

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

ARTHUR SCHNEIDER GREGÓRIO

**A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL DOS ESTADOS UNIDOS SOB
OBAMA E BIDEN: UMA ANÁLISE PELA PERSPECTIVA DO REALISMO
NEOCLÁSSICO**

Porto Alegre

2023

ARTHUR SCHNEIDER GREGÓRIO

**A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL DOS ESTADOS UNIDOS SOB
OBAMA E BIDEN: UMA ANÁLISE PELA PERSPECTIVA DO REALISMO
NEOCLÁSSICO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como requisito parcial obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Andrés Ernesto Ferrari Haines

Porto Alegre

2023

CIP - Catalogação na Publicação

Gregório, Arthur Schneider
A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL DOS ESTADOS
UNIDOS SOB OBAMA E BIDEN: UMA ANÁLISE PELA PERSPECTIVA
DO REALISMO NEOCLÁSSICO / Arthur Schneider Gregório.
-- 2023.
51 f.
Orientador: Andrés Ernesto Ferrari Haines.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) --
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade
de Ciências Econômicas, Curso de Relações
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Política Externa dos Estados Unidos. 2.
Estratégia de Segurança Nacional. 3. Realismo
Neoclássico.. I. Haines, Andrés Ernesto Ferrari,
orient. II. Título.

ARTHUR SCHNEIDER GREGÓRIO

**A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL DOS ESTADOS UNIDOS SOB
OBAMA E BIDEN: UMA ANÁLISE PELA PERSPECTIVA DO REALISMO
NEOCLÁSSICO**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como requisito parcial obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Andrés Ernesto Ferrari Haines

Aprovado em: Porto Alegre, 24 de Março de 2023

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Andrés Ernesto Ferrari Haines — Orientador
UFRGS

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva
UFRGS

Prof. Dr. Guilherme Ziebell de Oliveira
UFRGS

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Governo Brasileiro por me dar a oportunidade de estudar em uma Universidade pública, gratuita e de qualidade e ao povo brasileiro, que financiou meus estudos. Agradeço à minha família, meus pais e meus amigos que me acompanharam ao longo dessa trajetória.

“The challenges we face today are great indeed, but our capacity is greater. Our commitment must be greater still. So let’s stand together to again declare the unmistakable resolve that nations of the world are united still, that we stand for the values of the U.N. Charter, that we still believe by working together we can bend the arc of history toward a free and more just world for all our children, although none of us have fully achieved it. We’re not passive witnesses to history; we are the authors of history. We can do this — we have to do it — for ourselves and for our future, for humankind”

Joseph R. Biden Jr. (2022)

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar e comparar a política externa dos Estados Unidos da América (EUA) durante os governos de Barack Obama e Joe Biden, ambos do Partido Democrata. A pesquisa utiliza como base teórica o Realismo Neoclássico e busca estabelecer relações de continuidade e mudança na atuação do Estado norte-americano. Para permitir o estudo de um tópico de tamanha complexidade, optou-se por restringir a análise aos documentos de Estratégia de Segurança Nacional, publicados por todas as administrações desde 1986, nos quais são apresentados quadros gerais das percepções dos EUA quanto a sua posição mundial em termos de poder e influência. O trabalho busca compreender se e de que maneira diferenças entre agentes e fatores internos de cada administração podem explicar alterações na política externa estadunidense de um governo para o outro. A premissa teórica central do estudo é que a política externa do Estado está subordinada primariamente a sua posição no Sistema Internacional em termos de poder relativo, mas é influenciada por fatores domésticos. Nesse sentido, parte-se da hipótese que, por conta da grande semelhança entre os dois governos e seus principais atores, a dimensão doméstica não deve alterar a atuação internacional dos EUA, de modo que mudanças nesta devem estar vinculadas a variações ao nível do Sistema Internacional. Para desenvolver a questão, a pesquisa busca caracterizar a Estratégia de Segurança Nacional dos governos de Obama e Biden, identificar semelhanças e discordâncias entre elas e inferir quais mudanças podem ser atribuídas a variáveis ao nível do Estado. A partir da análise, conclui-se que fatores domésticos relacionados às administrações presidenciais podem influenciar até mesmo os mais altos níveis de planejamento estratégico do país, ao menos no que diz respeito ao conteúdo dos documentos publicados. Verifica-se, também, a aplicabilidade do modelo teórico do Realismo Neoclássico para o recorte estabelecido. Dessa forma, a elevação de desafios transnacionais ao topo das prioridades do governo Biden é reconhecida como decorrente de mudanças nas percepções sobre esses temas por sua equipe em relação à de Obama, não como algo impulsionado por alterações no sistema ou nos sinais por ele emitidos.

Palavras-chave: Política Externa dos Estados Unidos; Estratégia de Segurança Nacional; Realismo Neoclássico.

ABSTRACT

The present work aims to analyse and compare the foreign policy of the United States of America (USA) during the administrations of Barack Obama and Joe Biden, both from the Democratic Party. The research uses Neoclassical Realism as its theoretical basis and seeks to establish links of continuity and change in the behaviour of the American state. To allow for the study of a topic of such complexity, the analysis is restricted to the National Security Strategy documents, published by all administrations since 1986, which provide an overall framework for U.S. perceptions of its global position in terms of power and influence. The work seeks to understand if and how differences between agents and internal factors of each administration can explain changes in U.S. foreign policy from one government to another. The study's main theoretical premise is that the state's foreign policy is primarily determined by its position in the international system in terms of relative power, but it is also influenced by domestic factors. Thus, the hypothesis brought forward is that due to the great similarity between the administrations in question and their leading actors, the domestic realm should not affect the U.S.' international behaviour, such that changes in it must be correlated with variations at the system level. To do so, the present work describes the National Security Strategy of the Obama and Biden administrations, identifies similarities and disagreements between them, and infers which changes can be attributed to variables at the state level. From the analysis, it is concluded that domestic factors related to presidential administrations can influence even the highest levels of the country's strategic planning, at least with respect to the content of published documents. The applicability of the theoretical model of Neoclassical Realism for the established framework is also verified. Thus, the elevation of transnational challenges to the top of the Biden administration's priorities is recognized as resulting from changes in his team's perceptions regarding these issues compared to Obama's, not as something driven by changes in the system or signals that emanate from it.

Keywords: United States Foreign Policy; National Security Strategy; Neoclassical Realism.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Esquema de formulação de política externa segundo o modelo Realista
Neoclássico

20

LISTA SIGLAS E ABREVIações

EUA	Estados Unidos da América
ESN	Estratégia de Segurança Nacional
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
NPT	<i>Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons</i>
CTBT	<i>Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty</i>
ASEAN	<i>Association of Southeast Asian Nations</i>
SARS	<i>Severe Acute Respiratory Syndrome</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	FUNDAMENTOS TEÓRICOS: O REALISMO NEOCLÁSSICO COMO FERRAMENTA DE ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA	18
3	AS ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA NACIONAL DE OBAMA E BIDEN E A POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS	26
	3.1 AS ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA NACIONAL DE 2010 E 2015 DA ADMINISTRAÇÃO OBAMA (2009-2016)	26
	3.2 A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL DE 2022 DA ADMINISTRAÇÃO BIDEN (2021-2024)	35
4	ANÁLISE COMPARADA DAS ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA NACIONAL DE OBAMA E BIDEN: CONTINUIDADES E MUDANÇAS	41
5	CONCLUSÃO	47
	REFERÊNCIAS	49

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa pretende analisar e comparar o conteúdo dos documentos de Estratégia de Segurança Nacional (ESN) dos Estados Unidos da América (EUA) publicados pelos governos Barack Obama (2009-2016) e Joe Biden (2021-2024) — ambos do Partido Democrata — com o intuito de estabelecer relações de continuidade e mudança na execução da política externa do país. O trabalho utiliza como preceitos teóricos as proposições do Realismo Neoclássico, corrente resultante da tentativa de conectar a centralidade dada ao Sistema Internacional pelo Neorrealismo a fatores e atores do nível doméstico. Desse modo, o estudo tem como objetivo geral responder a seguinte pergunta: podem divergências em fatores e agentes internos aos Estados Unidos entre a Administração Obama e a Administração Biden ser responsável por alterações na atuação do Estado sob esta última no plano internacional e, em caso afirmativo, de que modo? Partir-se-á da premissa teórica de que a política externa dos países — variável dependente — é subordinada primariamente e limitada em escopo pelo poder relativo dos Estados no sistema — variável independente —, mas direcionada por variáveis ao nível do Estado — variáveis intermediárias. Logo, isolando-se os fatores do Sistema Internacional, diferenças no comportamento internacional do país devem ser explicadas por alterações ocorridas no plano doméstico. Sendo assim, a hipótese lançada é que as administrações são semelhantes em tal grau que alterações na atuação internacional dos Estados Unidos durante esses governos não podem ser imputadas a fatores domésticos. Dessa forma, variações na política externa do país devem ser consequência apenas de mudanças sistêmicas, isto é, da variável independente. Cabe elucidar que a similitude atribuída aos governos democratas decorre de uma série de fatores, interessando destacar a opção de Biden de apontar, como seus secretários, membros do Conselho de Segurança Nacional e demais cargos indicados pelo Executivo, uma acentuada maioria de funcionários do Governo Obama, além, é claro, do fato de Joe Biden ter exercido o cargo de vice-presidente durante os dois mandatos de seu antecessor democrata (MADHANI, 2020; ORDOÑEZ, 2020).

Para conduzir a pesquisa, o trabalho buscará cumprir os seguintes objetivos específicos: **(1)** caracterizar em linhas gerais a Estratégia de Segurança Nacional da Administração Obama desenhada nos documentos de 2010 e 2015; **(2)** caracterizar em linhas gerais a Estratégia de Segurança Nacional da Administração Biden conforme seu documento de 2022; **(3)** identificar semelhanças e discordâncias entre essas estratégias; **(4)** inferir se ou quais mudanças podem ser atribuídas a variáveis ao nível do Estado. O estudo aqui proposto se justifica por procurar construir conhecimento acerca da última edição — no momento da escrita —, publicada em outubro de 2022, do mais importante documento estratégico de circulação pública dos Estados Unidos da América, que deve servir de guia para ações do país até o final do atual governo. Adicionalmente, o trabalho visa contribuir ao acervo de publicações acadêmicas pertinentes ao tema em língua portuguesa.

Analisar de forma comparada a política externa de um governo norte-americano com a de uma administração anterior pode vir a ser uma tarefa mais complexa do que aparenta à primeira vista. Devido ao bipartidarismo efetivamente em vigor no país, um novo governo, especialmente quando sucede um do outro partido, tem incentivos políticos para buscar diferenciar-se deste predecessor e salientar mudanças implementadas em matéria de política externa. Ao mesmo tempo, porém, manter políticas da administração anterior pode ser benéfico na medida em que demonstra continuidade na atuação do país e facilita a obtenção de suporte por parte de congressistas do mesmo partido desta. Caso haja alternância do partido que ocupa o Executivo, os congressistas do governo antecedente, agora da oposição, passam a ter interesse tanto em enfatizar a continuidade dada a políticas bem-sucedidas implementadas em seu governo, quanto em distanciar-se daquelas de sua implementação cujo fracasso foi evidenciado somente em uma administração seguinte (HEMMER, 2011).

Outra fonte de dificuldade incorrida ao fazer uma comparação da política externa de diferentes administrações consiste em delimitar substancial e temporalmente aquilo que constitui a política externa de cada administração, uma vez que ela pode sofrer modificações ao longo de um ou mais mandatos presidenciais (HEMMER, 2011). Para amenizar esse problema e delimitar o escopo

deste trabalho, optou-se por restringir a análise aos documentos de Estratégia de Segurança Nacional publicados pelos presidentes.

A publicação desses documentos foi institucionalizada em 1986 pelo *Goldwater-Nichols Department of Defence Reorganization Act*, o qual passou a exigir que o presidente periodicamente enviasse um relatório sobre a Estratégia de Segurança Nacional ao Congresso dos Estados Unidos (U.S. CONGRESS, 1986). O documento também apresenta um quadro geral das percepções dos EUA quanto a sua posição mundial em termos de poder e influência, o que é de grande importância na medida em que suas estratégias de segurança costumam ter como base aquilo que os tomadores de decisão entendem como as fontes do poder nacional, assim como os limites deste (JAMSHIDI; NOORI, 2017). Ademais, tratando-se de um documento publicado abertamente, esse relatório também tem a função de angariar suporte doméstico às ações do governo no âmbito internacional. Para tanto, novamente, cabe ao presidente encontrar um equilíbrio entre continuidade e mudança, de forma a situar-se de modo geral na tradição de atuação internacional dos Estados Unidos ao mesmo tempo em que busca diferenciar-se de seus predecessores (HEMMER, 2011).

Dados esses princípios orientadores gerais, especialmente o recorte estratégico-securitário e a análise ao nível do Estado, empregar-se-á, para a condução do presente trabalho, o modelo teórico do Realismo Neoclássico. Parte-se da premissa de que o comportamento internacional dos Estados é governado pelas oportunidades e pelos limites impostos pelo sistema, mas que suas ações são condicionadas por questões internas dos Estados, como forma de governo, cultura estratégica e percepções de elites e atores políticos (RIPSMAN, 2011). Essa corrente teórica será desenvolvida em maior detalhe na seção seguinte. Adicionalmente, para fins desta obra, será dado destaque à figura do Presidente dos Estados Unidos, ao seu Gabinete Executivo e a sua administração enquanto variável intermediária e doméstica.

Será seguido o processo de formulação de Grande Estratégia teorizado por Kitchen (2010). Esse esquema divide a formação dos objetivos máximos de um Estado em três passos ou atividades. A primeira tarefa consiste em identificar as ameaças à segurança do Estado, o que, de acordo com o pensamento realista

neoclássico, deve partir de uma análise do contexto estratégico, da estrutura geopolítica do Sistema Internacional e da balança de poder material, que define e ordena os interesses nacionais e os riscos a esses interesses. Essa investigação, entretanto, não é perfeita nem neutra, de forma que é condicionada pelo viés ideológico, histórico, cultural ou político de quem a realiza. Assim, apenas uma apreensão da balança de poder não basta para identificar ameaças a um Estado, necessitando também uma investigação das capacidades e das intenções dos outros Estados, sendo estas última especialmente vinculadas a percepções individuais. Dessa forma, mesmo havendo consenso quanto às ameaças identificadas, pode haver discordância em relação à ordem em termos de escala e da urgência que elas representam (KITCHEN, 2010).

O segundo passo engloba a escolha dos meios a serem empregados para responder às ameaças identificadas. Esse cálculo abrange considerações quanto à disponibilidade de meios, sua efetividade e se seu uso é justificado. Desse modo, atores dentro do Estado podem possuir visões distintas quanto aos meios mais adequados para enfrentar determinado risco, do que resulta uma competição interna entre ideias, métodos e meios (KITCHEN, 2010).

A terceira e última ação, a ser tomada após a identificação das ameaças, seu ordenamento em prioridade e a seleção dos meios apropriados para enfrentá-las, compreende a identificação de objetivos auxiliares e dos meios de alcançá-los. Como a função primordial do Estado em um sistema anárquico marcado pela incerteza é a garantia de sua própria sobrevivência com os recursos disponíveis, seus objetivos secundários são limitados à disponibilidade de recursos, podendo um Estado não possuir objetivos auxiliares. Igualmente, Estados com excesso de recursos conseguem garantir sua própria segurança e perseguir objetivos internacionais auxiliares, os quais podem assumir a forma de expansão territorial ou econômica, estreitamento de laços históricos ou culturais, preocupações éticas e políticas ao redor do globo ou, ainda, o avanço de “interesses globais”. Independentemente de como se manifestem, esses objetivos auxiliares serão sempre resultado de deliberações entre agentes internos do Estado, uma vez que, por sua natureza secundária, só podem existir quando os imperativos sistêmicos já houverem sido abordados e satisfeitos (KITCHEN, 2010).

Finalmente, com o objetivo de sistematizar o conteúdo dos diferentes documentos de Estratégia de Segurança Nacional, buscar-se-á responder às seguintes perguntas segundo os documentos das Administrações Obama e Biden: quais são os interesses nacionais centrais dos Estados Unidos? Quais são as principais ameaças a esses interesses? Qual é o papel adequado dos Estados Unidos na política internacional? Qual é o papel apropriado dos valores estadunidenses na política externa do país?

Com o intuito de atender aos objetivos e responder ao problema de pesquisa, este trabalho é dividido em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. Para contextualizar o referencial teórico empregado, o primeiro capítulo apresenta os conceitos centrais do Realismo Neoclássico nos quais a análise está baseada. Ademais, discorre-se brevemente sobre o que autores dessa corrente teórica consideram como os principais outros modelos de análise de política externa, assim como são apresentadas suas críticas às limitações destes modelos, de forma a fundamentar a opção pelo emprego do Realismo Neoclássico.

O segundo capítulo almeja expor os principais conteúdos dos documentos de Estratégia de Segurança Nacional com relevância para a análise proposta. Dessa forma, está dividido em duas seções: a primeira discorre sobre os documentos de ESN publicados pela Administração Obama nos anos de 2010 e 2015, enquanto a segunda trata do documento análogo publicado pela Administração Biden, além de mencionar brevemente o documento emitido por esta sob o título “Orientação Estratégica de Segurança Nacional Interina”.

O terceiro e último capítulo consiste em uma sucinta comparação dos recortes elencados no capítulo anterior. A partir disso, será possível estabelecer paralelos de continuação e mudança na política externa dos Estados Unidos entre os dois governos democratas.

Ao final, a seção de conclusão busca responder à pergunta que norteia a pesquisa e verificar a corroboração ou refutação da hipótese. Ademais, são realizadas algumas reflexões e apresentadas considerações e perspectivas futuras de pesquisa.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS: O REALISMO NEOCLÁSSICO COMO FERRAMENTA DE ANÁLISE DE POLÍTICA EXTERNA

No ano de 1998, Gideon Rose (1998), em artigo de revisão literária publicado na revista *World Politics*, cunhou o termo "Realismo Neoclássico" para designar um conjunto de obras publicadas nos dez anos anteriores que tratavam da percepção do equilíbrio de poder pelos norte-americanos. A ele se seguiram novos trabalhos e, notadamente, programas de pesquisa na América do Norte (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2009) e na Europa (PEDI, 2014). Essa nova corrente teórica postula a existência de uma variável independente, o "poder relativo", que explicaria a variável dependente: a política externa. Entretanto, inclui variáveis intermediárias relativas a questões internas, que podem incluir autonomia estatal, coesão entre as elites nacionais, coesão social, coesão das instituições político-militares, influência de atores sociais e de grupos de interesse, percepções das elites, dentre outros (DUMAIS, 2010; ROSE, 1998). O argumento central de Rose é que, apesar do poder material relativo estabelecer os parâmetros da política externa de um país, a transmissão e a conversão dessas capacidades em comportamento internacional não são perfeitas, uma vez que decisões políticas são tomadas por líderes e elites limitados em suas percepções e liberdade de atuação dentro do sistema político presente (ROSE, 1998). Assim, a principal novidade do Realismo Neoclássico é a utilização de variáveis intermediárias em seu modelo causal (DUMAIS, 2010).

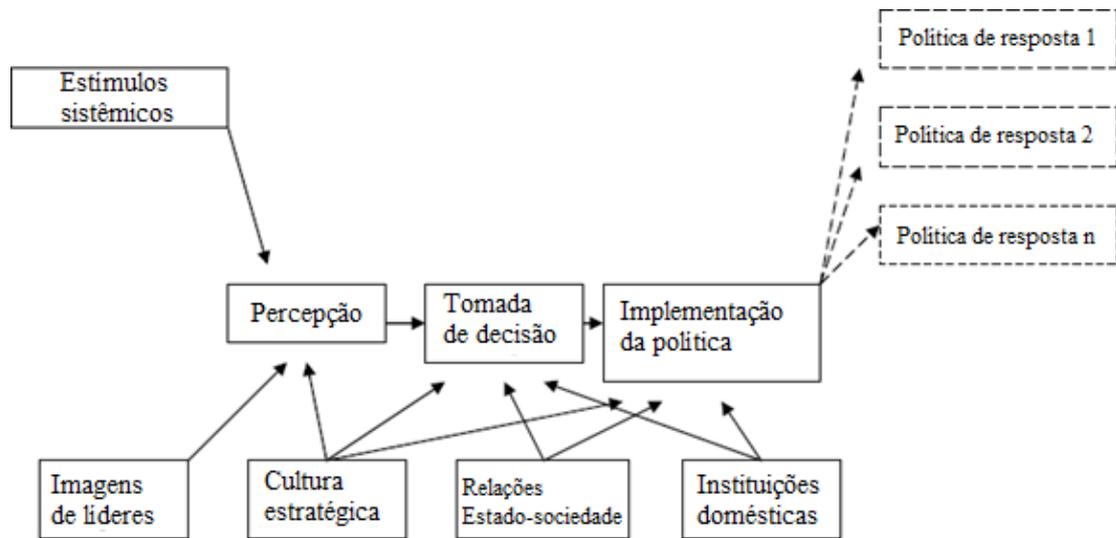
Lobell, Ripsman e Taliaferro (2009) discorrem sobre essa corrente teórica em sua obra "*Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*". Em sua exposição sobre o tema, abordam o que seria o primeiro postulado teórico: a premissa de que a política externa de um Estado seria guiada antes de mais nada por seu lugar no Sistema Internacional e nas suas capacidades materiais relativas, ou seja, seu poder relativo. Como variáveis intermediárias desse processo, os autores elencam o grau de autonomia do Estado, a coesão das elites e da sociedade, a influência de atores e grupos de interesse e a coesão político-militar. Adicionalmente, salientam que as variáveis sistêmicas devem permanecer como variáveis independentes do cálculo, pois, apesar das intenções de um Estado, este

não seria capaz de transcender os limites impostos por sua posição dentro do sistema (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2009).

É preciso ressaltar que os realistas neoclássicos não estão em ruptura com seus predecessores neorrealistas. Primeiramente, compartilham a premissa de que o Sistema Internacional é de natureza anárquica, de forma que cada Estado deve depender de si próprio para garantir sua sobrevivência. Em segundo lugar, concordam com o pressuposto que, em um meio anárquico, o interesse nacional primordial é a segurança. Em terceiro lugar, partilham da tese que a anarquia dificulta a cooperação, uma vez que Estados são levados a preferir ganhos relativos sobre ganhos absolutos. Por esses fatores, realistas neoclássicos têm o mesmo ponto de partida dos neorrealistas: a primazia do Sistema Internacional, ou seja, os Estados conduzem sua política externa de segurança com foco, antes de mais nada, na anarquia do Sistema Internacional — visto que falhas nesse aspecto podem prejudicar a Segurança Nacional, sua atribuição suprema — e nas restrições por ele impostas (RIPSAN, 2011).

Para mais, entendimento do Sistema Internacional teria três componentes: o grau no qual as ameaças e oportunidades seriam perceptíveis; a disponibilidade de informações sobre os horizontes temporais de ameaças ou oportunidades; e a disponibilidade de opções políticas ideais evidentes. Quanto menos clareza houver no sistema, mais as soluções para os problemas do Sistema Internacional serão baseadas em variáveis intermediárias — percepções, culturas estratégicas, instituições internas, relações Estado-sociedade (RIPSAN; TALIAFERRO; LOBELL, 2016).

Figura 1: Esquema de formulação de política externa segundo o modelo Realista Neoclássico



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Ripsman, Taliaferro e Lobell (2016)

Não obstante, os realistas neoclássicos discordam de partes do Neorrealismo, apontando quatro grandes limitações deste enquanto modelo teórico: **(1)** Estados não necessariamente interpretam de forma correta todos os sinais e estímulos irradiados pelo sistema, uma vez que os líderes e os agentes responsáveis pela tomada de decisões em nome do Estado são, em última análise, seres humanos e, dessa forma, podem cometer erros em seus cálculos de poder, intenções de outros Estados, consequências de suas próprias ações, dentre outros. Da mesma forma, como aponta Jervis (1988; 2017), um líder pode possuir um enviesamento sistêmico que molda sua cognição e afeta sua capacidade de interpretar informações. **(2)** Mesmo que interpretem de forma correta os sinais de ameaças e oportunidades do sistema, os tomadores de decisão nem sempre respondem de forma racional ou otimizada. Assim como para a percepção, líderes específicos podem ser dotados de características individuais como temperamento, excentricidade e falhas cognitivas que afetam a racionalidade de suas ações (BYMAN; POLLACK, 2001; HERMANN et al., 2001; JERVIS, 2017). **(3)** Os indicativos exibidos pelo Sistema Internacional não são sempre claros quanto a ameaças e oportunidades presentes aos Estados. Assim sendo, uma gama de decisões de política externa e suas consequências escapam dos limites

explicativos de teorias puramente estruturais (RIPSMAN, 2011). **(4)** Estados não são capazes de acessar e mobilizar os recursos nacionais requeridos para responder ao sistema em todas as situações. Circunstâncias econômicas e políticas domésticas limitam a flexibilidade do Estado para tomar decisões e implementar políticas de Segurança Nacional (RIPSMAN, 2011; TSEBELIS, 2002).

Para aprofundar a crítica quanto à inaptidão do Neorealismo para explicar a adoção de certas políticas externas por países, essa teoria pode ser decomposta em suas vertentes ofensiva e defensiva, divergentes entre si quanto aos incentivos oferecidos pelo Sistema Internacional e a como Estados devem responder a eles. Tomadas como duas abordagens distintas, o Realismo Ofensivo e o Realismo Defensivo somam-se à *Innenpolitik* e ao Realismo Neoclássico para compor o conjunto das quatro principais teorias que buscam explicar a atuação de Estados no âmbito internacional (ROSE, 1998).

O Realismo Ofensivo parte da premissa de que a anarquia internacional tem natureza hobbesiana, isso é, exceto em situações de bipolaridade ou dissuasão nuclear, segurança é algo escasso os Estados buscam alcançar maximizando sua vantagem relativa aos demais. Essa visão de mundo considera que Estados inicialmente têm intenções defensivas, mas, eventualmente, podem ser levados a agir ofensivamente e iniciar conflitos caso sua inação possa vir a colocar sua segurança em risco. Esse aporte teórico não avalia características internas como relevantes para a análise, pois julga que pressões sistêmicas são fortes e claras o suficiente para instigar Estados em situações semelhantes a agirem de forma similar, independentemente de seus fatores domésticos. Para entender as ações de um Estado, então, proponentes do Realismo Ofensivo sustentam que basta examinar suas capacidades relativas e seu ambiente externo, os quais seriam descomplicadamente traduzidos em política externa (ROSE, 1998).

O Realismo Defensivo, por sua vez, descreve a anarquia internacional de forma mais branda, ou seja, segurança é mais frequentemente abundante do que escassa. Estados normais compreendem esse fenômeno ou aprendem por experiência com o decorrer do tempo. Nesse contexto, Estados racionais que buscam segurança podem atuar de forma mais relaxada, agindo apenas em

resposta a raras ameaças externas. Quando ameaças são identificadas, esses Estados atuam de forma a balancear contra quem promove a ameaça, dissuadindo qualquer agressão e suprimindo a necessidade de deflagração de um conflito. Autores dessa vertente, entretanto, apontam uma exceção a essa regra: situações em que Estados que buscam segurança temem uns aos outros, tal como quando a conduta da guerra favorece o ataque. Assim, a política externa é uma série de reações apropriadas a incentivos sistêmicos tangíveis, entrando em confrontação apenas quando o dilema de segurança é estendido ao seu ponto de quebra. Finalmente, o Realismo Defensivo descreve que essa dinâmica é seguidamente perturbada por Estados rebeldes que ignoram ou interpretam erroneamente os incentivos securitários do sistema (ROSE, 1998).

A terceira abordagem de análise de política externa criticada é a *Innenpolitik*, um corpo teórico que argumenta que o comportamento externo dos Estados tem suas raízes na política interna. Dessa forma, fatores como ideologia política e econômica, valores nacionais, partidos políticos e estrutura socioeconômica determinam a atuação internacional de um país. Em uma versão de caráter liberal, essa tese conjectura que o comportamento de democracias seria diferente daquele de não-democracias. Adicionalmente, o comportamento de democracias seria diferente quando elas interagem entre si, resultando no que se entende como “Paz Democrática”. Apesar de existirem inúmeras abordagens de *Innenpolitik*, cada uma enfatizando uma variável doméstica diferente, todas concordam que a política externa é fruto de dinâmicas internas. Nesse sentido, para entender a atuação internacional de um país, deve-se observar o interior da caixa-preta do Estado e analisar os principais atores domésticos (ROSE, 1998).

A maior insuficiência das teorias de *Innenpolitik* é que suas explicações exclusivamente ao nível de unidades não são capazes de esclarecer como Estados com sistemas domésticos semelhantes muitas vezes agem de forma distinta, assim como Estados com características internas discrepantes muitas vezes atuam de forma similar. As perspectivas neorrealistas, por sua vez, buscam superar esse problema aplicando o modelo anterior para o comportamento individual dos Estados. Conseqüentemente, ambos Realismo Ofensivo e Defensivo partem da

premissa que o Sistema Internacional é composto por Estados unitários e racionais, motivados pela obtenção de segurança — mas discordam quanto aos incentivos do sistema e às respostas a eles. Assim, a *Innenpolitik* privilegia variáveis domésticas independentes e o Realismo Ofensivo dá centralidade a variáveis sistêmicas, de modo que ambas resultam em previsões muitas vezes simplificadas e imprecisas — teorias puramente sistêmicas enfrentam o mesmo do grande problema daquelas puramente centradas nas unidades ao nível estatal, porém de forma inversa, isto é, não conseguem explicar como Estados em circunstâncias semelhantes da estrutura sistêmica nem sempre agem de maneira parecida. O Realismo Defensivo, por sua vez, é visto por seus proponentes como uma teoria sistêmica, mas, na prática, também emprega variáveis domésticas para explicar a atuação internacional dos Estados. Autores dessa corrente consideram como comportamento natural quando Estados recorrem à agressão devido a claros incentivos a um primeiro-ataque, enquanto, em qualquer outro caso, esse comportamento seria anômalo, necessitando a exploração de fatores domésticos para formular hipóteses alternativas que abarquem tais cenários (ROSE, 1998).

Dessa forma, ao considerar fatores internos aos Estados, os realistas neoclássicos visam retificar o que consideram ser um desequilíbrio no Realismo Estrutural, reaproximando-o de suas raízes clássicas sem renunciar às inovações e ao rigor científico introduzidos por Waltz (RIPSMAN, 2011). Entretanto, essa importância dada aos fatores internos dos Estados — utilizados como variável independente por proponentes da *Innenpolitik* — ainda é precedida por pressões e limitações sistêmicas, exercendo papel secundário — de variável intermediária — na explicação da conduta de política externa (ROSE, 1998). O Realismo Neoclássico configura, então, uma abordagem interessante e reformuladora, na medida em que mantém a simplicidade causal das teorias realistas, mas também fornece um meio-termo entre as teorias em nível de sistema e as teorias em nível de Estado, apresentando uma via de análise alternativa (DUMAIS, 2010; RIPSMAN, 2011).

Os realistas neoclássicos inovam em relação a teorias anteriores ao argumentar que a anarquia internacional não é simplesmente um risco à segurança de cada Estado, mas seria mais complexa do que apenas uma ameaça perpétua,

tornando sua interpretação mais difícil para os Estados. Assim, proponentes dessa teoria, ao invés de aderir à tese de que Estados buscam maximizar sua segurança, assumem que, em resposta à anarquia internacional, Estados buscam controlar e moldar seu ambiente externo. Nesse sentido, independente da profusão de formas pelas quais Estados podem manifestar seus interesses, a teoria prevê que eles devem procurar aumentar sua influência externa na medida em que forem capazes de fazê-lo. Seguindo essa lógica, chega-se ao prognóstico central do Realismo Neoclássico: a longo prazo, a quantidade relativa de recursos de poder material possuída por um Estado baliza a amplitude e a ambição de sua política externa; logo, conforme o poder relativo de um Estado aumenta, ele buscará mais influência no plano externo, ao passo que uma diminuição no seu poder relativo resulta em uma refreada proporcional de suas ações e ambições (ROSE, 1998).

Essa visão distinta das consequências da anarquia por parte dos realistas neoclássicos demonstra como levar em conta variáveis ao nível do Estado pode ser vantajoso para entender as ações externas dos países, pois reforça a tese que o comportamento internacional dos Estados é resultado de uma série de interpretações de indicadores e ponderações quanto a possíveis respostas a eles, atividades que, em última instância, são realizadas por pessoas — sujeitas a erros e subordinadas às estruturas em que estão inseridas (ROSE, 1998). Em referência a Hans Morgenthau, que afirmava que sua teoria permitia olhar por cima dos ombros de um estadista, Rose (1998) postula que realistas neoclássicos diriam o mesmo, mas acrescentariam que essa observação é feita através de um vidro escuro. Ademais, proponentes dessa teoria acreditam que o poder do Estado enquanto unidade varia entre os diferentes Estados e entre os períodos históricos. Nessa perspectiva, os Estados não seriam atores unitários: o equilíbrio de poder e as instituições dentro do Estado são importantes para entender sua política externa. Para os realistas neoclássicos, então, o Estado não é um ator monolítico, completamente autônomo em relação a fatores domésticos (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2009).

Quanto à utilização de variáveis sistêmicas e domésticas para análise de política externa, Charles-Philippe David (2015, p. 42, tradução do autor) expressa: “Os especialistas provavelmente criaram um falso dilema quanto à escolha entre

esses dois quadros de análise. Ao invés de tentar aplicá-los separadamente e de forma exclusiva, é, na realidade, preferível conciliá-los, tornando-os complementares.”¹ Dessa forma, a configuração do Sistema Internacional e a política interna dos Estados Unidos não só podem, como é mais adequado que sejam analisadas simultaneamente, uma vez que os dois níveis se entrelaçam e interferem um no outro para a formulação da política externa do país.

¹ Do original: “Les spécialistes ont donc probablement créé un faux dilemme face au choix entre ces deux cadres d’analyse. Au lieu de tenter de les appliquer séparément et de manière exclusive, il est en effet préférable de les réconcilier en les rendant complémentaires.”

3 AS ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA NACIONAL DE OBAMA E BIDEN E A POLÍTICA EXTERNA DOS ESTADOS UNIDOS

Este capítulo consiste em uma apresentação descritiva das principais informações que podem ser retiradas dos documentos de Estratégia de Segurança Nacional dos governos Obama e Biden. Dessa forma, buscará satisfazer os objetivos específicos deste trabalho de caracterizar de forma geral as Estratégias de Segurança Nacional das Administrações Obama e Biden, conforme suas publicações de 2010 e 2015; e 2022, respectivamente. Para esse fim, pretende-se extrair dos documentos e elencar, para ambas as administrações, os interesses nacionais centrais dos Estados Unidos, as principais ameaças a esses interesses, o papel adequado dos Estados Unidos na política internacional e o papel apropriado dos valores estadunidenses na política externa do país. Devido à grande semelhança entre os dois documentos do governo Obama, quando não especificada a versão sendo citada, entende-se que o trecho é válido para ambas. O capítulo está dividido em duas partes, a primeira relativa ao período em que os EUA estavam sob liderança de Barack Obama (2009-2016), e a segunda ao atual mandato exercido por Joe Biden (2021-2024).

3.1 AS ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA NACIONAL DE 2010 E 2015 DA ADMINISTRAÇÃO OBAMA (2009-2016)

Publicada apenas dois anos após a devastadora Crise Econômica de 2008, um dos primeiros tópicos abordados pela Estratégia de Segurança Nacional de 2010 é a situação econômica dos Estados Unidos e os desafios orçamentários que deverão ser enfrentados. Já no prefácio, redigido pelo presidente Barack Obama, consta que “o fardo de um novo século não pode recair apenas nos ombros estadunidenses”² (UNITED STATES, 2010, p. iv, tradução do autor). Em seguida, é assinalado que a recuperação após a crise econômica precisará envolver uma maior sustentabilidade das finanças públicas, de modo que a implementação da

² Do original: “The burdens of a young century cannot fall on American shoulders alone.”

Estratégia de Segurança Nacional necessitará disciplina e a priorização de alguns programas e atividades em detrimento de outros (UNITED STATES, 2010).

Conforme Kitchen (2010), a primeira etapa da análise de uma estratégia deve ser a identificação das ameaças percebidas. Assim, a Estratégia de Segurança Nacional de 2015 estabelece oito principais ameaças ou riscos para os interesses norte-americanos. São eles: **(1)** ataque catastrófico aos Estados Unidos ou a sua infraestrutura crítica; **(2)** ameaças ou ataques contra cidadãos estadunidenses fora do país ou contra seus aliados; **(3)** crise ou desaceleração econômica global; **(4)** proliferação e/ou uso de armas de destruição em massa; **(5)** surto global de doenças infecciosas; **(6)** mudança climática; **(7)** grande interrupção no mercado de energia; e **(8)** consequências securitárias significativas associadas a Estados fracos ou falidos (UNITED STATES, 2015). Com vistas a agrupar os diversificados itens dessa lista, pode-se agrupá-los como perspectivas e desafios provenientes da globalização (HEMMER, 2011). Além da listagem de principais ameaças, o documento de 2015 salienta categoricamente que “nenhuma ameaça representa um perigo mais grave para nossa segurança e bem-estar quanto o uso potencial de armas e materiais nucleares por terroristas ou Estados irresponsáveis”³ (UNITED STATES, 2015, p. 11, tradução do autor). Do mesmo modo, a ESN de 2010 declara que “o povo estadunidense não enfrenta um perigo maior ou mais urgente do que um ataque terrorista com uma arma nuclear”⁴ (UNITED STATES, 2010, p. 23, tradução do autor).

Seguindo a prescrição de formulação de Grande Estratégia do Realismo Neoclássico, a segunda etapa da análise de uma política externa consiste em identificar os meios elencados para lidar com essas ameaças. Essa é a fase mais propensa a variações em decorrência de fatores domésticos como disponibilidade de recursos, percepções e personalidades de diferentes líderes (JERVIS, 1988; JERVIS, 2017; KITCHEN, 2010).

Christopher Hemmer (2011) argumenta que o núcleo da estratégia estadunidense de todas as administrações remonta de alguma maneira às

³ Do original: “No threat poses as grave a danger to our security and well-being as the potential use of nuclear weapons and materials by irresponsible states or terrorists.”

⁴ Do original: “The American people face no greater or more urgent danger than a terrorist attack with a nuclear weapon.”

responsabilidades do governo previstas na Constituição dos Estados Unidos, nomeadamente, prover a defesa comum, promover o bem-estar geral e assegurar a graça da liberdade. Essa prática resulta do entendimento que esses interesses basilares formam um círculo virtuoso entre si: a paz (defesa comum) promove prosperidade (bem-estar geral) e difunde liberdade, a prosperidade encoraja paz e proporciona liberdade, e a liberdade instiga tanto paz quanto prosperidade (HEMMER, 2011). Assim sendo, a crença de que valores norte-americanos como democracia e Direitos Humanos são universais e devem ser promovidos é fruto não só da percepção deles como fim por si mesmos, mas como um mecanismo para avançar os interesses materiais de paz e prosperidade. Dessa forma, o debate quanto ao papel dos valores do país na sua política externa não é se deveriam ser difundidos, mas qual seria a melhor forma de fazê-lo (HEMMER, 2011).

Para mais, o Governo Obama, além de manter essa tríade sob o feitiço de manutenção da segurança, fomento à prosperidade e promoção dos valores estadunidenses, buscou adicionar um quarto interesse central: avançar uma ordem internacional sob liderança dos Estados Unidos capaz de promover paz, segurança e oportunidade através de maior cooperação (UNITED STATES, 2010; 2015). Hillary Clinton, então Secretária de Estado, descreveu esse acréscimo como uma abordagem para moldar o sistema mundial no sentido de torná-lo mais favorável a atender aos outros interesses gerais do país de segurança, prosperidade e disseminação de seus valores (CLINTON, 2010). Esse novo objetivo, no entanto, distorce a relação entre meios e fins (HEMMER, 2011). Na tentativa de justificar o quarto elemento enquanto um fim a ser buscado por si mesmo, a ESN de 2010 argumenta que uma ordem internacional liderada pelos EUA fortaleceria os outros três interesses centrais (UNITED STATES, 2010). Hemmer (2011) critica duramente a confusão a nível estratégico causada por essa mescla de objetivos e formas de alcançá-los, argumentando que a inclusão do quarto interesse representa uma decisão de Relações Públicas da Administração Obama, que busca diferenciar-se das anteriores destacando a importância dada por Barack Obama à cooperação com outros Estados e Organizações Internacionais.

Adicionalmente, a ESN do Governo Obama altera a fisionomia da liderança mundial exercida pelos Estados Unidos. Enquanto as Estratégias de Segurança

Nacional da Administração Bush de 2002 e 2006 preconizam a primazia da autoridade estadunidense como aspecto indiscutível da condução da política externa do país, a ESN de 2015 denota que não há dúvida quanto à liderança dos Estados Unidos, mas à forma como ela se dará no futuro (JAMSHIDI; NOORI, 2017; UNITED STATES, 2002; 2015).

Nesse sentido, o documento detalha que os EUA devem liderar com propósito, com força, pelo exemplo, com parceiros competentes, com todos os instrumentos de poder norte-americanos e com uma perspectiva de longo prazo. Liderar com propósito por ser um agente global para o bem, uma vez que seus interesses nacionais incluem a promoção de uma ordem internacional baseada em regras que fomenta paz, segurança, oportunidade, prosperidade e respeito a valores universais. Liderar com força não somente das armas, mas pela sua superioridade em educação, energia, ciência e tecnologia, pesquisa e desenvolvimento, saúde, economia, e pela fortificação de infraestrutura crítica, salvaguarda das liberdades civis e crescimento econômico. Liderar pelo exemplo a ser seguido por governos democráticos conservando os valores nacionais internamente para melhor promovê-los externamente, obedecendo às normas internacionais que outros países também devem seguir e demonstrando capacidade política interna de cooperação entre os dois partidos. Liderar com parceiros competentes pois reconhece que, sozinhos, os EUA não são capazes de resolver os problemas do mundo, de forma que sua liderança tem como base a cooperação com outros Estados, entidades privadas, Organizações Internacionais e Regionais e instituições financeiras internacionais para que estes atores contribuam para a manutenção da segurança e das normas internacionais, proporcionando condições para o crescimento do número de Estados responsáveis e competentes. Liderar com todos os instrumentos de poder norte-americanos combinando as vantagens estratégicas do setor militar, de uma diplomacia baseada em princípios que dá centralidade ao desenvolvimento e à promoção dos interesses nacionais, de uma economia robusta e bem regulada que promove comércio e investimento, da possibilidade de impor sanções econômicas a atores irresponsáveis, da qualidade do setor de inteligência e da proeminência científica e tecnológica. Por fim, liderar com uma perspectiva de longo prazo ao compreender

que as relações entre Estados estão mais dinâmicas, que as próximas décadas serão palco de transições de poder e de alterações na balança de potências econômicas e que a posição estratégica dos Estados Unidos permite influenciar essas trajetórias, aproveitando as oportunidades e gerenciando os riscos que surgirem. Não obstante, a ESN também reconhece o potencial da Índia, a ascensão da China e a agressão da Rússia como fatores importantes para o futuro das relações entre potências. Ademais, o documento aponta a crescente importância de atores abaixo do Estado-nação, as consequências do desenvolvimento tecnológico e de um mundo interdependente, tais quais mudanças climáticas, vulnerabilidade a ataques cibernéticos, terrorismo transnacional, pandemias e mudanças no mercado de energia, com a dependência externa dos EUA em grande queda e a europeia fortemente atrelada à Rússia — que já demonstrava disposição de utilizar essa sujeição para fins políticos (UNITED STATES, 2015).

Apesar do comprometimento em priorizar a cooperação e buscar cumprir as normas de atuação internacional, a ESN da Administração Obama resguarda o direito de o país fazer uso da força e de agir de forma unilateral para defender a nação e seus interesses (UNITED STATES, 2010). Sendo assim, é dada continuidade à retórica das Estratégias de Segurança Nacional anteriores: o suporte internacional é preferível, mas, caso os interesses nacionais requeiram, o país deve estar pronto para agir sozinho. Essa abordagem pode ser considerada mais segura para comunicar a preferência do país entre o unilateralismo e o multilateralismo, pois a resposta dada não esclarece a questão, mantendo as opções de atuação suficientemente amplas para permitir que qualquer política seja enquadrada em uma conduta ou na outra (HEMMER, 2011).

Isso posto, as Estratégias de Segurança Nacional de 2010 e 2015 também explicitam as atividades estabelecidas como instrumentos para lidar com as ameaças percebidas. A primeira prioridade listada é o fortalecimento da Defesa Nacional, cujo alicerce é um grande poder militar. A busca por esse fortalecimento, entretanto, ocorreria não por incremento do efetivo militar, mas pela sua redução e uma maior restrição no seu uso — em consonância com as normas jurídicas e responsabilidades globais, de forma a refletir valores norte-americanos e aumentar

a legitimidade dos Estados Unidos —, acompanhadas por um processo de modernização para manter vantagens tecnológicas e científicas contra qualquer adversário. Complementarmente, os EUA deveriam mobilizar seus aliados e parceiros para que esses aumentassem sua contribuição no sentido de carregar o fardo da manutenção da segurança global e das normas internacionais (HEMMER, 2011; UNITED STATES, 2015).

A segunda ação elencada para lidar com as ameaças percebidas consiste no fortalecimento da segurança interna, cuja principal responsabilidade é a defesa contra o terrorismo. Foram priorizados esforços a nível de comunidades locais para combater extremismos violentos e proteger indivíduos vulneráveis de serem manipulados por ideologias extremistas capazes de fazê-los cometer atos violentos dentro e fora do país. Ademais, a administração ressalta o trabalho em conjunto com empresas donas e operadoras de infraestruturas críticas — como finanças, energia, transporte, comunicação, saúde — para reduzir vulnerabilidades e aumentar a resiliência contra disrupções. Ainda sob o guarda-chuva da segurança interna, são estudadas medidas para lidar com os efeitos das mudanças climáticas e melhorar a preparação contra pandemias e micro-organismos resistentes a medicamentos (UNITED STATES, 2015).

Em seguida, a ESN tipifica o combate à ameaça persistente do terrorismo. O documento aponta que grupos terroristas se alastraram em número e geograficamente, não estando restritos por barreiras nacionais. Bebendo da experiência de custos e efetividade das guerras de larga escala empreendidas no Iraque e no Afeganistão, a Administração Obama substituiu a abordagem de combate ao terrorismo. A nova conduta prioriza operações mais restritas, colaboração com parceiros, combate aos extremismos que levam à radicalização e mitigação das condições que originam e fomentam extremismos violentos, como pobreza, desigualdade e repressão. Reconhecendo a relação entre essas condições e Estados enfraquecidos e vulneráveis, também é feita alusão ao treino, provimento de equipamento e construção da capacidade de derrotar grupos violentos localmente por Estados e comunidades parceiros, além de instigar práticas de governança mais responsáveis e inclusivas. Consonantemente, o Governo Obama encerra as operações de combate no território afegão, reduzindo a

presença estadunidense à manutenção da soberania do Estado, apoio a suas Forças Armadas e missões contra a liderança da Al-Qaeda remanescente. Simultaneamente, os EUA lideram uma coalizão internacional que atua ao lado do governo iraquiano para que este recupere sua soberania e para pôr fim aos avanços do Estado Islâmico nos territórios do Iraque e da Síria — nesta, no entanto, os esforços contra o EI não impediram que os Estados Unidos treinassem e armassem opositores ao regime de Bashar al-Assad (UNITED STATES, 2015).

O meio de enfrentar as ameaças levantado na sequência compreende os esforços para construir capacidade de prevenir conflitos entre Estados. Nesse sentido, a Estratégia de Segurança Nacional de 2015 destaca o perigo da violação da soberania e da integridade territorial ucraniana pela Rússia no início de 2014 — quando esta anexou a Península da Criméia —, assim como de sua postura beligerante em relação a outros países vizinhos, para as normas internacionais costumeiras desde o final da Guerra Fria. Concomitantemente, provocações norte-coreanas e tensões nos Mares do Leste e do Sul da China serviriam de lembrete para os riscos de uma escalada. Para dissuadir contra futuros atos de agressão, provocação e coerção interestatais, então, caberia aos Estados Unidos, sua diplomacia e sua liderança — amparadas pelo seu poder militar —, reiterar seu compromisso de segurança com aliados e parceiros investindo em suas capacidades e impondo custos àqueles que violam normas internacionais fundamentais (UNITED STATES, 2015).

O próximo interesse fundamental da Estratégia de Segurança Nacional concerne a prevenção da proliferação e do uso de armas de destruição em massa, entendendo que “nenhuma ameaça representa um perigo mais grave para nossa segurança e bem-estar quanto o uso potencial de armas e materiais nucleares por terroristas ou Estados irresponsáveis”⁵ (UNITED STATES, 2015, p. 11, tradução do autor). Dessa forma, o Governo Obama afirma seu esforço em prol de um mundo livre de armas nucleares. No entanto, assevera que, enquanto essas armas existirem, os EUA estarão comprometidos em manter um efetivo aparato de dissuasão nuclear, capaz de preservar sua estabilidade estratégica. A ESN

⁵ Do original: “No threat poses as grave a danger to our security and well-being as the potential use of nuclear weapons and materials by irresponsible states or terrorists.”

também manifesta a importância dada pela administração ao avanço e ao fortalecimento de tratados internacionais relativos à questão, como o Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares (NPT, da sigla em inglês), o Tratado de Proibição Total de Testes Nucleares (CTBT, da sigla em inglês), a Convenção Sobre Armas Químicas e o *New START*, assinado entre os EUA e a Rússia. Ademais, o documento reitera o compromisso estadunidense de desnuclearização da Península da Coreia, por conta do perigo do desenvolvimento de armas nucleares por parte da República Popular Democrática da Coreia (Coreia do Norte), e de conter o programa nuclear do Irã, o que até o momento toma a forma de um acordo inicial que deve ser expandido de forma abrangente no futuro; entretanto, é declarado que os Estados Unidos preservam todas as opções a seu dispor para alcançar seu objetivo de impedir o desenvolvimento de uma arma nuclear pelo país (UNITED STATES, 2015).

O item seguinte refere-se às medidas a serem tomadas quanto às mudanças climáticas, entendidas como uma “ameaça urgente e crescente à nossa Segurança Nacional”⁶ (UNITED STATES, 2015, p. 12, tradução do autor). Assim sendo, a questão climática representa não apenas um perigo na forma de aumento na quantidade de desastres naturais, fluxos migratórios, conflitos por recursos, dependência do fornecimento de combustíveis fósseis, custos de infraestrutura; mas uma oportunidade para os EUA liderarem o desenvolvimento de tecnologias sustentáveis e colherem os frutos econômicos de encabeçar a vanguarda de uma nova revolução industrial. Para tal, os Estados Unidos deveriam continuar a gerenciar esforços domésticos, conservando seu desempenho de maior investidor em energia limpa e maior redutor de emissões do planeta e acelerando sua transição energética com o poder do setor privado e de seu capital (UNITED STATES, 2010; 2015). Internacionalmente, então, a ESN propõe a manutenção da liderança norte-americana nos esforços mundiais para frear as mudanças climáticas e menciona que o país está elaborando um novo e ambicioso acordo global que moldará as ações da década seguinte — muito provavelmente referindo-se ao Acordo de Paris, adotado em dezembro de 2015, meses após a publicação da Estratégia de Segurança Nacional de 2015 (UNITED STATES, 2015).

⁶ Do original: “Climate change is an urgent and growing threat to our national security.”

O penúltimo componente da estratégia estadunidense dessa administração consiste na garantia de acesso a espaços compartilhados — cibernético, sideral, aéreo e oceânico. A importância do acesso a estes deriva de seu papel de artérias mundiais para a circulação de pessoas, mercadorias, serviços, ideias e para o funcionamento da economia e da sociedade mundial. Quanto ao ciberespaço (a internet), a proposta é uma maior coordenação com o Congresso para fortalecer a estrutura legal que regulamenta o domínio, ao mesmo tempo em que o Executivo coordena ações com o setor privado e a sociedade civil para reforçar a infraestrutura nacional contra ataques individuais e aqueles perpetrados por outros Estados. Para o espaço sideral, é destacado o progresso sendo realizado na cooperação internacional e com o setor privado, tendo este desenvolvido capacidades antes restritas apenas a governos. Ademais, ameaças a sistemas espaciais críticos demandam a formulação de meios de dissuadir e derrotar possíveis ataques. Medidas para a manutenção da livre-circulação e da segurança nos domínios aéreos e marítimos limitam-se a reafirmar a determinação norte-americana de garantir essas capacidades ao redor do globo e declarar apoio à resolução de disputas na região do Mar do Sul da China entre China e países da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN, da sigla em inglês) por vias diplomáticas (UNITED STATES, 2015).

Finalmente, a Estratégia de Segurança Nacional da Administração Obama coloca dentre suas principais ações a nível estratégico um aumento na segurança global da saúde. Tendo observado a epidemia de Ebola e herdado a preocupação demonstrada pela Administração Bush quando esta testemunhou o surto de SARS em 2002, o governo passa a reconhecer o perigo potencial da propagação de micróbios ou vírus como uma ameaça estratégica à segurança do país. Nesse sentido, deve ser fortalecida a capacidade doméstica de responder e controlar rapidamente incidentes biológicos. Junto a isso, o país deve liderar esforços para fortalecer mecanismos regulatórios internacionais de segurança de produtos alimentícios, de detecção e comunicação de surtos de doenças e de combate a bactérias resistentes a antibióticos (UNITED STATES, 2015).

3.2 A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL DE 2022 DA ADMINISTRAÇÃO BIDEN (2021-2024)

Tendo exercido o cargo de vice-presidente durante os oito anos da Administração Obama (2009-2016), Joe Biden derrota o presidente em exercício, Donald Trump, nas eleições de 2020 e assume o posto presidencial em 2021, ainda em um momento desafiador da Pandemia de Covid-19. Com menos de dois meses de mandato, já em março de 2021, o Governo Biden emite um documento intitulado “Orientação Estratégica de Segurança Nacional Interina” que, como o nome indica, orientaria provisoriamente os esforços nacionais (UNITED STATES, 2021). A publicação da verdadeira Estratégia de Segurança Nacional ocorreu em outubro de 2022. Nela, a percepção da Administração Biden sobre as principais ameaças aos interesses dos Estados Unidos é organizada de maneira distinta daquela adotada pelo Governo Obama. Enquanto este último lista as questões consideradas como principais riscos a serem enfrentados, o documento de Biden identifica dois amplos desafios estratégicos, cada um composto por uma variedade de questões e fatores a serem considerados.

O primeiro desafio é resultado do reconhecimento de que o período pós-Guerra Fria é findo e que uma nova competição entre as principais potências para moldar o que virá a seguir está em curso. Nesse sentido, a ESN calcula que, enquanto agir junto daqueles que compartilham de sua visão de um mundo livre, aberto, próspero e seguro — características que remontam à tríade central de sua política externa —, os Estados Unidos possuirão uma posição privilegiada nessa disputa. Essa ordem internacional visada deve ser livre no sentido de permitir que indivíduos desfrutem de seus direitos universais e liberdades. Aberta ao permitir que todas as nações subscritas aos seus princípios tenham oportunidade de participar dela e moldar suas regras. Próspera por habilitar todas as nações a melhorarem a qualidade de vida de seus cidadãos de forma contínua. Segura, visto que é isento de agressão, intimidação e coerção. Para isso, é necessário garantir o respeito a princípios fundamentais, como autodeterminação, independência política, integridade territorial e Direitos Humanos, fortalecer instituições internacionais,

permitir o livre fluxo de informações e gerenciar a economia global de modo que todos possam participar em pé de igualdade (UNITED STATES, 2022).

O segundo desafio estratégico, que ocorre em paralelo com o primeiro, está relacionado a desafios compartilhados que ultrapassam as fronteiras nacionais, tais quais mudanças climáticas, insegurança alimentar, doenças contagiosas, terrorismo, escassez energética e inflação. Esses problemas são considerados ameaças fundamentais à Segurança Nacional e Internacional, e, devido a sua natureza, exigem uma abordagem cooperativa entre os países para serem superados. No entanto, a ESN de Biden alerta que os Estados Unidos devem considerar que precisarão enfrentar esses desafios em um contexto internacional cada vez mais competitivo, onde crescentes competições geopolíticas, nacionalismo e populismo dificultam ainda mais a cooperação; ainda que, convenientemente, a competição com potências autocráticas seja apoiada tanto internamente de forma bipartidária quanto por outros países aliados (UNITED STATES, 2022).

Entre os dois desafios estratégicos, o Governo Biden destaca que as potências que combinam um regime político autoritário com uma política externa revisionista representam a ameaça estratégica mais urgente à visão estadunidense. Esse comportamento é considerado um risco para a paz e a estabilidade internacionais, especialmente quando esses Estados se preparam para ou fazem guerras de agressão, prejudicam processos democráticos de outros países, aproveitam-se de cadeias de abastecimento para coerção e promovem uma ordem internacional iliberal e coercitiva. O documento reconhece que muitos Estados não democráticos se unem às democracias para repudiar essas atitudes, mas isola a Federação Russa e a República Popular da China como os principais Estados autoritários e revisionistas que adotam esse comportamento perigoso. A Rússia representa uma ameaça clara e imediata ao Sistema Internacional por constantemente desrespeitar normas internacionais das mais básicas, como evidenciado pela guerra de agressão iniciada contra a Ucrânia. Enquanto isso, a China é o único competidor que possui a intenção de remodelar a ordem vigente e, cada vez mais, o poderio econômico, diplomático, militar e tecnológico para alcançar esse objetivo (UNITED STATES, 2022).

Retornando ao segundo risco estratégico, a Estratégia de Segurança Nacional de 2022 define como maior ameaça compartilhada por todas as nações — em contraste com a supracitada, que representa a maior ameaça aos EUA e seus interesses — as mudanças climáticas. O documento examina a proximidade das temperaturas globais ao limite decisivo de +1,5 graus Célsius, cuja extrapolação é considerada por especialistas como o ponto de inflexão a partir do qual consequências climáticas catastróficas passarão a ser irreversíveis. Dessa forma, prevê-se um aumento de tensões pelo mundo, na medida em que países competem por recursos ligados ao setor de energia, o que, por sua vez, pode vir a intensificar crises humanitárias e aumentar o potencial de instabilidades, conflitos e migrações em massa. A publicação alerta como a Pandemia de Covid-19 deveria servir de alerta ao perigo de desafios transnacionais poderem equiparar-se a grandes guerras em termos de destruição, de modo que demandam uma liderança internacional para fortalecer sistemas de saúde e coordenar esforços de diversas nações para prevenir e preparar para comunicar e agir de forma ágil em relação a futuras emergências sanitárias (UNITED STATES, 2022).

A Pandemia de Covid-19 também aprofundou dificuldades econômicas globais, reforçadas por uma recuperação lenta e desigual entre as economias e uma demanda que extrapolou a capacidade de oferta, o que acarretou uma sobrecarga nas cadeias de produção. Simultaneamente, autocracias têm tirado proveito da interdependência da economia global elevando arbitrariamente o custo de produtos e retendo bens chave. Dessa forma, esses governos utilizam seu comando sobre o acesso a seus mercados e seu controle sobre a infraestrutura digital global para fins de coerção. Para mais, o uso russo de sua produção de petróleo e gás como instrumento de guerra, acentuado pela gestão da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) sobre a produção de seus membros, resultou em uma crise energética ao redor do mundo. Segundo a Estratégia de Segurança Nacional, então, essas situações realçam a necessidade de uma rápida — mas também justa e responsável — transição energética. Para esse fim, a administração salienta seus esforços para sancionar o que considera ser a mais importante legislação sobre o clima da história do país (UNITED STATES, 2022).

Quanto às medidas propostas para lidar com essas ameaças, a Administração Biden traça três linhas gerais a serem seguidas. A primeira medida apresentada é o investimento nas ferramentas e fontes de poder e influência dos EUA. A segunda é construir a maior coalizão de países possível, tendo por objetivo fortalecer sua influência coletiva a fim de moldar o ambiente estratégico e solucionar desafios compartilhados. A terceira e última diretriz é modernizar e fortalecer suas Forças Armadas para o período de competição estratégica com grandes potências previsto (UNITED STATES, 2022).

A abordagem levantada pela ESN para enfrentar esses riscos é uma que abrange todos os elementos de poder nacional — diplomacia, cooperação e desenvolvimento, estratégia industrial, estadismo econômico, inteligência e defesa — e está fundamentada em algumas questões basilares (UNITED STATES, 2022). O primeiro desses pilares consiste em eliminar a divisão entre política externa e doméstica. Essa postura representa o entendimento pela administração de que o sucesso exterior dos Estados Unidos depende de suas capacidades internas, ao mesmo tempo que a prosperidade doméstica necessita uma ordem internacional favorável. Assim, deve-se investir em inovação, capacidade industrial e aumento da resiliência nacional na mesma proporção em que devota esforços para guiar o arranjo internacional para estar mais de acordo com os interesses e valores do país. Ademais, em um contexto de competição com potências que fazem uso de práticas ilícitas, cabe ao governo complementar a capacidade do setor privado em setores estratégicos e emergentes, como microeletrônicos, computação, energia renovável, biotecnologia e telecomunicações (UNITED STATES, 2022).

O segundo alicerce diz respeito às alianças e parcerias mantidas ao redor do mundo. A ESN de 2022 propõe uma expansão dos vínculos tecnológicos, comerciais e securitários com aliados tradicionais e parceiros na Europa e na região do Indo-Pacífico, promovendo cooperação e fortalecendo a ordem internacional. Sendo uma potência global com interesses globais, os EUA impulsionam sua presença em diferentes regiões por meio da colaboração com seus aliados, de modo que a consolidação dessa rede de laços é indispensável para seus interesses (UNITED STATES, 2022).

A terceira base da abordagem do presidente Biden é o reconhecimento das ameaças propostas pelas autocracias que contestam a ordem internacional liberal. Aqui, novamente, são destacados o desafio geopolítico representado pela China e o perigo imediato figurado pela Rússia. Ao mesmo tempo, o documento indica os riscos representados pelo Irã — interferência na política doméstica de vizinhos, proliferação de mísseis, avanço do programa nuclear, ameaças contra estadunidenses — e pela Coreia do Norte — continuação de seus programas nuclear e missilísticos ilegais (UNITED STATES, 2022).

O quarto pé da diplomacia norte-americana consiste em renunciar ao ímpeto de enxergar as interações entre Estados apenas pelo prisma da competição estratégica, continuando a relacionar-se com outros países de acordo com as condições destes. Isso significa seguir uma agenda afirmativa para promover paz, segurança e prosperidade em todas as regiões do globo (UNITED STATES, 2022).

A quinta coluna de sustentação da atuação dos Estados Unidos sob Biden é a busca por uma reforma capaz de adaptar a globalização em sua forma atual para lidar com problemas crônicos da atualidade, como o aumento da desigualdade entre pessoas de um mesmo país e entre os próprios países, a emergência da China como principal competidor — ao mesmo tempo em que configura um dos maiores parceiros comerciais — dos EUA e o desenvolvimento de tecnologias que não estão sujeitas à regulamentação existente. O governo atual adota uma agenda afirmativa para a economia mundial que vai além dos tradicionais tratados de livre-comércio, articulando a implementação de um imposto internacional mínimo sobre corporações para coibir evasões fiscais; formando uma parceria para investir em infraestrutura de países subdesenvolvidos e em desenvolvimento; atualizando as normas incidentes sobre novas tecnologias, o ciberespaço e a economia; e assegurando que a transição para energias renováveis resulte em melhores oportunidades econômicas e na geração de bons empregos ao redor do globo (UNITED STATES, 2022).

A sexta e última fundação compreende a comunidade das nações que compartilham com os Estados Unidos a concepção de uma ordem internacional futura estruturada a partir da anterior, mas remodelada para abranger insuficiências existentes, novas realidades e frustrar o avanço de um modelo menos livre e

aberto. Dentre as aspirações desse grupo de países estão a condução das relações entre Estados com base na Carta das Nações Unidas; a garantia de direitos universais a todos os indivíduos; a proteção e a garantia de acesso aos ambientes físicos, digitais e comerciais; e a modernização e o fortalecimento de Organizações Internacionais para melhor enfrentarem as ameaças mundiais (UNITED STATES, 2022).

Para permitir a cooperação internacional em uma nova era de competição, a Administração Biden propõe uma atuação por duas vias. A primeira via consiste em agir em conjunto com todos aqueles países — incluindo adversários — dispostos a contribuir aos esforços para superar desafios compartilhados que ameaçam todas as nações. Já a segunda é estreitar laços com democracias e países que compartilham valores semelhantes aos estadunidenses, com o objetivo de reafirmar a capacidade do modelo democrático de enfrentar adversidades e atuar em benefício que o adotam e do mundo como um todo (UNITED STATES, 2022).

4 ANÁLISE COMPARADA DAS ESTRATÉGIAS DE SEGURANÇA NACIONAL DE OBAMA E BIDEN: CONTINUIDADES E MUDANÇAS

O presente trabalho objetiva sintetizar o conteúdo de três documentos de Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos e, a partir disso, estabelecer relações de continuidade e mudança no comportamento do país. A seguir é apresentada a análise comparativa realizada entre os documentos de Obama e Biden, assim como as descobertas dela decorrentes.

Primeiramente, é possível constatar que tanto a Administração Obama quanto a Administração Biden mantiveram a tríade histórica de interesses nacionais estadunidenses centrais de segurança, prosperidade e promoção de valores nacionais. Obama acrescentou um quarto elemento ao conjunto: a consolidação de uma ordem internacional liderada pelos Estados Unidos (UNITED STATES, 2010; 2015). Apesar de não incluir formalmente esse novo elemento junto aos tradicionais outros três, o documento da Administração Biden faz inúmeras menções à manutenção e ao fortalecimento de Organizações Internacionais e do Sistema Internacional baseado em regras, configurando um ponto de continuidade entre os presidentes (UNITED STATES, 2022).

Quanto às ameaças aos interesses norte-americanos identificadas, percebem-se algumas discrepâncias. Tendo sucedido George W. Bush — o presidente em exercício durante os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, e que, também, em resposta, lançou as invasões ao Iraque e ao Afeganistão, na chamada Guerra ao Terror —, Obama preservou dentre os mais sérios riscos apontados por seu governo questões relacionadas ao terrorismo, incluindo ataques ou ameaças aos EUA, sua infraestrutura crítica e seus aliados, além de Estados fracos ou falidos, os quais facilitam a fundação, a proliferação e o estabelecimento de grupos extremistas violentos. Ambas as Estratégias de Segurança Nacional publicadas pelo governo Obama — de 2010 e 2015 — apontam como ameaça individual mais crítica um ataque com armas ou materiais nucleares perpetrado por terroristas ou Estados irresponsáveis em território nacional (UNITED STATES, 2010; 2015). Já para Biden, as principais ameaças são entendidas como potências autoritárias que adotam uma postura revisionista em suas políticas externas,

paralelamente aos desafios transnacionais compartilhados que exigem ampla cooperação internacional para serem superados (UNITED STATES, 2022).

A análise comparada dos documentos de Estratégia de Segurança Nacional revelou desafios que foram identificados por ambas as administrações. Cabendo mencionar: mudanças climáticas, surtos de doenças infecciosas, escassez energética ou disrupção no mercado de energia e inflação ou declínio econômico. Apesar da correspondência quanto a essas questões, algumas são abordadas de maneiras distintas pelas administrações. Durante os anos de Obama, as mudanças climáticas emergiam como uma novidade no planejamento estratégico de segurança dos Estados Unidos, uma vez que não correspondem a uma ameaça tradicional — isto é, do domínio militar. Biden, por sua vez, eleva as mudanças climáticas e suas consequências ao patamar mais alto de perigos identificados, ao lado da ascensão de potências com regimes autoritários. A inclusão de doenças epidêmicas nos documentos de ambas as administrações pode ser relacionada a acontecimentos de cada período, com a Administração Obama presenciando surtos do vírus Ebola em 2007 e 2012 e uma epidemia deste em 2014; ao passo que Joe Biden é eleito e assume a presidência durante a pandemia global de Covid-19 (UNITED STATES, 2010; 2015; 2022).

Os contextos econômicos nos quais os presidentes do Partido Democrata estavam inseridos também geraram consequências para a disponibilidade de recursos disponíveis para implementação de suas estratégias: desde quando assumiu o cargo, Obama enfrenta consequências a Crise Financeira de 2008, que devastou a economia do país e engendrou cortes no orçamento de defesa, enquanto Biden confronta uma crise de falta de oferta por conta de deficiências nas cadeias produtivas internacionais, que não conseguem acompanhar a rápida recuperação da demanda que anteriormente estava reprimida em decorrência da pandemia (UNITED STATES, 2010; 2015; 2022).

No que tange às diferenças entre os dois governos, temos, na questão dos riscos, aqueles citados apenas pela ESN da atual administração, que correspondem a Estados identificados como aqueles que colocam em risco a paz e a estabilidade internacionais — Rússia de maneira imediata, por conta de sua invasão da Ucrânia, e China pelo seu potencial de competição estratégica. Essas

potências com regimes políticos autoritários e que operam por meio de políticas externas revisionistas configuram, juntamente com a emergência climática, as duas maiores ameaças aos Estados Unidos, seus interesses e o planeta segundo o governo Biden (UNITED STATES, 2022).

De acordo com o postulado por proponentes do Realismo Neoclássico, os sinais enviados pelo sistema atravessam a lente escura da interpretação de atores ao nível do Estado e são moldados pela cultura estratégica na qual esses atores estão inseridos, antes mesmo tornarem-se as percepções dos Estados (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2009). Assim, as questões supracitadas já são informadas, em última análise, por pessoas, de modo que não resultam de uma análise perfeita nem neutra, ou seja, são condicionadas pelo viés ideológico, histórico, cultural e político dos indivíduos que a realizaram (KITCHEN, 2010).

Ainda segundo o modelo teórico adotado, o estágio seguinte do processo de implementação da política externa de um país consiste na identificação e na tomada de decisões quanto aos meios de lidar com as ameaças citadas anteriormente. Nesse sentido, ambos os governos, seguindo a linha geral de seus antecessores, propõem de forma genérica fortalecer e modernizar as Forças Armadas e a segurança interna do país, apesar da Administração Obama ter promovido uma redução no efetivo militar estadunidense. Outro ponto de similaridade pode ser percebido no papel dado aos valores nacionais na condução da política exterior do país, com ambos os dirigentes seguindo a proposição de que os Estados Unidos deveriam propagar seus valores de democracia e liberdade pelo globo; não obstante, essa disseminação de valores não deveria ser imposta por meio de intervenções ou mudanças de regime — apesar do atual governo ser mais vocal quanto a hostilizar regimes autoritários e repressivos (HEMMER, 2011; UNITED STATES, 2022).

Obama aponta os EUA como defensores de seus valores, um farol que deveria guiar outras nações por meio do exemplo, salvaguardando valores universais domesticamente para propagá-los ao redor do mundo (HEMMER, 2011). Já o governo Biden, buscando estruturar a maior coalisão de países aliados e parceiros para promover e defender uma ordem mundial livre, aberta, segura e próspera, adota uma postura mais pragmática. Apesar do núcleo dessa rede ser

composta por Estados democráticos, que compartilham os mesmos interesses e valores, os Estados Unidos abrem a participação nessa frente a todo e qualquer país que defenda uma ordem internacional baseada em regras, ainda que afirmem exercer pressão sobre todos os seus parceiros no que diz respeito a respeitar Direitos Humanos e avançar valores democráticos (UNITED STATES, 2022).

Fica evidente, então, que o papel dos EUA no plano internacional para a administração atual é um de liderança, de ponta de lança de uma ampla e variada gama de países. Dessa forma, apesar de não incluir a manutenção da ordem internacional entre os interesses centrais do país como fez Obama, pode-se argumentar que a ESN de Biden percebe a esfera internacional de forma especial, atribuindo a ela ainda mais importância. Uma das mais notáveis mudanças no discurso da estratégia de Biden é o que está descrito como um rompimento ou uma supressão da linha que divide o domínio político em interno e externo. Isso decorre da avaliação da atual administração de que forças internas e externas estão profundamente relacionadas, uma vez que ameaças como mudanças climáticas, doenças transmissíveis, crises econômicas, dentre outras, são entendidas como riscos compartilhados e algumas das maiores ameaças atuais a todos os Estados, pois seus efeitos transcendem fronteiras nacionais (REIS; TEIXEIRA, 2022).

Segundo o aporte teórico do Realismo Neoclássico, a política externa de um país é subordinada, em primeiro lugar, ao poder relativo do Estado no sistema. Adicionalmente, Lobell, Ripsman e Taliaferro (2009) sugerem que fatores sistêmicos sejam incluídos como variáveis independentes do cálculo da análise, pois representam limites intransponíveis à atuação dos Estados e não estão subordinados a estes. Ademais, a presente obra trabalha com a hipótese de que questões sistêmicas internacionais, quando constantes, engendram mudanças no comportamento internacional de um Estado apenas na medida em que interagem com as variáveis intermediárias da análise, ou seja, diferentes atuações de um país resultam das distintas percepções dos mesmos estímulos sistêmicos e das diferentes respostas dadas a eles por cada administração.

Nesse sentido, entendendo-se questões como crises econômicas internacionais, surtos de doenças contagiosas e, especialmente, mudanças climáticas enquanto variáveis sistêmicas e independentes das vontades e ações de

um Estado, as diferentes respostas dadas a essas ameaças devem resultar de variações internas aos Estados Unidos. Ainda, o fato de o governo já ser cognoscente quanto a esses três fatores representarem riscos à Segurança Nacional — o que é comprovado pela presença deles na Estratégia de Segurança Nacional de 2002, ainda na Administração Bush —, mas alterar sua postura e a importância dada a eles sob diferentes presidentes refuta a hipótese proposta no início da pesquisa (LOBELL; RIPSAN; TALIAFERRO, 2009; UNITED STATES, 2002; 2010; 2015; 2022). Na comparação entre as Administrações Obama e Biden, essa alteração ocorre no sentido de o atual presidente dar maior importância e adotar políticas mais arrojadas e incisivas, especialmente em relação à questão climática (UNITED STATES, 2010; 2015; 2022).

A segunda e última grande diferença entre os documentos estratégicos dos últimos governos democratas concerne a visão atribuída à China. A ESN de 2010 indica o interesse estadunidense em fortalecer laços positivos e construtivos com o país asiático, assim como o convida a assumir um papel de liderança e trabalhar junto aos Estados Unidos e a comunidade internacional em assuntos de economia, mudanças climáticas e não-proliferação. Não obstante, o programa de modernização militar chinês já era alvo de monitoramento e atenção (UNITED STATES, 2010). O documento de 2015 repete a busca pela manutenção de relações mutuamente construtivas e por cooperação em desafios globais, mas deixa clara a constatação de que haverá uma competição entre os países, a qual os EUA pretendem gerenciar a partir de uma posição de superioridade (UNITED STATES, 2015).

A Estratégia de Segurança Nacional de Biden adota uma postura muito mais competitiva em relação à China, reconhecendo a ascensão chinesa como um desafio estratégico aos interesses estadunidenses. Dessa forma, considera que o Sistema Internacional está sendo reorganizado, retornando a uma situação de competição estratégica que ameaça a ordem internacional liberal liderada pelos norte-americanos (UNITED STATES, 2022).

Apesar de haver uma clara distinção entre as administrações quanto às percepções do contexto internacional, da polaridade do sistema e do papel da China no mundo, dificilmente a análise proposta neste estudo é capaz de explicá-

la. Este trabalho limitou-se a uma pesquisa exploratória com o objetivo de encontrar diferenças no comportamento internacional dos Estados Unidos resultantes de mudanças em fatores domésticos, no caso, as diferentes administrações. Dessa forma, para permitir uma comparação direta, e, assim, poder inferir uma relação de causalidade entre mudanças de governo e modificações na política externa, a variável independente, qual seja, a distribuição de poder relativo dentro do Sistema Internacional, necessitaria permanecer a mesma entre os dois casos sendo comparados, permitindo seu isolamento da análise. No entanto, verifica-se uma série alterações sistêmicas, bastando, para fins argumentativos, citar o caso da própria ascensão da China.

O continuado crescimento econômico, em capacidade industrial, a modernização de suas Forças Armadas e a adoção de uma postura mais assertiva no seu entorno regional atestam um incremento do poder chinês em termos absolutos, o que, necessariamente, engendra uma alteração na balança de poder relativo, de modo a recomodar essa adição (OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE, 2021). Assim, pode-se afirmar que os governos Obama e Biden estavam imersos em contextos estratégicos e em posições distintas *vis-à-vis* à China. Uma vez que o modelo teórico do Realismo Neoclássico empregado preconiza os limites e as oportunidades apresentadas pelo sistema de acordo com a distribuição relativa de poder entre os Estados como o fator primordial para a formulação da política externa, inferir a capacidade de fatores domésticos influenciarem o comportamento internacional do país torna-se uma tarefa laboriosa de cômputo que foge do escopo deste trabalho.

5 CONCLUSÃO

A pesquisa realizada buscou contribuir para o avanço de estudos e análises sobre a Grande Estratégia norte-americana e seu desenvolvimento nos últimos governos. Esse esforço é relevante por tratar de um assunto muito recente, que ainda não possui um grande corpo de análises e cujo estudo tem importância abrangente, uma vez que aborda a atuação e o planejamento futuro da maior potência mundial em um período reconhecido por ela própria como um retorno à competição estratégica (UNITED STATES, 2022).

Assim, partir do que foi apresentado anteriormente, observa-se que a hipótese é refutada. No entanto, é necessário reconhecer a limitação dessa refutação, uma vez que a opção por restringir a análise aos documentos de ESN e a problemática da pesquisa a casos em que era possível isolar a variável independente acabou por confinar, em termos quantitativos, os fatores passíveis de serem analisados. Não obstante, os resultados obtidos indicam que as variáveis intermediárias, na forma das diferentes administrações presidenciais, conseguem — a despeito de sua aparente semelhança — influenciar profundamente o comportamento internacional dos Estados Unidos, podendo informar até mesmo as mais altas prioridades estratégicas do país — ao menos no que concerne o discurso.

O presente trabalho buscou fornecer um panorama geral do assunto, restringindo sua profundidade analítica em detrimento de uma maior abrangência na extensão do tema. A aplicação de um modelo teórico de tamanha complexidade para analisar um tópico dessa amplitude também se provou uma tarefa árdua e complexa. Assim, evidenciam-se uma série de lacunas deixadas em aberto pela pesquisa desta obra que requerem estudos futuros. Primeiramente, a política externa estadunidense mostrou-se um caso compatível e interessante de ser observado por teorias que fazem uso de fatores sistêmicos e domésticos de forma interconectada. No entanto, uma futura pesquisa pode vir a ser mais esclarecedora caso opte por restringir seu objeto de estudo a um caso muito mais restrito, o que permitiria observar em detalhe a interação entre múltiplos agentes e fatores internos e externos para, compreender e explicar aspectos da atuação do Estado.

Ademais, o governo Biden e a política externa dos Estados Unidos permanecem importantes tópicos a serem estudados, de modo que investigações futuras com outros focos ou utilização de diferentes modelos teóricos continuarão válidas e relevantes. Para finalizar, espera-se que o estudo apresentado nesta monografia tenha contribuído de alguma forma para as análises referentes à política externa norte-americana e ao documento de Estratégia de Segurança Nacional publicado em outubro de 2022 e para gerar interesse em mais pesquisadores na continuação da busca incessante por conhecimento.

REFERÊNCIAS

BYMAN, D. L.; POLLACK, K. M.. Let Us Now Praise Great Men: Bringing the Statesman Back In. *International Security*, [s.l.], v. 25 n. 4, p. 107-146, 2001.

CLINTON, H. R.. **Remarks On the Obama Administration's National Security Strategy**. 2010. Disponível em: <https://20092017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/05/142312.htm>. Acesso em: 13, Mar. 2023.

DAVID, C. P. **Au sein de la Maison-Blanche: de Truman à Obama : la formulation (imprévisible) de la politique étrangère des États-Unis**. Québec e Paris: Presse de l'Université Laval e Presse de Sciences Po Paris, 2015.

DUMAIS, V. **Les processus décisionnels de l'intervention militaire au Canada (1990-2003) : une approche réaliste néoclassique**. Mémoire - Maître ès sciences (M.Sc.) en science politique. Montreal: Université de Montréal, Jul. 2010.

HEMMER, C.. Continuity and change in the Obama Administration's national security strategy. *Comparative Strategy*, v. 30 n. 3, p. 268–277, 25, Jul. 2011. Routledge. <https://doi.org/10.1080/01495933.2011.587685>.

HERMANN, M. G. et al.. Who Leads Matters: The Effects of Powerful Individuals. *International Studies Review*, [s.l.], v. 3, n. 2, p. 83-131, Set. 2001. <https://doi.org/10.1111/1521-9488.00235>.

JAMSHIDI, M.; NOORI, F.. The United States National Security Strategy under Bush and Obama: Continuity and Change. *Journal of World Sociopolitical Studies*, Tehran, v. 1, n. 2, p. 175-197, Out. 2017. University of Tehran. <https://doi.org/10.22059/wsps.2017.23675.1010>.

JERVIS, R.. War and Misperception. In R.I. Rotberg and T.K. Raab (ed.) **The Origin and Prevention of Major Wars**. New York: Cambridge University Press, 1988. p. 101-126.

JERVIS, R.. **Perception and misperception in international politics**. New edition ed. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2017.

KITCHEN, N.. Systemic pressures and domestic ideas: a neoclassical realist model of grand strategy formation. *Review of International Studies*, [s.l.], v. 36, n. 1, p. 117-143, Jan. 2010.

LOBELL, S. E.; RIPSAN, N. M.; TALIAFERRO, J. W. (ed.). **Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511811869>.

MADHANI, A. Obama reunion? Biden fills Cabinet with former WH leaders. **AP NEWS**, 11 Dez. 2020. Disponível em: <https://apnews.com/article/joe-biden-politics-cabinets-coronavirus-pandemic-susan-rice-52d71bd7f346299136f8ce0e12cf97d8>. Acesso em: 12 Abr. 2023.

OFFICE OF THE SECRETARY OF DEFENSE. **Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China**. 2021.

ORDOÑEZ, F. What Most Biden Picks Have In Common: Time In Obama Administration. **NPR**, 12 Dez. 2020. Disponível em: <https://www.npr.org/sections/biden-transition-updates/2020/12/12/945627799/what-most-biden-picks-have-in-common-time-in-obama-administration>. Acesso em: 12 Abr. 2023.

PEDI, R. Book Review: Political Theory: Neoclassical Realism in European Politics: Bringing Power Back in. **Political Studies Review**, v. 12, n. 2, p. 266-267, Mai. 2014. https://doi.org/10.1111/1478-9302.12053_30.

REIS, Y.; TEIXEIRA, T.. GOVERNO BIDEN-HARRIS LANÇA ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL (NSS 2022). **OPEU**. 14, Out. 2022. Disponível em: <https://www.opeu.org.br/2022/10/14/governo-biden-harris-lanca-estrategia-de-seguranca-nacional-nss-2022/>. Acesso em: 13, Mar. 2023.

RIPSMAN, N. M.. Neoclassical Realism. **Oxford Research Encyclopedia of International Studies**. [s.l.] Oxford University Press, 2011. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190846626.013.36>.

RIPSMAN, N. M.; TALIAFERRO, J. W.; LOBELL, S. E.. **Neoclassical Realist Theory of International Politics**. New York: Oxford University Press, 2016.

ROSE, G. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. **World Politics**, [s.l.], v. 51, n. 1, p. 144-172, 1998. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/326196/mod_resource/content/1/Rose_Neoclassical%20realism%20and%20theories%20of%20foreign%20policy.pdf. Acesso em: 13, Mar. 2023.

TSEBELIS, G. **Veto players: how political institutions work**. Princeton, N.J: Princeton University Press, 2002.

U.S. CONGRESS. H.R. 3622 (99th): Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act of 1986. 1986. Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/99th-congress/house-bill/3622>. Acesso em: Mar. 13, 2023.

UNITED STATES. **The National Security Strategy**. 2002. Disponível em: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>. Acesso em: 13, Mar. 2023.

UNITED STATES. **National Security Strategy**. 2010. Disponível em: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf. Acesso em: 13, Mar. 2023.

UNITED STATES. **National Security Strategy**. 2015. Disponível em: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf. Acesso em: 13, Mar. 2023.

UNITED STATES. **Interim National Security Strategic Guidance**. 2021. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>. Acesso em: 13, Mar. 2023.

UNITED STATES. **National Security Strategy**. 2022. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>. Acesso em: 13, Mar. 2023.

WARREN, A.; SIRACUSA, J. M. **Understanding Presidential Doctrines: U.S. National Security from George Washington to Joe Biden**. [s.l.], Rowman & Littlefield, 2022.