

PANORAMA EUA

VOL. 12, Nº 7, OUTUBRO DE 2022

**Nova Estratégia de Defesa dos EUA:
permanências, inovações e lições para o Brasil**



OPEU
OBSERVATÓRIO POLÍTICO
DOS ESTADOS UNIDOS



INCT
INEU
INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA
E TECNOLOGIA PARA ESTUDOS
SOBRE OS ESTADOS UNIDOS
NATIONAL INSTITUTE OF SCIENCE
AND TECHNOLOGY FOR STUDIES
ON THE UNITED STATES



PANORAMA EUA

OBSERVATÓRIO POLÍTICO DOS ESTADOS UNIDOS
INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA
PARA ESTUDOS SOBRE OS ESTADOS UNIDOS – INCT-INEU

ISSN 2317-7977

VOL. 12, Nº 7, OUTUBRO DE 2022

CORPO EDITORIAL

DIRETOR: Sebastião Velasco e Cruz

EDITORA: Tatiana Teixeira

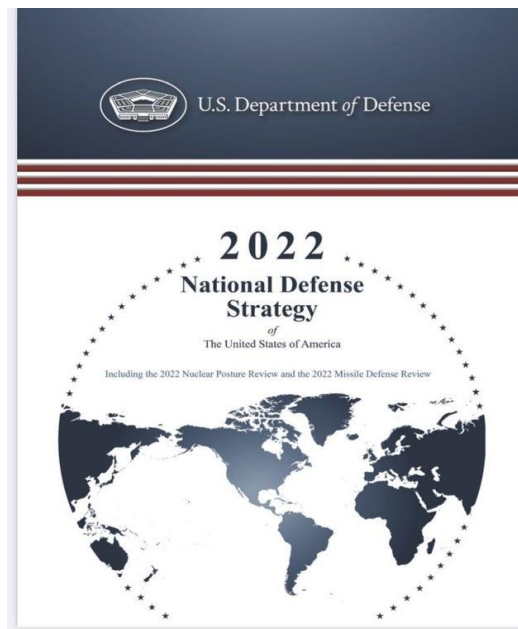
www.opeu.org.br

Nova Estratégia de Defesa dos EUA: permanências, inovações e lições para o Brasil

Por Juliano da Silva Cortinhas e Yasmim Reis¹

Esta análise tem o objetivo de examinar a última versão da Estratégia de Defesa Nacional (NDS), publicada pelos Estados Unidos em outubro de 2022. O documento reposiciona os interesses do país em relação ao resto do mundo, após período de relativo afastamento internacional durante a gestão Donald Trump.

A análise será desenvolvida a partir de um breve histórico da dicotomia isolacionismo X intervencionismo, que marca a política externa dos EUA desde sua fundação. Trata-se de fundo de cena importante para a recente versão da NDS. A partir dessa breve contextualização, este ensaio traçará uma visão geral das mudanças propostas por Joe Biden em relação ao documento anterior, aprovado ainda sob Trump.



1 Estratégia de Defesa Nacional: uma perspectiva histórica

Desde o início de sua formação como país, os Estados Unidos foram intensamente demandados no cenário internacional, tanto por aliados quanto por adversários. Essas dinâmicas levaram seus líderes a adquirirem uma cultura de publicar documentos com reflexões sobre seu papel no mundo e sobre os princípios que guiam sua inserção internacional. Em um primeiro momento, os objetivos do país, em termos de política externa, de defesa e de segurança, referiam-se à consolidação e à expansão de seu território. Com o passar das décadas, os conceitos de segurança e interesse nacional difundidos pelos EUA se ampliaram, na mesma medida em que o país e sua sociedade passaram a aumentar suas participações internacionais.

Interessante observar que, por mais de um século, a linha mestra da inserção internacional dos Estados Unidos era isolacionista, o que significa dizer que o país privilegiava seus interesses domésticos e, quando havia o entendimento de que eles não estavam em

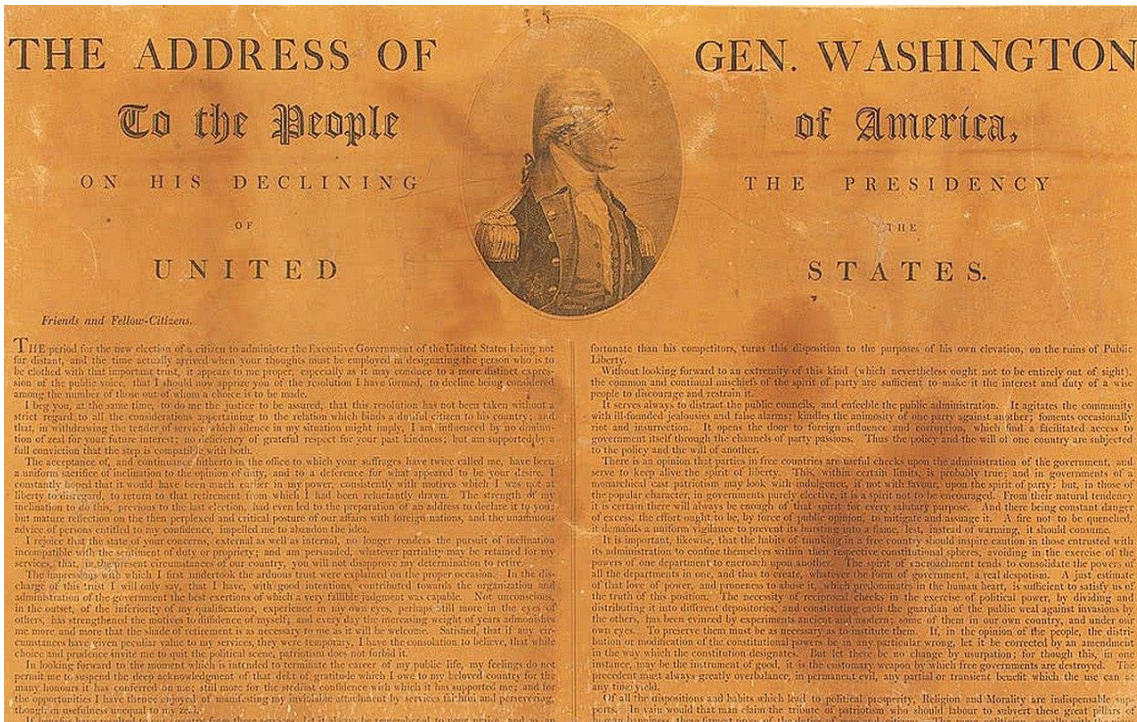
¹ [Juliano da Silva Cortinhas](#) é professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília ([Irel/UnB](#)), pesquisador do INCT-INEU e coordenador do Grupo de Estudos e Pesquisas em Segurança Internacional ([GEPSI/UnB](#)). É, ainda, pesquisador financiado pela CAPES/MD por meio do PROCAD/ASTROS. Contato: jcortinhas@gmail.com.

[Yasmim Reis](#) é pesquisadora colaboradora do Opeu, mestranda no Programa de Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa da Escola Superior de Guerra ([PPGSID/ESG](#)), bolsista CAPES e assistente de pesquisa voluntária no Laboratório de Simulações e Cenários ([LSC/EGN](#)). Contato: reisabril@gmail.com.

risco, evitava-se engajar em disputas internacionais. Tal postura fica evidente desde a gestão de George Washington (1789-1797), o primeiro presidente do país. Durante seu mandato, Washington foi diversas vezes demandado para que apoiasse a França em conflito contra o Reino Unido. Os franceses haviam sido aliados fundamentais para que os EUA vencessem a guerra de independência, mas, em seu pronunciamento de despedida ([Farewell Address](#)) da Presidência, Washington deixa claras as razões pelas quais nunca abandonou a neutralidade:

“A Europa tem um conjunto de interesses prioritários que, conosco, tem nenhuma ou uma muito remota relação. Então, ela deve se engajar em controvérsias frequentes, cujas causas são essencialmente externas às nossas preocupações. Então, por isso, é imprudente nos implicarmos por laços artificiais nas vicissitudes normais de sua política ou nas alianças e colisões das suas amizades ou inimizades”.

A presidência de George Washington e, em especial, seu *Farewell Address* fundam uma longa tradição que os Estados Unidos seguem desde a Declaração de Independência: enumerar as razões pelas quais adotam determinadas posturas na política internacional. É possível concordarmos, ou não, com essas visões de mundo, mas elas são sempre declaradas, dando certa transparência aos seus posicionamentos. Foi, do mesmo modo, que o país abandonou, em meados do século XX, a postura isolacionista e passou a intervir de modo mais direto e constante no sistema internacional.



Discurso de despedida de George Washington (Crédito: [Wikisource](#))

Nesse processo de alteração do paradigma de inserção internacional dos EUA, o ano de 1947 se constitui como marco importante. Naquele ano, foi publicado o [The National Security Act of 1947](#), que transformou todo o processo decisório sobre o tema da segurança internacional. Entre outras alterações, a Lei criou muitas instituições que passaram a auxiliar na formulação da política externa, incluindo o Conselho de Segurança Nacional. Houve, ainda, uma reorganização na estrutura política e militar do país, com a criação da Agência Central de Inteligência (CIA), assim como a fusão de alguns Departamentos, como os da Guerra e da Marinha, em um único: o Departamento de Defesa. Em seguida, em 1949, um novo ato foi publicado, outorgando mais poder ao secretário de Defesa.

Em meio a essas mudanças, foram editadas várias outras medidas sobre a configuração do aparato de defesa dos EUA, que agora não seria mais desmobilizado após uma guerra. Percebeu-se, ao longo do tempo, e em decorrências dessas alterações sucessivas, a necessidade da aprovação de documentos editados pelo Executivo que esclarecessem para o Congresso e para a população estadunidenses quais eram as prioridades do país na área, como tais prioridades seriam efetivadas e de que modo o aparato de defesa agiria diante da configuração internacional percebida em cada momento histórico.

Entre as inovações que surgiram nas décadas seguintes, a Lei de Reorganização do Departamento de Defesa, conhecida como Goldwater-Nichols, de 1986, previu a necessidade de envio ao Congresso, por parte do presidente dos EUA, da [Estratégia de Segurança Nacional](#) (NSS, na sigla em inglês). Apesar de as primeiras versões terem sido enviadas anualmente, ou a cada dois anos, desde 2002 a periodicidade de envio do documento diminuiu e intervalos maiores (de quatro ou cinco anos) têm sido comuns. O envio é realizado sempre que um presidente pretende anunciar mudanças na postura internacional dos EUA.

Desde a primeira edição, em 1987, o documento tem comunicado as metas de segurança a serem alcançadas pelo país. De acordo com o [Departamento de Defesa \(DoD\)](#), “a NSS discute o uso de todas as facetas do poder dos EUA que são necessárias para atingir os objetivos de segurança nacional. O relatório é obrigado a incluir a discussão dos interesses internacionais dos Estados Unidos, seus compromissos, objetivos e políticas, bem como as capacidades de defesa necessárias para deter as ameaças e implementar os planos de segurança dos EUA”.

Com o mesmo objetivo de dar transparência e de determinar mais especificamente como a NSS será aplicada, o Departamento de Defesa publica a [Estratégia de Defesa Nacional](#) (NDS). Assinado pelo secretário de Defesa, o documento especifica diversos temas e agendas presentes na NSS. A NDS tem como pressuposto descrever como o Departamento de Defesa contribuirá para que o país alcance os objetivos colocados na Estratégia de Segurança Nacional.

A edição atual da NDS foi publicada em outubro de 2022 e decorre de uma mudança importante na política dos EUA a partir da eleição, em 2020, do democrata Joe Biden. A chapa Biden-Harris 2022 foi eleita com um projeto bastante diferente do anterior, protagonizado pelo republicano Donald Trump. Enquanto este defendia o retorno à longa

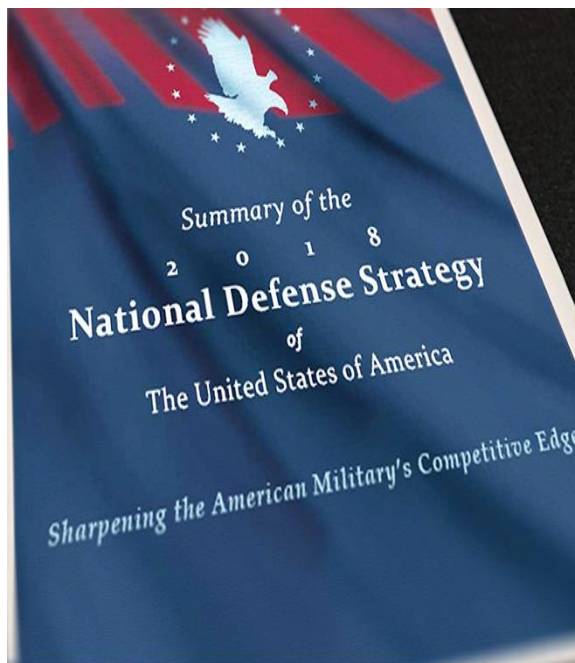
tradição isolacionista dos EUA, evidente pelo lema *America First*, que posicionava os interesses do país acima até mesmo de necessidades globais, a última versão do documento reafirma a necessidade de os Estados Unidos atuarem firmemente na construção da balança de poder internacional, colocando fim ao breve retorno ao isolacionismo proposto por Trump.

2 A Estratégia de Defesa Nacional de Trump

A Estratégia Nacional de Defesa de Trump foi aprovada em 2018, em meio a significativas transformações tanto no cenário internacional quanto na política doméstica dos EUA. No âmbito internacional, as décadas anteriores vinham sendo marcadas por um processo de transição entre potências, com visível ascensão da China e aumento das pressões russas sobre o Ocidente. Internamente, a democracia dos EUA passava por um de seus testes mais importantes desde, ao menos, a elevada polarização que levou à eleição de Donald Trump, em 2016, e

os desafios decorrentes de sua ascensão política, que culminaram com a invasão ao Capitólio, em 6 de janeiro de 2020.

Diante desse contexto, a NDS de Trump tinha como subtítulo “*Sharpening the American Military’s Competitive Edge*” e propunha uma mudança estratégica importante. O DoD partia do pressuposto de que os Estados Unidos começavam a emergir de um período de *atrofia estratégica* e precisavam se recuperar de um processo de erosão de sua vantagem militar. Influenciado pelo discurso nacionalista e populista de Trump, o documento classificava a China como “competidora estratégica”. A Rússia era tida como uma “potência revisionista”, enquanto Irã e Coreia do Norte seriam “adversários relevantes”.



Source: GAO. | www.gao.gov

Como se nota, o então presidente, em seus documentos estratégicos, acelerou a tendência de abandonar o terrorismo como maior desafio a ser enfrentado pelos EUA e aprofundou o chamado “*pivot to Asia*”, que já havia sido anunciado em 2012 por Barack Obama. Diferentemente de Obama, porém, Trump se posicionou de forma conflitiva em relação à Ásia, acirrando as disputas comercial e estratégica, sobretudo, com o intuito de conter a China. Em resumo, seu documento situou a competição estratégica interestatal no centro da inserção internacional dos EUA, concentrando-se na China, mas também enfatizando ameaças que poderiam vir de Rússia, Coreia do Norte e Irã.

A partir das indicações presidenciais, o DoD elencou 11 objetivos que a Defesa devia incluir no seu escopo. Como os objetivos da NDS de 2018 apresentam diferenças em relação à versão atual, de Joe Biden, é interessante enumerá-los:

- a) Defender o território contra ataques;
- b) Sustentar as vantagens militares da força conjunta, tanto globalmente quanto em regiões-chave;
- c) Impedir adversários de cometerem agressões contra os interesses vitais;
- d) Possibilitar maior atuação interagência, a fim de avançar a influência e os interesses dos EUA;
- e) Manter equilíbrios regionais favoráveis de poder no Indo-Pacífico, Europa, Oriente Médio e Hemisfério Ocidental;
- f) Defender aliados contra agressões militares e fortalecer parceiros contra coerção, dividindo as responsabilidades para a defesa comum de modo justo;
- g) Dissuadir, prevenir, ou deter adversários estatais e atores não estatais de adquirir, proliferar, ou utilizar armas de destruição em massa;
- h) Impedir que terroristas realizem, ou apoiem, operações externas contra o território dos Estados Unidos e seus cidadãos, aliados e parceiros além-mar;
- i) Assegurar que os domínios comuns permaneçam abertos e livres;
- j) Continuar a entregar performance com velocidade e eficiência, enquanto se altera a mentalidade, a cultura e os sistemas de gestão do Departamento;
- k) Estabelecer uma incomparável Base de Inovação de Segurança Nacional do século XXI que apoie, de maneira efetiva, as operações do Departamento e sustente a segurança e a solvência.

Quanto à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), o documento reforça a noção de divisão de responsabilidades do item “f”, dizendo esperar que os europeus fortaleçam seus compromissos com a instituição e aumentem seus próprios investimentos em defesa. Como isso não ocorreu de forma decisiva, ao menos até a invasão da Rússia à Ucrânia, Trump foi, no decorrer dos anos, elevando a pressão sobre eles, o que aumentou as diferenças entre os EUA e a instituição.

Em síntese, o documento concretizava o discurso da retomada da “América em Primeiro Lugar”, procurando fortalecer as capacidades de os Estados Unidos atuarem unilateralmente em ações que Trump considerava serem mais eficazes e diretas. O “inimigo” havia-se alterado ao longo do século XXI, e o terrorismo não deveria mais estar no centro das preocupações estadunidenses.

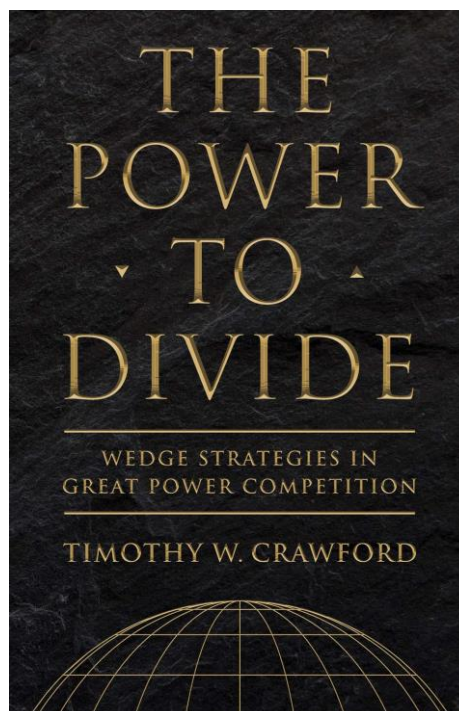
Diante dessas características, cabe analisar se a nova NDS, editada recentemente pela administração Biden-Harris, propõe agora uma ruptura, ou uma continuidade, em relação à Estratégia de Trump.

3 A nova Estratégia de Defesa Nacional: ampla revisão, ou mais do mesmo?

A [nova versão da NDS](#) foi publicada em outubro de 2022, tendo como objetivo principal revisar o documento anterior e reposicionar as prioridades dos EUA em relação ao resto do mundo. Sua produção foi influenciada pela invasão russa à Ucrânia, que ocorreu em fevereiro de 2022 e que, aparentemente, ainda está longe do fim.

Devido à invasão, a gestão Biden enfrenta, em termos estratégicos, um cenário internacional mais difícil que o de Trump. A pressão russa sobre o Ocidente aumentou, e a aproximação entre ela e a China, que continua sendo uma alternativa comercial importante para a Rússia, potencializa o desafio.

Em termos conceituais, uma das noções que têm buscado organizar o debate em torno da inserção internacional dos EUA na atualidade é a denominada “estratégia de cunha” (*wedge strategy*). Trata-se de uma estratégia que, diferentemente da balança de poder, não está focada somente em uma potência adversária. O conceito se refere à atuação dos EUA quando há dois, ou mais, concorrentes relevantes, visando a impedir que surja uma aliança entre eles. Colocar uma cunha separando os adversários, nesse sentido, maximizaria a capacidade estadunidense de atuação.



Devido ao reacirramento das relações com China e Rússia, essa estratégia tem influenciado os tomadores de decisão dos Estados Unidos e parece ter sido considerada na construção da nova versão da Estratégia de Defesa Nacional, principalmente pelas diversas menções à necessidade de se construir parcerias e esforços cooperativos com potências regionais. Para além da NDS, a *wedge strategy* vem sendo difundida por relatórios de *think tanks* de Washington, como o [Center for Naval Analyses](#), e por acadêmicos, como Timothy Crawford, que reflete sobre o tema na obra [The Power to Divide: Wedge Strategies in Great Power Competition](#).

Em geral, a nova versão da NDS reflete esse novo momento internacional, mais complexo e dinâmico. Parece interessante observar que, em vez de elencar 11 objetivos concomitantemente, a Estratégia atual menciona apenas quatro prioridades, simplificando o debate sobre as funções que devem ser desempenhadas pela Defesa. São elas:

- a) Defender o território, com foco na ameaça multidomínio crescente representado pela República Popular da China (RPC);
- b) Deter ataques estratégicos contra os Estados Unidos, seus aliados e parceiros;
- c) Deter a agressão, ao mesmo tempo em que se prepara para prevenir o conflito quando necessário, priorizando o desafio da RPC na região do Indo-Pacífico, e o desafio da Rússia, na Europa; e
- d) Construir uma Força Conjunta resiliente e um ecossistema de defesa.

Como se observa, o documento mantém a preocupação com a competição estratégica com a República Popular da China como um “[desafio sistêmico](#)”, deixando claro que há um olhar de longo prazo para a questão, independentemente da inclinação ideológica preponderante no Executivo.

Em contrapartida, a Rússia é considerada “uma ameaça aguda aos interesses tanto nacionais quanto externos” dos Estados Unidos. Isso indica que o aumento da pressão por parte de Moscou não a elevou ao mesmo patamar que a China – ao menos em termos geoestratégicos.

Mantém-se a esfera dos países considerados “ameaças persistentes”, representadas por Coreia do Norte e Irã. Como resposta a essa problemática, o novo documento propõe um monitoramento com alerta constante contra ameaças de voos.

No que concerne às regiões prioritárias, também se percebe a manutenção de prioridade sobre a região Indo-Pacífico e a OTAN.

Sucintamente, a resposta que a nova Estratégia propõe é o aumento e o fortalecimento das alianças e parcerias como a “maior vantagem estratégica global” dos EUA. Isso pode indicar, em certa medida, a absorção da estratégia de cunha frente a um universo mais complexo e interconectado. Tais esforços cooperativos se dariam multilateralmente (a partir de instituições), bilateralmente e pela construção de alianças regionais, o que ocorreria por meio do incremento da cooperação em Inteligência e a partir de parcerias estratégicas.

Uma mudança interessante em relação ao documento anterior é o reconhecimento de que a defesa é um tema complexo. Desse modo, surge uma ampliação importante, ao mencionar preocupações com questões que, ao menos em princípio, não teriam relação direta com a Defesa. Mudanças climáticas e ameaças transfronteiriças, assim como o desenvolvimento de novas tecnologias, como as armas hipersônicas, são vistos como temas que colocam pressão sobre as Forças Armadas e os sistemas apoiados por elas.

Nesse contexto, apesar de não enumerar categoricamente uma relação de objetivos de defesa, o documento reconhece o aumento da complexidade do mundo atual, destacando estratégias e ações mais abrangentes que sua versão anterior. A necessidade de produzir respostas complexas para uma realidade mais difícil parece ser marcante e uma alteração relevante em relação à Estratégia de Trump.

4 Lições para o Brasil

Apesar da importante mudança ocorrida no ambiente político dos Estados Unidos desde a eleição de Joe Biden, percebe-se mais permanências do que mudanças entre as versões da Estratégia Nacional de Defesa avaliadas neste *Panorama EUA*.

Isso está relacionado, em grande medida, com a força das instituições que compõem o aparato de defesa dos Estados Unidos, o que tende a manter uma coerência estratégica que se reflete tanto na Estratégia de Segurança quanto, por consequência, na NDS, documento com viés mais específico.

A atual versão da NDS é reflexo de um complexo sistema de produção de documentos que enumeram as prioridades dos Estados Unidos no meio internacional e traz, de forma clara, suas posições com relação aos mais diversos temas que compõem a Defesa a par-

tir daquele país. Além disso, enumera aliados, ameaças, riscos, desafios e poucas prioridades, produzindo uma visão clara sobre o cenário atual e as respostas a ele. Essa clareza de objetivos constrói uma visão muito mais racional e pragmática do que é encontrado nos documentos semelhantes produzidos no Brasil.

Independentemente de concordar com as prioridades estratégicas e com as visões de mundo definidas pela NDS, é importante perceber que o documento estadunidense menciona tais conteúdos de modo direto. O Brasil está distante de ter a mesma capacidade de produzir uma visão tão coerente de mundo, porque, em grande medida, nosso aparato de defesa não tem, no interior de seu Ministério da Defesa, instituições consolidadas para construir um pensamento estratégico a partir do Brasil, além de não haver, nesse ministério, servidores permanentes que possam refletir sobre o conjunto de riscos/ameaças e sobre as prioridades do Estado brasileiro no âmbito da Defesa.

Esperamos, desse modo, que a reflexão que foi proposta neste texto sirva não somente para pensar sobre o conteúdo dos documentos estadunidenses, mas também sobre as razões pelas quais o Brasil não conta com a capacidade de produzir Estratégias com coerência semelhante e que possam definir todo o processo decisório, o orçamento e a própria atuação das nossas Forças Armadas, como ocorre nos Estados Unidos.

** Revisão e edição final: [Tatiana Teixeira](#). Primeira versão recebida em 15 dez. 2022. Este **Panorama EUA** não reflete, necessariamente, a opinião do [OPEU](#), ou do [INCT-INEU](#).

*** Sobre o OPEU, ou para contribuir com artigos, entrar em contato com a editora Tatiana Teixeira, no *e-mail*: tatianat19@hotmail.com. Sobre as nossas *Newsletters*, para atendimento à imprensa, ou outros assuntos, entrar em contato com **Tatiana Carlotti**, no *e-mail*: tcarlotti@gmail.com.

Siga o [OPEU](#) no [Instagram](#), [Twitter](#), [Linkedin](#) e [Facebook](#)
e acompanhe nossas postagens diárias.

Comente, compartilhe, envie sugestões, faça parte da nossa comunidade.

Somos um observatório de pesquisa sobre os EUA,
com conteúdo semanal e gratuito, sem fins lucrativos.



OBSERVATÓRIO POLÍTICO
DOS ESTADOS UNIDOS



INSTITUTO NACIONAL DE CIÊNCIA
E TECNOLOGIA PARA ESTUDOS
SOBRE OS ESTADOS UNIDOS
NATIONAL INSTITUTE OF SCIENCE
AND TECHNOLOGY FOR STUDIES
ON THE UNITED STATES