

Textos para Discussão

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa

356

QUANDO A SEGURANÇA DEIXA DE SER GRATUITA:

**Território, Poder e a Groenlândia no
Século XXI**

Arthur Eduardo Santos Leone



Textos para Discussão

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa

356

QUANDO A SEGURANÇA DEIXA DE SER GRATUITA: Território, Poder e a Groenlândia no Século XXI

Arthur Eduardo Santos Leone¹

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal da área de Direito Internacional.

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

SECRETARIA GERAL DA MESA

Danilo Augusto Barboza de Aguiar – Secretário Geral

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Henrique de Holanda Dantas – Consultor-Geral

Como citar este texto:

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenação

Alexandre Sidnei e Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

LEONE, Arthur Eduardo Santos. **Quando a Segurança deixa de ser Gratuita: Território, Poder e a Groenlândia no Século XXI**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Fevereiro 2026 (Texto para Discussão nº 356). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 06 fev. 2026.

João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Pedro Duarte Blanco

Denis Murahovschi

Foto da Capa: Agência Senado

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

QUANDO A SEGURANÇA DEIXA DE SER GRATUITA: TERRITÓRIO, PODER E A GROENLÂNDIA NO SÉCULO XXI

RESUMO

Este Texto para Discussão examina a transformação estrutural da segurança nacional dos Estados Unidos a partir da erosão progressiva daquilo que se convencionou denominar *Free Security*. Tal condição histórica singular, fundada no isolamento geográfico, na ausência de vizinhos hostis e na proteção conferida pelos oceanos, permitiu que a segurança americana fosse, por longo período, tratada como pressuposto implícito da ordem política, e não como problema estratégico permanente. Nesse contexto, a política externa dos Estados Unidos pôde ser formulada menos em função de imperativos imediatos de sobrevivência, mas a partir de preferências normativas, valores e escolhas. Inspirado nas observações de Alexis de Tocqueville, o texto sustenta que essa segurança estrutural moldou profundamente o imaginário estratégico americano, favorecendo baixos custos militares, forte vocação comercial e uma retórica liberal universalista, na qual o território perdeu centralidade analítica. A emergência dos Estados Unidos como potência global, sobretudo a partir da primeira metade do século XX, produziu inflexão relevante, com a ampliação do conceito de segurança nacional sob o governo de Franklin D. Roosevelt, sem que, contudo, o território continental deixasse de permanecer materialmente protegido. Argumenta-se que esse paradigma se encontra atualmente em processo de esgotamento. A Estratégia de Segurança Nacional mais recente sinaliza uma reancoragem material da segurança, ao integrar economia, infraestrutura, cadeias produtivas e território como fundamentos estratégicos. A Groenlândia e o Ártico emergem, nesse quadro, como espaços-laboratório dessa transição, evidenciando que a segurança americana se torna novamente concreta, espacial e custosa.

PALAVRAS-CHAVE: Segurança nacional. Geografia e poder. Território e segurança. Economia política da segurança. Ártico e Groenlândia.

SUMARIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	QUANDO A SEGURANÇA ERA UM DADO: TOCQUEVILLE E A IDEIA DE <i>FREE SECURITY</i>	2
3	DO PRESSUPOSTO INVISÍVEL À REANCORAGEM TERRITORIAL: A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL (NSS) COMO DOCUMENTO- CHAVE	6
4	A NOVA NSS COMO DOCUMENTO DE TRANSIÇÃO	7
5	DA SEGURANÇA SISTÊMICA À SEGURANÇA ESPACIAL: A REANCORAGEM TERRITORIAL DA SEGURANÇA	8
6	GROENLÂNDIA: O LABORATÓRIO DA SEGURANÇA PÓS- <i>FREE SECURITY</i> – ÁRTICO, <i>HEARTLAND</i> E DIREITO INTERNACIONAL	10
7	AQUISIÇÃO TERRITORIAL NO DIREITO INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO	17
8	CONCLUSÃO.....	20
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	21

1 INTRODUÇÃO

Como advertiu Frederick William, marquês de Brandemburgo: “Se você simplesmente permanecer imóvel, acreditando que o fogo ainda está distante de suas fronteiras, sua terra se tornará o palco onde a tragédia será encenada.” Essa advertência tornou-se verdadeira no momento em que os Estados Unidos alteraram seu cálculo estratégico e expandiram seu horizonte geográfico de um espaço continental e regional para uma escala global.

Quando uma palavra muda de significado, não basta analisar o termo em si. É necessário examinar o contexto social, político e material que sustenta essa mudança. A formulação da segurança nacional nos Estados Unidos não se limitou a um exercício conceitual abstrato. Constituiu, antes, uma resposta estratégica de uma potência em ascensão à constatação de que, em um sistema internacional progressivamente interdependente, o isolamento geográfico já não assegurava, por si só, proteção efetiva contra ameaças externas.

A emergência dos Estados Unidos como potência global, na primeira metade do século XX, produziu uma transformação profunda no pensamento estratégico americano, especialmente em razão da invenção do conceito moderno de segurança nacional. Sob essa nova gramática, a defesa deixou de ser concebida como mera proteção territorial contra ataques físicos diretos – entendimento compatível com a leitura clássica do direito internacional sobre o uso legítimo da força –, para assumir uma dimensão expansiva, orientada à preservação do lugar dos Estados Unidos no mundo e de seu modo de vida frente a ameaças potencialmente distantes, difusas e não necessariamente militares. A abordagem de Franklin D. Roosevelt foi central nesse processo, ao articular uma reconfiguração do liberalismo que, ao atravessar a aparente clivagem entre liberdade e segurança, integrou preocupações individualistas, reformistas e baseadas em direitos.

A experiência do *New Deal*, ao transformar incertezas econômicas em riscos calculáveis e politicamente administráveis, forneceu o repertório cognitivo necessário para transpor essa racionalidade para o campo da política externa e da defesa. Paradoxalmente, como o território continental americano permanecia realisticamente imune à invasão, condição excepcional em comparação com outras grandes potências, a consolidação da segurança nacional exigiu a

amplificação política da vulnerabilidade, elevando a incerteza como instrumento de mobilização estratégica.

Como observaria Arnold Wolfers¹, a segurança nacional passou a ser inherentemente ambígua, definida menos por ameaças objetivas imediatas do que por contextos culturais, políticos e estratégicos mutáveis. Esse deslocamento marcou a transição de uma segurança territorialmente delimitada para uma segurança ideológica, normativa e globalizada, antecipando a lógica que estruturaria o liberalismo da Guerra Fria e, simultaneamente, lançando as bases para o período posterior em que a segurança, antes usufruída como condição quase gratuita da ordem internacional, começaria a revelar seus limites estruturais.

2 QUANDO A SEGURANÇA ERA UM DADO: TOCQUEVILLE E A IDEIA DE FREE SECURITY

Há uma condição estrutural da experiência americana que, por muito tempo, permaneceu tão decisiva quanto silenciosa: a segurança como dado, não como problema. Em sua viagem pelos Estados Unidos, em 1831, Alexis de Tocqueville identificou na democracia, na religião e no voluntarismo os pilares visíveis da vida pública americana. Mas foi ao observar aquilo que não provocava ansiedade coletiva que Tocqueville tocou no nervo estratégico da república nascente.

Os americanos, segundo ele, viviam em uma situação “peculiar e accidental”: não tinham vizinhos ameaçadores. Isolados por vastos oceanos e cercados por potências fracas ao norte e ao sul, não temiam invasões, grandes guerras ou colapsos financeiros sistêmicos. Essa condição geográfica excepcional dispensava impostos pesados, exércitos numerosos e a busca por glória militar, precisamente aquilo que Tocqueville considerava o maior flagelo das repúblicas democráticas.

Essa condição, posteriormente conceituada como *Free security*, não foi um traço episódico, mas uma estrutura duradoura da experiência americana. Entre o fim da Guerra de 1812 e o ataque japonês a Pearl Harbor, os Estados Unidos atravessaram mais de um século sem enfrentar ameaças externas existenciais. Nenhuma potência possuía capacidade real de projetar força suficiente para

¹ WOLFERS, Arnold. National Security as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*, v. 67, n. 4, p. 481–502, 1952.

colocar em risco o território continental americano. Os britânicos, únicos atores com potencial estratégico relevante, tornaram-se progressivamente favoráveis à predominância dos Estados Unidos no Hemisfério Ocidental, sobretudo após a Guerra Civil. A segurança americana, nesse período, não foi conquistada, foi herdada.

O impacto dessa segurança gratuita sobre a política externa foi profundo. Como observou George F. Kennan, a liberdade geopolítica desfrutada pelos Estados Unidos, entre 1815 e 1941, foi praticamente sem precedentes na história moderna, comparável apenas ao senso de segurança experimentado pelo Império Romano em seus períodos de apogeu². Diferentemente de países como a Polônia, cuja política externa era estruturada a partir da necessidade imposta por Berlim ou Moscou, a política externa americana era formulada integralmente em Washington. Não porque os Estados Unidos fossem moralmente superiores ou estrategicamente mais sofisticados, mas porque podiam escolher. A ausência de vulnerabilidade imediata transformou a política externa em uma questão de preferência, não de sobrevivência.

Essa condição teve efeitos decisivos também no plano doméstico. A segurança externa permitiu que dinâmicas internas, culturais, espirituais, econômicas e ideológicas, exercessem influência desproporcional sobre a condução dos assuntos internacionais. Cidades como Nova York, Boston, Nova Orleans, Chicago e São Francisco tornaram-se centros de pressão política externa, conectando interesses comerciais, valores culturais e visões de mundo ao comportamento internacional do Estado. Foi nesse contexto que Samuel Huntington identificou o fenômeno do *business pacifism*³: uma disposição estrutural em favor de baixos orçamentos de defesa, mínima mobilização militar e primazia do comércio como instrumento de inserção internacional. A paz, nesse modelo, não era uma conquista estratégica; era um subproduto da geografia.

Essa leitura retrospectiva, no entanto, não deve obscurecer o fato de que a segurança americana não foi um dado originário. Nos primeiros anos da república, a insegurança era uma preocupação central e existencial. Cercado por impérios europeus hostis, nações indígenas armadas e rivalidades internas latentes, o novo Estado americano enfrentava o risco de fragmentação. Alexander Hamilton advertia que “insurreição ou invasão” eram ameaças constantes

² KENNAN, George F. *American Diplomacy, 1900 -1950*. Chicago: University of Chicago Press, 1951.

³ Disponível em: <<https://worldoriens.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/03/the-soldier-and-the-state-huntington.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2026.

à sobrevivência nacional. Para os autores de *O Federalista*, a segurança do povo era o problema político fundamental, e apenas uma união nacional forte, dotada de capacidade militar real, poderia garantir-la.

O famoso alerta de Benjamin Franklin, *Join, or Die*⁴⁵, adquiriu um novo significado após a independência. A Grã-Bretanha deixara de ser protetora e tornara-se adversária; a desunião entre os estados não significaria apenas ineficiência administrativa, mas o retorno à anarquia, à competição interestatal e, em última instância, à guerra civil ou à recolonização. A segurança, nesse momento fundador, não era gratuita; era precária. Foi precisamente a superação gradual dessa vulnerabilidade, mais pela geografia do que pela virtude, que permitiria aos Estados Unidos transformar a segurança em pressuposto silencioso de sua ordem política.

Essa condição estrutural de segurança gratuita moldou profundamente o imaginário estratégico americano. Ela explica, em grande medida, por que a expansão do poder americano ao longo do século XX pôde ocorrer sob uma retórica liberal, universalista e normativamente ambígua. Quando a segurança é estrutural, o território desaparece do discurso. Quando a sobrevivência não está em jogo, a estratégia pode se confundir com moralidade. O colapso dessa condição, primeiro simbolicamente, depois materialmente, é o que torna inteligível a reinvenção da segurança nacional na década de 1940 e, mais recentemente, o retorno do território como variável estratégica central.

Até a Segunda Guerra Mundial, a defesa nacional era compreendida, tanto no senso comum quanto na tradição jurídica, como a proteção do território e das fronteiras contra ataques físicos diretos. Essa concepção não era peculiar aos Estados Unidos, ela refletia o entendimento predominante no direito internacional, segundo o qual o uso legítimo da força estatal se justificava essencialmente como resposta a uma agressão armada. A ameaça, nesse modelo, era concreta, imediata e territorial.

⁴ JOIN, or DIE é uma charge política que retrata a desunião nas colônias americanas, originalmente no contexto da Guerra Franco-Índigena, em 1754. Atribuída a Benjamin Franklin, a publicação original ocorreu no *The Pennsylvania Gazette*, em 9 de maio de 1754, sendo a mais antiga representação pictórica conhecida da união colonial produzida por um colono americano na América Colonial. A imagem baseou-se em uma superstição segundo a qual, se uma cobra fosse cortada em pedaços e esses pedaços fossem reunidos antes do pôr do sol, a cobra seria ressuscitada.

⁵ O Secretário de Guerra do presidente Donald Trump, Pete Hegseth, tem o desenho tatuado no antebraço direito.

A consolidação da posição americana como ator central do sistema internacional alterou radicalmente esse cálculo. A segurança deixou de ser definida exclusivamente em termos de defesa física do território e passou a incorporar uma consciência ampliada de que ameaças distantes, geográficas, ideológicas, econômicas ou sociais que poderiam, em última instância, produzir danos profundos à segurança dos Estados Unidos. A vulnerabilidade deixou de ser medida pela proximidade física do inimigo e passou a ser avaliada pela plausibilidade de impactos sistêmicos sobre o poder, a economia e o modo de vida americanos.

Essa inflexão tornou-se explícita sob a liderança de Franklin D. Roosevelt. Em sua mensagem ao Congresso sobre as Apropriações para a Defesa Nacional, em 10 de julho de 1940, Roosevelt articulou o princípio da *Total Defense*⁶. Segundo essa lógica, uma defesa parcial seria, por definição, uma defesa inadequada. Se os Estados Unidos optassem por defender-se, essa defesa deveria ser total. Os planos de segurança nacional, portanto, não poderiam limitar-se à proteção militar clássica, mas deveriam abranger todos os aspectos da nação e todas as ameaças concebíveis.

Desde então, o termo “segurança nacional” revelou uma plasticidade singular. Tornou-se suficientemente amplo para abarcar fenômenos de origem doméstica e internacional, e suficientemente preciso para servir como fundamento de políticas públicas, estratégias militares e decisões excepcionais do Estado. Proteger a segurança nacional passou a significar proteger todos os aspectos da nação, território, economia, valores, instituições e modo de vida contra qualquer ameaça plausível. A segurança tornou-se, assim, ideológica, territorial, normativa e cultural, de forma concomitante.

Paradoxalmente, o governo federal americano nunca ofereceu uma definição canônica e sistemática do que constituiria, exatamente, a segurança nacional. Os documentos fundadores do período inicial da Guerra Fria, como a Doutrina Truman, o *National Security Act* de 1947 e o memorando NSC-68, operaram com o conceito como se seu significado fosse autoevidente, delegando à academia a tarefa de interpretá-lo e delimitá-lo.

⁶ Franklin D. Roosevelt, “Message to Congress on Appropriations for National Defense”, July 10, 1940. Disponível em: <<https://www.presidency.ucsb.edu/documents/message-congress-appropriations-for-national-defense-0>>. Acesso em: 30 jan. 2026.

Foi nesse contexto que autores como Harold Lasswell, Arnold Wolfers e Robert E. Osgood, no início da década de 1950, convergiram na percepção de que as ameaças à segurança americana não eram necessariamente territoriais ou físicas. Pelo contrário, poderiam ser distantes, remotas, sociais, ideológicas e estruturais. A segurança nacional deixava de estar ancorada exclusivamente no espaço geográfico imediato e passava a ser definida por processos, fluxos e disputas que transcendem fronteiras.

3 DO PRESSUPOSTO INVISÍVEL À REANCORAGEM TERRITORIAL: A ESTRATÉGIA DE SEGURANÇA NACIONAL (NSS) COMO DOCUMENTO-CHAVE

A arquitetura estratégica americana do pós-Guerra Fria foi construída sobre um fundamento raramente nomeado, mas constantemente pressuposto: a ideia de que a segurança fundamental dos Estados Unidos estava garantida por condições estruturais excepcionais do sistema internacional. Esse pressuposto, aqui denominado como *Free security*, não constituiu uma doutrina explícita, nem foi formalizado em documentos estratégicos centrais, como vimos. Pelo contrário, operou como um pano de fundo silencioso, quase naturalizado, a partir do qual se tornava possível pensar segurança em termos normativos, sistêmicos e abstratos, sem a necessidade de tematizar de forma direta o espaço, o território ou a exclusão estratégica.

As estratégias de segurança elaboradas nesse período tendiam a privilegiar a linguagem dos valores, das normas, da estabilidade sistêmica e da governança global. A segurança era apresentada como produto da integração econômica, da expansão do comércio, da densificação institucional e da internalização de padrões considerados universais. Nesse contexto, o território aparecia menos como variável estratégica e mais como dado estabilizado; a geografia parecia resolvida, e a exclusão de rivais era substituída pela promessa de incorporação progressiva à ordem existente.

Essa forma de pensar a estratégia refletia uma leitura específica da posição americana no mundo. A combinação entre superioridade econômica, primazia tecnológica, domínio naval, controle das principais rotas marítimas e centralidade do sistema financeiro internacional produzia a sensação de que a segurança básica dos Estados Unidos não exigia escolhas difíceis nem investimentos proporcionais em controle espacial direto. A ameaça era concebida

como difusa, muitas vezes desmaterializada, e tratada prioritariamente por meio de instrumentos normativos, econômicos ou institucionais.

A ideia de *Free security*, nesse sentido, não significava ausência de ameaças, mas a crença de que elas poderiam ser geridas sem a necessidade de uma reterritorialização explícita da estratégia. A segurança emergia como subproduto da ordem internacional liderada pelos Estados Unidos, e não como resultado de um esforço deliberado de controle, presença e negação do espaço. Essa lógica permitia que estratégias nacionais assumissem, com relativa tranquilidade, a forma de listas extensas de objetivos desejáveis, sem hierarquização clara e sem conexão rigorosa entre fins e meios.

O próprio conceito de estratégia, entendido como a articulação concreta entre objetivos e capacidades, foi progressivamente diluído. Em vez de planos realistas orientados por escolhas trágicas e *trade-offs* explícitos, as estratégias passaram a operar como declarações de intenção abrangentes, sustentadas pela convicção de que a posição estrutural americana permitiria acomodar simultaneamente expansão normativa, engajamento global, bem-estar doméstico e supremacia militar. O território, nesse arranjo, permanecia em segundo plano, precisamente porque parecia não impor limites relevantes.

4 A NOVA NSS COMO DOCUMENTO DE TRANSIÇÃO

É nesse contexto que a nova Estratégia de Segurança Nacional⁷, de novembro de 2025, deve ser lida não como ruptura discursiva com o liberalismo estratégico do pós-Guerra Fria, mas como um documento de transição, revelador de uma inflexão silenciosa. A NSS não abandona a linguagem dos valores, da liderança global ou da ordem internacional, mas reintroduz, de maneira cada vez mais insistente, elementos materiais que haviam sido marginalizados pelo paradigma da *Free security*. Nesse contexto, a nova Estratégia de Segurança Nacional surge, precisamente, como uma reação a esse esvaziamento do conceito de estratégia. Seu tom é menos celebratório e mais seletivo; menos normativo e mais material.

O texto passa a enfatizar, de forma recorrente, temas como cadeias de suprimentos críticas, infraestrutura nacional, resiliência territorial, segurança econômica e base industrial. Esses elementos não aparecem como questões meramente econômicas ou administrativas, mas como componentes centrais da

⁷ Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2026.

segurança nacional. A proteção do território deixa de ser entendida apenas como defesa militar contra ataques diretos e passa a abranger a integridade funcional dos sistemas que sustentam o poder nacional.

A economia, nesse quadro, deixa de ser apenas instrumento de prosperidade e passa a ser tratada como fundamento estratégico. A reindustrialização, a proteção da base industrial de defesa, o domínio do setor energético e a autonomia tecnológica são explicitamente vinculados à capacidade do Estado de proteger seu povo, seu território e seu modo de vida. A segurança econômica emerge, assim, não como complemento, mas como dimensão constitutiva da segurança nacional.

Essa mudança é particularmente visível na centralidade atribuída às cadeias de suprimentos críticas. A dependência de potências externas para componentes essenciais passa a ser percebida como vulnerabilidade estratégica, e não mais como simples ineficiência de mercado. O espaço econômico global, antes concebido como campo neutro de interdependência benigna, passa a ser reinterpretado como terreno de disputa, no qual controle, acesso e exclusão voltam a importar.

A infraestrutura nacional, por sua vez, é reconceituada como fronteira interna da segurança. Portos, redes energéticas, sistemas de transporte, comunicações e instalações industriais deixam de ser vistos apenas como ativos civis e passam a integrar o núcleo duro da estratégia. A noção de resiliência territorial articula esses elementos sob a premissa de que a segurança do Estado depende da capacidade de absorver choques, resistir a pressões externas e manter a funcionalidade do espaço nacional.

Ainda assim, a NSS evita um rompimento frontal com a gramática liberal que estruturou as décadas anteriores. O discurso permanece universalista e o que se observa, porém, é a reintrodução progressiva do território como variável estratégica central, ainda que sob novas formas e com linguagem cuidadosamente calibrada.

5 DA SEGURANÇA SISTÊMICA À SEGURANÇA ESPACIAL: A REANCORAGEM TERRITORIAL DA SEGURANÇA

É nesse ponto que se torna possível identificar o que aqui se denomina reancoragem territorial da segurança na Estratégia de Segurança Nacional (NSS). Esse movimento não deve ser compreendido como uma

mudança abrupta ou como resultado direto de uma decisão política isolada, mas como a manifestação gradual de um deslocamento mais profundo na forma como a segurança americana é concebida.

A NSS funciona, nesse sentido, como um documento-chave, porque embora, não inaugure o retorno do território à estratégia, o revela. Não é a causa da reancoragem territorial da segurança, mas seu sintoma mais visível. A segurança deixa de ser pensada predominantemente em termos sistêmicos: estabilidade da ordem, normas compartilhadas, interdependência funcional; e passa a ser crescentemente articulada em termos espaciais: controle, presença, acesso e negação.

Esse deslocamento não implica o abandono da segurança sistêmica, mas sua subordinação a uma lógica espacial mais concreta. A ordem internacional deixa de ser percebida como garantidora automática da segurança e passa a ser vista como arena de competição, na qual o território volta a desempenhar papel decisivo. A proteção do espaço nacional, das rotas críticas, das infraestruturas estratégicas e das regiões-chave torna-se condição para a preservação da autonomia estratégica.

A reancoragem territorial da segurança pode significar também um retorno às formas clássicas de expansionismo territorial, não como símbolo de conquista, mas como infraestrutura de poder. Nesse novo enquadramento, a estratégia americana passa a reconhecer, ainda que de maneira implícita, os limites do paradigma da *Free security*.

A segurança já não pode ser tratada como subproduto gratuito da ordem internacional. Ela exige escolhas, priorizações e investimentos que recolocam o espaço no centro da análise estratégica. A NSS, ao articular segurança econômica, base industrial, energia, tecnologia e território sob uma mesma lógica, sinaliza que a era da segurança desmaterializada se aproxima do fim.

O que emerge, portanto, não é uma nova doutrina plenamente formulada, mas um processo de reancoragem da segurança no espaço. A NSS ocupa um lugar intermediário nesse percurso: ainda presa à linguagem do sistema, mas cada vez mais orientada pela materialidade do território. É nesse intervalo, entre a persistência discursiva do liberalismo estratégico e a reemergência prática da lógica espacial, que se insere a transição contemporânea da estratégia americana.

6 GROENLÂNDIA: O LABORATÓRIO DA SEGURANÇA PÓS-FREE SECURITY – ÁRTICO, HEARTLAND E DIREITO INTERNACIONAL

A evolução recente do tabuleiro internacional reflete, como não poderia deixar de ser, as transformações estruturais do sistema internacional e as mudanças graduais nas bases materiais do poder. Durante grande parte do século XX, a segurança das principais potências, em especial dos Estados Unidos, foi construída sobre um conjunto de condições excepcionalmente favoráveis, que permitiam a fruição de elevados níveis de estabilidade estratégica sem a necessidade de investimentos proporcionais em controle territorial direto.

É verdade que a ideia de *Free security* americana não foi, em sentido estrito, inteiramente gratuita, quando se consideram os dispêndios com diplomacia, aquisições territoriais, como a compra da Louisiana,⁸ e a condução de conflitos armados ao longo do século XIX. Ainda assim, como observou C. Vann Woodward⁹, era desnecessário aos Estados Unidos elaborar as custosas cadeias de fortificação, manter exércitos permanentes de grande escala ou sustentar frotas navais onerosas, encargos que consumiam parcela significativa do erário dos países menos afortunados e impunham pesados fardos fiscais às suas populações.

De fato, em 1861, os Estados Unidos possuíam a segunda maior marinha mercante do mundo, superados apenas pela Grã-Bretanha, mas dispunham de uma força naval militar que correspondia a aproximadamente um décimo da britânica. Essa assimetria ilustra de forma eloquente como a segurança estrutural americana se apoiava menos na capacidade coercitiva direta e mais em condições geográficas e sistêmicas excepcionalmente favoráveis, permitindo a fruição de segurança sem os custos materiais normalmente associados à manutenção da primazia militar.

A acessibilidade limitada de determinados espaços, a existência de barreiras naturais e a relativa previsibilidade dos fluxos econômicos

⁸ Realizada por US\$ 15 milhões, a transação duplicou o território nacional e garantiu o controle do rio Mississippi e do porto de Nova Orleans, considerados vitais para a segurança econômica e alimentar da jovem república. Do ponto de vista europeu, Napoleão Bonaparte decidiu pela venda não apenas por necessidades financeiras decorrentes das guerras napoleônicas, mas também pelo fracasso francês em manter a colônia após a Revolução Haitiana, episódio que antecipou os limites do poder imperial europeu no Novo Mundo. Efetivamente, para a maior parte da área, os Estados Unidos compraram o direito de preferência para obter terras indígenas por tratado ou por conquista, com a exclusão de outras potências coloniais.

⁹ WOODWARD, C. Vann. *The Age of Reinterpretation*. New York: Oxford University Press, 1972.

internacionais funcionavam como elementos estruturantes desse modelo. A segurança, nesse contexto, emergia quase como subproduto da ordem vigente, dispensando uma presença física constante e extensiva em todas as regiões de interesse estratégico. O Ártico representava talvez o exemplo mais acabado dessa lógica.

Durante décadas, a região ártica foi percebida como uma fronteira remota, marcada por condições ambientais extremas que reduziam drasticamente a viabilidade econômica da navegação regular, da exploração de recursos naturais e da projeção militar permanente. O gelo operava como um regulador estratégico automático, limitando o acesso e desestimulando disputas diretas. Para os Estados Unidos, essa inacessibilidade constituía um ativo estratégico gratuito, na medida em que reduzia custos e riscos associados ao controle de um espaço potencialmente sensível.

Esse equilíbrio, entretanto, vem sendo progressivamente alterado. O degelo acelerado do Ártico não se limita a seus impactos ambientais, mas produz efeitos geopolíticos de longo alcance. A abertura gradual de rotas marítimas, como a Passagem do Noroeste e a Rota do Mar do Norte, transforma um espaço antes periférico em eixo logístico emergente, com implicações diretas para o comércio internacional, a segurança energética e a relevância relativa de pontos de estrangulamento¹⁰ tradicionais. Ao mesmo tempo, a revelação de reservas significativas de petróleo, gás natural e minerais estratégicos desloca o Ártico para o centro das preocupações econômicas e estratégicas das grandes potências.

Nesse novo contexto, a segurança deixa de ser um atributo difuso da ordem internacional e passa a depender, de forma crescente, da capacidade de presença, de controle e de negação do território. A lógica da *Free security* cede lugar, gradualmente, a uma segurança reterritorializada, na qual o domínio espacial volta a assumir papel central.

A Groenlândia insere-se de maneira particularmente eloquente nesse processo. Território de vasta extensão, baixa densidade populacional e localização estratégica entre o Atlântico Norte e o Ártico, a ilha ocupa posição crítica no

¹⁰ *Choke Points* (ou Pontos de Estrangulamento) podem ser definidos como aquelas áreas geográficas ou passagens marítimos onde o tráfego dos meios de transporte, pessoas, mercadorias e recursos naturais é naturalmente obrigado a passar por um espaço relativamente reduzido. Ou seja, nesses pontos de estrangulamento ocorre uma convergência para um espaço limitado, causando restrições ao movimento.

sistema de segurança euro-atlântico. Sua importância histórica, evidenciada pela instalação da Base de Thule durante a Guerra Fria, não se esgotou com o fim da bipolaridade, mas adquiriu novos contornos à luz das transformações recentes do ambiente estratégico.

O interesse renovado dos Estados Unidos pela Groenlândia deve, assim, ser compreendido menos como um episódio isolado e mais como expressão de uma adaptação estratégica mais ampla. À medida que o Ártico se torna economicamente acessível e politicamente disputado, o controle, ainda que funcional, de territórios-chave passa a ser percebido como elemento indispensável da segurança nacional. A Groenlândia, nesse sentido, atua como verdadeiro multiplicador estratégico, ao permitir a projeção de poder, o monitoramento de rotas aéreas e marítimas e a integração a sistemas de defesa em profundidade.

Esse movimento ocorre em um ambiente jurídico específico, marcado pela centralidade da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. No caso americano, a não ratificação da CNUDM introduz um elemento adicional de complexidade, ao limitar a capacidade formal de reivindicação e reforçar a importância de estratégias baseadas em presença material.

A experiência russa no Ártico ilustra de forma clara essa revalorização do território. A constituição de um comando militar específico, a reativação de bases da era soviética, o investimento em infraestrutura e a manutenção da maior frota de quebra-gelos do mundo¹¹ refletem uma leitura estratégica coerente com a reterritorialização da segurança. A consolidação da Rota do Mar do Norte como eixo logístico sob influência russa evidencia a disposição de transformar acessibilidade em controle e presença em poder efetivo.

Em contraste, a atuação americana revela lacunas significativas de capacidade, resultado de décadas de subinvestimento em infraestrutura ártica e de uma confiança prolongada na persistência das condições que sustentavam a lógica de *Free security*.

A retirada de forças de posições estratégicas e a dependência de meios limitados para operar no ambiente polar expuseram um descompasso que se torna cada vez mais visível. A Groenlândia sintetiza, assim, o dilema central da segurança americana no início do século XXI. À proporção que a segurança deixa

¹¹ Disponível em: <<https://noticiabrasil.net.br/20230705/qual-pais-tem-a-maior-frota-de-quebra-gelos-do-mundo-29481769.html>>. Acesso em: 30 de jan. 2026.

de ser gratuita, ela deixa também de ser abstrata. O território retorna não como símbolo de expansão, mas como infraestrutura de poder. O Ártico, longe de permanecer uma fronteira distante, converte-se em um dos primeiros espaços onde a erosão da *Free security* se manifesta de forma concreta e irreversível.

A Estratégia para o Ártico¹², publicada em 2024, pelo Departamento de Defesa (atual Departamento da Guerra) dos Estados Unidos, insere-se em um contexto de transformação acelerada das condições geofísicas e geopolíticas da região, refletindo, de maneira particularmente clara, a transição estrutural que marca o abandono progressivo da lógica da *Free security*.

Trata-se menos de um documento de inovação doutrinária explícita e mais de um texto revelador de uma mudança silenciosa, porém profunda, na forma como o território volta a ser concebido como variável central da segurança nacional. Os motivadores estratégicos que sustentam a nova abordagem são múltiplos e interligados.

No plano geopolítico, a invasão da Ucrânia pela Federação Russa e a subsequente adesão da Finlândia e da Suécia à Organização do Tratado do Atlântico Norte alteraram substancialmente o equilíbrio regional, fazendo com que sete das oito nações árticas passem a integrar formalmente a Aliança Atlântica. Essa reconfiguração não apenas densifica o espaço de alianças no Ártico, como reforça o caráter estratégico da região enquanto fronteira direta entre blocos de poder. Paralelamente, observa-se uma intensificação da cooperação entre a Federação Russa e a República Popular da China no espaço ártico, sinalizando que a região deixa de ser um domínio periférico para se tornar um vetor de coordenação estratégica entre potências revisionistas. A esse quadro soma-se a variável climática, cuja relevância estratégica é tratada de forma direta no documento. O Ártico aquece-se a uma velocidade superior a três vezes a média global, e projeções indicam a possibilidade de ocorrência do primeiro verão praticamente livre de gelo até o final da presente década.

O degelo não apenas altera ecossistemas, mas transforma a viabilidade econômica de rotas marítimas e amplia o acesso a recursos naturais antes inacessíveis, deslocando o Ártico para o centro das cadeias logísticas e energéticas emergentes. Nesse ambiente em rápida mutação, a Estratégia do Departamento de Defesa dedica atenção especial às atividades de competidores estratégicos.

¹² Disponível em: <<https://media.defense.gov/2024/Jul/22/2003507411/-1/-1/o/DOD-ARTIC-STRATEGY-2024.PDF>>. Acesso em: 30 jan. 2026.

A Rússia é apresentada como o ator com maior capacidade instalada na região, detentora do maior território ártico e da presença militar mais desenvolvida.

Além disso, a centralidade do Ártico para a economia russa é sublinhada pelo fato de que aproximadamente 80% da produção de gás natural e cerca de 20% da produção de petróleo do país provêm da região. A Península de Kola, por sua vez, abriga a Frota do Norte e forças nucleares estratégicas, consolidando o Ártico como componente essencial da dissuasão russa. A China, embora não seja uma nação ártica, é descrita como um ator cada vez mais ativo, buscando influência por meio da chamada “Rota da Seda Polar”.

No plano marítimo, o então Departamento de Defesa manifestou apoio à aquisição, pela Guarda Costeira dos Estados Unidos, de pelo menos oito quebra-gelos polares de uso dual, civil e militar, reconhecendo a insuficiência histórica dessa capacidade para a projeção sustentada de poder na região. O documento também enfatiza a dimensão cognitiva da estratégia, por meio da valorização do conhecimento regional.

Entre os riscos, o documento destaca a necessidade de equilibrar recursos destinados ao Ártico com outros compromissos globais do Departamento de Defesa, bem como o perigo de que a insuficiência de investimentos gere “pontos cegos estratégicos” na defesa do território nacional. Lida em conjunto, a Estratégia para o Ártico de 2024 não propõe, explicitamente, novas formas de aquisição territorial. Ainda assim, ela pressupõe um grau crescente de controle funcional, presença permanente e exclusão estratégica de competidores, elementos que caracterizam a transição para uma segurança pós-*free security*.

O território, nesse contexto, não retorna como objeto de conquista formal, mas como infraestrutura indispensável para a dissuasão, a projeção de poder e a preservação da autonomia estratégica em um sistema internacional cada vez mais competitivo.

A formulação clássica do *Heartland*, associada a Halford Mackinder, partia da premissa de que o controle da Eurásia continental, particularmente da Europa Oriental, constituía a chave para o domínio da “Ilha Mundial”. Essa leitura, embora enraizada no contexto do início do século XX, não permaneceu estática. O chamado cordão sanitário do pós-Primeira Guerra Mundial, envolvendo Polônia, Tchecoslováquia, Hungria, Iugoslávia, Romênia, Bulgária, Grécia e Finlândia, não era apenas uma solução política contingente, mas uma

tentativa explícita de organizar o espaço como instrumento de contenção geopolítica.

Com o tempo, o *Heartland* deixou de ser concebido como um núcleo rígido e passou a ser interpretado como um sistema dinâmico, cercado por crescentes externos e áreas satélites. Regiões como o Mar Báltico, o Baixo e Médio Danúbio, o Mar Negro, a Ásia Menor, a Pérsia, a Armênia, o Tibete e a Mongólia passaram a ser vistas como zonas de transição críticas, onde a integração territorial, os recursos naturais e a morfologia do espaço operavam como multiplicadores de poder. A lógica subjacente permanecia a mesma: planícies, estepes e corredores naturais favorecem a integração, a projeção e a sustentação do poder terrestre.

A Groenlândia representa, no eixo ártico-atlântico, a tentativa americana de reapropriação indireta do espaço central da Ilha Mundial. O comportamento dos Estados Unidos nas demais áreas sensíveis do antigo e do novo *Heartland* revela uma estratégia coerente: negação de integração continental, contenção de potências terrestres e gestão indireta do território por meios políticos, econômicos e institucionais.

Na região do Danúbio, tradicional corredor de circulação entre a Europa Central, os Balcãs e o Mar Negro, os Estados Unidos não buscam controle territorial direto, mas sim bloquear a emergência de uma autonomia estratégica continental. A presença indireta em países como Romênia, Bulgária e Hungria funciona como mecanismos de ancoragem atlântica desse espaço. Trata-se menos de dominar o Danúbio do que de impedir que ele volte a operar como eixo de integração euro-continental sob influência russa ou germano-russa. Aqui, o território é gerido por normas, alianças e dependências, não por ocupação.

No eixo persa, que Mackinder já intuía como eixo de conexão entre Europa, Ásia Central e Oceano Índico, a postura americana é mais explícita e mais tensa. O Irã representa hoje um obstáculo estrutural à contenção do *Heartland*, na medida em que conecta Rússia, China e Ásia Central a rotas energéticas e comerciais fora do controle marítimo ocidental. Nesse sentido, a pressão americana por mudança de comportamento e, em certos momentos, por mudança de regime, é geoestratégica. O objetivo não é integrar o Irã à ordem liberal, mas impedir que ele funcione como nó de integração continental soberana. Sanções, isolamento diplomático e contenção regional substituem a ocupação direta, refletindo os limites políticos e jurídicos da ação territorial clássica no século XXI.

O que une a Groenlândia, o Danúbio e a Pérsia é a tentativa de exercer controle funcional sobre espaços-chave, evitando que eles se convertam em plataformas de integração do poder terrestre eurasiático. Onde a geografia favorece a ação consensual e institucional, os Estados Unidos operam por alianças; onde ela favorece a autonomia continental, recorrem à pressão, à fragmentação e à negação.

Nesse sentido, a Groenlândia aparece como exceção apenas na forma, não na lógica. A leitura conjunta desses espaços revela que o retorno do território à segurança americana não implica um retorno à conquista, mas sim a uma geopolítica de controle seletivo, na qual o território importa menos como soberania formal e mais como infraestrutura de poder, bloqueio e dissuasão.

No século XXI, o Ártico deixa de ser periferia geográfica para tornar-se centro funcional da estratégia global, operando simultaneamente como espaço de projeção de poder, laboratório tecnológico e fronteira jurídica em mutação. A antiga “*Free security*” descrita por Tocqueville, fundada no isolamento oceânico e na ausência de vizinhos hostis, encontra aqui seu ponto de inflexão histórico

O vetor tecno-industrial manifesta-se no Ártico como uma corrida silenciosa pela infraestrutura crítica do futuro. Cabos submarinos, rotas marítimas polares, sistemas de vigilância espacial, sensores climáticos, radares de alerta antecipado e capacidades dual-use (civil-militares) convergem na região. A Groenlândia, é, assim, plataforma estratégica avançada: elo entre América do Norte, Europa e Ásia; nó logístico entre o Atlântico e o Ártico; e base natural para projeção de poder aeroespacial. A aquisição territorial, aqui, não é apenas geográfica, mas funcional, quem controla o território controla o ecossistema tecnológico que o atravessa.

Paralelamente, o vetor tecno-ecológico redefine o significado clássico de soberania. O Ártico é simultaneamente reserva ambiental, fronteira energética e espaço de experimentação regulatória. A gestão de recursos minerais críticos, terras raras, hidrocarbonetos e água doce passa a ser inseparável da governança climática, da ciência de dados ambientais e da diplomacia verde. Isso cria uma ambiguidade estratégica: discursos de preservação ambiental podem operar como instrumentos de contenção geopolítica, enquanto investimentos “sustentáveis” funcionam como vetores indiretos de controle territorial.

É nesse ponto que emerge a incógnita do novo *Heartland*. Se, no século XX, o *Heartland* de Mackinder repousava na Eurásia continental, o século XXI sugere um deslocamento conceitual: o Ártico como *Heartland* funcional, não pela densidade populacional, mas pela centralidade sistêmica. Quem dominar o Ártico não controla um continente, mas controla fluxos, de dados, energia, comércio, vigilância e poder normativo. A Groenlândia, nesse arranjo, funciona como pivô: suficientemente próxima para integrar-se à lógica estratégica americana, suficientemente autônoma para exigir formas jurídicas sofisticadas de incorporação.

7 AQUISIÇÃO TERRITORIAL NO DIREITO INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEO

O direito internacional clássico reconheceu uma pluralidade de formas de aquisição e organização territorial, muitas das quais hoje são frequentemente tratadas como categorias históricas superadas. Ocupação, cessão, prescrição, conquista, anexação, mandato, condomínio, arrendamento, servidões internacionais e regimes funcionais especiais compõem um repertório jurídico vasto, construído ao longo dos séculos XIX e XX.

Os arrendamentos territoriais ganharam centralidade no século XIX como mecanismo para obtenção de controle estratégico sem anexação formal. Embora frequentemente descritos como transferências temporárias de soberania, esses arranjos sempre mascararam uma realidade mais complexa, qual seja, a soberania última permanecia com o Estado arrendador, enquanto o arrendatário exercia controle funcional ampliado.

O exemplo clássico é o dos Novos Territórios de Hong Kong, arrendados à Grã-Bretanha, bem como o caso singular do Canal do Panamá, cuja faixa territorial foi arrendada aos Estados Unidos “em perpetuidade”, em 1903. A posterior reversão da soberania ao Panamá, pelo Tratado de 1977, sem prejuízo de direitos operacionais e defensivos temporários dos EUA, demonstra a elasticidade dessa figura. Situação semelhante ocorre com a Baía de Guantánamo, cujo arrendamento persiste até abandono voluntário ou acordo bilateral.

Esses precedentes são diretamente relevantes para a Groenlândia. Isso porque demonstram que controle estratégico profundo pode ser juridicamente

estruturado sem transferência plena de soberania, por meio de tratados que criam direitos reais vinculados ao território.

As servidões internacionais constituem outra figura central. Elas surgem quando o território de um Estado fica sujeito a restrições específicas em benefício de outro Estado ou da comunidade internacional, restrições essas que se vinculam à terra e subsistem mesmo em caso de mudança de soberania.

Os exemplos clássicos, direito de passagem, uso de portos, não fortificação de áreas estratégicas, ganham especial relevância no Ártico. O caso das Ilhas Åland¹³, em que a obrigação de desmilitarização imposta à Rússia em 1856 passou a vincular a Finlândia após sua independência, ilustra como regimes territoriais especiais podem adquirir natureza objetiva, exigíveis por Estados interessados mesmo que não tenham sido partes originárias do tratado.

Essa lógica é diretamente transponível para a Groenlândia. Um regime de militarização funcional coordenada, poderia ser juridicamente estruturado como servidão internacional, criando obrigações vinculantes independentemente de futuras alterações no status político da ilha.

A arbitragem Eritreia–Iêmen e o caso Maurício v. Reino Unido (Chagos) introduzem outra dimensão essencial: a noção de interesse jurídico reversionário. Mesmo quando a soberania formal permanece com um Estado, compromissos assumidos em acordos de independência ou tratados constitutivos podem gerar direitos exigíveis sobre o uso futuro do território. Aplicada à Groenlândia, essa lógica reforça a centralidade do consentimento dinamarquês e groenlandês, mas também revela como arranjos defensivos podem gerar interesses jurídicos duradouros.

A ocupação beligerante permanece juridicamente possível, mas não transfere soberania. A conquista, por sua vez, perdeu definitivamente qualquer validade como método de aquisição territorial, em tese. O Pacto Kellogg-Briand, o artigo 2(4) da Carta da ONU, a jurisprudência de Nuremberg e resoluções como

¹³ O arquipélago de Åland constitui um dos exemplos clássicos de regime territorial especial de desmilitarização no direito internacional. Sua origem remonta a 1856, quando, ao final da Guerra da Crimeia, a Rússia, então soberana da Finlândia como Grão-Ducado foi proibida de fortificar as ilhas. Após a independência finlandesa, em 1917, e a disputa subsequente com a Suécia, a Liga das Nações decidiu, em 1921, pela manutenção da soberania finlandesa, condicionada à reafirmação da neutralidade e da desmilitarização do arquipélago. A Convenção de Åland de 1921 consolidou esse regime, proibindo a presença de forças militares e fortificações, ao mesmo tempo em que garantiu ampla autonomia política, cultural e linguística à população local, majoritariamente sueca. O status permanece válido até hoje e é amplamente reconhecido como precedente de neutralidade territorial juridicamente vinculante e funcional para a segurança regional.

a 242 do Conselho de Segurança e a Declaração de Princípios de 1970 consolidaram a inadmissibilidade da aquisição de território pela guerra.

O princípio do não reconhecimento tornou-se instrumento central para negar efeitos jurídicos a situações territoriais ilícitas, como nos casos do Kuwait (1990) e de Jerusalém Oriental. O controle de fato prolongado não gera título válido quando fundado em violação grave ao direito internacional, como reafirmado no caso Ilha de Palmas.

Nada do que foi exposto constitui excursão histórica desvinculada do objeto central. Pelo contrário, o repertório jurídico aqui mobilizado demonstra que o retorno do território à segurança americana não se dá por regressão ao imperialismo clássico, mas por reconfiguração funcional da soberania.

Algumas das declarações mais recentes de Donald Trump sobre a Groenlândia ilustram, de maneira pouco velada, uma tentativa de estender ao plano estatal a lógica jurídico-estratégica conhecida como *unable or unwilling*. Originalmente formulada no contexto do uso da força contra grupos não-estatais, isto é, quando um Estado alvo é considerado incapaz (*unable*) ou relutante (*unwilling*) em impedir que seu território seja usado por atores armados para atacar terceiros, Trump tem aplicado um raciocínio análogo em relação à própria Dinamarca, argumentando que este aliado “não pode ser confiado” a defender o território ártico contra supostas influências russas ou chinesas. Em uma reunião com o ministro das Relações Exteriores dinamarquês, Trump afirmou que “não há nada que a Dinamarca possa fazer se a Rússia ou a China quiserem ocupar a Groenlândia, mas há tudo o que nós podemos fazer”¹⁴, acompanhado de comparações depreciativas às capacidades de defesa dinamarquesas. Tal retórica sugere uma transposição da categoria *unable or unwilling* para a arena inter-estadual: em vez de servir para justificar atos de legítima defesa contra grupos armados em um Estado, ela é mobilizada para questionar a capacidade e a vontade de um Estado soberano de exercer plenamente sua função de guarda-territorial no Ártico.

Essas falas funcionam como indicadores de um condicionamento da doutrina de uso da força em direção a um padrão no qual a alegada “incapacidade” ou “relutância” de um Estado em conter competidores estratégicos poderia ser usada para justificar uma intervenção mais ampla.

¹⁴ Disponível em: <<https://www.reuters.com/world/europe/denmark-greenland-face-vance-high-stakes-meeting-2026-01-14/>>. Acesso em: 30 jan. 2026,

8 CONCLUSÃO

O percurso analítico desenvolvido ao longo deste Texto para Discussão permite compreender a transformação da segurança americana como um deslocamento estrutural de longa duração, e não como uma sucessão de rupturas episódicas. A noção de *Free security*, fundada em condições geográficas excepcionais, isolamento oceânico e ausência prolongada de ameaças existenciais diretas, operou, durante mais de um século, como pressuposto invisível da estratégia dos Estados Unidos. Ainda que jamais tenha sido formulada como doutrina explícita, funcionou como uma condição material silenciosa, moldando a forma de pensar o poder, a segurança e a própria política externa. Enquanto essa condição permaneceu vigente, o território pôde recuar no discurso estratégico, cedendo espaço a narrativas normativas, sistêmicas e universalistas.

A consolidação do conceito moderno de segurança nacional, sobretudo a partir da década de 1940, produziu uma reconfiguração dessa estrutura. A segurança passou a ser concebida de forma totalizante e expansiva, incorporando dimensões econômicas, sociais, ideológicas e culturais. Essa ampliação conceitual ocorreu em um contexto no qual o território continental americano permanecia, em termos práticos, amplamente protegido. Nesse período, a vulnerabilidade foi politicamente mobilizada como instrumento de organização estratégica e legitimação de políticas de poder, sem corresponder de maneira direta a ameaças materiais imediatas.

O argumento central aqui sustentado é que esse equilíbrio se encontra em processo avançado de erosão. A mais recente Estratégia de Segurança Nacional não estabelece uma doutrina inteiramente nova, mas expõe de forma inequívoca o esgotamento progressivo do paradigma da segurança gratuita. Ao recolocar cadeias de suprimentos críticas, base industrial, infraestrutura, energia, tecnologia e resiliência territorial no centro da agenda estratégica, o documento sinaliza uma reancoragem material da segurança nacional. A segurança passa a exigir controle funcional, presença efetiva e capacidade de negação do espaço, afastando-se da lógica segundo a qual a ordem internacional garantiria automaticamente a proteção estratégica.

A Groenlândia, examinada como laboratório empírico dessa transição, evidencia com particular clareza essa inflexão. O degelo do Ártico, a abertura de novas rotas marítimas, a revelação de recursos estratégicos e a intensificação da competição entre grandes potências transformam um espaço outrora periférico

em eixo central da segurança global. Dessa forma, o controle do espaço ártico passa a envolver o controle de fluxos logísticos, energéticos, tecnológicos e informacionais, bem como a capacidade de moldar a ordem estratégica emergente. A Groenlândia situa-se nesse interstício, no qual soberania formal, autonomia política e controle funcional se sobrepõem de maneira estruturalmente ambígua.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GRONHOLT-PEDERSEN, Jacob; LITTLE, Tom; FOUCHE, Gwladys. *Denmark and Greenland to face Vance in high-stakes meeting*. Reuters, 2026. Disponível em: <<https://www.reuters.com/world/europe/denmark-greenland-face-vance-high-stakes-meeting-2026-01-14/>>. Acesso em: 30 jan. 2026.

HUNTINGTON, Samuel P. *The soldier and the state: the theory and politics of civil-military relations*. Cambridge: Harvard University Press, 1957. Disponível em: <<https://worldoriens.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/03/the-soldier-and-the-state-huntington.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2026.

KENNAN, George F. *American Diplomacy, 1900-1950*. Chicago: University of Chicago Press, 1951.

Qual país tem a maior frota de quebra-gelos do mundo? Notícia Brasil, 2023. Disponível em: <<https://noticiabrasil.net.br/20230705/qual-pais-tem-a-maior-frota-de-quebra-gelos-do-mundo-29481769.html>>. Acesso em: 30 jan. 2026.

UNITED STATES. Department of Defense. *Department of Defense Arctic Strategy 2024*. Washington, DC: Department of Defense, 2024. Disponível em: <<https://media.defense.gov/2024/Jul/22/2003507411/-1/-1/0/DOD-ARCTIC-STRATEGY-2024.PDF>>. Acesso em: 30 jan. 2026.

UNITED STATES. Executive Office of the President. *National Security Strategy 2025*. Washington, DC: The White House, 2025. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>>. Acesso em: 30 jan. 2026.

WOLFERS, Arnold. National Security as an Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*, v. 67, n. 4, p. 481–502, 1952.

WOODWARD, C. Vann. *The Age of Reinterpretation*. New York: Oxford University Press, 1972.

Missão da Consultoria Legislativa

Prestar consultoria e assessoramento especializados ao Senado Federal e ao Congresso Nacional, com o objetivo de contribuir com o aprimoramento da atividade legislativa e parlamentar, em benefício da sociedade brasileira.



Núcleo de Estudos e
Pesquisas

Consultoria
Legislativa

