aumento nos investimentos, saindo de US\$ 626 bilhões em 2017, para US\$ 717 em 2020. Ademais, o gráfico 2 mostra um aumento de gastos dos americanos em equipamentos ao longo dos anos, totalizando 29,4% em 2021.

Diante deste cenário, o melhor enquadramento do grau de mudança da política externa de Donald Trump para com a OTAN é o seu enquadramento em pequenos ajustes (*Adjustment Changes*). Segundo Hermann (1990), os pequenos ajustes estão relacionados a aumentos ou diminuições nos esforços praticados na consecução de determinados objetivos. Estes pequenos ajustes tendem a ser quantitativos, situação em que o ajuste tomado não muda os propósitos da política externa do país.

Nesta conjuntura, resta evidente que a OTAN possui uma preponderância na agenda de política externa americana, representando uma balança de poder importante no continente europeu, principalmente no âmbito do enfrentamento dos interesses russos na Europa. Não houve uma mudança de abordagem do país com a Aliança, em números absolutos, houve um aumento dos gastos americanos com defesa.

As ações de Donald Trump, muito mais no campo do discurso do que na prática, entretanto, trouxeram mudanças em um maior engajamento dos países europeus com os compromissos assumidos na Conferência de Gales em 2014. Os dados retratam um fortalecimento da Aliança no que tange a estes compromissos, ilustrando a importância dos americanos para a existência e manutenção da OTAN. Assim sendo, os resultados deste trabalho corroboram com as análises de Sperling e Webber (2019), Hall (2020) e Rato (2021), no que tange a manutenção da política externa americana para a OTAN dentro de limites considerados familiares.

Nesse sentido, é possível enquadrar a política externa de Trump como pequenos ajustes, visto que em nenhum momento romperam com a tradição americana em relação à OTAN. Assim sendo, a Aliança ainda mantém sua posição de destaque na política externa dos Estados Unidos, sobretudo diante da ameaça russa e da manutenção da liderança americana na OTAN.

Deste modo, para Trubowitz (2011), embora os presidentes americanos tenham grande influência sobre a política externa, eles também estão limitados por uma série de fatores, como o sistema político, a opinião pública e os interesses dos atores domésticos e internacionais. De acordo com autores especializados nos estudos das relações internacionais, tais como Graham Allison, Robert Jervis e Steven Walt, a política externa é influenciada por diversos fatores, tais como os interesses de grupos de pressão, a influência de organizações internacionais, pressões domésticas e internacionais, e mudanças no ambiente internacional. Além disso, a própria burocracia estatal, representada por instituições como o Departamento de Estado, o Pentágono e a CIA, exerce um papel relevante na formulação da política externa, frequentemente apresentando opiniões e recomendações ao presidente que podem moldar suas decisões.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo central desta dissertação consistiu em analisar o papel desempenhado pela OTAN na política externa dos Estados Unidos durante a gestão de Donald Trump. O tema em questão apresenta grande relevância no âmbito acadêmico, uma vez que o ex-presidente norte-americano questionou a liderança e o investimento dos Estados Unidos em relação a algumas organizações internacionais, em particular a OTAN. De acordo com Trump, os EUA deveriam priorizar seus interesses acima de qualquer outra nação ou causa que não beneficiasse o povo americano. Para Pant (2020), a retórica de Trump foi responsável pela sua vitória nas eleições presidenciais de 2016, ao movimentar boa parte do eleitorado da classe média, ilustrando um processo de reestruturação doméstica, um dos agentes primários de mudanças na política externa.

No âmbito da OTAN, umas das principais discussões se deu na conjuntura do *Burden Sharing*, que foi uma das áreas que apresentou maiores alterações, quando confrontados os dados de 2017 e 2020. Quando analisados os dados da OTAN, verifica-se um aumento da participação do Canadá e dos países europeus, que saltou de US\$ 277 bilhões em 2017 para US\$ 314 bilhões em 2020.

A OTAN possui relevância ímpar para a política externa dos Estados Unidos, apesar dos discursos e posturas de Trump indicarem que poderia haver um desengajamento com relação a Aliança. Deste modo, a Aliança possui um papel histórico relevante para o entendimento das dimensões da política externa americana e do ambiente internacional. Como já trabalhado, no cenário da OTAN, em 2020, os EUA investiram em torno de US\$ 717 bilhões em defesa, mais do que o dobro do número dos outros países juntos.

Foi abordado no segundo capítulo o histórico de política externa dos Estados Unidos no pós-Guerra Fria, retratando o governo de todos os ex-presidentes até a análise do governo Obama. Nesta conjuntura, foi averiguada a existência de uma tradição de política externa dos EUA concernentes aos valores pelos quais o país pauta a sua agenda de política interna e externa, sendo eles a democracia e o capitalismo, principalmente, levando em consideração os agentes primários de mudança no processo de tomada de decisão. Estes valores são de análise preponderante para a caracterização da política externa de Donald Trump para a OTAN, pois o discurso do ex-presidente dos Estados Unidos apontava para uma ruptura quanto as agendas políticas de seus antecessores. Todavia, como comprovado mediante a análise quantitativa dos investimentos dos Estados Unidos para a Aliança transatlântica, não houve qualquer ruptura quanto a preponderância da OTAN para a política externa americana.

Além do mais, é preciso contextualizar a importância da variável OTAN para a análise da guerra russo-ucraniana, guerra que ainda está em andamento, ilustrando a importância dos estudos sobre a Aliança transatlântica. Um dos principais fatores para a invasão ao território ucraniano, por parte da Rússia, é de que a expansão da OTAN para o leste europeu possui o objetivo de minar a influência russa naquela região, representando um perigo para a soberania russa. Todavia, outros fatores podem ser conjugados quando da reação russa a expansão da OTAN: importância da manutenção da influência russa, questões geográficas estratégicas, bem como questões econômicas e de segurança.

Os principais documentos analisados para fins de análise da política externa de Trump foram o *National Security Strategy* de 2017 e o *National Defense Strategy* de janeiro 2018. Os dois documentos possuem similaridades tratando de um ambiente internacional complexo, com desafios postos por duas nações, especialmente, a China e a Rússia. Quando da análise dos pilares do NDS de 2018, verifica-se que não há um afastamento dos valores e princípios que fazem parte da tradição da política externa americana. A Rússia teria como objetivo enfraquecer a influência dos americanos no mundo, buscando os isolar de seus parceiro e aliados. Ademais, é preciso destacar que os russos veem a OTAN e a União Europeia como ameaças, o que acaba por provocar um maior investimento russo em melhoramento de capacidade militar, na conjuntura de uma aproximação de países que fazem parte do entorno fronteiriço russo com estas organizações.

Quanto a OTAN, muitos problemas foram postos pelo ex-presidente Trump, sendo a questão do *Burden Sharing* a mais prevacente, quando da análise dos seus discursos e pronunciamentos. Como visto, a questão da divisão justa de responsabilidades entre os Estados-membros da OTAN e os Estados Unidos é tão antiga quanto a própria existência da Aliança. A porcentagem de comprometimento dos americanos com os gastos totais da OTAN já chegou ao patamar de 68% no pós-Guerra Fria. A primeira tentativa de uma divisão justa ocorreu em 1997, com a ideia de investimento de 3% do PIB, sendo reajustada para 2% em 2006.

Os discursos do ex-presidente Donald Trump não ilustram a realidade das tomadas de decisões do país no cenário da OTAN. Quando se analisa os dados quanto aos gastos relacionados a Aliança, verifica-se que não houve qualquer mudança que aponte para um redirecionamento da política externa para a OTAN ou que ilustre uma perda de prevalência da Aliança para os americanos. Com isto, a análise de Sperling e Webber (2019) foi a de que as posições assumidas por Trump seriam apenas declaratórias, estando estas restritas a comentário

em redes sociais e comícios. Ademais, os autores afirmam que o ex-presidente americano manteve boa parte de sua agenda política dentro de limites considerados familiares.

Quanto ao enquadramento no grau de mudança na política externa dentro do modelo proposto por Chales Hermann (1990), respondendo à pergunta de pesquisa proposta por este trabalho, a classificação mais adequada é de pequenos ajustes (*Adjustment Changes*), situação em que Trump mudou a abordagem de liderança dos Estados Unidos na OTAN, o que se enquadra em um aumento nos esforços praticados na consecução de determinados objetivos, que neste caso era a busca de um engajamento maior por parte dos Estados-membros. Apesar dos pequenos ajustes normalmente tenderem a ser quantitativos, eles não alteram os propósitos da política externa do país, o que fica comprovado no advento da análise dos dados discriminados no capítulo 4.

De acordo com autores como Trubowitz, Allison, Jervis e Walt, a política externa dos Estados Unidos é influenciada por uma variedade de fatores, incluindo o sistema político, a opinião pública, os interesses de atores domésticos e internacionais, organizações internacionais, pressões internas e externas e mudanças no ambiente global. Além disso, a burocracia estatal, representada por instituições como o Departamento de Estado, o Pentágono e a CIA, desempenha um papel importante na formulação da política externa, aconselhando o presidente em relação a opções e recomendações que podem moldar suas decisões.

Não obstante, para além dos objetivos propostos com a pesquisa neste trabalho dissertativo, verifica-se um maior engajamento por parte dos Estados-membros da OTAN a partir de 2017, primeiro ano de Donald Trump como presidente dos Estados Unidos. Os dados quantitativos e qualitativos apresentados ao longo deste trabalho abrem caminho para uma futura análise sobre um maior engajamento dos Estados-membros com a OTAN. Nesse sentido, O gráfico 4 ilustra uma participação histórica do Canadá e dos países europeus com a Aliança no ano de 2020, que como demonstrado no gráfico 3, atingiu investimentos de mais de US\$ 314 bilhões.

Neste âmbito, algumas perguntas podem ser postas: qual o motivo do maior comprometimento dos Estados-membros com a OTAN? Seria uma reação à política desenvolvida por Donald Trump? Seria uma reação a *realpolitik* russa com relação ao leste europeu, em especial a Ucrânia? Os Estados-membros da OTAN se sentem confortáveis com o

arranjo de segurança coletiva e buscam diminuir a dependência dos Estados Unidos? Quais outros fatores poderiam ser analisados para explicar este maior envolvimento com o fortalecimento da Aliança? Estas são perguntas originadas de um dos resultados da presente dissertação e que poderão ser explorados *a posteriori*, contribuindo com a construção de um conhecimento solidificado com relação a eventos recentes e em curso nas relações internacionais.

O documento *NATO 2030: United for a new era*, igualmente pode ser considerado uma reação a política externa americana durante o mandato de Donald Trump. A solicitação da elaboração deste documento foi motivada pela falta de consenso entre os Estados-membros no que diz respeito as ameaças em comum aos países da Aliança. Com isto, a OTAN continua o seu caminho de ressignificação e adaptação frente aos desafios de segurança postos, especialmente a Rússia no leste europeu.

As pressões feitas pelo ex-presidente americano resultaram em um maior engajamento por parte dos Estados-membros da OTAN, com muito deles começando a cumprir as metas estabelecidas de investimento de 2% do PIB. Nesta conjuntura, os gastos dos países membros com defesa saltaram de US\$ 904 bilhões para mais de US\$ 1 trilhão em 2020, último ano de Donald Trump como presidente dos Estados Unidos.

Uma outra consideração que pode ser feita é que com o maior engajamento dos países que fazem parte da OTAN no cenário do seu compromisso com os gastos de defesa, um dos principais objetivos de Trump, que é o equilíbrio no que tange aos investimentos em defesa, caminha para uma melhor adequação, diminuindo o fardo dos americanos. Portanto, é concretizada a ideia de que se os Estados possuem um objetivo ou ameaça em comum, é preciso que cada país invista de maneira proporcional ao seu PIB, dentro dos parâmetros estabelecidos pela Aliança transatlântica.

Deste modo, um dos pontos chave para o entendimento da política externa dos Estados Unidos para a OTAN é o exercício da liderança do país, o que contribui com a explicação do discurso de Trump no que concerne as Organizações Internacionais, em especial a OTAN. Neste âmbito, os Estados Unidos não renunciaram à sua liderança no contexto da Aliança transatlântica, não havendo ajustes da política externa para com esta organização, endossando a tese de Hermann quanto aos pequenos ajustes tomados quanto a abordagem dos EUA, o que resultou em um cenário mais benéfico para o país, que não mais concentrava a maior parte dos investimentos em defesa em 2020, quanto em 2017, primeiro ano do mandato de Donald Trump como presidente dos Estados Unidos.

Finalmente, cumpre destacar que este trabalho não buscou exaurir toda a temática relacionada a política externa de Trump para a OTAN, seja pela complexidade em torno da temática de política externa, seja por se tratar de estudos mais recentes e ainda não amplamente desenvolvidos pela comunidade acadêmica. Ademais, é preciso retratar que dentro da Análise de Política Externa existem diversas possibilidades de análises e enquadramentos para a explicação da agenda política americana durante o mandato de Trump dentro das perspectivas teóricas das relações internacionais. Os estudos sobre a OTAN e a política externa dos Estados Unidos são imprescindíveis para as análises dos fenômenos geopolíticos que tomam forma nesta década, a exemplo da Guerra da Ucrânia.

REFERÊNCIAS

ALLISON, Graham. **Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis**. Pearson; 2ª edição: 1999.

_____. **A caminho da Guerra: os Estados Unidos e a China conseguirão escapar da armadilha de Tucídides?** Rio de Janeiro: Intrínseca. 2020.

ALMEIDA, João Marques de. A NATO e a Intervenção Militar na Bósnia. **Nação e Defesa**: 2003. Nº. 105 -2ª série, 2003, Pp. 177-198. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1397/1/NeD105_JoaoMarquesAlmeida.pdf>. Acesso em: < 15 set. 2022.

ANDERSON, Perry. **A Política Externa Norte-Americana e seus Teóricos**. São Paulo: Editora Boitempo, 2015.

APARECIDO, Julia Mori; AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. **A Guerra entre a Rússia e a Ucrânia**. In AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz (Ed.). *Série Conflitos Internacionais*, v. 9, n. 1. Marília: OCI, 2022.

ANDREA, Chiampan. Trump and the Future of NATO. **Papiers d'actualité/ Current Affairs in Perspective**. Nº 1, 2019, Pp. 1-13. Disponível em: <<https://www.fondation-pierredubois.ch/wp-content/uploads/2019/02/2019-no1-Chiampan.pdf>>. Acesso em 14 jan. 2023.

AYERBE, Luís Fernando. Os Estados Unidos e as Relações Internacionais Contemporâneas. **Contexto Internacional**: Rio de Janeiro. Vol, 27, nº 2. Pp. 331-368, 2005. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cint/a/SfFrdwPWhc558XnsFd9XVyK/abstract/?lang=pt>>. Acesso em 15 mar. 2021.

BARROSO, Juliana Lyra Viggiano. Segurança e uso da força no contexto da OTAN pós-Guerra Fria. **Revista de Sociologia e Política [online]**. Nº 27, pp.43-63, 2006. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782006000200005>> Acesso em: 25 mai. 2022.

BARTHE, Sébastien. DAVID, Charles-Philippe. **Foreign Policy-Making in the Clinton Administration: Reassessing Bosnia and the “Turning Point” of 1995**. Raoul-Dandurand Chair of Strategic and Diplomatic Studies, Université du Québec à Montréal. Québec, 2004.

BELLINI, Izabele. **A Intervenção da OTAN no Kosovo: Controvérsias em um Novo Paradigma de Intervenções nas Relações Internacionais.** Monografia – Universidade de Brasília (UNB). Brasília, p. 29. 2012.

BERTAZZO, Juliana. 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, jan/jul, 2010, Pp. 91-119. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-85292010000100003>>. Acesso em: 15 mai. 2021.

BIJOS, Leila. A Relação dos Estados Unidos com o Mundo. **Revista Internacional de Direito Internacional Econômico e Tributário.** Brasília: Editora Fortium, pp. 100-126, 2007. Disponível em: <<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/RDIET/article/view/4480/2789>>. Acesso em: 18 abr. 2021.

BIJOS, LEILA; LIMA FILHO, Gilberto de Almeida. **Cenários para a Reorganização das Estruturas de Governança Global e Perspectivas para o Multilateralismo nas Próximas Décadas: O Papel da Política Externa dos EUA.** II Seminário Internacional sobre Estado e Instituições - UFF 2021. (Apresentação de Trabalho/Seminário).

BOYS, James D. **Clinton's Grand Strategy: US foreign policy in a post-Cold War world.** Bloomsbury Academic, 2015.

BRANDS, Hal. US grand strategy in an age of nationalism: fortress America and its alternatives. **The Washington Quarterly.** Vol. 40, nº 1, pp. 73-94, 2017.

BROOKS, Stephen. **Producing Security: Multinational Corporations, Globalization, and the Changing Calculus of Conflict.** Princeton University Press, 2005.

BUSH, George H.W. January 20, 1989. **Inaugural Address.** 1989. Disponível em: <<http://bushlibrary.tamu.edu/>>. Acesso em: 17 de novembro de 2022.

CARMONA, Ronaldo G. A guerra na Ucrânia: uma análise geopolítica. **CEBRI.** Ano 1, Nº 3, pp. 388-111, 2022. Disponível em: <<https://cebri.org/revista/br/artigo/46/a-guerra-na-ucrania-uma-analise-geopolitica>>. Acesso em: 14 jan. 2023.

CARVALHEIRA, Carolina Loreto. **A Evolução Política da OTAN: O que mudou com o fim da Guerra Fria?** Monografia – Centro Universitário de Brasília (UniCEUB). Brasília, p. 61. 2005.

CARVALHO, André Luiz Viana Cruz de. NETO, Delaney Di Maio. LACERDA, Jan Marcell de Almeida Freitas. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e os Novos Desafios de Segurança no Pós-Guerra Fria: Reconfiguração e Alargamento. **RICRI: João Pessoa**. Vol. 3, Nº 5, pp.81-96, 2016.

CLARKE, Michael; RICKETTS, Anthony. (2017) Donald Trump and American foreign policy: The return of the Jacksonian tradition. **Comparative Strategy**, Vol. 36:4, pp. 366-379, 2017. Disponível em: < <https://doi.org/10.1080/01495933.2017.1361210> >. Acesso em: 15 jan. 2023.

CONTRERA, Flávio. **Política externa americana no pós-Guerra Fria: como se posicionam democratas e republicanos?** Tese (Doutorando em Ciência Política) - Universidade Federal de São Carlos, 2015.

COSTA, Rogério Santos da. **Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN: Histórico, características, objetivos, funcionamento e influência na segurança coletiva.** In: *Relações internacionais, gestão do conhecimento e estratégias de desenvolvimento: debates interdisciplinares na primeira década do novo milênio.* Ed. Unisul, 2012.

COX, M. **US foreign policy after the Cold War: superpower without a mission.** Chatam House Papers, 1996.

CRUZ, Marco António Ferreira da. “NATO 2030”: A sobrevivência numa nova era. **Janus.net, e-journal of international relations**. Vol. 12, Nº. 1, pp. 13-32 2021. Disponível em: <<https://observare.autonoma.pt/janus-net/janusnet/nato-2030-a-sobrevivencia-numa-nova-era/>>. Acesso em: 10 jun. 2022.

CZULDA, Robert. MADEJ, Marek. **Newcomers No More?** Contemporary NATO and the Future of the Enlargement from the Perspective of ‘Post-Cold War’ Members. International Relations Research Institute Warsaw, NATO Public Diplomacy Division. 2015. Disponível em: <<https://www.stratcomcoe.org/newcomers-no-more-contemporary-nato-andfutureenlargement-perspective-post-cold-war-members>>. Acesso em: 04 jan. 2023.

DEMBINSKI, Matthias et al. **Three Visions for NATO**. Germany: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2021.

FERNANDES, Ricardo Cabral. **Os Estados Unidos e a transição para a multipolaridade: a crise na Ucrânia**. *Relações Internacionais*. Vol. 45. Pp 25-43. 2015 Disponível em: <https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri45/n45a02.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2021.

FERREIRA, Marcos Alan S.V. **Análise de política externa em perspectiva: atores, instituições e novos temas**. João Pessoa: Editora UFPB, 2020.

FONSECA, Carlos da. Deus está do nosso lado: excepcionalismo e religião nos EUA. **Contexto Internacional [online]**. Vol. 29, nº 1 pp. 149-185, 2007. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-85292007000100005>>. Acesso em: 27 jul. 2021.

Funding the United Nations: How Much Does the U.S. Pay? **Council on Foreign Relations**. 2022. Disponível em: <<https://www.cfr.org/article/funding-united-nations-what-impact-do-us-contributions-have-un-agencies-and-programs>>. Acesso em: 14 jan. 2023.

FUKUYAMA, Francis. **O Fim da História e o Último Homem**. São Paulo: Fronteiras do Pensamento, 2016.

GADDIS, John Lewis. **The Cold War: a new history**. New York: The Penguin Press, 2005.

_____. **History, Grand Strategy and NATO Enlargement**. *Survival*, vol. 40, no. I, Spring, pp. 145-151.

GEORGE, Alexander. **Presidential Decisionmaking in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice**. Boulder, CO: Westview Press, 1980.

GOLDGEIER, James M. **Not Whether But When: The U.S. Decision to Enlarge NATO**. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1999.

GONÇALVES, Samo Sérgio. A nova estratégia da política externa dos Estados Unidos no mundo pós Guerra Fria. **Revista digital PUC-RIO**, 2004. Disponível em: <<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br>>. Acesso em: 14 de jan de 2023.

GONÇALVES, Williams da Silva; TEIXEIRA, Tatiana. Trump e a inflexão da Grande Estratégia. **Revista Tempo no Mundo**, vol. 5, pp. 177-200, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9811/1/Tempo%20do%20Mundo_v5_n01_Trump.pdf>. Acesso em: 14 dez. 2022.

GRAHAM JR., Thomas; FIORAMONTI, Lorenzo. **The Crisis with Russia**. 1st ed. London: Polity Press, 2019.

GUIMARÃES, César. **A Política Externa dos Estados Unidos**: da primazia ao extremismo. Estudos Avançados: São Paulo. (46), pp. 53-67, 2002. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-40142002000300005>>. Acesso em: 05 jun. 2021.

HALL, Jonny. **In search of enemies**: Donald Trump's populist foreign policy rhetoric. Political Studies Association. 2020.

HART, Paul 't. **Understanding Prime-Ministerial Power**: Leadership and Performance in Westminster Systems. Governance, vol. 15, no. 2, 2002, pp. 199-227.

HENRIKSEN, Thomas H. **American Foreign Policy in the 21st Century**: Cycles in US Foreign Policy Since the Cold War. Stanford University, 2017.

HERMANN, Margaret. **The study of American foreign policy**. In: Routledge Handbook of American Foreign Policy. Routledge, pp. 19-34, 2012.

HERMANN, Charles F. Changing Course: When governments choose to redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, v. 34, nº1, pp. 3-21, 1990. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2600403>>. Acesso em: 25 nov. 2022.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. Nova York: Palgrave Macmillan, 2003.

HIRSH, Michael. Bush and the World. **Foreign Affairs**. V.81, n.5. 2002. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2002-09-01/bush-and-world>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

How Donald Trump has changed the world. **Observer Research Foundation**, 2020.

HUDSON, Valerie M. **The history and evolution of foreign policy analysis**. In: Foreign Policy: Theories, Actors, Cases. Oxford: 2012.

_____. **Foreign policy analysis: classic and contemporary theory**. Maryland: Rowman & Littlefield, 2014.

HUDSON, Valerie M.; VORE, Christopher S. Foreign policy analysis yesterday, today, and tomorrow. **Mershon International Studies Review**, vol. 39, nº 2, pp. 209-238, 1995. Disponível em: < <https://www.jstor.org/stable/222751>>. Acesso em: 20 out. 2021.

HUNTIGTON, Samuel. **Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial**. Tradução de M. H. C. Côrtes. Rio de Janeiro: Objetiva: 1997.

_____. The Lonely Superpower. **Foreign Affairs**. Vol. 78, nº 2, 1999. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1999-03-01/lonely-superpower>>. Acesso em: 26 mar. 2021.

IKENBERRY, G. John. John. America's imperial ambition. **Foreign Affairs**. Vol. 81, nº 5, 2002. Disponível em: < <https://www.jstor.org/stable/20033268>>. Acesso em: 16 mai. 2021.

_____. The Plot Against American Foreign Policy: Can the Liberal Order Survive? **Foreign Affairs**, 2017. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2017-04-17/plot-against-american-foreign-policy>>. Acesso em: 16/11/2022.

JOHNSTON, David Cay. **The Making of Donald Trump**. Melville House, 2016.

JERVIS, Robert. **System Effects: Complexity in Political and Social Life**. Princeton University Press, 1997.

_____. American Foreign Policy in a New Era. **Political Science Quarterly**, vol. 116, no. 1, 2001, pp. 1-26.

_____. Understanding the Bush Doctrine. **Political Science Quarterly**, vol. 118, no. 3, 2003, pp. 365-388.

KARNAL, Leandro. Et al. **História dos Estados Unidos: das Origens ao Século XXI**. São Paulo: Editora Contexto. 2013.

KHAN, Sidra. Paradigm Shift in the US Foreign Policy towards NATO during Trump Administration. **Strategic Studies**, 41(3), pp. 1–14. Disponível em: <https://strategicstudies.org.pk/index.php/strategic_studies/article/view/42>. Acesso em: 10 jan. 2023.

KRAUTHAMMER, Charles. The unipolar Moment. **Foreign Affairs**. V.70, n. 5, Winter 1990/91. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/20044692>>. Acesso em: 18 jun. 2022.

_____. The **Bush Doctrine**. *Time*. V. 157, no. 9, March 2001. Disponível em: <<https://content.time.com/time/subscriber/article/0,33009,999353,00.html>>. Acesso em: 26 ago. 2021.

KROENIG, Matthew. The case for Trump’s foreign policy. **Foreign Affairs**. Vol. 96, n° 3, pp. 30-34, 2017. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2017-04-17/case-trump-s-foreign-policy>>. Acesso em: 15 out. 2020.

LEITE, A. C. C., de LUCENA, A. M. M., & NOBRE, F. R. F. Invasão à Crimeia: influência ocidental na Ucrânia e retaliação Russa. **Revista Carta Internacional**, 15(1), 29-55, 2020.

LEPGOLD, Joseph. NATO’s Post-Cold War Collective Action Problem. **International Security**, Vol. 23, n° 1, pp. 78-106, 1998. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2539264>>. Acesso em: 15 mai. 2022.

LIMA, Thamires Costa Rodrigues. A Guerra na Bósnia e o Acordo de Dayton: a reformulação do Sistema de Segurança Europeu. **NEARI EM REVISTA**, vol. 3, n° 3, p. 1-13, 2017. Disponível: <<https://revistas.faculdedamas.edu.br/index.php/neari/article/view/512>>. Acesso em: 15 dez. 2022.

LOPES, Mariana Branco. **A NATO: o paradigma de uma integração defensiva**. Tese de mestrado. Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra. 2010.

MAGNOTTA, Fernanda. CEBRI Status Report - **Um balanço da política externa da era Trump** 2021 (Publicações CEBRI).

MATTELAER, Alexander. Revisiting the Principles of NATO Burden-Sharing. **US Army War College Quarterly**, vol. 46, n°.1, pp. 25-33, 2016. Disponível em: <<https://press.armywarcollege.edu/parameters/vol46/iss1/5/>>. Acesso em: 16 set. 2022.

MEAD, Walter Russell. **The Four Schools of American Foreign Policy**. In: _____. *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*. New York: Routledge, 2001. p. 19-50.

MEAD, Walter Russell. The Jacksonian Revolt. **American Interest**, v. 11, n. 5, p. 3-17, 2016.

MEARSHEIMER, John J. The End of the Cold War and the Future of NATO. **International Security**, vol. 16, n. 3, 1991, p. 5-56.

MEARSHEIMER, John J. et al. The Future of NATO Expansion: Four Critics. **Foreign Affairs**, vol. 78, n. 2, 1999, p. 2-18.

MEARSHEIMER, John J. **Why is Ukraine the West's Fault?** The University of Chicago. Acesso em: < <https://www.youtube.com/watch?v=JrMiSQAGOS4>>. Acesso em: 25 de junho de 2022.

MENON, Rajan. Ruger, William. NATO enlargement and US grand strategy: a net assessment. **International Politics**. Vol. 57, pp. 371-400, 2020. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1057/s41311-020-00235-7>>. Acesso em: 10. abr. 2022.

MILLER CENTER. **January 20, 2017**: Inaugural Address. Disponível: <<https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/january-20-2017-inaugural-address>>. Acesso em: 24 fev. 2023.

_____. **September 19, 2017**: Address to the United Nations General Assembly. Disponível em: <<https://millercenter.org/the-presidency/presidential-speeches/september-19-2017-address-united-nations-general-assembly>>. Acesso em: 24 fev. 2023.

MORAVCSIK, A. **Why the Ukraine crisis is the West's fault**: The liberal delusions that provoked Putin. *Foreign Affairs*, 94(1), 1-12, 2015.

MORIN, Jean-Frédéric; PAQUIN, Jonathan. **Foreign Policy Analysis**: a toolbox. Cham: Palgrave Macmillan, 2018.

NATO. **The Alliance's New Strategic Concept (1991)**. Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm>. Acesso em: 22 de janeiro de 2022.

_____. **What is NATO?** Disponível em: <<https://www.nato.int/nato-welcome/index.html>>. Acesso em: 22 de janeiro de 2022.

_____. **The Alliance's New Strategic Concept (1991).** Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm>. Acesso em: 22 de janeiro de 2022.

_____. **The Alliance's Strategic Concept (1999).** Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27433.htm>. Acesso em: 22 de janeiro de 2022.

_____. **Strategic Concept (2010).** Disponível em: <https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120203_strategic-concept-2010-eng.pdf>. Acesso em: 23 de janeiro de 2022.

_____. **DSCTC report, "NATO-EU Cooperation after Warsaw"** [163 DSCTC 17 E rev.1 fin], presented by Mesterhazy, Attila, 7 October 2017. Disponível em: <<https://nato-pa.int/document/2017-eu-andnato-cooperation-mesterhazy-report-163-dsctc-17-e-rev1-fin>>. Acesso em 04 jan. 2023.

_____. **The Alliance's Strategic Concept (2022).** Disponível em: <https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf>. Acesso em: 10 de junho de 2022.

_____. **Burden Sharing: New Commitments in a New Era.** 2018. Disponível em: <<https://www.nato-pa.int/download-file?filename=/sites/default/files/2018-12/2018%20%20BURDEN%20SHARING%20NEW%20COMMITMENTS%20IN%20A%20NEW%20ERA%20%20MESTERHAZY%20REPORT%20%20170%20DSCTC%2018%20E%20rev1%20fin.pdf>>. Acesso em: 27 de janeiro de 2022.

_____. **NATO 2030: United for New Era.** Disponível em: <https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf>. Acesso em: 10 de junho de 2022.

_____. **Lord Ismay.** S.d. Disponível em: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_137930.htm>. Acesso em: 27 de janeiro de 2022.

_____. Defence Expenditure of NATO Countries (2009-2016). Disponível em: <https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_03/20170313_170313-pr2017-045.pdf>. Acesso em: 11 jan. 2023.

_____. Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2021). Disponível em: <https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/3/pdf/220331-def-exp-2021-en.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2023.

_____. Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2022). Disponível em: <https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220627-def-exp-2022-en.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2023.

NATO's New Strategic Concept. Research Division NATO Defense College - Rome, NDC Research Paper No. 25 - September 2022.

NYE, Jr., Joseph S. The Rise and Fall of American Hegemony from Wilson to Trump. **International Affairs**. Vol. 95.1, pp. 63-80, 2019. Disponível em: <<https://academic.oup.com/ia/article/95/1/63/5273551?login=true>>. Acesso em: 16 ago. 2021.

OECD. **Under Pressure: the squeezed middle class**. Disponível em: <<https://www.oecd.org/unitedstates/Middle-class-2019-United-States.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2023.

PAUTASSO, D.; NOGARA, T.; UNGARETTI, C.; RABELO, A. M. P. As três dimensões da guerra comercial entre China e EUA. **Carta Internacional**, vol. 16, p. 1-23, 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.21530/ci.v16n2.2021.1122>>. Acesso em: 15 jan. 2023.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A Política Externa dos Estados Unidos: Continuidade ou Mudança?** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

_____. **Os Estados Unidos de H. Bush a Donald Trump (1989/2017): Dinâmicas Políticas de Consenso e Polarização**. **Revista Esboços**: Florianópolis, Vol. 24, nº 38, pp. 339-359, 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/esbocos/article/view/2175-7976.2017v24n38p339>>. Acesso em: 19 abr. 2021.

PEDRAZA, Jorge Morales. **The Main Successes and Failures of the Trump Administration's Foreign and Domestic Policies**. Cambridge Scholars Publishing: 2022.

PIFFNER, James P. **The Lies of Donald Trump: A Taxonomy**. In: *Presidential Leadership and the Trump Presidency*. Palgrave Macmillan, Cham, pp. 17-40, 2020.

PINHEIRO, Ana. Et al. O ontem e o hoje: o processo de transformação da OTAN no pós-Guerra Fria. **Cadernos de Relações Internacionais**: Rio de Janeiro, Vol. 6, nº 2, pp. 65-90, 2012. Disponível em: <<https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/20975/20975.PDF>>. Acesso em: 04 jun. 2022.

PONTES, L. L. R. **Análise do impacto do estilo de liderança do presidente Donald Trump na política externa de Washington para Pyongyang** [dissertação]. João Pessoa: Programa de Pós-graduação em Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade Federal da Paraíba; 2021.

PRADO, Sherri Ladislau do. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN): Evolução e Perspectivas. **Revista da Escola de Guerra Naval**: Rio de Janeiro. Vol. 11, Pp.55-78, 2008. Disponível em: <<https://www.repositorio.mar.mil.br/handle/ripcmb/27030>>. Acesso em: 17 abr. 2022.

RATO, Vasco. **Tattered alliance: Donald Trump and Europe**. Instituto da Defesa Nacional. IDN Cadernos. Nº 42, 2021.

Remarks by President Trump at NATO Unveiling of the Article 5 and Berlin Wall Memorials – Brussels, Belgium. **U.S. Embassy & Consulates in Russia**. 2017. Disponível em: <<https://ru.usembassy.gov/remarks-president-trump-nato/>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

Remarks by President Trump at Press Conference After NATO Summit. **U.S. Embassy in Estonia**. 2018. Disponível em: <<https://ee.usembassy.gov/remarks-by-president-nato-summit/>>. Acesso em: 20 jan. 2023.

ROBERT, D. Blackwill. Trump’s Foreign Policies Are Better Than They Seem. **Council on Foreign Relations (CFR)**. Council Special Report, Nº. 84. 2019. Disponível em: <<https://www.cfr.org/report/trumps-foreign-policies-are-better-they-seem>>. Acesso em 14 jan. 2023.

RYAN, Maria. **“Stability Not Chaos”? Donald Trump and the World—An Early Assessment**. In: *The Trump Presidency*. Palgrave Macmillan, Cham. Pp. 205-226, 2019.

SAIDEMAN, S. M. **Adapting in the dust**: Lessons learned from Canada's war in Afghanistan. McGill-Queen's University Press: 2016.

SANDLER, Todd. SHIMIZU, Hirofumi. NATO Burden Sharing 1999–2010: An Altered Alliance. **Foreign Policy Analysis**, Vol.10, pp. 43–60. 2014. Disponível: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5489372/mod_resource/content/1/NATO%20burden%20sharing%201999-2010.pdf>. Acesso em 10 jan. 2023.

SANTOS, Maria Helena de Castro. TEIXEIRA, Ulysses Tavares. **Interests and Values in Obama's foreign Policy**: Leading from Behind? *Revista Brasileira de Política Internacional*. Vol. 58(2):119-145, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0034-7329201500207>>. Acesso em: 15 jul. 2021.

SCHMIDT, Gustav. **Fifty Years of NATO as History**: Perspectives on the Tasks Ahead, in *A History of NATO – The First Fifty Years*. New York: Palgrave, 2001.

SCHULZINGER, Robert D. **America in the Cold War**. *Routledge Handbook of American Foreign Policy*, 2011. Disponível em: <<https://www.routledgehandbooks.com/pdf/doi/10.4324/9780203878637.ch3>> Acesso em: 17 de novembro de 2022.

SILVA, Carlos Alberto Leite da. **A Influência das Questões Humanitárias em Conflitos Armados**: o Caso do Conflito do Kosovo (1999). 1ª. ed. Ponta Grossa: Atena Editora, 2021. v. 1. 108p.

SIMONET, L. **NATO's 2022 Strategic Concept**: Analysis and implications for Austria. (Working Paper / Österreichisches Institut für Internationale Politik, 115). Wien: Österreichisches Institut für Internationale Politik (oiip), 2023.

SKIDMORE, David. The Obama Presidency and US Foreign Policy: Where's the Multilateralism? **International Studies Perspectives**. Vol. 43, pp. 43-64, 2012. Disponível: <<https://www.jstor.org/stable/44218678>>. Acesso em: 18 jun. 2021.

_____. **Reversing Course: Carter's Foreign Policy, Domestic Politics, and the Failure of Reform**. University of Massachusetts Press, 2019.

SPERLING, James; WEBBER, Mark. Trump's foreign policy and NATO: exit and voice', **Review of International Studies**, vol. 45, no. 3, pp. 511-526, 2019. Disponível em: <http://pure-oai.bham.ac.uk/ws/files/84281717/trumps_foreign_policy_and_nato_exit_and_voice.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2023.

STEIN, Ângela. CUNHA, Pedro Antonio Victor Cunha. TEIXEIRA, Andressa. O Alargamento da Otan no Período Pós-Guerra Fria e suas Implicações na Crise da Ucrânia (2014). TCC – Universidade São Judas. São Paulo. 2021.

STEVENSON, Jonathan. Trump's dangerous new foreign-policy team. Strategic Comments. **The International Institute for Strategic Studies**. 24:3, IV-VI, Volume 24, 2018. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13567888.2018.1462941?journalCode=tstc20>>. Acesso em: 26 dez. 2021.

The USA's international influence. **BBC**. Disponível em: <<https://www.bbc.co.uk/bitesize/guides/z6frqp3/revision/1>>. Acesso em: 14 fev. 2023.

THE WORLD BANK. GDP (current US\$). Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>>. Acesso em: 20 fev. 2023.

Treaty of Friendship, Cooperation and Mutual Assistance. Varsóvia, 14 mai. 1955. Disponível em: <https://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/b1234dbc-f53b-4505-9d86-277e4f5c20d4/publishable_en.pdf>. Acesso em 02 de jan. 2023.

UNGER, David. The Foreign Policy Legacy of Barack Obama. **The International Spectator**, 51(4), pp. 1-16, 2016. Disponível em: <<https://iai.it/sites/default/files/unger.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2021.

UNITED NATIONS. **Revenue by Government Donor**. Disponível em: <<https://unsceb.org/fs-revenue-government-donor>>. Acesso em: 20 fev. 2023.

UNITED STATES. **DoD Transmits 2022 National Defense Strategy**. Disponível em: <<https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2980584/dod-transmits-2022-national-defense>>

<<https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/03/24/remarks-president-obama-and-prime-minister-rutte-netherlands-after-bilate>>. Acesso em: 08 mar. 2023.

WONG, Ming-hsien. **NATO's 2022 Strategic Concept and Its Impact on Global Security**. Taiwan Strategists, n. 15, 2022.

APÊNDICE A – Expansão da OTAN ao longo dos anos, excluindo-se Estados Unidos e Canadá.



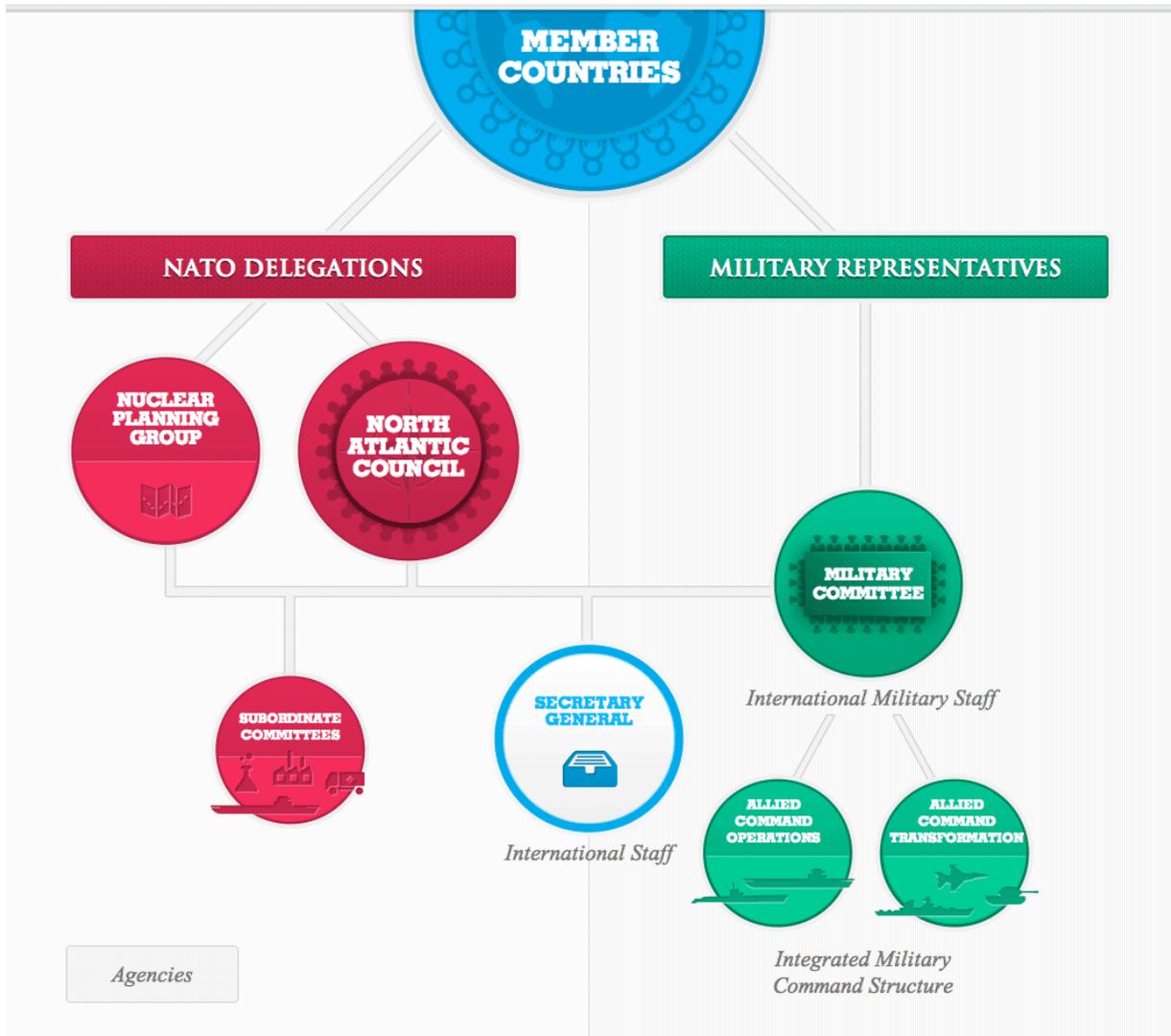
Fonte: OTAN/ Deutsche Welle

APÊNDICE B – Ano em que cada país se juntou a OTAN.

País	Ano de entrada
Albânia	2009
Bélgica	1949
Bulgária	2004
Canadá	1949
Croácia	2009
República Tcheca	1999
Dinamarca	1949
Estônia	2004
Finlândia	2023
França	1949
Alemanha	1955
Grécia	1952
Hungria	1999
Islândia	1949
Itália	1949
Letônia	2004
Lituânia	2004
Luxemburgo	1949
Montenegro	2017
Holanda	1949
Macedônia do Norte	2020
Noruega	1949
Polônia	1999
Portugal	1949
Romênia	2004
Eslováquia	2004
Eslovênia	2004
Espanha	1982
Turquia	1952
Reino Unido	1949
Estados Unidos	1949

Fonte: OTAN

APÊNDICE C – Estruturas gerais de trabalho da OTAN.



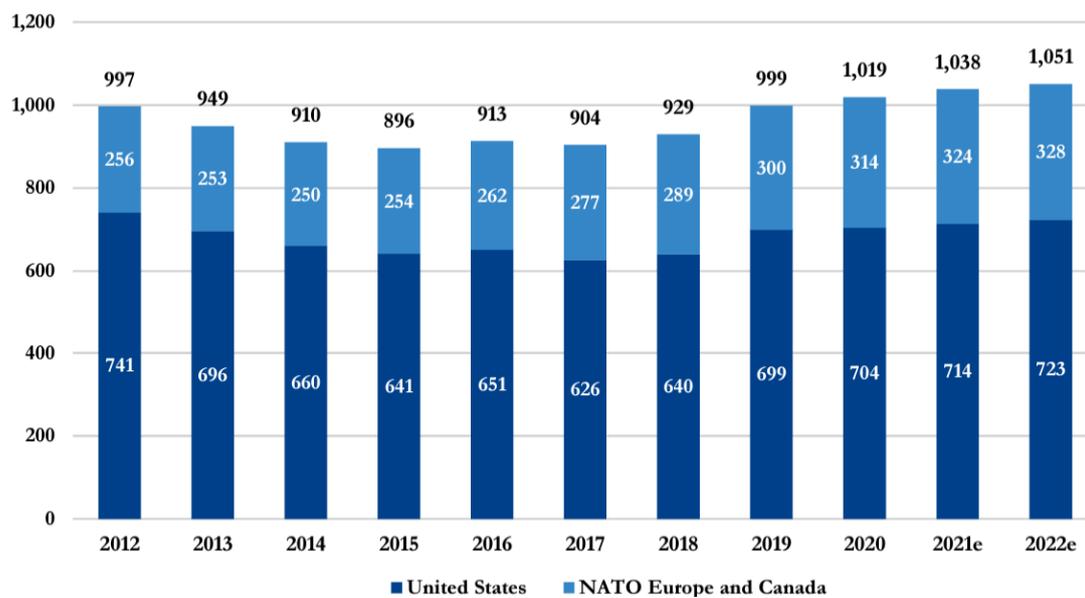
Fonte: OTAN

APÊNDICE D: Comparação dos Gastos Militares dos EUA e dos Maiores Gastadores entre 2016-2020 em bilhões de dólares.

País	Gastos militares em 2016	Gastos militares em 2017	Gastos militares em 2018	Gastos militares em 2019	Gastos militares em 2020
EUA	611	610	649	732	778
China	215	228	249	261	252
Índia	56	63	71	72	72
Rússia	69	69	63	65	61
Arábia Saudita	63	69	82	78	61
Reino Unido	47	47	50	54	59

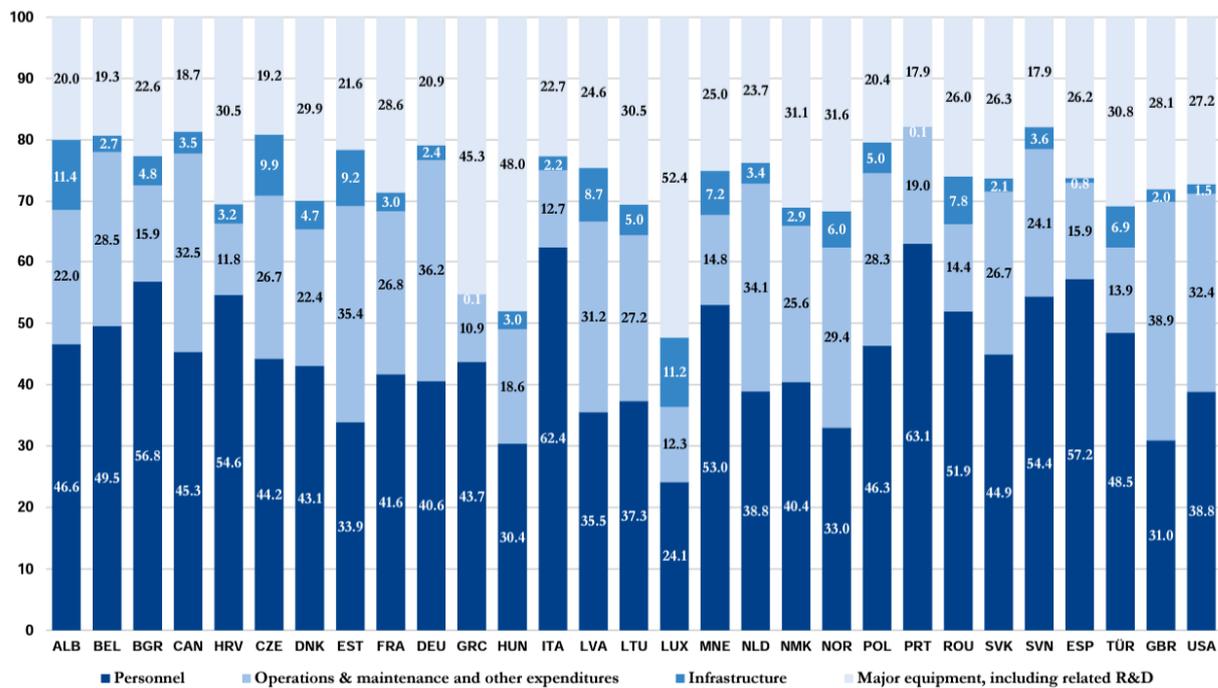
Fonte: *Stockholm International Peace Research Institute/ SIPRI Military Expenditure Database.*

APÊNDICE E – Gastos com defesa em bilhões de dólares americanos, com base em preços e taxas de câmbio de 2015, incluindo as estimativas do ano de 2022.



Fonte: OTAN

APÊNDICE F – Principais categorias de gastos com defesa (%) (porcentagem do total de gastos com defesa).



Fonte: OTAN