

ARTIGOS

Guilherme da Cruz Backes¹

A essência política dos processos decisórios do Governo Trump para a OTAN

The political essence of the Trump Administration's decision-making processes toward NATO

RESUMO:


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

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

ABSTRACT:

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

Keywords: America; Trump Government; NATO; Foreign policy; Governmental politics model

¹ Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.
gcbbackes.ri@gmail.com,  <https://orcid.org/0009-0004-3401-2250>

INTRODUCTION

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

Em política externa, os Estados Unidos, ao longo das últimas décadas, assumiram uma série de compromissos com países aliados, em sua empreitada de construção de uma nova ordem internacional, após a derrota nazifascista e, também, após o fim da Guerra Fria. Baseada em preceitos liberais, essa ordem foi estruturada sobre organismos internacionais – tais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial – e sobre compromissos militares – dentre os quais, destaca-se a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) – que visavam à contenção do socialismo soviético, única possível ameaça à supremacia ideológica, militar, política e econômica norte-

americana (KENNEDY, 1989; HOBBSAWM, 1995; PECEQUILO, 2005; SARAIVA, 2008; KISSINGER, 2012; MAGNOLI, 2017).

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

O Plano Marshall (1947) e o Tratado do Atlântico Norte (1949) surgiram, assim, como importantes ferramentas da política externa norte-americana na defesa de seus interesses nacionais e dessa nova ordem internacional. Ademais, a assinatura de diversos outros acordos de cooperação military¹ desenhou uma teia de compromissos, durante a Guerra Fria (1947-1989), capaz de onerar a potência hegemônica, mas também de preservar a estrutura da qual ela se beneficiava e por meio da qual aumentava seu poderio.

Em sua campanha eleitoral para a Presidência, Donald Trump atacou, frontalmente, esse estado de coisas, superestimando o ônus que recaía sobre os Estados Unidos, em detrimento

dos largos benefícios políticos e econômicos extraídos de uma ordem internacional projetada para a manutenção da hegemonia estadunidense. Apesar dos limites e dos contrapesos impostos ao exercício de poder, típicos do sistema presidencialista e do regime democrático estadunidenses, a conjugação de elementos de instabilidade nas mais variadas arenas políticas de atuação dos Estados Unidos revelou a necessidade de uma compreensão mais apurada acerca da formulação e da implementação de sua política externa.

Nesse sentido, o presente estudo tem como objetivo geral compreender de que modo as preferências do Presidente Donald Trump influenciaram a política externa dos Estados Unidos - durante o seu mandato (2017-2021) - em relação à OTAN. Para isso, assume-se, aqui, que essas preferências políticas foram explicitadas em discursos, comícios, entrevistas e debates, antes e após a escolha de Trump como o candidato oficial do Partido Republicano para a Presidência da República². Observa-se, também, que muitas dessas ideias foram abordadas e reiteradas por Trump, já durante o exercício de seu mandato presidencial. O que se busca, então, é problematizar a relação existente entre dois tipos de variáveis, preferências presidenciais e implementação de política externa, em determinado enquadramento espaço-temporal.

Em outros termos, o problema de pesquisa

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

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

Esse tipo de explicação para a relação existente entre as variáveis supracitadas utiliza-se do modelo de política governamental, apresentado e

desenvolvido pelo cientista político Graham Allison, em sua obra *The essence decision – explaining the Cuban Missile Crisis*³ (1999). Apesar de eventuais diferenças entre a retórica presidencial e a conduta política dos Estados Unidos, entende-se que, a partir desse marco teórico, as nuances e os meandros das decisões tomadas pelo Governo Trump podem ser mais bem compreendidos. Mais do que evidenciar possíveis contradições e incoerências entre discurso e prática, esse modelo explicativo analisa a política externa como resultado de um jogo político, no qual tanto o conflito como a barganha fazem parte das estratégias empregadas pelos jogadores envolvidos.

O presente artigo analisa documentos oficiais da campanha presidencial bem como do governo de Donald Trump, com o intuito de compreender a natureza política das decisões tomadas pelos Estados Unidos em relação à OTAN. Dessa forma, selecionaram-se a *Republican Platform* de 2016, os discursos de posse e de despedida do mandatário, os anuais discursos no Congresso (*State of the Union*), o *National Security Strategy* de 2017⁴, o *National Defense Strategy* de 2018⁵ e o *Joint Strategic Plan* de 2018⁶ para, como fontes primárias, serem analisados a partir do modelo supracitado.

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

possa-se melhor entender a perspectiva teórica aqui utilizada. A seguir, expõe-se uma breve revisão bibliográfica acerca das relações entre o Governo Trump e a OTAN, seguida da análise dos documentos acima mencionados, para que a dinâmica política estabelecida pela participação de diferentes atores na formulação de uma política estatal seja, satisfatoriamente, elucidada. Por fim, a conclusão do estudo sintetiza, à luz do modelo da política governamental, os principais achados da investigação, colocando em perspectiva os limites do voluntarismo de Donald Trump e a longa resiliência da Aliança Atlântica a dissensos envolvendo os Estados Unidos e seus aliados europeus.

Finalmente, a importância deste estudo remete à imbricada e difusa inter-relação entre política doméstica e política exterior. Em regimes democráticos, tais como o norte-americano, a maior participação política de setores organizados da sociedade civil tende a influenciar, cada vez mais, a formulação e a implementação de políticas públicas, entre as quais a política externa de seus Estados. Além disso, reconhecer a política externa estadunidense como o resultado parcial de um processo político interno pode aprimorar a compreensão acerca do atual sistema internacional, tanto em suas diversidades como em suas contradições. Em que pesem o desgaste político e a exaustão econômica, amplamente debatidos por

diferentes analistas, os Estados Unidos ainda detêm um importante papel de liderança, sobretudo no Ocidente e, também, entre aliados asiáticos. Mais do que um estudo de caso, esse assunto oferece, por conseguinte, a possibilidade de que estratégias de inserção internacional para potências médias como o Brasil sejam definidas e sopesadas, considerando-se, dessa forma, a influência que distintas forças políticas domésticas detêm sobre a condução da política externa dos Estados Unidos.

A POLÍTICA GOVERNAMENTAL COMO MODELO ANALÍTICO

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

Para Allison e Graham, a aparente atmosfera de confusão e de anomia envolvendo as decisões tomadas pelos governos só pode ser ordenada, inteligentemente, através de uma lente teórica e ontológica que reafirme a essência política dessas decisões governamentais. Sendo assim, a proposição inicial refere-se à inconsistência de explicações e de projeções que se ancoram, única e exclusivamente, sobre as preferências do líder. Não obstante essas preferências serem identificadas pelo grande público e, especificamente, pelos pesquisadores, a conduta de determinados governos nem sempre condiz com a retórica utilizada por seus líderes. Isso, não raramente, suscita uma série de questionamentos e de incompreensões acerca de um aparente fosso entre discurso e ação. Para que essa descontinuidade seja corrigida, faz-se necessário o direcionamento do foco analítico sobre o momento que antecede a implementação de uma determinada política. Em outros termos, ressalta-se a importância do lapso temporal que abrange todo o processo de tomada de decisão.

Assim sendo, um dos primeiros passos do modelo governamental diz respeito à identificação de quais são os jogadores relevantes para o tipo de decisão a ser tomada. Uma vez que esse processo passa a ser visto como um jogo, jogadores são todos aqueles que dispõem de poder para influenciar o resultado dessa partida. Nesse sentido, a

título de exemplificação, a decisão governamental a respeito da imposição de uma sanção econômica contra um terceiro Estado possivelmente contará com jogadores oriundos, dentre outros, do Departamento de Defesa e do Departamento de Estado, mas dificilmente do Departamento de Educação, haja vista a incapacidade de influência desse órgão sobre esse tipo de questão.

Com a crescente imprecisão da delimitação entre temas domésticos e internacionais, a difusão dos chamados assuntos intermésticos – isto é, concernentes tanto ao plano interno como ao externo (ROSATI; SCOTT, 2011) – tende a dificultar o trabalho de identificação de todos os atores em questão. No entanto, ainda que muitos desses temas contem com uma amplitude significativa de participantes, os principais personagens influentes costumam orbitar a esfera principal de poder – o que, em um sistema presidencialista como o norte-americano, significa ser ela a Presidência da República.

Dando sequência à exposição dos argumentos de Allison e Zelikow (1999), é importante ressaltar a natureza política desse processo decisório, o qual se estabelece em canais regularizados de ação. Em outras palavras, o jogo político ocorre dentro de canais de ação, em que regras formais e informais enquadram a atuação dos diferentes jogadores. Essas regras podem ser oriundas do ordenamento jurídico pátrio, da jurisprudência da

Suprema Corte, de convenções sociais e da cultura do país em relevo.

O ponto de partida desse processo é acionado, quando um problema é identificado por um ou por mais atores políticos. A seguir, diferentes perspectivas de políticas públicas são elaboradas como respostas para a resolução de tal problema. No entanto, contrariando o modelo racional, essa dinâmica ilustrada pela política governamental ressalta o conflito que se instaura entre os participantes dessa dinâmica, haja vista as divergências que se refletem na apresentação das diferentes resoluções. Esse embate entre ideias, por vezes, antagônicas e excludentes, com movimentações táticas de barganha, de compromisso e de alianças, é que concede o caráter político ao processo de tomada de decisão. Assim, a ação que surge como resultado desse conflito não pode ser vista como a cristalização de uma solução pura e tecnicamente ótima para o problema inicialmente identificado. A ação nada mais é, portanto, do que a resultante de um conflito político, no qual atores mais influentes e poderosos podem impor, parcialmente, suas visões diante de atores mais fracos. Todavia, a despeito de sua proeminência, raramente, preservam a integralidade de seus projetos, porquanto a negociação e as concessões são elementos fulcrais da política.

As decisões e as ações dos governos são resultantes políticas intranacionais: *resultantes* no sentido de que o que acontece não é escolhido como a solução de

um problema, mas antes o resultado de compromissos, de conflitos e da confusão de autoridades com interesses diversos e com influência desigual; *político* no sentido de que a atividade da qual decisões e ações emergem é mais bem caracterizada como barganha ao longo de canais regularizados entre membros do governo (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 914-915, tradução nossa)⁷.

Os atores políticos participam, concomitantemente, de diversas disputas, nas quais suas posições e sua influência são testados, incrementados e, inclusive, desgastados. Sendo assim, a identificação de determinados problemas como questões passíveis de serem resolvidas na esfera política nem sempre é uma atribuição simples e imediata. Seja por escassez de tempo, seja por desinteresse ou por desconhecimento, os atores políticos ignoram uma infinidade de demandas. A atenção dispensada por eles tende a ser canalizada para temas que constituem a agenda do governo incumbente, ainda que fatores exógenos a esse governo, tais como as redes sociais e a mídia tradicional, também exerçam influência sobre a estruturação dessa agenda. Outrossim, momentos de crise e de grande comoção desencadeiam uma série de demandas, outrora vistas como irrelevantes e pouco atrativas. Esses momentos são aproveitados por atores que representam segmentos da sociedade cujas demandas não foram atendidas até então, conferindo maior legitimidade a seu pleito e atraindo maior atenção de

outros jogadores. Logo, nas palavras dos autores, “prazos e eventos suscitam questões e forçam jogadores ocupados a se posicionarem” (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 926, tradução nossa)⁸.

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

As posições definem tanto o que os jogadores devem como não devem fazer. As vantagens e as deficiências com as quais cada jogador pode entrar e jogar vários jogos provêm de sua posição. O mesmo pode-se dizer em relação a um conjunto de obrigações para o desempenho de certas tarefas (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 920, tradução nossa)⁹.

Além de definir o papel esperado, as posições também moldam como cada participante vê o problema inserido no canal de ação. Aqui, Allison e Zelikow (1999) reconhecem a influência que as organizações exercem sobre os indivíduos, visto

que a abordagem de um ator influenciado, por exemplo, pelo Departamento de Estado tende a ser mais focada na diplomacia do que a atuação do Chefe do Pentágono, ao qual estão ligadas as Forças Armadas. Apesar das exceções, o “conhecimento da base organizacional disposta sobre a mesa produz pistas significativas acerca do provável posicionamento”¹⁰ (1999, p. 949, tradução nossa) de cada jogador.

Como explicado acima, após o reconhecimento de um problema e a atuação dos mais variados atores, chega-se a uma espécie de síntese do jogo. Essa resultante está associada, proporcionalmente, ao desempenho de cada partícipe do processo. Em outras palavras, aqueles que se utilizaram, eficientemente, de seu poder para manter o máximo possível de suas propostas desfrutarão de uma parcela maior da resultante do que aqueles que tinham desvantagens mais sérias dentro do canal de ação. Não obstante, quando “uma decisão governamental ou presidencial é alcançada, o grande jogo não termina. Uma decisão de política pública é um trabalho em progresso. Decisões podem ser revertidas ou ignoradas”¹¹ (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 938, tradução nossa). Em outras palavras, o lapso entre a tomada de decisão e a sua implementação oferece a outros atores políticos oportunidades para ações destoantes da resultante do jogo político.

Ademais, os jogadores com maiores inter-

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

Finalmente, na sequência do modelo analítico exposto por Allison e Zelikow (1999), os autores mencionam, ainda, as dificuldades que surgem após a tomada de decisão. A operacionalização de uma decisão pode encontrar sabotadores no aparato burocrático do Estado, mesmo quando o fiador de uma ação é o próprio Presidente da República. A falta de comunicação entre diferentes departamentos e agências governamentais, a reticência de alguns atores políticos e a disputa por informações novas e sensíveis corroboram o argumento apresentado pelos autores. Segundo eles, o jogo não encontra seu desfecho na tomada de decisão, visto que, até a sua concretização, os atores envolvidos continuam defendendo suas

posições. Para aqueles que foram superados dentro do canal de ação, a reversão de uma decisão pode, pois, continuar a ser o seu objetivo final.

A ESTRUTURA BUROCRÁTICA DA POLÍTICA EXTERNA NORTE-AMERICANA

Para que o modelo governamental fique mais claro, é importante compreender a estrutura burocrática dos principais departamentos que compõem o governo norte-americano e que se dedicam à formulação e à execução da política externa daquele país. O primeiro órgão dedicado a esse tipo de política é a Presidência da República, conforme assegurado pela Constituição Americana (1789). Apesar do destaque presidencial, essa mesma Carta impõe limites e restrições ao líder máximo da Nação, atribuindo ao Congresso papel não menos importante para a legitimação de algumas das ações estatais.

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

Apesar do surgimento de outras agências e de outros departamentos, o Departamento de Estado ainda preserva sua importância na condução das relações internacionais norte-americanas. No entanto, o desenvolvimento do poderio hegemônico dos Estados Unidos, ao longo do século XX, bem como a amplitude de seus interesses, em diferentes continentes, exigiram que o antigo protagonismo desse Departamento fosse compartilhado com outros relevantes atores políticos (ROSATI; SCOTT, 2011). Dessa forma, a própria dinâmica da Guerra Fria propiciou o fortalecimento de outras estruturas burocráticas, visto que, em muitos momentos, as tensões russo-estadunidenses relegaram a diplomacia a um segundo plano, em prol da securitização da política externa de Washington.

O problema com o foco do serviço externo sobre a diplomacia é que, com a emergência da Guerra Fria, os Estados Unidos atenuaram o papel da diplomacia como um instrumento de sua política externa. A diplomacia foi superada pela crescente dependência de instrumentos militares, econômicos e culturais de política externa: força, operações secretas, assistência, comércio, sanções econômicas, programas culturais e radiodifusão internacional (ROSATI; SCOTT, 2011, p. 146, tradução nossa)¹².

De acordo com Rosati e Scott (2011), o Departamento de Estado tem como funções históricas representar o governo norte-americano no exterior, transmitir opiniões e visões de governos

estrangeiros a respeito de diferentes temas, conduzir negociações com terceiros Estados e reportar ao Chefe do Executivo diferentes eventos internacionais. Outra importante função, enfraquecida com a emergência de outros atores, é o aconselhamento do Presidente da República. A partir das informações colhidas e relatadas pelo corpo diplomático nos mais variados e mais distantes países, o secretário de Estado tem, em princípio, material suficiente para apresentar ao presidente as principais opções disponíveis e para apreciar suas vantagens e suas desvantagens. Todavia, ressalva-se que, independentemente da qualidade desse trabalho, as considerações apresentadas por esse e por qualquer outro secretário serão mais relevantes, conforme o grau de influência política desfrutado por ele. Em outras palavras, as decisões tomadas, na seara governamental, são eminentemente políticas.

Indubitavelmente, a homogeneidade e o elitismo ainda são vistos como características marcantes do corpo diplomático norte-americano. Segundo estudiosos da diplomacia dos EUA, tais como Kegley, Jones e Wittkopf (2008), a preferência pelos serviços no exterior e a consequente identificação com visões de mundo estrangeiras suscitam na classe política de Washington uma certa desconfiança dos servidores do Departamento de Estado. Essa suspeição reflete-se, não raramente, na escolha de políticos aliados e de empresários

financiadores de campanha para os cargos de secretário de Estado e de embaixador, respectivamente. Ademais, essa predileção pelo trabalho no exterior acaba afastando os diplomatas de carreira dos meandros e dos labirintos da política da capital federal, fazendo deles personagens pouco hábeis para liderar um Departamento, em Washington.

Três fatores adicionais restringem a habilidade do Departamento de Estado para exercer liderança na ampla política externa do governo: a tensão entre carreiristas e nomeados; o fato de que o Departamento é um pigmeu burocrático entre gigantes e; a função e a orientação dos Secretários de Estado (KEGLEY; JONES; WITTKOPF, 2008, p. 372, tradução nossa)
13

Contrariando um dos principais elementos que constituem a expansão da burocracia nos Estados Modernos, os servidores desse Departamento costumam ser generalistas, e não especialistas. Ainda que muitos deles tenham formações acadêmicas voltadas para regiões específicas e temas singulares, a alta rotatividade de servidores lotados nos mais diversos países e a própria estrutura hierárquica da carreira diplomática desestimulam a formação de especialistas. A excessiva cautela de servidores que anseiam por promoções, o forte sentimento de lealdade ao Departamento e a resistência a amplas e profundas mudanças administrativas e políticas formam uma espécie de subcultura organizacional, isto é, um *esprit de*

corps. Em outros termos, forja-se um conjunto de regras e de objetivos compartilhado pelos indivíduos que constituem uma dada organização e que incute neles um tipo de comportamento em defesa da sua coletividade (ROSATI; SCOTT, 2011).

Após a Presidência e o Departamento de Estado, o terceiro órgão burocrático do governo federal a influenciar, fortemente, a política externa dos Estados Unidos é o Conselho de Segurança Nacional. O surgimento desse Conselho está, estreitamente, associado à dinâmica das relações internacionais e ao modo pelo qual o país respondeu aos desafios lançados para a construção de uma nova ordem global, após o colapso europeu com a Segunda Guerra. Dessa forma, o *National Security Act* (1947) – sancionado por Harry Truman (1945-1953) - estabeleceu o arcabouço legal para a criação de um novo órgão governamental que complementasse o trabalho do Departamento de Estado (KEGLEY; JONES; WITTKOPF, 2008).

No entanto, o cargo de Conselheiro de Segurança Nacional foi criado oficialmente, somente dez anos depois, em 1957, quando o então Presidente Dwight Eisenhower (1953-1961) nomeou o republicano Robert Cutler para o cargo. Desde então, com raras exceções, os presidentes norte-americanos têm, crescentemente, confiado funções centrais da política externa ao ocupante desse cargo e dependido de um sistema de tomada de decisões centralizado na própria Casa Bran-

ca. A relevância desse conselheiro pode ser, pois, reportada por conta de duas das suas principais funções: aconselhar o presidente e coordenar o maquinário burocrático da política externa. Para Kegley, Jones e Wittkopf (2008, p. 335, tradução nossa), um “subsistema presidencial dentro do Executivo é o resultado, o qual, geralmente, leva a diferenças entre a Presidência, de um lado, e as burocracias estabelecidas, de outro”.¹⁴

O gerenciamento presidencial do processo de formulação da política externa, em outras palavras, veio a depender, crescentemente, de um sistema centrado na Casa Branca que enfatizava a utilização do Conselheiro de Segurança Nacional, de sua equipe e de grupos interagências – referidos como o sistema CSN¹⁵ (ROSATI; SCOTT, 2011, p. 113, tradução nossa)¹⁶.

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

Evidentemente, outros atores políticos (indivíduos e órgãos governamentais) costumam

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

O GOVERNO TRUMP E A OTAN

Como frisado anteriormente, a retórica político-eleitoral de Donald Trump contou com elementos flagrantemente hostis à ordem internacional liberal construída após a Segunda Guerra Mundial e liderada, por meio de um amplo arranjo de organizações internacionais, pelos Estados Unidos (WRIGHT, 2016). O aparente paradoxo desse tipo de hostilidade é elucidado a partir da compreensão de como o país sustentou, internamente, o ônus para que tal estado de coisas fosse preservado. Em momentos de crise, os problemas internos emergem, pois, com significativa força, con-

trapondo as debilidades domésticas ao dinamismo externo, superestimando os encargos demandados da grande potência e ignorando os benefícios obtidos por ela. Os contrastes vividos internamente apenas acentuam a disparidade dos sacrifícios demandados de diferentes setores da população.

É dessa forma que o florescimento do Vale do Silício, no estado da Califórnia, com o desenvolvimento de novas tecnologias de ponta e a absorção de uma mão-de-obra altamente qualificada, contrasta, por exemplo, com a decadência do Cinturão da Ferrugem, região de industrialização mais antiga e baseada em setores da indústria pesada. Mais do que isso, tal contraste reflete, em parte, como setores da classe média norte-americana percebem os desafios colocados pela chamada economia do conhecimento a uma sociedade que se volta para o futuro, mas negligencia suas históricas incongruências e contradições, tais como o racismo e as desigualdades social e de gênero. Assim, nas eleições presidenciais de 2016, as vitórias de Trump nos estados de Wisconsin, Michigan e Pensilvânia – estados majoritariamente democratas – foram sintomas desse descompasso entre uma vanguarda tecnológica e um declinante bem-estar social (CRUZ, 2021; REIS, 2021).

Como não poderia deixar de ser, a OTAN, não obstante sua funcionalidade para a liderança estadunidense no mundo, foi alvo do descontentamento desses setores que se viam

preteridos pela elite dirigente do país. Percebida como um fardo excessivamente pesado e injustamente sustentado pelos contribuintes americanos, a Aliança Atlântica foi, amplamente, criticada pela campanha de Trump, mesmo antes de sua nomeação como candidato do Partido Republicano (BRANDS, 2018/2019; GONÇALVES; TEIXEIRA, 2019; REIS, 2019; SPERLING; WEBBER, 2019). Seu discurso ressoou, no entanto, um tipo de insatisfação que pairou sobre a sociedade estadunidense, contra o qual advertia Charles Krauthammer (1990/1991, p. 27, tradução nossa), no começo da década de 1990: “Envolvimentos externos são, de fato, um fardo. Mas eles também são uma necessidade”¹⁷. Assim, as críticas aos elevados esforços despendidos para a manutenção de uma ordem internacional que beneficia, depois da própria potência hegemônica, parte significativa de seus aliados mais fiéis interage com a antiga tradição isolacionista de um determinado segmento político dos EUA (WRIGHT, 2016).

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

Por mais que a população norte-americana tenha sido convencida da importância desse envolvimento externo, as tensões sociais que, por vezes,

eclodem em seu seio ressoam na seara política e possibilitam a manipulação dessas percepções para a defesa de determinadas agendas. Diante da escassez de recursos materiais e dos problemas sociais não resolvidos internamente, é natural que uma parcela da população encare o bem-estar alheio como a negação de suas aspirações, pouco importando se tais arranjos potencializam ou não o poderio hegemônico de seu país. Nesse sentido, além de beneficiar nações diversas e longínquas, a política internacional de uma grande potência é vista como um instrumento exclusivo de sua elite dirigente, orientada para a obtenção de benefícios que não são usufruídos pela grande massa nacional. No entanto, este trabalho não tem a pretensão de explorar os meandros da sociologia política e de estabelecer relações de causalidade entre variáveis advindas de esferas tão distintas como sociedade e política internacional. Neste momento, basta ressaltar que a retórica trumpista crítica à OTAN reflete um tipo de percepção que dispõe de uma forte base social interna e que influencia, em graus distintos, a conduta internacional dos EUA, independentemente de quem estiver no comando da Casa Branca (WRIGHT, 2016).

Dessa forma, por mais que a demagogia do candidato Trump subsistisse nas ações do Presidente Trump, as decisões governamentais são, essencialmente, políticas e refletem, conforme o modelo explicativo de política governamental, um

jogo que conta com a participação de variados atores com distintas opiniões e capacidades de negociação (ALLISON; ZELIKOW, 1999). Além disso, as histórias da OTAN e da política externa dos EUA retratam que Trump não inovou em suas críticas aos aliados e ao multilateralismo. O que diferiu Trump de outros presidentes americanos foi, antes de mais nada, a linguagem pouco diplomática, ao abordar questões sensíveis às relações dos Estados Unidos com seus aliados, chegando, inclusive, a declarar que a OTAN estava obsoleta (WRIGHT, 2016).

A ESSÊNCIA POLÍTICA DAS DECISÕES GOVERNAMENTAIS

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

Mais amplamente, enquanto os comentários de Trump representam uma versão extremada, debates sobre divisão de encargos e contendas não são raras. De fato, embora isso tenda a ser esquecido, eles são a regra na OTAN. E, para os americanos, a contribuição orçamentária limitada da maioria dos membros é uma questão bipartidária¹⁸ (DOMBROWSKI; REICH, 2017, p. 1029-1030, tradução nossa).

jogadores participantes de tal processo. Dessa forma, a demarcação estabelecida dos documentos e dos atores políticos relevantes segue o disposto no Quadro 1 na próxima página.

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

mas de interesse político, a Plataforma de 2016 reconhece a importância de organizações intergovernamentais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), mas, acentuando a defesa do unilateralismo, “[...] reserva o direito de agir de modo próprio”¹⁹ (REPUBLICAN PARTY, 2016, p. 51, tradução nossa) dos EUA. Ainda no capítulo “América Ressurgente”, as críticas de Trump podem ser lembradas pelo leitor, quando se discorre acerca da disparidade de gastos com defesa entre os EUA e seus aliados:

Com o povo americano gastando em defesa, per capita, quatro vezes o total gasto pelos europeus, nós exigimos, como fizemos no passado, que nossos parceiros da OTAN preencham seus compromissos e atendam a necessidade de maiores investimentos em suas forças armadas²⁰ (REPUBLICAN PARTY, 2016, p. 49, tradução nossa).

Quadro 1 – Documentos Analisados

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

Fonte: Autor (2024)

O que se verifica, na Plataforma de 2016, é que, a despeito de pautar o debate político em torno do que seriam inconsistências da OTAN para o interesse nacional, a ênfase dada por Trump ao ônus da política multilateralista americana é contrabalançada pelo *establishment* do Partido Republicano, quando, por exemplo, assevera-se que “[...] apoiamos a manutenção e, se justificado for, o aumento de sanções, junto aos nossos aliados, contra a Rússia, a menos e até que a soberania da Ucrânia e a sua integridade territorial sejam, integralmente, restauradas”²¹ (REPUBLICAN PARTY, 2016, p. 42, tradução nossa). O contraponto ao discurso trumpista torna-se ainda mais claro, quando, no mesmo parágrafo, afirma-se que “também apoiamos o apropriado fornecimento de assistência às forças armadas da Ucrânia e uma maior coordenação com o planejamento de defesa da OTAN”²² (REPUBLICAN PARTY, 2016, p. 42, tradução nossa).

Esse excerto sobre a crise ucraniana merece substancial atenção, visto que as polêmicas relatadas na imprensa ocidental a respeito da influência exercida pela Rússia no processo eleitoral americano de 2016, sem ignorar os inúmeros elogios a Putin feitos pelo candidato e, também, pelo Presidente Trump, poderiam incitar no observador inferências equivocadas acerca das relações entre o Partido Republicano e a Rússia. Em outros termos, para a formulação do principal

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

Uma vez eleito, Donald Trump continuou demonstrando o mesmo tipo de posicionamento e de insatisfação com os aliados transatlânticos, sobretudo com a Alemanha de Angela Merkel (2005-2021), conforme relatado pelos principais meios de comunicação. O primeiro documento oficial formulado pelo Governo Trump de importância para este estudo diz respeito ao *National Security Strategy* (NSS) de 2017. De responsabilidade da Casa Branca, o NSS elenca, de maneira genérica, os principais desafios à segurança norte-americana e

como o Executivo planeja lidar com eles, na defesa dos interesses nacionais. Mais uma vez, reconhece-se a importância de organismos multilaterais como as Nações Unidas e a OTAN e insta-se os aliados a aumentarem seus gastos com defesa, na medida em que a “OTAN se tornará mais forte quando todos os membros assumirem responsabilidades maiores e pagarem suas justas partes para proteger nossos interesses mútuos, nossa soberania e nossos valores”²³ (U.S. WHITE HOUSE, 2017, p. 48).

Ademais, em um contexto de crise na Ucrânia, com a consolidação da tomada russa da Crimeia e com o fortalecimento de grupos rusófonos separatistas na região de Donbass, o NSS assume que a Rússia identifica tanto a OTAN como a União Europeia como ameaças a sua existência e, a partir dessa percepção, investe na modernização de suas forças armadas. Ainda sob influência da pressão russa exercida sobre a Ucrânia, o documento assevera que “A Aliança Atlântica de Estados livres e soberanos é uma das nossas grandes vantagens sobre nossos rivais, e os Estados Unidos permanecem comprometidos com o Artigo 5 do Tratado de Washington”²⁴ (U.S. WHITE HOUSE, 2017, p. 48). A importância desse pequeno fragmento do NSS é realçada pelas ameaças que Donald Trump desvelou contra os aliados da OTAN, já durante seu mandato, ao sustentar que os EUA não se comprometeriam com a defesa de seus ali-

ados mais recalcitrantes em atingir seus compromissos orçamentários.

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

mo o Conselheiro de Segurança Nacional, enriquece e complexifica a disputa política, mitigando os efeitos que uma decisão monolítica poderia ter sobre as ações governamentais.

De responsabilidade conjunta do Departamento de Estado e da *United States Agency for International Development (USAID)*, na sigla em inglês), o Plano Estratégico do Governo Trump reflete as preocupações do *establishment* republicano com a ameaça russa, no Leste europeu. Quando da formulação do documento, o Departamento de Estado era chefiado por Rex Tillerson, um antigo executivo do setor petrolífero, sem experiência no serviço público, mas com fortes conexões com o Partido Republicano. A USAID, por sua vez, era liderada pelo republicano de Wisconsin, ex-representante federal, Mark Green. Se Donald Trump, particularmente, minimizava o assédio russo em países como Ucrânia, Moldova e Geórgia, o Departamento de Estado de Tillerson fora cristão, ao expor que, em vista das crescentes capacidades militares russas, os “Estados Unidos permanecem comprometidos com a dissuasão e o princípio de defesa comum consagrados no Artigo 5 da Carta da OTAN e continuam a investir na segurança transatlântica”²⁵ (U.S. DEPARTMENT OF STATE; USAID, 2018, p. 29-30). Não menos importante, a disposição em trabalhar com os aliados para mitigar os efeitos do assédio russo é exposta da seguinte forma:

Para contrapor a agressão e a coerção russas, o Departamento liderará os aliados no fortalecimento da postura de dissuasão e de defesa da OTAN, promoverá parcerias mais profundas entre a OTAN e seus semelhantes e construirá pontes entre a OTAN e a União Europeia para confrontar o alcance total das ameaças híbridas (U.S. DEPARTMENT OF STATE; USAID, 2018, p. 30)²⁶.

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

Outro documento que retrata as prioridades da política externa dos EUA é o *National Defense Strategy (NDS)* de 2018. Naquela época, o Departamento de Defesa era chefiado pelo general da reserva James Mattis, o qual, ainda que independente, interagiu, por sua formação militar, com as preocupações elencadas pelas elites dirigentes estadunidenses. Dessa forma, o NDS do Governo Trump, elaborado pelo então Secretário de Defesa Mattis, elenca, como prioridades, fortalecer a OTAN, comprometer-se com o Artigo 5 do Tratado de Washington e deter a expansão russa, consoante a tradição liberal da política externa dos

EUA. A seguir, ecoando parte das críticas de Trump a respeito da OTAN, o Departamento de Defesa registra que nós “esperamos que os aliados europeus atendam seus compromissos para o aumento de gastos com a defesa e com a modernização para reforçar a aliança em face de nossas preocupações comuns com segurança”²⁷ (U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 2018, p. 9). Nota-se, pois, que as críticas de Trump são levadas em consideração, mas temperadas com a linguagem política utilizada, tradicionalmente, pela burocracia do Pentágono. Ademais, assim como o Plano Estratégico, as prioridades citadas pelo Secretário James Mattis refletem uma espécie de cultura estratégica consolidada ainda durante a Guerra Fria.

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

Nós apoiamos, fortemente, a OTAN, uma aliança forjada através dos laços de duas

Guerras Mundiais que destronaram o fascismo e uma Guerra Fria que derrotou o comunismo. Mas nossos parceiros devem atender às suas obrigações financeiras. E agora, devido a nossas fortes e francas discussões, eles estão começando a fazer isso. Nós esperamos que nossos parceiros, seja na OTAN, seja no Oriente Médio ou no Pacífico, desempenhem um objetivo e significativo papel tanto nas operações estratégicas como militares, e paguem sua justa parte nos custos²⁸ (TRUMP, 2017).

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

sentido, a fragilidade política de McMaster, bem como sua iminente queda, possivelmente influenciou o processo de formulação de prioridades e de propostas que seriam apresentadas à Nação, com a redução da influência de setores tradicionais do aparato estatal estadunidense.

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

Nós também estamos fazendo outras nações pagarem o que devem. Finalmente. Finalmente. Por anos, os Estados Unidos foram tratados muito injustamente por nossos amigos, membros da OTAN. Mas agora nós asseguramos, nos últimos anos, mais de 100 bilhões de dólares de aumento com gastos em defesa de nossos aliados da OTAN²⁹ (TRUMP, 2019).

O último *State of the Union*, proferido em 2020, no que tange à OTAN, segue a mesma toada, acentuando a pressão exercida pelos Estados Unidos sobre seus aliados e reduzindo a importância da OTAN em torno do dissenso orçamentário. Em outras palavras, Trump afirma que “aumentei as contribuições dos outros membros da OTAN em

mais de 400 bilhões de dólares, e o número de aliados atendendo suas obrigações mínimas mais que dobrou”³⁰ (TRUMP, 2020). Mesmo como chefe de Estado incumbente, o ímpeto de seu discurso é, nitidamente, realçado pela demasiada personalização de uma política de Estado e pela responsabilidade autodesignada sobre os aumentos orçamentários de países aliados.

Embora abranja uma gama significativa de assuntos, o discurso de posse não menciona a OTAN. Mais atento, naquele momento, a questões internas, Trump dedica sua fala às particularidades da política doméstica estadunidense. Já em seu discurso de despedida, Donald Trump volta a abordar a necessidade de que os aliados dos EUA aumentem suas respectivas contribuições financeiras, de modo que os custos pela defesa do continente europeu sejam mais bem compartilhados entre os membros da Aliança Atlântica. O tom de acerto de contas com o seu eleitorado sobressai em sua fala, quando afirma que “os países da OTAN estão agora pagando centenas de bilhões de dólares a mais do que quando eu cheguei, apenas alguns anos atrás. Era muito injusto. Nós estávamos arcando com os custos para o mundo. Hoje, o mundo está nos ajudando”³¹ (TRUMP, 2021).

Os textos acima analisados evidenciam, pois, a visão crítica que Donald Trump sustentava a respeito da (OTAN). Como exposto anteriormente,

o unilateralismo de sua política externa rebaixava a importância da Aliança para a preservação do *status quo* internacional e superestimava os custos de sua manutenção. Tanto em sua campanha quanto em seu mandato, Trump expôs o desconforto da elite dirigente estadunidense com a desproporcional divisão de custos entre os aliados. Embora Trump tenha explicitado esse dissenso com os aliados e cobrado, sistematicamente, o aumento de suas contribuições, não se vê aqui uma ruptura na trajetória da política externa norte-americana.

Para além dessa questão orçamentária, Donald Trump expôs, também, uma visão bastante negativa acerca de compromissos internacionais assumidos pelos Estados Unidos. O foco desse descontentamento é o sistema multilateral, visto por uma parte da classe política nacional – e também por muitos dos seus eleitores – como excessivamente dispendioso e parcamente vantajoso para a consecução de políticas que materializem a melhoria do bem-estar da população americana. O viés unilateralista dessa visão não significa que, para seus defensores, os Estados Unidos devam excluir qualquer tipo de participação internacional – o que seria politicamente insustentável, visto que os EUA ainda oferecem a sustentação política da ordem liberal vigente. O que se infere, pois, é que, sob essa perspectiva, o País deveria selecionar seus compromissos externos, evitando,

dessa maneira, uma superextensão de seu engajamento político e militar. Como a história da política externa dos EUA retrata, esse tipo de adaptação e de reelaboração das prioridades externas estadunidenses já foi defendido e implementado por outras administrações federais.

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

Para ratificar que, a despeito das idiosincrasias e da constante peroração contra a OTAN, o Governo Trump manteve elementos de continuidade (CHELLANEY, 2018; SCHREER, 2019; MENEZES; NASSER; ROSA, 2021), convém mencionar, ainda, que os Estados Unidos aprovaram, conforme acordado previamente, a adesão de mais dois países, durante o mandato presidencial

aqui avaliado. Dando sequência, então, ao processo de alargamento iniciado no fim dos anos 1990, Montenegro e Macedônia do Norte foram aceitos pela comunidade do Atlântico Norte, respectivamente em 2017 e em 2020³², com o amplo apoio bipartidário do Congresso e do Executivo norte-americanos (DAUGIRDAS; MORTENSON, 2017).

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

A linguagem utilizada, bem como os temas abordados, nos três documentos estratégicos avaliados, revela, por conseguinte, a persistência do *establishment* norte-americano na consecução de políticas que formam a base das relações de Washington com o mundo. Por mais que a escolha

do gabinete presidencial seja uma prerrogativa do Presidente da República³³, os secretários acima citados exerceram, conforme evidenciado, a contenção dos excessos retóricos do então Presidente Trump. Assim sendo, é imprescindível que a materialidade dos compromissos assumidos pelos EUA seja, também ela, atentamente, observada (SCHREER, 2019), muito embora a retórica presidencial seja de inegável relevância para o estabelecimento de uma relação de confiança entre as diferentes partes aliadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como visto, o presente estudo teve como foco a política externa do Governo Trump, especificamente, para a Aliança Atlântica. A análise das fontes primárias elencadas permitiu que a hipótese apresentada inicialmente fosse testada e verificada em sua integralidade, a despeito das limitações encontradas para a identificação de todos os atores participantes do processo de formulação dos documentos escrutinados. A relevância deste estudo foi observada a partir do entendimento estabelecido acerca do componente político que permeia a implementação de ações decididas internamente, mas que podem impactar, profundamente, outros atores internacionais.

Primeiramente, o modelo de política governamental foi esmiuçado a fim de que este estu-

do fosse, devidamente, enquadrado em um determinado marco teórico e, a partir de então, orientado de acordo com suas premissas. Aqui, a literatura revisada permitiu identificar quais são os principais e os mais influentes atores, assim como quais são as estruturas governamentais utilizadas, no processo de formulação da política externa estadunidense.

O passo seguinte foi a descrição dos principais fatos concernentes à política externa de Trump para que, no item ulterior, os documentos coligidos fossem, consistentemente, analisados e, à luz de um contexto mais amplo, entendidos. Foi assim que a Estratégia de Segurança Nacional, o Plano Estratégico Conjunto e a Estratégia de Defesa Nacional foram arrolados como relevantes fontes primárias para a elucidação do problema de pesquisa abordado. Os principais discursos oficiais de Trump, bem como a Plataforma Republicana de 2016, complementaram essa fase da pesquisa, a fim de que as preferências políticas de Trump a respeito da OTAN fossem contrastadas com as ações de seu governo para o mesmo espectro de aliados.

A revisão bibliográfica e a análise dos documentos elencados permitiram verificar a força explicativa do modelo analítico apresentado por Allison e Zelikow (1999). De acordo com essa perspectiva teórica, os órgãos estatais acima citados constituíram, durante o Governo Trump, importantes

canais de ação, conferindo aos diferentes atores envolvidos variados graus de influência na formulação dos documentos selecionados. Assim, verificou-se que atores políticos como o Presidente, o Conselheiro de Segurança Nacional e os Secretários de Defesa e de Estado tendem a acionar mecanismos de formulação de políticas públicas que favoreçam suas posições ideológicas. Em outros termos, da leitura de tais documentos, depreende-se que Donald Trump desfrutou de maior influência sobre a redação de seus discursos, os quais eram dirigidos para uma audiência, em grande parte, aliada, do que para a formatação de documentos redigidos sob a responsabilidade de seus secretários. Em canais de ação fortemente influenciados pela burocracia estatal, políticas aparentemente disruptivas tenderam, então, a ser mitigadas pela manutenção de elementos doutrinários que conferem à política em tela um elevado grau de continuidade.

Como demonstrado pela revisão bibliográfica, a hostilidade de Trump aos aliados europeus suscitou, em muitos cientistas políticos, preocupações a respeito do futuro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). O alto grau de institucionalização dessa aliança militar e, especialmente, a dinâmica que envolve as tomadas de decisão do governo norte-americano encarregaram-se, todavia, de impor limites ao voluntarismo disruptivo do Presidente Trump. Dessa maneira, o

que se viu foi que, apesar de sua proeminência política, rupturas e desvios que significassem potenciais perdas para as elites econômica e política dos EUA foram neutralizados pela participação de elementos que representavam o pragmatismo do *establishment* norte-americano. Mais do que isso, a própria sistemática cobrança para que os aliados aumentassem suas respectivas contribuições para o orçamento geral da OTAN tem diversos precedentes na história dos Estados Unidos, não sendo Trump um pioneiro nesse tipo de demanda. Sua excentricidade como chefe de Estado e seu desapego aos protocolos da diplomacia dizem mais respeito à conjuntura política interna do que a um possível rompimento paradigmático na condução da política externa de seu País.

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

seus aliados como, igualmente, para seus inimigos, sua política externa transcende a energia de palavras jogadas ao vento e consolida-se na força de compromissos políticos mais tangíveis.

REFERÊNCIAS

- ALLISON, G.; ZELIKOW, P. **Essence decision**: explaining the Cuban Missile Crisis. 2. ed. Harlow: Longman, 1999.
- BRANDS, H. The unexceptional superpower: American grand strategy in the age of Trump. **Survival**, Abingdon, v. 59, n. 6, p. 7-40, dez./jan. 2017/2018.
- CHELANNEY, B. Trump's Grande Strategy. **Project Syndicate**, New York, jul. 2018.
- CRUZ, S. C. V. e. Trump e o Partido Republicano. Antes, durante... E depois? In: BOJIKIAN, N. M. P.; CRUZ, S. V. e. (orgs.). **De Trump a Biden** – partidos, políticas, eleições e perspectivas. São Paulo: Editora Unesp, 2021.
- DAUGIRDAS, K.; MORTENSON, J. D. Trump Administration criticizes NATO members for failing to meet defense spending guidelines. **The American Journal of International Law**, Cambridge, v. 111, n. 3, p. 756–64, 2017.
- DOMBROWSKI, P.; REICH, S. Does Donald Trump have a grand strategy? **International Affairs**, Oxford, v. 93, n. 5, p. 1013-1037, 2017.
- GONÇALVES, W.; TEIXEIRA, T. Trump e a Inflexão da Grande Estratégia. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, v. 5, n. 1, p. 177-200, jan. 2019.
- HOBSBAWM, E. **Era dos extremos**: o breve século XX (1914-1991). São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

REIS, S. Realidade pós-Trump: vias e barreiras para a reconstrução dos elos transatlânticos. In:

BOJIKIAN, N. M. P.; CRUZ, S. V. e. (orgs.). **De Trump a Biden – partidos, políticas, eleições e perspectivas**. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

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

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

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

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

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

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

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

TRUMP, D. J. **First Adress to Congress**. 2017. Disponível em: <https://time.com/4686621/trump-congress-address-transcript/>. Acesso em: 15 de maio de 2023.

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

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

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

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

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

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

WRIGHT, T. Trump's 19th Century Foreign Política. **Político**, Arlington, jan. 2016.

NOTAS

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

²A oficialização de sua candidatura ocorreu na Convenção Nacional do Partido Republicano, em Cleveland (Ohio), em julho de 2016.

³Essa obra foi, originariamente, publicada em 1979. Sua segunda edição, utilizada como referência para esta pesquisa, foi publicada em 1999, em coautoria com Philip Zelikow.

⁴Documento formulado pela Casa Branca.

⁵Produzido pelo Departamento de Defesa.

⁶Criado pelo Departamento de Estado e pela Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional.

⁷*"The decisions and actions of governments are intranational political resultants: resultants in the sense that what happens is not chosen as a solution to a problem but rather results from compromise, conflict, and confusion of officials with diverse interests and unequal influence; political in the sense that the activity from which decisions and actions emerge is best characterized as bargaining along regularized channels among individual members of the government"* (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 914-915).

⁸*"Deadlines and events raise issues and force busy players to take stands"* (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 926).

⁹*"Positions define what players both may and may not do. The advantages and handicaps with which each player can enter and play in various games stem from his position. So does a cluster of obligations for the performance of certain tasks"* (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 920).

¹⁰*"Knowledge of the organizational seat at the table yields significant clues about a likely stand"* (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 949).

¹¹*"When a governmental or presidential decision is reached, the large game is not over. A policy decision is a work in progress. Decisions can be reversed or ignored"* (ALLISON; ZELIKOW, 1999, p. 938).

¹²*“The problem with the foreign service’s focus on diplomacy is that, with the rise of the Cold War, the United States deemphasized the role of diplomacy as an instrument of its foreign policy. It was superseded by increased reliance on the military, economic, and cultural instruments of foreign policy: force, covert operations, assistance, trade, economic sanctions, cultural programs, and international broadcasting”* (ROSATI; SCOTT, 2011, p. 146).

¹³*“Three additional factors circumscribe the State Department’s ability to exercise leadership in the larger foreign affairs government: the tension between careerists and appointees, the fact that the department is a bureaucratic pygmy among giants, and the role and orientation of secretaries of state”* (KEGLEY; JONES; WITTKOPF, 2008, p. 372).

¹⁴*“A presidential subsystem within the executive branch is the result, which often leads to differences between the presidency, on the one hand, and the established bureaucracies [...], on the other”* (KEGLEY; JONES; WITTKOPF, 2008, p. 335).

¹⁵CSN – Conselho de Segurança Nacional.

¹⁶*“Presidential management of the foreign policy-making process, in other words, came to rely increasingly on a White House – centered system that emphasized the use of the national security adviser, staff, and interagency groups – referred to as the NSC system’* (ROSATI; SCOTT, 2011, p. 113).

¹⁷*“Foreign entanglements are indeed a burden. But they are also a necessity”* (KRAUTHAMMER, 1990/1991, p. 27).

¹⁸*“More broadly, while Trump’s comments represent an extreme version, burden-sharing debates and squabbles are not unusual. Indeed, though this tends to be widely forgotten, they are the norm in NATO. And for Americans, the limited budgetary contribution of most NATO members is a bipartisan issue”* (DOMBROWSKI; REICH, 2017, p. 1029-1030).

¹⁹*“[...] our country must always reserve the right to go its own way”* (REPUBLICAN PARTY, 2016, p. 51).

²⁰*“With the American people spending on defense, per capita, four times the amount spent by Europeans, we demand, as we have in the past, that our fellow members of NATO fulfill their commitments and meet their need for greater investment in their armed forces”* (REPUBLICAN PARTY, 2016, p. 49).

²¹*“We support maintaining and, if warranted, increasing sanctions, together with our allies, against Russia unless and until Ukraine’s sovereignty and territorial integrity are fully restored”* (REPUBLICAN PARTY, 2016, p. 42).

²²*“We also support providing appropriate assistance to the armed forces of Ukraine and greater coordination with NATO defense planning”* (REPUBLICAN PARTY, 2016, p. 42).

²³*“The NATO alliance will become stronger when all members assume greater responsibility for and pay their fair share to protect our mutual interests, sovereignty, and values”* (U.S. WHITE HOUSE, 2017, p. 48).

²⁴*“The NATO alliance of free and sovereign states is one of our great advantages over our competitors, and the United States remains committed to Article V of the Washington Treaty”* (U.S. WHITE HOUSE, 2017, p. 48).

²⁵*“The United States remains committed to deterrence and the principle of common defense as enshrined in Article 5 of the Charter of the NATO, and continues to invest in transatlantic security”* (U.S. DEPARTMENT OF STATE; USAID, 2018, p. 29-30).

²⁶*“To counter Russian aggression and coercion, the Department will lead allies in enhancing NATO’s deterrence and defense posture, promote deeper NATO partnerships with like-minded nations, and build bridges between NATO and the EU to confront the full range of hybrid threats”* (U.S. DE-

PARTMENT OF STATE; USAID, 2018, p. 30).

²⁷*“We expect European allies to fulfill their commitments to increase defense and modernization spending to bolster the alliance in the face of our shared security concerns”* (U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE, 2018, p. 9).

²⁸*“We strongly support NATO, an alliance forged through the bonds of two World Wars that dethroned fascism, and a Cold War that defeated communism. But our partners must meet their financial obligations. And now, based on our very strong and frank discussions, they are beginning to do just that. We expect our partners, whether in NATO, in Middle East, or the Pacific to take a direct and meaningful role in both strategic and military operations, and pay their fair share of the cost”* (TRUMP, 2017). Disponível em: <https://www.politico.com/story/2017/01/full-text-donald-trump-inauguration-speech-transcript-233907>.

²⁹*“We are also getting other nations to pay their fair share. Finally. Finally. For years, the United States was being treated very unfairly by friends of ours, members of NATO. But now we have secured, over the last couple of years, more than U\$ 100 billion of increase in defense spending from our NATO Allies”* (TRUMP, 2019). Disponível em: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-state-union-address-2/>.

³⁰*“We are also getting our allies, finally, to help pay their fair share. I have raised contributions from the other NATO members by more than U\$ 400 billion, and the number of Allies meeting their minimum obligations has more than doubled”* (TRUMP, 2020).

³¹*“And NATO countries are now paying hundreds of billions of dollars more than when I arrived just a few years ago. It was very unfair. We were paying the cost for the world. Now the world is helping us”* (TRUMP, 2021).

³²A OTAN recebeu a adesão da Finlândia, em abril de 2023, já durante o governo de Joe Biden. Durante a escrita deste artigo, Turquia e Hungria aprovaram a adesão da Suécia, dando início à formalização da entrada do 32º membro da Aliança Atlântica.

³³A nomeação do gabinete presidencial necessita, porém, da aprovação do Senado.