

uff INEST

PPGEST - UFF

# HOPLOS

Revista de  
Estudos Estratégicos e  
Relações Internacionais

Vol. 4 - No. 6 - 2020

ISSN: 2595-699X





# **HOPLOS**

## **Revista de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais**

**ISSN 2595-699X**

**v. 4 n. 6**

**Jan. - Jun. 2020**

**Niterói - RJ**





A “Hoplos” é a revista discente do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e Segurança (PPGEST), da Universidade Federal Fluminense (UFF). Com periodicidade semestral, ela constitui um espaço plural de análise e discussão sobre temas que permeiam Estudos Estratégicos, Relações Internacionais e Ciência Política. Recebendo colaborações em sistema de fluxo contínuo e para a criação de dossiês temáticos, a revista publica artigos acadêmicos e resenhas de obras de edição recente e tem como principal objetivo a divulgação da produção de pós-graduandos/as e pesquisadores/as dessas áreas. Os textos recebidos são analisados em sistema de *blind review* e publicados mediante recomendação do Conselho Editorial.

## **Instituto de Estudos Estratégicos (INEST/UFF)**

Diretor: Prof. Dr. Vagner Camilo Alves  
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos – PPGEST: Prof. Dr. Gabriel Passetti  
Vice-Coodenador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos – PPGEST: Prof. Dr. Adriano de Freixo  
Chefe do Departamento de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais – DEI: Prof. Dr. Victor Leandro Chaves Gomes

## **EQUIPE EDITORIAL:**

Editor: Raquel dos Santos Missagia

Comitê Editorial: Beatriz Leal, Denise Marini, Hugo Lage e Raquel dos Santos Missagia

Editoria de Redação: Beatriz Leal e Denise Marini

Editoria de Comunicação: Denise Marini e Hugo Lage

Projeto Gráfico: Viviane de Oliveira  
[www.vivinhaoliveira@gmail.com](mailto:www.vivinhaoliveira@gmail.com)

## **CONSELHO EDITORIAL**

Adriano de Freixo (UFF)

Érica Winand (UFRN)

Fernando Brancoli (UFRJ)

Francine Rossone (UFF)

José Pedro Zúquete (Universidade de Lisboa)

Mônica Leite Lessa (UERJ)

Rafael Rossoto Ioris (University of Denver)

Sabrina Medeiros (EGN)

Suhayla Khalil (FESP-SP)

Suzeley Khalil (UNESP)

Thiago Moreira Rodrigues (UFF)

Williams Gonçalves (UERJ)

## **CONTATO**

Instituto de Estudos Estratégicos - INEST  
Universidade Federal Fluminense – UFF Campus do Valonguinho – Alameda Barros Terra, S/N – 2ºandar. Centro – Niterói – RJ  
CEP. 24020-150 E-mail:  
[revistahoplos@gmail.com](mailto:revistahoplos@gmail.com) ISSN 2595-699X







## SUMÁRIO

### EDITORIAL

Comitê Editorial .....9

### PERSPECTIVAS DO ESTADO BRASILEIRO PARA O CIBERESPAÇO

Luís Cordeiro; Humberto Lourenção; Eduardo Sol.....11

### ANTICOMUNISMO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: PASSADO E PRESENTE (1930-2020)

Danilo Sorato Oliveira Moreira.....26

### ASPECTOS GERAIS POLÍTICOS E MILITARES DO FOQUISMO EM CUBA (1953-1959)

Lorena Delduca Herédias.....50

### AUTONOMIA E PETRÓLEO NO BRASIL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS POLÍTICAS DE PETRÓLEO DE 1990 A 2015

Pedro Henrique Miranda Gomes .....67

### OS DESAFIOS ÀS OPERAÇÕES DE LOGÍSTICA NA AMAZÔNIA: FRICÇÃO NO ABASTECIMENTO DE UNIDADES DE FRONTEIRA

Luís Fernando Tavares Ferreira; Tássio Franchi.....83

### MODELOS ECONÔMICOS DE DESENVOLVIMENTO: ANÁLISE COMPARATIVA DOS PROJETOS DE ESTADO DA COREIA DO SUL E CHILE NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX

Alexandre Rocha Violante; Marcos dos Santos; Andressa Dias Guimarães;  
Letícia Eloi Meira Fona.....103

### ECOTERRORISMO E A SECURITIZAÇÃO DO CAPITAL: APLICAÇÃO DO SECURITY FRAMING

Rafael de Moraes Lima, Felipe Augusto Soares Salgado, Matheus Moraes Alves  
Marreiro.....123

### A Agenda de Segurança da República Egípcia no Continente Africano: De Gamal Nasser a Abdel-Sisi

Gabriel Victor Silva Paes.....143





## EDITORIAL

Creemos que, em um momento tão difícil, a utilização de palavras como “felicidade”, “entusiasmo” e “satisfação” não se aplique propriamente no acompanhar do nosso sentimento em relação ao lançamento de mais uma edição da revista Hoplos. No entanto, diante da tragédia de inúmeras vidas perdidas direta ou indiretamente para a pandemia do novo coronavírus, o direcionamento inconsistente por parte do governo brasileiro, o sucateamento da educação superior pública em curso, o ataque às instituições democráticas e o questionamento dos saberes científicos, a Equipe Editorial reconhece a sua responsabilidade perante o cenário atual e, portanto, a importância da publicação deste número. Sendo assim, a Hoplos reitera o seu comprometimento com a construção coletiva do saber, contribuindo para a promoção de um espaço plural para a análise e a discussão de temas que abrangem os Estudos Estratégicos, as Relações Internacionais e a Ciência Política. Ao oferecer acesso gratuito e imediato ao seu conteúdo, o periódico reconhece as desigualdades existentes, bem como compreende a urgente necessidade da democratização do conhecimento acadêmico.

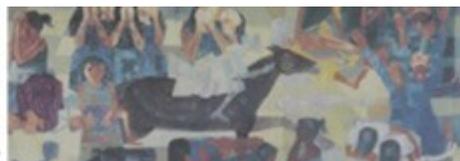
O presente dossiê conta com 8 (oito) artigos. O primeiro, *Perspectivas do Estado brasileiro para o Ciberespaço*, define o ciberespaço como catalisador de mudanças nas estruturas de poder dentro da sociedade, buscando entender as perspectivas para o Estado brasileiro com relação ao ciberespaço, através do quadrante de referência de Choucri. O artigo *Anticomunismo na Política Externa Brasileira: passado e presente (1930-2020)* analisa, por meio do estudo da Política Externa Brasileira, como o Anticomunismo é reinventado no Brasil em momentos históricos diversos, por exemplo, o século XX e o início do século XXI. No trabalho intitulado de “*Aspectos gerais políticos e militares do foquismo em Cuba (1953-1959)*” as configurações militar e política do *foquismo* tornam-se protagonistas, tendo em vista o importante papel da Revolução Cubana e da teoria do foco para os estudos sobre guerra e paz e, sobretudo, para os Estudos Estratégicos. Na pesquisa *Autonomia e petróleo no Brasil: uma análise comparativa das políticas de petróleo de 1990 a 2015*, por sua vez, os processos e os impactos ligados aos dois principais marcos regulatórios do petróleo no Brasil, desde a década de 1990, são sistematizados e analisados. O texto desenvolve-se na área do conhecimento de políticas públicas.

Para além, o artigo cujo título é “*Os desafios às operações de logística na Amazônia: fricção no abastecimento de unidades de fronteira*” explora a ação da fricção no abastecimento executado em uma unidade militar localizada na tríplice fronteira Brasil-Colômbia-Peru. O estudo *Modelos econômicos de desenvolvimento: análise comparativa dos projetos de Estado da Coreia do Sul e Chile na segunda metade do século XX* realiza uma discussão teórica acerca dos diferentes modelos de desenvolvimentos adotados esses países, ao longo do século XX, tal qual seus resultados. Em *Ecoterrorismo e a securitização do capital: aplicação do Security Framing*, o conceito de *security framing* é utilizado para compreender o ecoterrorismo nos Estados Unidos, apontado como a ameaça doméstica número 1 (um) por um documento do Federal Bureau of Investigation (FBI), em 2002. Por fim, *A Agenda de Segurança da República Egípcia no Continente Africano: De Gamal Nasser a Abdel-Sisi* consiste na investigação, e elucidação, das principais pautas e estratégias políticas relacionadas a temáticas egípcias de segurança, frente ao continente africano, após a instauração da República em 1953.

Boa leitura,

O Comitê Editorial.





## Perspectivas do estado brasileiro para o Ciberespaço

### Luís Cordeiro

Possui graduação em OFICIAL AVIADOR pela Academia da Força Aérea (1999). É mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela Universidade da Força Aérea.  
luiscordeiro@yahoo.com

### Humberto Lourenção

Pós-doutorado em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME, 2015). Research Fellow na National Defense University (NDU, 2013). Professor de Ciência Política do Programa de Mestrado em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea (UNIFA).  
lourencao@hotmail.com

### Eduardo Sol

Doutor em Geografia (Política, Organização e Gestão do Território) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Coordenador do Programa de Pós-Graduação da Universidade da Força Aérea (área de Ciência Política e Relações Internacionais).  
eduardosol2@gmail.com

**RESUMO:** Este artigo tem como objetivo analisar as perspectivas para o Estado brasileiro com relação ao ciberespaço como catalisador de mudanças nas estruturas de poder dentro da sociedade. Para tanto, será utilizado o quadrante de referência de Choucri, o qual parte da premissa de que a sociedade em rede atual não substituiu o Estado como representante legítimo no cenário internacional, mas certamente realocou parcelas de poder para o indivíduo e organizações não estatais. Essa análise se justifica na medida em que, uma vez percebido o realinhamento causado pela presença do ciberespaço, é natural que o Estado reaja de maneira se adaptar. Essa reação pode ser classificada por Choucri tomando como base a relação Estado VS Iniciativa Privada (eixo y) e Cooperação VS Conflito (eixo x). Uma vez identificado de que maneira (eixo x) esses dois atores das Relações Internacionais (eixo y) irão se portar, é possível conjecturar sobre desdobramentos relativos ao ciberespaço, tais como: jurisdição, legitimidade, autoridade e accountability. Tal abordagem permite elaborar uma visão prospectiva, uma tendência central da posição do Brasil para com o uso da internet como ferramenta política no cenário interno e externo.

**Palavras-chave:** Cyber Política; Estado; Ciberespaço.

**ABSTRACT:** This paper aims to analyze the perspectives for the Brazilian State regarding cyberspace as a catalyst for changes in power structures within society. To this end, Choucri's reference quadrant will be used, which starts from the premise that current connected society has not replaced the State as a legitimate representative on the international scene, but certainly the individual and non-state organizations won power. This analysis is justified because once this realignment caused by the presence of cyberspace is perceived by the State, it is natural for the reaction, which can be classified by Choucri on the relationship State VS Private Initiative (y axis) and Cooperation VS Conflict (x axis). Once identified in what manner (x-axis) these International Relations actors (y-axis) will behave, it is possible to conjecture about developments related to cyberspace, such as: jurisdiction, legitimacy, authority and accountability. Such an approach allows us to elaborate a prospective view, a central tendency of Brazil's position towards the use of the internet as a political tool in the domestic and foreign scenario.

**Keywords:** Cyberpolitics; State; Cyberspace.



## 1 Introdução

O avanço das tecnologias de comunicação modificou a forma como os seres humanos interagem em sociedade. A maneira como os indivíduos se interconectam por meio dos computadores dá vida a cibercultura, um oceano de informações circulando por vias de contato existentes no ciberespaço<sup>1</sup>. Com o surgimento desse novo "espaço" de relacionamento humano, era de se esperar que o homem seguisse a perspectiva histórica de coexistir em uma disputa constante pelo poder, modificando o ambiente virtual para satisfazer suas ambições<sup>2</sup>.

Atento a essa modificação, o Estado brasileiro resolveu considerar o setor cibernético como estratégico para o país por meio da sua Política Nacional de Defesa (PND) e Estratégia Nacional de Defesa (END), estabelecendo como uma de suas prioridades o preparo, no nível Operacional e Estratégico, das capacidades de operar conjuntamente no ambiente cibernético<sup>3</sup>.

Percebe-se uma preocupação do Brasil em se preparar para possíveis disputas envolvendo as questões cibernéticas, e preparo significa capacidade de projetar cenários futuros de maneira a direcionar o treinamento atual. Entretanto realizar previsões em um cenário complexo e dinâmico como o das tecnologias de comunicação é uma tarefa difícil. Visando encontrar uma alternativa para essa problemática, a pesquisadora Nazli Choucri escreveu em 2012 a obra *Cyberpolitics in International Relations*, com a intenção de analisar como as interações humanas em sociedade (*politics*) passaram a ser influenciadas com o advento do ciberespaço (*cyber*)<sup>4</sup>.

Em sua obra a autora define três atores nas *cyberpolitics*: o Estado, o Indivíduo e o setor privado, e afirma que as relações de poder entre esses atores irão reger o rumo do ciberespaço, com as relações entre setor privado e Estado variando entre cooperação e conflito, tudo sobre influência das ações do indivíduo.

Em uma perspectiva brasileira, existe o Marco Civil da Internet (também conhecida como Lei 12.965/2014) que embasa legalmente essas relações, uma vez que define os direitos e deveres dos usuários, dos provedores de serviço e dos agentes públicos na utilização da internet.

Assim o objetivo deste artigo foi testar a metodologia de análise prospectiva denominada quadrado de referência de Choucri, proposto pela autora, sob a ótica da Lei 12.965/2014, na análise das *cyberpolitics* no Brasil. Com isso foi possível formular um cenário prospectivo relativo ao posicionamento do Estado Brasileiro em relação as *cyberpolitics*, o que pode ser replicado para outros Estados servindo como ferramenta de análise de cenários futuros.

## 2 A Teoria da Pressão Lateral (TPL)

O raciocínio presente no conceito da Pressão Lateral expressa que as necessidades, desejos, expectativas e frustrações que cada ser humano possui se agrupam em sentimentos coletivos em uma sociedade, porém tais sentimentos nunca são unânimes. Gerenciar essa dinâmica social de diferentes sentimentos é o papel do Estado para garantir sua existência pois uma discordância acentuada entre os sentimentos existentes pode levar ao caos e o conflito. A TPL pressupõe três fatores como direcionadores desse cenário: as mudanças populacionais, o nível de tecnologia e a disponibilidade de recursos, ou de maneira sintética a população, a tecnologia e os recursos <sup>5</sup>.

As pesquisas que embasam essa abordagem foram feitas em três fases: a primeira em um estudo conduzido por Choucri e North em 1975 que analisou alguns países no período de quarenta e cinco anos prévios à Primeira Guerra Mundial; a segunda fase em 1992 quando Choucri, North e Yamakage analisaram mais de cem anos de comportamento do Japão; e a terceira fase por meio da construção de um modelo de sistema dinâmico e exploratório composto por vinte países e experimentado por Choucri, Wils e Kamia em 1998 <sup>6</sup>.

Segundo tais estudos, qualquer Estado pode ser caracterizado por diferentes combinações dos fatores direcionadores da teoria, sendo que entende-se como população a composição, a localização e movimentação da população; como tecnologia a geração de conhecimento e a aplicação desse conhecimento na sociedade, tanto pela criação de equipamentos como pela modificação das estruturas organizacionais devido aos avanços tecnológicos; e os recursos como tudo o que é vital para a existência e desenvolvimento de determinada sociedade (água, petróleo, recursos minerais, etc) <sup>7</sup>. Mudanças na população, na tecnologia e nos recursos irão mudar os sentimentos coletivos da sociedade, e cabe ao Estado agir no âmbito interno e externo buscando maneiras de satisfazê-los <sup>8</sup>.

Em resumo, a Pressão lateral advoga que a busca pela estabilidade leva um Estado a se posicionar no ambiente internacional perante outros Estados em busca do equilíbrio interno dos três fatores direcionadores (população, tecnologia e recursos). Esse movimento que pressiona outros Estados visando atender uma demanda interna é o cerne da Teoria da Pressão Lateral. Por exemplo, um Estado A exerce uma pressão lateral nos Estados B e C para suprir uma demanda interna por fontes de água, ou para ter acesso a uma capacidade de manufatura ou para impedir o aumento da imigração <sup>9</sup>.

A crítica mais comum ao modelo é considerar que o sistema internacional é um espaço limitado, onde sempre irá haver necessidade de pressão para que haja desenvolvimento. Na

verdade, o que a TLP pressupõe é que a pressão lateral acontece mesmo que exista dinamismo entre as nações, desde que o crescimento seja menor do que o necessário ou que haja uma crise.

Por exemplo, se uma tecnologia X permite o aumento da produção mundial de grãos em 5% mas a necessidade mundial aumentar em 10%, existirá pressão lateral. Voltado ao exemplo citado, digamos que o país A precise aumentar sua produção/importação de grãos. Isso pode gerar dois resultados: uma modificação do cenário existente por meio da acomodação de B e C à pressão lateral exercida por A ou a reação de B e/ou C à expansão de A. Em qualquer dos cenários a solução final pode chegar a um conflito (comercial, armado, diplomático), impactando na estabilidade das populações dos Estados A, B e/ou C.

### **3 Ciberespaço e ciberpolíticas**

As relações de poder existentes em uma sociedade são exercidas de acordo com o contrato social existente entre os cidadãos e o Estado. No ambiente interno essas relações são exercidas pelos aparelhos estatais de coerção e punição, legalmente estabelecidos. Já no cenário internacional isso ocorre por meio de organismos reconhecidos que legitimam acordos e tratados, ainda que o poder de coerção desses tratados em coibir a ação do Estado-nação seja razoavelmente inferior quando comparado ao poder estatal em coibir as ações dos cidadãos no interior de um Estado<sup>10</sup>.

Ocorreu a partir da década de 1970 a popularização da utilização de redes eletrônicas conectadas a computadores para a transmissão de informação, cuja emprego inicialmente estava restrito às grandes corporações e aos organismos governamentais devido ao custo dos equipamentos necessários. Na década seguinte surgiram os computadores pessoais e com eles a demanda de redes que atendessem as casas, levando ao investimento em uma infraestrutura que pudesse prover esse tipo de serviço. Esse foi o embrião para a criação do ciberespaço, um ambiente virtual e universal que passou a modificar o ambiente social e as relações sociais, antes restritos à realidade física<sup>11</sup>.

E na década de 1990 houveram três fatores que fizeram com que a informação fluísse com uma velocidade e abrangência jamais vistas: a massificação da internet por meio da criação da World Wide Web, a percepção pelas organizações (estatais ou não) de que o ciberespaço (composto pelas redes, a internet, infraestrutura física e dispositivos de conexão) era uma ferramenta de interação social e a inclusão de mais de três bilhões de pessoas no mercado mundial com a abertura de mercados do Leste Europeu, Ásia Central, Sudoeste Asiático e América Latina<sup>12</sup>.

Historicamente o ser humano sempre tende a modificar os espaços naturais em que habita, modificando-os como intuito de facilitar a circulação de informação, indo ao encontro dos interesses políticos, econômicos e culturais de determinada região (SANTOS, 2006).

Entretanto, no período citado pode-se identificar houve não só a modificação do espaço existente como a criação de um novo: o ciberespaço. Esse ambiente virtual pode ser definido como um sistema hierárquico e contido composto: pela infraestrutura física, que permite sua existência como espaço; pela parte lógica, que habilita as plataformas e permite a comunicação; pela informação contida, transmitida, armazenada ou transformada; e pelos atores (indivíduos e entidades) que participam dessa arena, cada qual desempenhando um papel diferente (CHOUCRI, 2012).

Nesse cenário, os fluxos de poder perdem valor frente ao poder dos fluxos de informação, ou seja, a importância não está mais no canal de informação, pois este se tornou individual no uso e universal na abrangência, mas nas informações que são transmitidas (CASTELLS, 1999). Isso modifica a premissa inicial da Teoria da Pressão Lateral, que considera o Estado como único ator relevante para atuar tanto no ambiente interno como no externo na busca da estabilidade e segurança por meio da busca pelo equilíbrio dos fatores direcionadores (população, tecnologia e recursos). Pois se o indivíduo é capaz de exercer uma relação de poder pela internet, é natural que ele recorra a ela quando não se sentir representado pelo governo. A primavera árabe e os protestos populares de junho de 2013 no Brasil são provas disso.

Criado nos EUA como um sistema de comunicação militar e depois transformado em um ambiente neutro e acadêmico para o desenvolvimento do conhecimento, o ciberespaço se modificou ao longo nas últimas décadas passando a abrigar todos os tipos de atores: governamentais, privados, coletivos, individuais, etc. Considerando a política como a regulamentação, ou sua tentativa, do comportamento humano em determinado espaço temporal e geográfico por uma entidade maior, o Estado, o ciberespaço se torna uma via de interação social que desloca poder político das elites (políticas, econômicas, acadêmicas, culturais, etc.) para o indivíduo (CHOUCRI, 2012).

Assim nasce o conceito de *cyberpolitics*, que significa as interações humanas por meio do ciberespaço, que usa como premissa que nas Relações Internacionais o conceito de espaço significa um domínio onde as interações criam relações de poder; onde existem zonas de influência e de negociação; onde surgem novos serviços, recursos, conhecimento e mercados; e existe a possibilidade de desenvolvimento humano caso existam tecnologias apropriadas (CHOUCRI, 2012).

No ciberespaço o um indivíduo pode expressar suas necessidades, seus desejos, expectativas e frustrações de maneira imediata, e com uma abrangência mundial, sem se preocupar com passaporte ou visto, influenciando e sendo influenciado em tempo real na medida em que outras pessoas interagem com ele no ciberespaço, com todos ocultando a próprias identidades e evitando responsabilizações, caso assim desejem. Verificam-se assim nas definições de ciberespaço descritas por Choucri às características das sociedades pós-modernas descritas por Harvey (1989).

A pós-modernidade se caracteriza principalmente pela compressão do espaço-tempo, nesse caso proporcionado pelo mundo virtual que possibilita a instantaneidade da presença e que não respeita fronteiras ou outras convenções geográficas construídas pelo ser humano. Isso significa uma troca de informações, percepções, opiniões e outros tipos de interações sociais entre indivíduos que necessitam basicamente a vontade para se comunicar e do acesso a internet, limitados pela fluidez do ciberespaço (HARVEY, 1989).

Essa autonomia vai de encontro à função estatal de promoção da estabilidade e da segurança, pois sendo o indivíduo capaz de agir livremente em busca de seus objetivos, o Estado perde força na regulação do comportamento do cidadão. O ciberespaço permite que o indivíduo exerça sua influencia de maneira nunca vista, pois se somam a dificuldade de regulação do comportamento humano pelo Estado nesse espaço virtual (por meio da vigilância e da punição) com a capacidade da pessoa de exercer influencia em outros membros da coletividade interna e externo ao Estado.

Porém embora seja inegável que o ciberespaço abala o *status quo* das relações de poder reinante até o momento (o episódio do *Wikileaks* é um exemplo), é inapropriado afirmar que o ciberespaço substitui as convenções políticas existentes, pelo menos até o momento. O que se percebe é um deslocamento de poder do Estado para o indivíduo e para a iniciativa privada, já que o ciberespaço não existe sem que haja a intenção humana de fazê-lo existir, e a capacidade técnica para que isso ocorra atualmente está centrada na iniciativa privada (CHOUCRI, 2012).

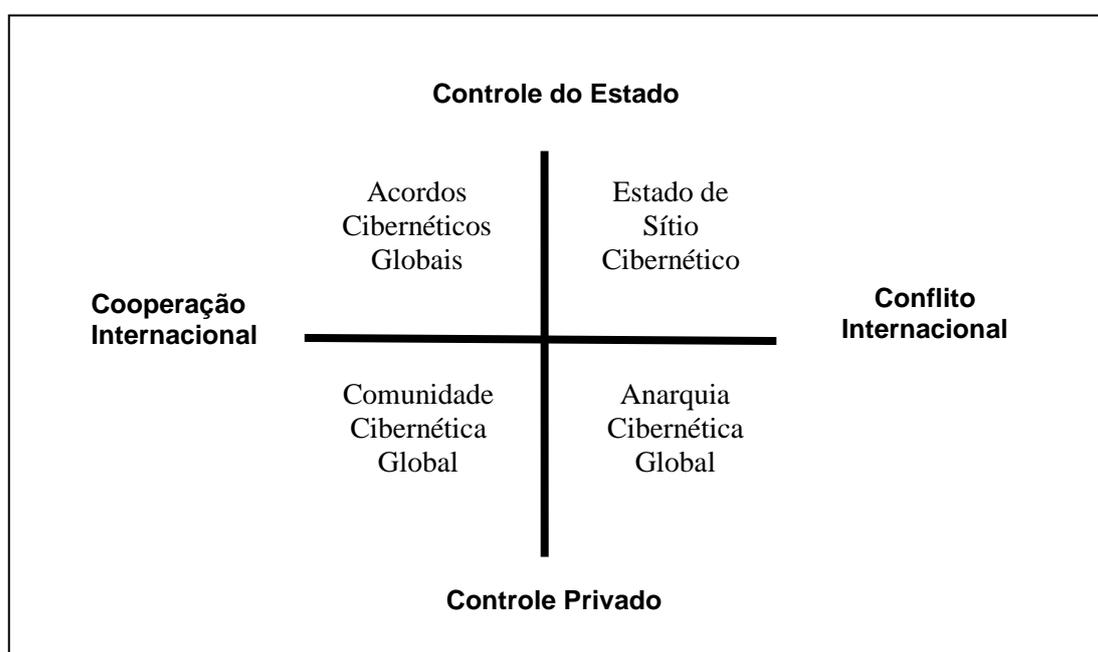
Assim é natural esperar uma reação do Estado em relação a esse deslocamento, com objetivo de manter o protagonismo nas *cyberpolitics* tal qual ele exerce na política tradicional, e, obviamente, os outros atores (Indivíduo e Setor Privado) que se sentirem afetados irão reagir a ação do Estado e assim por diante. Portanto o problema em se pesquisar as *cyberpolitics* reside primariamente na análise das relações de poder entre o Estado, o Indivíduo e a Iniciativa Privada no ciberespaço (CHOUCRI, 2012).

Em uma tentativa de tentar facilitar essa interação nas *cyberpolitics*, Choucri idealizou um modelo conceitual, um quadrado de referencia, onde dois planos ou eixos se cruzam (figura

1). O eixo vertical está relacionado a capacidade de tomada de decisão, ou ao controle, em relação ao ciberespaço. Em uma extremidade existe a autoridade estatal e na outra o setor o privado. Já no eixo horizontal se relacionam as duas tendências clássicas e contraditórias presentes no estudo das Relações Internacionais: a colaboração ou o conflito (CHOUCRI, 2012).

Para tanto é necessário considerar duas premissas básicas: a primeira, as relações de poder são definidas como a capacidade que um ator possui de influenciar a ação do outro e a segunda, os atores envolvidos são o Estado (elite representativa), o indivíduo (cidadão ativo socialmente dentro do Estado) e iniciativa privada (organismo não-estatal que gerencia recursos para o indivíduo e/ou o Estado). (CHOUCRI, 2012).

**Figura 1** – Quadrado de Referência de Choucri



**Fonte:** Choucri 2012, tradução nossa.

A intenção do modelo proposto é gerar um direcionamento com vistas a moldar políticas e estudos futuros, em face da complexidade do tema. Para tanto, Choucri (2012) afirma que para identificar a posição de uma país em relação aos quatro cenários apresentados, é crucial identificar os seguintes fatores elementares: jurisdição, fronteiras de responsabilidade entre os envolvidos; legitimidade, base para aceitação e reconhecimento legal dos atos; autoridade, fundamento que confere legitimidade à ação; e responsabilidade, conexão entre a ação e o ator (CHOUCRI, 2012).

Assim, na proposta de Choucri, uma vez que seja possível definir um ambiente de coexistência entre os três atores existentes no ciberespaço (Estado, indivíduo e iniciativa

privada), pode-se delinear um cenário prospectivo para as *cyberpolitics* com base na identificação das propriedades dos fatores elementares, caso existe uma relação de interdependência entre os quatro.

#### **4 Marco Civil da Internet**

Na análise da realidade brasileira, este trabalho utilizou a Lei 12.965/2014 (também conhecida como Marco Civil da Internet), como fonte para a definição das propriedades dos fatores elementares, sendo possível verificar de que maneira o quadrado de referencia de Choucri influencia na elaboração de cenários prospectivos para às *cyberpolitics* no Brasil.

A escolha dessa fonte deriva do fato que Marco Civil nasceu do debate em torno de projeto de Lei (PL 84/1999), apresentado no Senado Federal, que procurava regula o uso da internet no país. A ideia inicial apresentava um problema de foco, pois tinha como premissa que para regular a internet era preciso primeiro tipificar os crimes previstos na sua utilização, ou seja, procurava criminalizar o uso da internet sem que houvesse um marco regulatório prévio, o que poderia gerar inúmeras incertezas e desafios a inovação no setor (LEMOS, 2007).

Essa abordagem apresentava alguns problemas, os quais podemos citar: a equiparação de dado (uma informação) a um objeto material, o que significa dizer que algo imaterial passa a ser físico por meio de uma lei; a criminalização do acesso indevido a dispositivos eletrônicos e obtenção de dados, sem uma clara definição do que seria a definição de acesso autorizado e a obrigação dos provedores de serviço de manutenção da segurança dos dados trafegados o que, em ultima análise, iria gerar um monitoramento do conteúdo das informações (LEMOS, 2007).

Diante disso, o Poder Executivo resolveu apresentar um novo projeto (PL 2126/11) que visava estabelecer primeiro um marco regulatório com o objetivo de definir princípios, direitos e deveres dos usuários da internet, para que então houvesse o debate sobre a tipificação dos delitos cometidos e as respectivas ações penais correspondentes (ALVES, 2001).

Em 2014 esse projeto é sancionado as vésperas de um evento realizado na cidade de São Paulo chamado de NETMundial, que visava reunir Estados, grupos privados e indivíduos para debater as relações de poder entre os atores na internet e a regulamentação essa convivência (GOMES, 2014).

Em sua essência, a Lei 12.965/2014 está dividida em cinco capítulos e trinta e dois artigos. O primeiro capítulo visa definir as disposições preliminares, elucidando os conceitos utilizados bem como o escopo do documento. O segundo capítulo versa sobre os direitos e garantias dos usuários. O terceiro capítulo trata das responsabilidades dos provedores de conexão

e de aplicativos para a internet. O quarto capítulo explicita sobre como deve atuar o poder público nessa relação entre usuário e prestador de serviço. Por fim, o quinto capítulo apresenta as disposições finais, tais como prazo para entrada em vigor, liberdade de opção do usuário e os marcos legais transitórios, válidos entre a sanção e a entrada em vigor da lei (BRASIL, 2014).

Por se tratar de uma *cyberpolitics*, ao analisar a relação de poder entre o Estado, o Indivíduo e o Setor Privado por meio do ciberespaço, verifica-se no Marco Civil da internet a delimitação de todos esses atores na definição do papel regulatório do Estado, dos direitos e deveres dos usuários e das responsabilidades dos provedores de serviço (BRASIL, 2014). Percebe-se assim a possibilidade da aplicação do quadrado de referência de Choucri uma vez que os atores por ele descritos como necessários para o posicionamento de um país (Estado, Indivíduo e Setor Privado) encontram-se definidos na Lei 12.964/2014.

### 5 A formulação de cenários prospectivos em *cyberpolitics* no Brasil

Nosso referencial teórico foi escolhido pela sua preocupação com a base teórica em suas pesquisas, sendo adotado por ela o método cartesiano de análise do problema. Isso significa que houve uma divisão do problema (*cyberpolitics*) em partes menores (fatores elementares e atores), simplificando a análise individual dos elementos. Feito isso, as conclusões simplificadas são agrupadas em ordem crescente (do específico para o geral) de maneira que se possa, ao final, atingir uma conclusão satisfatória sobre o problema (DESCARTES, 2009).

Uma demonstração gráfica do raciocínio adotado encontra-se no quadro 1, onde se entende que uma variação dos fatores elementares influencia na relação dos atores e irá proporcionar uma posição específica no quadrado de referência.

**Quadro 1:** Relação entre as variáveis

Variáveis Independentes (Atores)	Variáveis Dependentes (Fatores Elementares)	Produto (Posição no quadrado de Referência)	
Estado Indivíduo Setor Privado	Jurisdição Legitimidade Autoridade Responsabilidade	Acordos Cibernéticos Globais	Estado de Sítio Cibernético
		Comunidade Cibernética Global	Anarquia Cibernética Global

**Fonte:** Os autores.

Entende-se que a jurisdição passa a ser o espaço onde a geografia do poder (ou política) de um Estado é exercida, o território onde as relações de poder (que sempre estão presentes) são exercidas pelos atores provenientes da própria população (Estado, Indivíduo e Iniciativa Privada)

e subordinadas a geografia física desse território para a exploração dos recursos existentes, estando assim presentes os três elementos (território, população e recursos) da geografia política (RAFFESTIN, 1980).

Por sua vez a legitimidade está relacionada a quem exerce e quem sofre a influencia da ação. Em um estado democrático de direito entende-se que essa é uma relação de livre arbítrio onde o cidadão aceita o contrato social estabelecido entre o individuo e seus pares. Por isso no caso brasileiro, para que haja legitimidade é necessário que o poder seja compensatório, ou seja, regido por obrigações sociais reconhecidas e aceitas pela população (GALBRAITH, 1983).

A autoridade está relacionada à característica política de determinada sociedade onde, uma vez estipulado o contrato social, existe a necessidade de que as relações de poder estabelecidas sejam hierarquizadas para que a própria coletividade seja capaz de direcionar seus objetivos. É um elemento básico das relações de poder e sem a qual reinaria a anarquia (RAFFESTIN, 1980), denotando a necessidade de instrumentos de vigilância e punição para que haja uma hierarquia social regulando o cumprimento do contrato social.

Por fim, a responsabilidade é mantém a relação de poder condicionada pois representa que aquele que exerce o poder o está fazendo por delegação e não por imposição, portanto suas ações estão sendo regidas pelas leis estabelecidas. Isso significa que para cada relação de poder existe um ou mais responsáveis pelas consequências, estabelecendo uma relação causal entre uma ação e o agente causador, possibilitando a existência de uma sociedade com direitos e deveres (GALBRAITH, 1983), sendo que isso deve valer para todos os que interagem na sociedade brasileira.

Prosseguindo no trabalho, pode-se verificar que a jurisdição permite estabelecer até onde, geograficamente falando, a autoridade é legítima pois a ela pode ser imputada a responsabilidade por determinada ação. Em outras palavras, o ator não possui autoridade se realiza a ação fora da sua área de jurisdição uma vez que, nesse caso, a relação de poder não possui mais legitimidade, inexistindo portanto a responsabilidade.

Fica evidente que os fatores elementares, em que pese possam ser identificados por suas propriedades de maneira individual, na prática não podem existir isoladamente pois a razão de ser de cada um deles só é factível na presença dos outros três fatores, o que caracteriza uma clara relação de dependência entre os quatro fatores elementares identificados.

A primeira das variáveis independentes, o Estado, faz-se presente no Art. 1º da lei, que estabelece os "[...] princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil", determinando as diretrizes para a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

municípios. (BRASIL, 2014, p. 01), cobrindo todas as esferas de atuação do poder público no país.

Já o Indivíduo encontra-se no inciso I do Art. 4º, com a determinação de que o direito de acesso a internet é um dos objetivos da regulamentação do uso da internet no Brasil; no Art. 7º com a definição de que o acesso à internet é primordial para a manutenção da cidadania e no Art. 8º com a garantia a privacidade e a liberdade de expressão dos usuários (BRASIL, 2014).

Por fim o Setor Privado pode ser identificado no inciso V do Art. 2º, onde verifica-se que a livre iniciativa, a livre concorrência e a defesa do consumidor são fundamentos do uso a internet no Brasil; nos Art. 14º e 16º onde se considera que a provisão de conexão poderá ser onerosa ou gratuita e no Art. 15º onde está prevista a figura do provedor de aplicações de internet como pessoa jurídica e com fins econômicos (BRASIL, 2014).

No tocante as variáveis dependentes, a jurisdição está definida no Art. 11º como sendo o território nacional, desde que pelo menos um dos atos previstos em lei (coleta, armazenamento, guarda e tratamento de registros, de dados pessoais ou de comunicações) ocorra dentro das fronteiras do país, sendo que no parágrafo 2º do mesmo artigo entende-se que mesmo uma pessoa jurídica com sede no exterior porém que preste serviço no Brasil ou que aqui tenha um representante poderá ser acionado legalmente (BRASIL, 2014).

A legitimidade encontra eco no Art. 3º, inciso I, que garante a liberdade de expressão, de comunicação e de manifestação nos termos da Constituição Federal; no inciso II ao garantir a privacidade e no inciso VII com a preservação da natureza comunitária da rede mundial e no Art 4º, inciso I, na busca do acesso a internet para todos os indivíduos (BRASIL, 2014) o que clarifica a intenção de que os objetivos da Lei 12.965/2014 estão indo ao encontro dos fundamentos da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), instrumento legal que formaliza o contrato social no Brasil

O conceito de autoridade abrange todo o Capítulo II, onde estão descritos os Direitos e Garantias dos Usuários e se afirma que o acesso a internet é essencial ao exercício da cidadania. No mesmo trecho está definido que o setor privado, como provedor de condições para o acesso a rede mundial, está subordinado aos direitos do usuário e que ambos (Indivíduo e Setor Privado) devem se submeter, quando solicitado, aos procedimentos de busca e averiguação dos fatos pela autoridade policial ou administrativa ou o Ministério Público, dentro dos casos previstos na Lei (BRASIL, 2014).

A responsabilidade está explícita no At. 3º, inciso VI onde se lê que um dos princípios da disciplina do uso da internet no Brasil é "responsabilização dos agentes de acordo com suas atividades, nos termos da lei" (BRASIL, 2014). Ademais, onze dos trinta e dois artigos da lei (do

13º ao 23º) tratam de responsabilidade do agente privado no trato das informações por ele processadas, da responsabilização que o indivíduo terá caso seus atos extrapolem os limites estabelecidos e do papel do Estado como fiscalizador do cumprimento da legislação por parte de todos os elementos da sociedade (BRASIL, 2014).

Com base no que foi identificado, apresentado e descrito até o momento, pode-se interpretar que o foco principal do Marco Civil da Internet é garantir ao indivíduo o acesso ao ciberespaço, proporcionando no mundo virtual todas as garantias fundamentais contidas na *carta magna* do país. Ao cidadão são garantidos os direitos e garantias, inclusive contra a ação de outros indivíduos, enquanto ao setor privado são estabelecidas as regras para a prestação de serviços e aos agentes públicos a função de vigilância e punição.

Considerando que a lei vale apenas no território brasileiro, entende-se que a jurisdição da Lei 12.965/2014 não é conflituosa com os conceitos de soberania já existentes no mundo físico. Ao mesmo tempo, a legitimidade baseada nos conceitos presentes da Constituição Federal busca na verdade digitalizar as garantias existentes no mundo real, cabendo os agentes públicos a autoridade de punir e a responsabilidade de vigiar quaisquer desvios da legislação. Isso demonstra que o principal ator no controle das políticas relativas ao ciberespaço no Brasil é o Estado, legitimado pelo Indivíduo que aqui se encontra e pelo Setor Privado que decide atuar no Brasil.

Prosseguindo, pode-se interpretar que ao adotar o limite legal do território brasileiro o Marco Civil da Internet busca estabelecer uma reciprocidade com os demais países na tocante a manutenção do conceito clássico de soberania, afirmando ainda que é legítimo o acesso de todos (brasileiros ou não) ao ciberespaço, o que reafirma o conceito de universalidade do mundo virtual no documento.

Ao prosseguir limitando a autoridade dos agentes públicos para agir apenas contra aqueles responsáveis que possuam presença ou representação no Brasil verifica-se que a Lei 12.965/2014 indica a propensão para agir no cenário internacional de maneira cooperativa e colaborativa, já que ações contra atores não presentes no território nacional demandariam ajuda de outros Estados e/ou de organismos internacionais.

Assim pode-se interpretar que, utilizando os atores e fatores elementares existentes no Marco Civil da internet, o Brasil encontra-se no quadrado de referencia de Choucri na posição onde a atuação do Estado é mais forte que a do setor privado, tendendo a cooperação internacional em detrimento do conflito.

Com base nisso, é possível analisar a posição do Estado brasileiro em relação aos eixos vertical e horizontal do quadrado de referencia de Choucri, o quinto Objetivo Especifico deste

artigo. Conforme a figura 1 e com base na resposta ao quarto Objetivo Específico, é possível afirmar que o futuro das *cyberpolitics* no Brasil caminha para o cenário denominado “Acordos Cibernéticos Globais”.

Conforme nosso referencial teórico isso significa um futuro onde os estados soberanos irão continuar sendo, se não os únicos, os principais atores da política internacional. Indica também que as *cyberpolitics* serão definidas por meio de negociações entre os atores (Estado, Indivíduo e Setor Privado) e que haverá um alto grau de cooperação internacional entre organismos estatais na solução de dilemas que possam surgir. De certa maneira, esse futuro não está muito longe da ideia inicial de internet (um rede global de colaboração), e a tendência é que as democracias ocidentais adotem esse modelo devido a legitimidade contida no mesmo (CHOUCRI, 2012).

Nessa realidade, existem poucas mudanças no sistema colaborativo atualmente existente no ciberespaço, com foco no melhoramento dos processos e de objeção às ações unilaterais. Pode-se afirmar que as principais características desse cenário são: melhorias de processos de gestão da internet, ausência de controle do acesso ao ciberespaço, reconhecimento da importância da opinião das instituições não-governamentais e principalmente da sociedade civil nas decisões a respeito das *cyberpolitics* (CHOUCRI, 2012).

É provável também que os "Acordos Cibernéticos Globais" gerem um ambiente para a criação de programas envolvendo agências e organismos internacionais com vistas ao desenvolvimento social do ser humano por meio do ciberespaço (em especial nos países mais pobres), convergindo *cyberpolitics* e sustentabilidade. Ou seja, a utilização do ciberespaço em favor da melhoria das condições de vida do homem, com o mínimo de degradação do meio ambiente que o cerca (CHOUCRI, 2012).

## 6 Conclusão

Ao delimitar os fatores elementares em sua legislação, o Estado brasileiro permite que os atores possam atuar de maneira mais segura uma vez que entendem seus direitos e deveres, trazendo sustentabilidade para a utilização do ciberespaço no Brasil pois todos aqueles que aqui coexistirem saberão quais são as regras de convivência na internet.

Identificar as características do cenário para às *cyberpolitics* no Brasil permite a formulação de políticas e estratégias de curto, médio e longo prazo para este setor complexo e dinâmico, tanto na esfera privada como na estatal. O Indivíduo, protagonista desta relação entre

os atores, poderá saber o que esperar e em que base o seu contrato social se expanda para o ciberespaço.

O Setor Privado, arquiteto e engenheiro do ciberespaço, saberá o que esperar quando operando dentro do território nacional e poderá alinhar sua missão, visão e valores com o que se espera das *cyberpolitics* no Brasil, oferecendo assim um serviço melhor e lucrando com isso.

Isso permite que o trabalho responda ao seu problema de pesquisa, concluindo que a Lei 12.965/2014, aplicada como base na análise do quadrante de referência de Choucri, influenciou de maneira direta na formulação de cenários prospectivos relativos ao posicionamento do Estado Brasileiro nas *Cyberpolitics*, fornecendo todos os elementos previstos na teoria citada e possibilitando como resultado a elaboração de linhas de ação para as relações de poder que venham a ocorrer no ciberespaço e que estejam ligadas ao Brasil.

## Referências

ALVES, J. Projeto do governo que cria o marco civil da internet começa a tramitar na Câmara. *Correio do Brasil*. 24 ago. 2011. Disponível em: < <http://www.correiodobrasil.com.br/projeto-do-governo-que-cria-o-marco-civil-da-internet-comeca-a-tramitar-na-camara/>>. Acesso em: 16 maio 2017.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 373, de 25 de setembro de 2013. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem nº 83, de 2012 (Mensagem nº 323, de 17 de julho de 2012, na origem). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2013.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 2014. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm)>. Acesso em: 12 maio 2017.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHOUCRI, N.;NORTH R.C. *Nations in Conflict: National Growth and International Violence*. San Francisco: W. H. Freeman, 1975.

CHOUCRI, N. *Cyberpolitics in International Relations*. Cambridge: MITPress, 2012.

DESCARTES, R. *Discurso do Método / Meditações*. São Paulo: Martin Claret, 2008.

FRIEDMAN, T. *O mundo é plano: O mundo globalizado no século XXI*. 2 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

GALBRAITH, K. *Anatomia do Poder*. 2 ed. São Paulo: Pioneira, 1986.

GOMES, S.H. Brasil sedia evento para discutir quem “manda” na internet. *GI Tecnologia e Games*. 23 abr. 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/tecnologia/noticia/2014/04/brasil-sedia-evento-para-discutir-quem-manda-na-internet.html>>. Acesso em 15 maio 2017.

HARVEY, D. *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Nova Jersey: Wiley-Blackwell, 1989.

KISSINGER, H. *Ordem Mundial*. 1 ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015.

LEMOS, R. Internet brasileira precisa de marco regulatório civil. *UOL Notícias e Tecnologia*. 22 maio 2007. Disponível em: <<https://tecnologia.uol.com.br/ultnot/2007/05/22/ult4213u98.jhtm>>. Acesso em: 15 mai 2017.

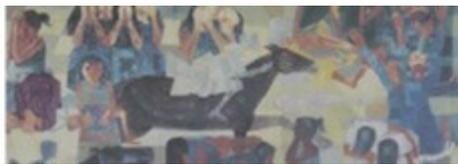
LÉVY, P. *Cibercultura*. São Paulo: 34, 1999.

RAFFESTIN, C. *Por uma Geografia do Poder*. São Paulo: Ática, 1993.

SANTOS, M. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

**Recebido em 12 de setembro de 2019.**

**Aceito para publicação em 21 de setembro de 2019.**



## ANTICOMUNISMO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: PASSADO E PRESENTE (1930-2020)

**RESUMO:** O objetivo desse artigo é analisar como o Anticomunismo é reinventado no Brasil através da Política Externa Brasileira em momentos históricos diversos como o século XX e o início do século XXI. Se no século XX, a perseguição política aos comunistas mostrou-se em aparatos institucionais e em articulações com vizinhos, no século atual é percebido pelo movimento de extrema direita brasileiro, o Bolsonarismo, defensor da “desideologização” na Política Externa, por meio de uma suposta neutralidade ideológica contra países considerados bolivarianos-comunistas. A metodologia dessa pesquisa utiliza-se do método de revisão bibliográfica e do método de análise de documentos e discursos oficiais de formuladores da Política Externa Brasileira (PEB). A hipótese defendida no artigo é argumentar que o Anticomunismo na PEB é fenômeno recorrente na estratégia internacional brasileira, quando nas ações políticas internacionais aparece sobre novas formas e ressignificações ao longo do tempo. Como argumentos finais, o Anticomunismo na PEB ocorre como consequência de momentos de crise da democracia liberal e de crises econômicas do sistema internacional nos períodos assinalados, já que possibilitaram o surgimento de movimentos políticos autoritários e anticomunistas que conduzem tal política.

**Palavras-chave:** Política Externa Brasileira; Anticomunismo; Século XX; Século XXI.

**ABSTRACT:** The purpose of this article is to analyze how anti-communism is reinvented in Brazil through Brazilian foreign policy at different historical moments such as the 20th century and the beginning of the 21st century. If in the 20th century, political persecution of communists was shown in institutional apparatus and in articulations with neighbors, in the current century it is perceived by the Brazilian extreme right movement, Bolsonarism, defender of “desideologization” in Foreign Policy, through a supposed ideological neutrality against countries considered Bolivarian-communists. The methodology of this research uses the method of bibliographic review and the method of analyzing documents and official speeches of formulators of the Brazilian Foreign Policy (PEB). The hypothesis defended in the article is to argue that Anti-Communism in PEB is a recurring phenomenon in Brazilian international strategy, when in international political actions it appears as new forms and resignifications over time. As final arguments, Anti-Communism in the PEB occurs as a consequence of moments of crisis in liberal democracy and economic crises in the international system in the periods indicated, since they enabled the rise of authoritarian and anti-communist political movements that conduct such policy.

**Keywords:** Brazilian Foreign Policy; Anti-Communism; 20th century; 21st century.

**Danilo Sorato  
Oliveira Moreira**

Professor de História da Educação Básica e Gestor de Inovação na empresa Xibé – Inovação em Alimentos. Graduado em História (UFPA). Graduado em Relações Internacionais (UNIFAP). Mestre em Ensino de História (UNIFAP). Atualmente é vinculado como pesquisador da UNIFAP, pelo Laboratório de Relações Internacionais e Geopolítica (LABRIGEO/ UNIFAP).



## 1 Introdução

O anticomunismo é um fenômeno recorrente no pensamento político nacional. O comunismo é um movimento político de largo alcance no Brasil, desde a fundação do Partido Comunista Brasileiro (PCB) em 1922. Sua organização influencia a luta dos trabalhadores e dos sindicatos no período, também alcança algumas camadas do Exército que reivindicavam melhores condições de trabalho, no caso os tenentes. Desse movimento, destaca-se a participação de Carlos Prestes, um dos expoentes do movimento comunista no país nos anos de 1930.

A revolta comunista de 1935 é considerada por muitos estudiosos, como Rodeghero (2002a, 2002b), o marco inicial do movimento anticomunista no Brasil. É a partir da liderança de Luiz Carlos Prestes, em marcha pelo interior do país, que os movimentos políticos autoritários reagiram por meio de Getúlio Vargas. Desse momento em diante, o PCB passa por liberações ou proibições na sua participação política enquanto partido político, respectivamente, em 1935 e 1946.

O movimento comunista brasileiro torna-se heterodoxo nos anos de 1960, quando novos líderes e partidos políticos começam a lutar contra a instauração da Ditadura Militar no Brasil. A reação institucional dos militares contra o comunismo, os proibindo outra vez de participar do jogo político, não impede a atuação política nas ruas por meio de várias tendências dos movimentos armados, políticos e culturais. Como nos mostra Ridenti (2010), nessa década existem diversos projetos políticos de revoltas armadas, cuja base era o comunismo, como o MR8, a Vanguarda Revolucionária, o PCB e o PCdoB.

Nos anos de 1980, o debate das esquerdas focou-se em novas formas de encarar as disputas políticas, nesse momento, muito mais institucionalizadas. A abertura política no Brasil reposiciona essa estratégia, sobretudo após a Constituição de 1988, que libera o multipartidarismo. Assim, os representantes da tradição comunista nos anos de 1990 são o PCdoB, PCO e PSTU. Esses partidos políticos disputam eleições, articulam movimentos de rua com trabalhadores e mantêm a proposta comunista na base das suas filosofias políticas.

No que tange a literatura especializada acerca do anticomunismo no Brasil, observa-se uma predileção pela análise mais ligada ao ambiente interno, ou de forma mais localizada e pontual, os estudos analisam algum momento histórico ligado à Política Externa Brasileira (PEB). Entretanto, a contribuição do artigo é justamente em abordar de forma mais global o anticomunismo como tendência na PEB no longo prazo, tendo em vista sua recorrente aparição nos séculos XX e XXI.

Desde os anos de 1930, como mostram Rodeghero (2002a) e Moreira (2012), diversas instituições e agentes políticos, além de outras instituições como a Igreja Católica, as Forças

Armadas, tornaram a relação conflitiva com o comunismo. Essa tendência anticomunista, também, é percebida na PEB do período. Como nos mostra Marques (2013, p. 645) com a subida ao poder de Vargas em 1930, as preocupações com o combate ao comunismo tornaram-se explícitas com a Lei de Segurança Nacional de 1934. Nesse ínterim, o Ministério das Relações Exteriores, via Itamaraty, ampliou sua agenda anticomunista com a cooperação internacional de órgãos de propaganda anticomunista, no caso a *Entente Internationale contre la Troisième Internationale*. Essa agenda do Primeiro governo Vargas incluiu a colaboração bilateral com países vizinhos, como o Uruguai. Ambos, em suas políticas externas anticomunistas, elaboraram articulações de perseguições a grupos políticos comunistas em seus territórios e fronteiras. Como argumenta Nepomuceno (2015, p. 139), a “diplomacia anticomunista” foi intensa e muito bem planejada pelos dois governos, especialmente no tópico da agenda em que havia troca de informações contra subversivos.

Além da primeira metade do século XX, encontram-se no Brasil, também, diversos ataques à ideologia política nos anos de 1960 com a ditadura militar. Por exemplo, a atuação do Centro de Informações do Exterior (CIEEX) é representativa do papel que o Itamaraty exerceu enquanto agente governamental contra o comunismo, como aponta Pena Filho (2009, p. 44). Essa é uma das diretrizes implantadas pelo governo Castelo Branco ao assumir o poder em 1964. O que Cervo e Bueno (2012, p. 395) chamaram de “dimensão bipolar” é um conjunto de ações alinhadas aos Estados Unidos da América (EUA), especialmente a visão política anticomunista. A partir do Golpe Militar houve uma tendência muito presente nas ações externas do país ao anticomunismo. Porém, esse aspecto não é homogêneo, pois existem outros governos militares em que essa visão perdeu força e intensidade, como por exemplo, em Ernesto Geisel.

O final da Guerra Fria trouxe um tempo de distensão contra o comunismo no mundo e no Brasil, o qual passava por um momento de maior abertura política e de criação de partidos políticos, inclusive de cunho comunistas, como PCdoB, PCO e PSTU. Nesse momento em que tendências anticomunistas são menos tensas, o que não quer dizer inexistente, já que alguns grupos políticos mantinham essa tradição política, por exemplo, Collor de Melo ou o PRONA, liderado por Enéas Carneiro, ainda defendiam ou eram vistos por seus seguidores com viés anticomunista (CALDEIRA NETO, 2020, p. 130). Porém sua projeção era pequena nas discussões nacionais, muito em função desse novo tempo que Fukuyama (1989) definiu, como o “fim da história”. Uma era em que, supostamente, o comunismo havia sido eliminado pelo capitalismo, sobretudo pela liderança dos EUA. Obviamente que essa percepção é exagerada atualmente, pois se for vista em perspectiva histórica, naquela época muitos países comunistas ainda estavam vigentes, como

China, Cuba e Coreia do Norte. Entretanto, não tinham a força e nem a dimensão da URSS, enquanto polo de poder no sistema internacional.

No Brasil, essa distensão contra o comunismo apareceu nas Políticas Externas Brasileiras que atuaram de forma menos agressiva se comparados aos anos anteriores. Nesse tempo, de 1990-2016, os governos brasileiros vincularam sua estratégia muito mais aos fluxos globais comerciais e financeiros do que exatamente em discursos políticos anticomunistas. Como nos mostram Cervo e Bueno (2012, p. 489), o cerne da política exterior gira em torno da Globalização. De acordo com esses autores, houveram três tipos de estratégias do estado brasileiro nesse período: o estado desenvolvimentista, normal ou logístico. Basicamente, observa-se qual a participação estatal no processo econômico, em especial se é centralizada, subalterna ou compartilhada, respectivamente. Logo, a ideologia política anticomunista não ganha espaço nos debates de política externa.

Entretanto, na segunda década do século XXI, esse panorama começou a ser modificado. As transformações globais e nacionais, como o crescimento político, econômico e tecnológico da China, bem como o surgimento de grupos políticos (neoconservadores nos EUA, extrema direita na Europa e conservadores-liberais no Brasil), ou eventos políticos transformadores (golpe de estado na Turquia, Impeachment no Paraguai, *Brexit* na Europa, eleição de Donald Trump nos EUA), (re)significaram uma tendência política outrora esquecida no final da Guerra Fria: o anticomunismo.

Todos esses eventos disruptivos têm origem em duas dinâmicas fundamentais. A primeira delas é econômica, pois a crise de 2008 trouxe grandes consequências para as sociedades desses países. Como defende Brown (2018, p. 48), a aliança do Estado nacional com o capital financeiro internacional permitiu que o ônus dessa crise fosse repassado aos cidadãos, especificamente pela defesa de uma “cidadania sacrificial”, cujo “déficit orçamentário” deveria ser pago pelo indivíduo. Portanto, as políticas econômicas restritivas e ortodoxas levaram ao aumento das tensões sociais nessas diversas realidades.

Por outro lado, há uma crise política na democracia liberal. Como defende Castells (2018), os excluídos da Globalização e dos espaços de representação política estão apoiando movimentos políticos que defendam suas agendas. No mundo atual é recorrente o crescimento de líderes populares e autoritários em diversos países, tais como, EUA, Turquia, Rússia, Hungria, Brasil. Nesse ponto, Appadurai (2019, p. 20) elucida que esses personagens políticos possuem, como forma de atuação, um universo mental xenófobo, patriarcal e autoritário. Mas longe de centrar seus esforços apenas no papel dos líderes, ele debate apenas o papel de seus seguidores, deixando à margem a análise de que entre esses líderes e os liderados observa-se o ressurgimento de tendências anticomunistas.

No Brasil, o anticomunismo retornou durante as manifestações de junho de 2013. Como defende Freixo (2016, p. 9), as consequências desse movimento reivindicatório por melhores direitos sociais (transporte, educação, saúde) gerou uma divisão entre os grupos políticos do país. Naquele momento surgiram grupos heterodoxos (liberais, monarquistas, anticomunistas) e desmobilizados com um discurso abstrato contra a corrupção, e também de raiva direcionada ao PT. Os partidos de oposição (PSDB, DEM) não conseguiram dar voz a esse grupo heterodoxo, mesmo no pós-Golpe de 2016, com Michel Temer e sua base de apoio (PSDB, DEM). Em relação ao termo analítico, Golpe, entende-se aqui enquanto conceito analítico que explica a ruptura de governo a partir de alguns fatores como: 1) mobilização de uma facção da burocracia estatal; 2) acionamento de recursos excepcionais; 3) mudança institucional (BIANCHI, 2019). Nesse ponto debatido em sua gênese e historicamente, pode-se entender que no Brasil houve uma junção de forças entre “antigas elites econômicas, políticas e midiáticas” para depor o governo Rousseff (FREIXO; MACHADO, 2019b, p. 19). Porém, essas forças não se esgotam apenas nas categorias anteriores, pode-se apontar que além do Parlamento brasileiro, setores do Judiciário e do Executivo mobilizaram-se pela saída da presidente, como o MPF e a PF (MIGUEL, 2019, p. 167-167).

A PEB começou a sofrer as consequências desses grupos políticos, que adotam uma tática de acusar de “comunismo” as ações de política externa realizadas pelos governos do PT. A Política Externa Ativa e Altiva, como mostra Freixo et al (2011), articulou um olhar para o Eixo Sul-Sul buscando destacar um protagonismo brasileiro regional (Mercosul, Unasul, Celac) nos assuntos da agenda internacional (meio ambiente, conselho de segurança). Com mudanças pontuais na orientação da política exterior, o período Rousseff (2011-2016), mantinha os princípios e atuações do governo anterior, mas tinha certa retração na atuação política nos foros internacionais, como defende Cervo e Lessa (2014). Mesmo assim, parceiros fundamentais no entorno regional foram mantidos, como Venezuela, Bolívia, Cuba.

Em sentido contrário a essa perspectiva, os grupos políticos que emergiram ao poder a partir do processo de impedimento de Rousseff, o PSDB e o MDB, produziram modificações na política externa. Como defende Freixo (2019a, p. 2), o novo governo justificou a mudança de rumos por uma política supostamente “não ideológica”. Na prática, esse discurso se torna um progressivo afastamento de países do Sul, considerados “bolivarianistas-comunistas”, como Venezuela, Bolívia, Nicarágua. Aliás, como propõe Lacerda (2019), o conceito de “bolivarianismo-comunismo” é uma retórica política recorrente dos grupos políticos de direita e de extrema direita brasileira e de políticos ligados a Jair Bolsonaro. Na política externa, tais grupos utilizam a ideia de “bolivarianismo-comunismo” para afastar o país de parceiros externos, que supostamente gerariam baixo retorno aos interesses nacionais. Nada mais contraditório à realidade,

pois é recorrente a presença dos países citados na corrente comercial brasileira, sobretudo nas trocas comerciais com gases e combustíveis. Por exemplo, segundo o site do MRE (s/d), o Brasil é o principal parceiro comercial boliviano com exportações de gás natural e importações de manufaturados. Resultante dessa parceria, no ano de 2018, ocorreu um incremento na balança comercial em 3% (saindo de 1,5 bilhão em 2017 para 1,6 bilhão de dólares em 2018). Em relação à Venezuela, a parceria comercial perdeu força em virtude da grave crise econômica e social naquele país a partir de 2013. Mas ainda assim é um importante mercado para as exportações brasileiras, como ocorreu com a corrente de comércio em 2019 de aproximadamente 500 milhões de dólares. Cabe observar que esses valores são os menores dos últimos 20 anos, momento em que a aproximação entre as duas nações geraram muitos dividendos para o Brasil, com destaque para o ano de 2008, quando o vizinho sul-americano ficou entre os dez maiores parceiros comerciais (REDAÇÃO O SUL, 2020).

A subida ao poder de Jair Bolsonaro em 2018 é uma posição ainda mais exacerbada do anticomunismo na política externa. O Bolsonarismo, como mostra Freixo (2019b, p. 3) é um fenômeno recente na política brasileira, e envolve uma mescla de grupos políticos e sociais que incluem desde liberais, conservadores, militares, judeus, pentecostais. Esse movimento político visa claramente institucionalizar ações anticomunistas no Brasil. Um exemplo nítido dessa vontade é a tentativa de criação de um partido político, a Aliança pelo Brasil (ALIANÇA, 2019, p. 3). O partido não conseguiu o mínimo de assinaturas para a sua legitimação pelo TSE no ano de 2019. Mas vale a pena atentar para o seu Estatuto, cujo artigo 12, inciso XV, versa o seguinte sobre a obrigação dos membros: “o combate ao comunismo, ao nazifascismo, ao globalismo e a toda e qualquer ideologia que atente contra a dignidade humana, à ordem natural e às liberdades individuais.”. De forma clara, o partido político bolsonarista pretende exigir, de seus membros, posturas anticomunistas. Ademais, cabe mencionar a cosmovisão conservadora de Jair Bolsonaro, com formação militar e anticomunista, ele reflete, como líder, o que seus seguidores esperam contra o movimento comunista. Ele é filho da tradição política da ditadura militar de 1964 a 1985, que combateu o comunismo abertamente nas instituições nacionais, e compõe aproximações com seus seguidores nesse sentido. Um dos aspectos da visão de mundo bolsonarista e da inserção internacional é caracterizado pelo constante questionamento do multilateralismo, das organizações internacionais, dos fluxos globais e dos “comunistas-globalistas”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>O termo “comunista-globalista” tem sido utilizado pelos movimentos de extrema-direita no Brasil, sobretudo ligados à figura política de Jair Bolsonaro. Porém, essas terminologias não estão restritas ao caso brasileiro, pois vêm sendo utilizadas por outros movimentos no mundo, por exemplo, nos EUA, é perceptível a utilização desses termos entre os neoconservadores, com destaque para nomes como Steve Bannon e Donald Trump. O expoente dessas teses no país é o filósofo Olavo de Carvalho, assumidas pela família Bolsonaro, pelo chanceler Ernesto Araújo e pelo assessor

A ressignificação é um processo no qual um conceito ou termo muda ao longo do tempo a partir das suas variadas aplicações. Não se pode compreender o significado de um conceito de modo separado ao seu uso na sociedade, sendo necessário levar em conta o contexto no qual é aplicado e a temporalidade em que se insere (PROTO, 2011). Em outras palavras, o fenômeno histórico pode ser rearticulado no tempo através da linguagem. Assim, percebe-se que o anticomunismo, é (re) inventado no século XXI por grupos políticos com velhas e novas aspirações de poder. Eles se sustentam naquela antiga tradição anticomunista como norte de orientação, e realinham suas estratégias políticas moldadas ao tempo presente. É o caso da PEB na última década revista sobre novos signos dialéticos como “desideologização”, “bolivarianismo-comunismo” e “marxismo cultural”.

O objetivo desse artigo é analisar como o anticomunismo é reinventado no Brasil historicamente, através da PEB em momentos históricos diversos do século XX e do início do século XXI. Na primeira seção será discutido o anticomunismo na PEB. Na segunda seção, será analisado como se construiu essa tendência anticomunista no século XX, especificamente entre 1930 a 1985, a fim de demonstrar sua longa tradição no debate político brasileiro. Na terceira seção, será abordado como o anticomunismo vem se reinventado no século XXI, a partir da segunda década, na estratégia internacional brasileira sob o signo político da nova direita bolsonarista em termos como “desideologização” e na luta contra o “marxismo cultural”.

## **2 O Anticomunismo na Política Externa Brasileira no Século XX**

O anticomunismo na PEB é percebido em vários momentos ao longo do tempo. Em primeiro lugar, é fundamental compreender que o comunismo é combatido no Brasil em sentido interno nos anos de 1920 a 1930, ou seja, através das instituições públicas (governo, exército, igreja, imprensa, etc.). Como nos mostra Moreira (2018, p. 39), o imaginário anticomunista esteve presente em periódicos católicos desde 1920. Depois, nos anos de 1960, diante do contexto da Guerra Fria, a Igreja católica do Brasil e dos EUA atuaram para combater o comunismo, como defende Rodeghero (2002b). Também, existem outras instituições, como o Exército, que possuem uma dinâmica anticomunista comum. Como argumenta Otávio Junior (2014, p. 14), no Exército Brasileiro as raízes do seu sentimento anticomunista aparecem a partir de 1917 com a Revolução Russa. Em muitos momentos da história brasileira, essa instituição juntou-se a Igreja Católica para divulgar ideias anticomunistas.

---

internacional, Filipe Martins. Essa retórica foi de forma constante desde a eleição de Bolsonaro em 2018 pelo que chamam de “ala ideológica” dos formuladores da Política Externa Brasileira atual.

Em segundo lugar, o anticomunismo na PEB aparece em dois momentos históricos. No século XX, pode-se identificar a atuação internacional brasileira anticomunista no governo Vargas, tal como propõe Marques (2013). Em alguns momentos, essa ação do Itamaraty mostra-se em formato bilateral com sua vizinhança sul-americana. No caso entre Brasil e Uruguai, as ações anticomunistas focavam em identificar possíveis inimigos políticos nos dois locais. Há colaboração institucional para delatar os comunistas, como argumenta Nepomuceno (2015, p. 140):

(...) Mas um dos resultados convergentes das reações provocadas em cada país foi a adoção de medidas de repressão semelhantes, segundo se observa na documentação diplomática, e de proteção entre os governos contra seus opositores, de troca de informações não somente entre as polícias políticas, mas também entre as chancelarias, para impedir, cercear, vigiar e até mesmo prender ou extraditar políticos e intelectuais que opunham resistência a tais situações.

O que se percebe na citação é a coincidência de posições entre governos sul-americanos contra o comunismo. Eles usavam do aparato institucional e legal para reprimir seus opositores políticos, com diminuição de espaços de liberdades políticas. Havia uma estratégia internacional anticomunista entre governos de ideologias políticas próximas.

Outras ações dizem respeito à interferência política do governo Vargas para forçar a interrupção das relações diplomáticas do Uruguai com a URSS em 1935, baseado em sua política anticomunista na política externa, como propõe Ayçaguer (2008, p. 93). Essa ligação, também, esteve presente no contato bilateral entre Brasil e Argentina no período de 1930 a 1960. Como propõe Setemy (2010, 2013a; 2013b, 2015), o Itamaraty deu apoio para as ações anticomunistas do governo Vargas, sobretudo dando uma série de informações obtidas com o governo argentino. Outro alvo do comportamento anticomunista na política externa do governo Vargas foi a URSS. Como nos mostra Torres (2013, p. 54), o Itamaraty desde a instauração da Revolução Russa não manteve boas relações diplomáticas com o novo país. Essas ações foram corroboradas pelo governo Vargas, especialmente no que tange as instruções aos viajantes brasileiros em relação àquela realidade soviética. Para além dessa perspectiva bilateral, com o avanço do governo Vargas para o Estado Novo em 1937, também são criados aparatos de informação e segurança no exterior para caçar comunistas, como ocorreu com o Serviço de Estudos e Investigações (SEI), tal como propõe Nepomuceno (2018). Sendo assim, criam-se estruturas institucionais ligadas ao Itamaraty para combater os inimigos comunistas do governo.

Na segunda metade do século XX, o anticomunismo na política externa continua a ser percebido em diversos governos, como Dutra e Vargas. Como defende Salomão (2015, p. 40), ambos possuíam uma retórica e ações anticomunistas tendo em vista a parceria com os EUA,

especialmente na busca por benefícios econômicos. Na Organização das Nações Unidas (ONU), o governo Dutra marcou sua posição ao lado dos americanos. No que tange ao combate do comunismo, o país colocou-se a favor de medidas contra esse movimento, como bem define Oliveira (2017a, 2017b). Tanto contra as posições soviéticas, quanto com as resoluções para a América do Sul.

No caso de Vargas, o anticomunismo não ficou restrito a sua área de atuação mais imediata como a América do Sul, mas também, foi foco de atuação na América Central, especificamente na região das Antilhas. Como bem define Silva (2002, p. 96), uma das diretrizes máximas do país nessa região era o anticomunismo em escala internacional. No governo seguinte, em Juscelino Kubistchek (1956-1960), há ações bem pontuais em que o anticomunismo é praticado na sua ação internacional, como mostra Silva (2009). Essas atitudes ocorreram, por exemplo, na Revolução Húngara em 1956, algo que envolveu, inclusive, a Política Externa Independente de Jânio Quadros. Como aponta Szilágyi (2016, p. 131), esse fato histórico foi vetor importante para corroborar com as teses dos movimentos políticos anticomunistas, como a UDN, que rechaçavam qualquer aproximação com os países do Leste Europeu. O governo de Jânio Quadros (1961) atuou de forma contraditória em relação ao comunismo, já que havia uma forte retórica anticomunista na sua base interna conservadora, especialmente nos grupos que lhe deram apoio eleitoral, como UDN. Mas isso não impediu aproximações com expoentes do comunismo internacional, por exemplo, foi relevante a aproximação de Quadros com a URSS, quando reativou relações diplomáticas suspensas desde o governo Dutra. Também, o simbolismo na condecoração da ordem do Cruzeiro do Sul a Che Guevara e Yuri Gagarin.

Nos anos de 1960 à 1985, essa tendência anticomunista na política externa é mantida e aprofundada com a Ditadura Militar. Em ações conjuntas entre o Itamaraty e o Centro de Informações do Exterior, como propõe Pena Filho (2009, p. 44) e Prado (2017, p. 41), para a espionagem e delação de inimigos comunistas. Tais ações originaram-se na gestão Castelo (1964-1967), quando o pensamento da Escola de Guerra e o Serviço Nacional de Inteligência (SNI) são componentes para que o Itamaraty articule uma intensa política anticomunista, como defende Castilho (2014, p. 58). Outro importante papel exercido é pelo Chanceler Juracy Magalhães, no governo Castelo. Ele é responsável por medidas que ajudam o Itamaraty na sua política anticomunista, como a aproximação com o SNI, a caça a adversários no próprio Itamaraty, dentre outras ações (RÊGO, 2017).

É interessante perceber o relacionamento entre Brasil e URSS, no qual em muitos momentos há uma clara política externa anticomunista. Como defende Caterina (2015, p. 267), durante a Ditadura Militar, a ação internacional brasileira foi extremamente contrária a um maior

relacionamento político, ainda que no aspecto econômico tenham ocorrido boas parcerias. O governo militar de Geisel, conhecido pelo “pragmatismo responsável”, é mais aberto ao diálogo com países comunistas, sobretudo quando se fala nos interesses econômicos e na ampliação dos mercados brasileiros nos anos 70. É significativo o caso do reatamento de relações diplomáticas entre Brasil e China nesse período, como defende Pimentel (2015, p. 204). Mesmo que hajam essas ponderações em termos econômicos, politicamente, a retórica anticomunista é muito persistente nos formuladores de PEB do período militar. O Final da Guerra Fria diminuiu a intensidade do anticomunismo pela crença em que esse movimento político havia sido derrotado após a dissolução da URSS, no que Fukuyama (1989) chamou de possível “fim da história”, e que os EUA seriam os promotores da ordem liberal em larga escala pelo mundo, como propõe Mearsheimer (2019, p. 25). Isto é, um mundo liberal e não comunista, cujos fluxos globais e o mercado livre eram os expoentes entre os anos de 1990 e 2000. No Brasil, em consonância com as dinâmicas externas, essa concepção liberal, inclusive na perspectiva política possibilitou que os partidos comunistas participassem do jogo político-institucional pós-1988. Nesse período histórico, a tendência anticomunista se arrefeceu até pelo menos a segunda década do século XXI, quando são reinventadas ações anticomunistas em uma nova conjuntura mundial e nacional. Na próxima seção, será discutido esse novo olhar reinventado sobre o anticomunismo na PEB.

### **3 O Anticomunismo Reinventado na Política Externa no Século XXI**

No século XXI, com a volta do anticomunismo na política brasileira, a partir de 2013 com as manifestações de junho (FREIXO, 2016; FREIXO; MACHADO, 2019b) no debate público, e em seguida em 2016 com a chegada de Temer à presidência, institucionalmente na política externa, há um cenário propício para a ressignificação de uma antiga tradição na estratégia internacional brasileira. O surgimento de fissuras nas representações políticas e democráticas, como defende Freixo e Machado (2019b), abrem espaços para o crescimento de movimentos de direita e de movimentos autoritários de extrema direita no país, respectivamente, como o MBL e o Bolsonarismo. Eles aproveitaram a crise do modelo liberal democrático brasileiro para fazer crescer suas bandeiras entre grupos desfavorecidos e excluídos do processo de Globalização e das políticas redistributivas nacionais. Portanto, eles aproveitaram os limites da democracia brasileira para capitalizar essa população entorno de suas pautas políticas autoritárias, como o anticomunismo.

Em ambiente externo ocorre o surgimento de grupos políticos de extrema direita com tendência anticomunista a partir das rupturas de eventos como o *Brexit* (2016), A Eleição de

Donald Trump (2016) e o avanço da extrema-direita na Europa. Segundo Teitelbaum (2020), esses movimentos políticos procuram justificar sua guerra contra o comunismo pelo seu caráter revolucionário e não tradicionalista. Eles defendem um nacionalismo extremo com características antiliberais e contra a globalização. São incluídos por Teitelbaum os líderes intelectuais desse movimento tais como Steve Bannon (EUA), Alexander Duggin (Rússia) e Olavo de Carvalho (Brasil). Ademais, esses movimentos norte-americanos, através de Steven Bannon, vêm criando nexos de ligação, também a organização de uma direita global em vários países como Itália, Polônia, Brasil (PENA, 2019). Entre as variadas pautas desse movimento anticomunista está a eliminação do inimigo vermelho, como último obstáculo, para evitar uma possível decadência de soberania e nacionalismo dos países.

No âmbito nacional, as manifestações de junho de 2013 são o início dessa onda anticomunista na política. Os grupos políticos autoritários de extrema direita e direita começaram a atuar abertamente contra o “comunismo”, ainda que sob a égide do regime político de 1988, cujos princípios amparam-se no multipartidarismo, isto é, a liberdade política para atuação de partidos e de movimentos de vários espectros, tal como as legendas políticas do comunismo. Algo próprio dessa conjuntura constitucional da Nova República, como em poucos momentos da história das constituições nacionais caracterizada por proibições a partidos comunistas, tal como ocorreu respectivamente, em 1922, 1927, 1946 e 1964. Mesmo que houvesse maior liberdade política, os atores políticos ligados ao Bolsonarismo iniciaram uma campanha de ligação do comunismo com o partido dos trabalhadores (PT) que durante aproximadamente cinco anos refletiram em crescente ódio. Qualquer crítica ou problema no país passou a ser ligada à legenda política, especialmente com o retorno da retórica de combate à corrupção. O Bolsonarismo encampou em sua plataforma política boa parte desses ressentimentos, seja nas redes sociais, seja no ambiente institucional, por exemplo, quando tentaram criminalizar o comunismo em terrorismo através do PL 5358/2016 (BOLSONARO, 2016, p. 1). Embora essa tentativa não tenha sido publicada pelo Congresso Nacional, ela demonstra a política anticomunista desses grupos de extrema direita, que logo em seguida seria instrumentalizada como plataforma de campanha para vitória nas Eleições presidenciais de 2018.

Vale lembrar, como mostrado na primeira parte do artigo que o PT não possui uma tradição comunista em suas origens como o PCB, PCdoB ou PSTU, mas sim uma dinâmica diferenciada de atuação reformista dentro da democracia liberal. Alguns quadros do partido, como José Dirceu ou Rousseff, integraram grupos políticos comunistas no passado, mas mudaram a sua perspectiva de atuação após a abertura política dos anos 80. Portanto, diferente do que fora defendido pelos grupos políticos anticomunistas, o PT não é comunista, logo os discursos daqueles personagens

políticos tinham maior interesse em ganhar espaço no debate político do que realmente realizar um ataque ao comunismo em si.

Os reflexos desse movimento são como nos dizem Freixo e Machado (2019b, p. 10-11):

[...] 2) a “descoberta” das ruas pela direita, que passaria a ocupar também esses espaços, lócus por excelência das forças e movimentos democráticos e progressistas, desde os anos da ditadura. Esta direita incluía desde organizações nacionalistas extremistas até jovens manifestantes que mesclavam a retórica de uma “antipolítica” rasa – “contra tudo e contra todos” – com um liberalismo difuso, passando por grupos de skinheads, monarquistas, defensores do retorno da ditadura militar, grupos religiosos conservadores e cidadãos de classe média com um extemporâneo e caricato discurso anticomunista somado a um genérico sentimento anticorrupção.

Os grupos elencados conseguiram construir uma força de organização política que levaram a acontecimentos sucessivos de vitórias políticas, como o impedimento de Rousseff e a eleição de Jair Bolsonaro. É nesse momento que o anticomunismo, internamente, ganhou novo fôlego e força na política nacional. Logo, esses efeitos iriam chegar à PEB em signos como “desideologização”, “sem ideologia”. O Golpe de 2016 é a abertura definitiva para que o anticomunismo seja aceito como parte do jogo político brasileiro. Na política externa, o novo signo ressignificado anticomunista é ligar o comunismo ao bolivarianismo, representados em países como Venezuela, Argentina, Cuba (LACERDA, 2018, 2019).

Com o Golpe de 2016 (FREIXO; MACHADO, 2019b), o governo Temer aproveita o momento de crise para fazer mudanças na PEB. Ele incumbe José Serra de utilizar a retórica anticomunista, especialmente no que concerne a “desideologização” da estratégia internacional brasileira. Segundo esse discurso político, o Brasil precisava evitar parceiros ideológicos como Venezuela, Bolívia e Cuba. O que seria esse termo “parceiros ideológicos”? Seriam aqueles países da América do Sul que estavam revisitando o comunismo em seus regimes políticos pela via do Bolivarianismo no século XXI. Sendo assim, o Brasil deveria evitar forjar alianças com esses países “bolivariano-comunistas”.

É óbvio que essa retórica anticomunista tinha muito sentido para os grupos no poder. Por um lado, para José Serra era uma oportunidade de projetar sua imagem eleitoral em relação ao ano de 2018. Por outro lado, Temer utilizava-se dessa retórica com a finalidade de legitimar seu governo. Portanto, o que se viu na prática, foi uma vontade de satisfação de interesses pessoais, e tinha muito mais efeitos retóricos (FREIXO, 2019a). Ainda assim, ações como a suspensão da Venezuela do MERCOSUL (MRE, 2017a) ou a criação do Grupo de Lima (MRE, 2017b), devem ser vistas como um novo olhar na estratégia internacional anticomunista.

Em 2018, Jair Bolsonaro chega à presidência para radicalizar a política anticomunista nas instituições brasileiras. Como ele mesmo disse, sua missão era salvar o Itamaraty de ditaduras “assassinas” e “comunistas” (BOLSONARO, 2018). Desde a Ditadura Militar, nenhum grupo político com representação política significativa assumiu uma retórica tão clara anticomunista, tanto nas políticas internas como nas externas. Como propõe Almeida (2019), pautado nas ideias de Olavo de Carvalho<sup>2</sup>, o presidente luta contra o comunismo internacional revisto sob signo de “Globalismo” e de “Marxismo Cultural” (PENA, 2019).

Na visão desses personagens anticomunistas, empresários globais são patrocinadores de um movimento para acabar com a soberania dos países e da cultura nacional. As elites políticas locais de esquerda são aliadas desses grupos quando defendem as organizações internacionais (OIs) - ONU, OMC, UNESCO - e suas legislações. Essa perspectiva aparece no trabalho de Pena (2019, p. 380), quando reflete sobre os discursos críticos aos “globalistas” do governo Bolsonaro. Nessa visão, que ela chamou de “marxismo cultural”, as OI’s são instrumentalizadas pela esquerda com fins políticos de difusão de valores comunistas.

Temer e Bolsonaro possuem muitas ações de política externa parecidas, como diz Moreira (2019a, 2019b, 2020), o que não reduz outras análises que mostram as diferenças na atuação, por exemplo, na questão da China. No governo Temer, a China nunca foi vista como uma ameaça comunista, mas sim como um bom parceiro comercial. Por outro lado, no governo Bolsonaro, esse ponto é mais problemático, pois ficou sempre entre o pragmatismo e a ideologia, como aponta Saraiva e Silva (2019, p. 122). Portanto, ora o governo atual atacava o comunismo chinês e seu regime político; ora recuava e elogiava o sistema econômico capitalista chinês, com vistas a manter os interesses econômico-comerciais.

No que concerne às semelhanças, ambos os governos usam a retórica política, na qual a estratégia internacional não deve possuir ideologia, ou pelo que chamam de “desideologização”. Porém, o que se observa na prática é uma tendência anticomunista reiventada, já que exclui países considerados de esquerda, como Venezuela, Bolívia, Nicarágua (MRE, 2019b; MRE, 2020). É significativo perceber a plataforma de ataque contra a Venezuela nas chancelarias de Serra e Nunes durante o governo Temer. No primeiro caso, articulou-se uma retórica contrária a “ditadura de Maduro” junto com a suspensão da Venezuela no MERCOSUL. E no segundo caso, alinharam-se os países sul-americanos em torno do Grupo de Lima para tornar a derrubada do governo Maduro mais organizado. Embora, tanto Serra quanto Nunes tinham trajetórias políticas pregressas, que

---

<sup>2</sup>Considerado como ideólogo de Jair Bolsonaro, Olavo de Carvalho é formado no pensamento da direita conservadora dos anos de 1980-1990, sobretudo nas definições de marxismo cultural. Atualmente, reside nos EUA, constantemente respeitado e visitado por grupos de direita dos EUA, do Brasil e mundo.

pouco mostravam uma postura anticomunista, mas quando estiveram a cargo do MRE, mostraram-se ativos nas tendências de ataque ao comunismo.

Como já foi dito por Freixo (2019a), o governo Temer utilizou esse discurso muito mais visando ao pleito eleitoral, ainda que ações “não ideológicas” de Política Externa sejam percebidas nesse momento, como por exemplo, o combate ao bolivarianismo-comunismo da Venezuela via suspensão do MERCOSUL (MRE, 2017a) ou criação do Grupo de Lima (MRE, 2017b). É válido dizer que a utilização da palavra “desideologização” pelos Chanceleres de Temer e Bolsonaro (SERRA, 2016; NUNES, 2017; ARAÚJO, 2019) é uma retórica para esconder seus reais interesses enquanto formuladores de política externa. Com o contexto favorável tanto externamente, quanto internamente, os interesses desses formuladores de Política Externa Brasileira é resgatar/reinventar a tradição anticomunista na estratégia internacional brasileira. A nova ação internacional anticomunista é utilizar uma aparente neutralidade para atacar/excluir países considerados de esquerda, como a Venezuela, Bolívia, Cuba, Nicarágua.

Em relação ao governo Bolsonaro, há certa continuidade no anticomunismo na PEB, como propõe Moreira (2019a; 2019b; 2020). Porém as ações e estratégias são levadas ao extremo, como nos mostra Freixo (2019a). Fala-se em antiglobalismo, luta contra o comunismo via marxismo cultural. Alguns formuladores da PEB aderem a esse combate ao comunismo internacional (ARAÚJO, 2019), além da autoridade máxima do país (BOLSONARO, 2019a, 2019b, 2019c).

As ações da PEB contra o comunismo não se restringem à Venezuela (MRE, 2019a), mas também a outros países como Cuba, Bolívia (MRE, 2020) e Nicarágua (MRE, 2019b). O reconhecimento de governos afins à política ideológica brasileira tem sido uma constante na ação internacional brasileira. Além disso, caso não reconheça esses países, o Brasil em sua luta anticomunista tem realizado pressões diplomáticas em foros multilaterais como OEA, ONU, PROSUL.

Vale lembrar que essa tendência anticomunista, inclusive, é um dos fatores que levam essa administração a fazer um alinhamento com os EUA, e tecer críticas reiteradas à China, tal como propõe Donald Trump desde 2017 na sua Estratégia Nacional de Segurança<sup>3</sup> (EUA, 2017). Algo bem equivocado tendo em vista que o país asiático vive sob regime político comunista, porém sua economia é capitalista e integrada aos fluxos de comércio globais. Apesar dessa contradição, o Brasil, alinhado aos americanos, assumiu essa retórica anticomunista em âmbito internacional

---

<sup>3</sup>Em 2017, a Estratégia de Segurança Nacional americana é clara em definir aqueles que ameaçam os interesses americanos, no caso, poderes revisionistas (Rússia, China), estados ditatoriais (Irã, Coreia, Venezuela) e movimentos terroristas (Al Qaeda, Isis). Não é um acaso que as ações e estratégias contra a China além da Guerra Comercial, também passa pela disputa geopolítica.

contrariando seus interesses mais imediatos baseados em uma forte parceria comercial com a China desde 2009.

#### **4 Considerações Finais**

O anticomunismo na PEB é um fenômeno que se rearticula ao longo do tempo. Como visto no artigo, ele possui suas raízes ainda no século anterior, mesmo antes da Guerra Fria. Naquele mundo em crise, tanto econômica (crise de 1929) quanto política (democracia liberal), abriu-se espaço para o surgimento de correntes políticas opostas ao movimento comunista, como o nazismo, o fascismo e o integralismo. O Brasil, não fugiu dessa dinâmica, como foi argumentado neste artigo.

No Brasil, inicialmente essa tomada de posição ficou a cargo de instituições como a Igreja Católica, o Exército Brasileiro, a Imprensa e a Política. Com o desenrolar do tempo, esse sentimento político chegou de forma oficial e institucional ao país, sobretudo com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder nos anos de 1930. No caso dos anos de 1930 a 1985, esses grupos políticos ao tomarem o poder, utilizaram do amplo aparato institucional (SEI e CIEX) para espionar e caçar seus opositores. Vale dizer que esse movimento não é uniforme no período assinalado, pois possui tensões e distensões a depender do governo de turno.

Além disso, a estratégia internacional brasileira fica marcada pela influência dos EUA, em especial durante a Guerra Fria, pressionando para que houvesse um alinhamento contra o comunismo soviético. Essa relação tornou-se muito mais conflitiva no âmbito político do que no âmbito econômico, especialmente nos governos brasileiros, que predicaram por mais autonomia em relação aos americanos. Também, são fundamentais as articulações bilaterais (Uruguai, Argentina) na América do Sul, cujos desdobramentos se deram em políticas conjuntas contra o comunismo.

Assim, esse primeiro momento, pode ser percebido como a origem do anticomunismo na PEB. Desde políticos trabalhistas (Vargas, JK) até militares (Dutra, Castelo), existe uma tendência anticomunista internacional do Brasil largamente citada no artigo na primeira seção. Nos anos de 1960, especialmente aqueles que defendiam uma maior autonomia frente os EUA. Apesar dessa autonomia, o anticomunismo estava presente em muitas ações e estratégias internacionais, até pela forma como o Itamaraty articulou-se por meio de inteligência no exterior.

Após diminuição das correntes extremistas contra o comunismo no final da Guerra Fria, há o retorno desses grupos autoritários sobre novos signos e estratégias no mundo e no Brasil. A reinvenção da luta contra o comunismo ocorre em função das crises econômicas (2008) e políticas

(democracia liberal) no mundo contemporâneo. Esse segundo momento histórico acontece porque há o descontentamento das pessoas com as instituições democráticas e liberais, assim como das promessas não cumpridas do estado de bem-estar social.

O Brasil sente os efeitos dessa pressão econômica e política a partir das Manifestações de 2013. É nesse momento que os grupos anticomunistas resolvem articular estratégias e dinâmicas de atuação, lideradas em parte por Jair Bolsonaro. Com o Golpe de 2016, o reposicionamento da PEB é feita na administração Temer. O novo signo do anticomunismo brasileiro reinventado é a retórica da “desideologização”. Na aparente neutralidade ideológica, eles rejeitam os parceiros estratégicos dos governos do PT (Venezuela, Bolívia, Nicarágua) para aprofundar em seu lugar antigos parceiros ocidentais (EUA, França, Itália, Israel).

Esse movimento é ampliado por Bolsonaro quando assume o poder no Brasil. Além da retórica mais forte e extrema, o país começa a tomar para si os signos políticos anticomunistas como a “desideologização” e o combate ao “marxismo cultural”. Esses discursos tornam-se recorrentes entre os formuladores da PEB, que recorrem a essa retórica conflitiva contra o movimento comunista no século XXI por diversos fatores. Em primeiro lugar, pelas suas raízes históricas no pensamento político nacional em diversas instituições brasileiras. Em segundo lugar pelo mundo em crise, tanto econômica (crise de 2008), quanto política (democracia liberal), que possibilita a expansão de grupos políticos autoritários e anticomunistas pelo mundo e pelo Brasil.

Portanto, essas crises possibilitam a expansão desses grupos políticos de extrema direita pelo mundo, como os movimentos ligados a Steve Bannon. Os novos signos contra o comunismo levam o mundo para mais um movimento global contra essa ideologia, logicamente que distinta daquela lógica do sistema bipolar da Guerra Fria. Entretanto, algumas táticas são muito semelhantes, como o ódio, a propaganda de raiva, a busca de eliminação dos rivais políticos. Se por um lado, no século XX o discurso anticomunista era visto em adjetivos como “ameaça”, “sindicalismo”, “burros”, “destruidor dos valores católicos”; Por outro lado, no século XXI o discurso anticomunista é ligado à “corrupção”, à “destruição dos valores cristãos, judaicos e protestante”. O que se percebe é a linguagem política se ressignificando no tempo, mas sempre com a tendência anticomunista muito perceptível.

## Referências

ALIANÇA pelo Brasil. *Estatuto*. Publicado em 2019. Disponível em: <https://www.aliancapeloBrasil.com.br/estatuto-alianca-pelo-brasil.pdf>. Acesso em: 24 mai.2020.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Miséria da diplomacia – A destruição da diplomacia no Itamaraty*. Boa Vista: Editora UFRR, 2019.

APPADURAI, Arjun. Fadiga da Democracia. In: GEISELBERGER, Heinrich (Org.) *A Grande Regressão: um debate internacional sobre os novos populismos - e como enfrentá-los*. São Paulo, Estação Liberdade, 2019. p. 19-35.

ARAÚJO, Ernesto. *Discurso do ministro Ernesto Araújo durante cerimônia de Posse no Ministério das Relações Exteriores – Brasília, 2 de janeiro de 2019*. Publicado em 03 de janeiro de 2019a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/19907-discurso-do-ministro-ernesto-araujo-durante-cerimonia-de-posse-no-ministerio-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2019>. Acesso em: 08 jan. 2019.

AYÇAGUER, Ana. La diplomacia del anticomunismo: la influencia del gobierno de Getúlio Vargas en la interrupción de las relaciones diplomáticas de Uruguay con la URSS en diciembre de 1935. *Estudios Ibero-americanos*, Porto Alegre, v. 34, n. 1, jun. 2008, p. 92-120. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=134612638006>. Acesso em: 19 mar. 2020.

BIANCHI, Álvaro. Golpe de Estado: o conceito e sua história. In: FREIXO, Adriano de. MACHADO, Rosana-Pinheiro. (orgs.). *Brasil em transe: Bolsonarismo, Nova Direita e desdemocratização*. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2019b. p. 50-62.

BOLSONARO, Eduardo. *PL 5358/2016*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2085411>. Aceso em: 23 mar. 2020.

BOLSONARO, Jair. *Plano de Governo - O Caminho da Prosperidade*. Brasília: TSE, 2018.

BOLSONARO, Jair. *Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Cerimônia de Posse no Congresso Nacional – Brasília, 1º de janeiro de 2019*. Publicado em 01 de janeiro de 2019a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/19887-discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-cerimonia-de-posse-no-congresso-nacional-brasilia-1-de-janeiro-de-2019>. Acesso em: 08 jan. 2020.

BOLSONARO, Jair. *Discurso do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante cerimônia de Recebimento da Faixa Presidencial – Brasília, 1º de janeiro de 2019*. Publicado em 01 de janeiro de 2019b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/19899-discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-durante-cerimonia-de-recebimento-da-faixa-presidencial-brasilia-1-de-janeiro-de-2019>. Acesso em: 08 jan. 2020.

BOLSONARO, Jair. *Mensagem ao Congresso Nacional, 2019: 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 56ª Legislatura*. Brasília: Presidência da República, 2019c. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/downloads/mensagem-ao-congresso-2019/>. Acesso em: 06 fev. 2019.

BRASIL. A participação do Estado Brasileiro em graves violações no exterior. In: BRASIL. *Comissão Nacional da Verdade*. Relatório. Brasília: CNV, 2014. p. 175-217. Acesso em: <http://cnv.memoriasreveladas.gov.br/images/documentos/Capitulo5/Capitulo%205.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2020.

BROWN, Wendy. *Cidadania Sacrificial: Neoliberalismo, capital humano e políticas de austeridade*. Rio de Janeiro: Zazie Edições, 2018.

CALDEIRA NETO, Odilon. Neofascismo, “Nova República” e a ascensão das direitas no Brasil. *Conhecer: debate entre o público e o privado*, v. 10, n. 24, 2020, p. 120-140. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/revistaconhecer/article/view/2060/2420>. Acesso em: 28 mai. 2020.

CASTELLS, Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 2018.

CASTILHO, Alessandra. O golpe de 1964 e a política externa brasileira dentro do contexto repressivo. *Revista Neiba*, v. 3, n. 1, 2014, p. 57-68. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/neiba/article/view/13849>. Acesso em: 25 jun. 2020.

CATERINA, GIANFRANCO. *Um grande oceano: Brasil e União Soviética atravessando a Guerra Fria (1947-1985)*. Tese (Doutorado em História), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, f. 425, 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27454>. Acesso em: 21 jun. 2020.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 4. Ed. rev. Ampl., 1ª reimpressão. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

CERVO, Amado; LESSA, Antonio. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Rev. Bras. Polít. Int.*, v. 57, n. 2, 2014, p. 133-151. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v57n2/0034-7329-rbpi-57-02-00133.pdf>. Acesso: 24 mai. 2020.

EUA. *National Security Estrategy of The United States of America*. Washington: White House, 2017. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2020.

FREIXO, Adriano de et al (orgs.). *A Política Externa Brasileira na Era Lula: Um Balanço*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011.

FREIXO, Adriano de. Tudo à frente, nada à frente: protestos de rua e crise política no Brasil (2013-2016). In: FREIXO, Adriano de. (org.). *Manifestações no Brasil: as ruas em disputa*. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2016. p. 9-40.

FREIXO, Adriano de. *As relações exteriores – Bolsonaro, 100 dias*. Publicado 10 de abril de 2019a. Le Monde. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/as-relacoes-exteriores-bolsonaro-100-dias/>. Acesso em: 19 mar. 2020.

FREIXO, Adriano de. MACHADO, Rosana-Pinheiro. Dias de um futuro (quase) esquecido: um país em transe, a democracia em colapso. In: FREIXO, Adriano de. MACHADO, Rosana-Pinheiro. (orgs.). *Brasil em transe: Bolsonarismo, Nova Direita e desdemocratização*. Rio de Janeiro: Oficina Raquel, 2019b. p. 9-24.

FUKUYAMA, Francis. The End of History?. *The National Interest*, n. 16, 1989, p. 3–18. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24027184>. Acesso em: 13 jun.2020.

LACERDA, Mariana Basso. *Neoconservadorismo de periferia: articulação familista, punitiva e neoliberal na Câmara dos Deputados*. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, f. 207, 2018.

LACERDA, Mariana Basso. *O novo conservadorismo brasileiro*. Porto Alegre: Zouk, 2019.

MARQUES, Raphael. Repressão política e anticomunismo no primeiro governo Vargas: a elaboração da primeira lei de segurança nacional. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v.15, n. 107, out./2013-jan./2014, p. 631-665.

MEARSHEIMER, John. Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order, *International Security*, v. 43, n. 4 (Spring 2019), p. 7–50. Disponível em: [doi.org/10.1162/ISEC\\_a\\_00342](https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00342). Acesso em: 22 mai. 2020.

MIGUEL, Luiz Felipe. *O colapso da democracia no Brasil: da constituição ao golpe de 2016*. São Paulo: Expressão Popular/ Fundação Rosa Luxemburgo, 2019.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). *Nota 255 – Decisão sobre a suspensão da República Bolivariana da Venezuela do Mercosul em aplicação do Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul*. Publicado em 05 de agosto de 2017a. Disponível em:

<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/17051-decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-do-mercosul-em-aplicacao-do-protocolo-de-ushuaia-sobre-compromisso-democratico>. Acesso em: 28 fev. 2020.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). *Nota 259 – Declaração de Lima*. Publicado em 08 de agosto de 2017b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/17073-declaracao-de-lima>. Acesso em: 28 jan. 2020.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). *Nota 1 - Declaração do Grupo de Lima*. Publicado em 04 de janeiro de 2019a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/19913-declaracao-do-grupo-de-lima-4>. Acesso em: 08 jan. 2020.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). *Nota 93 – Crise na Nicarágua*. Publicado em 16 de abril de 2019b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20299- crise-na-nicaragua>. Acesso em: 23 mai. 2020.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). *Nota 2 – Convocação de Eleições na Bolívia*. Publicado em 05 de janeiro de 2020. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/21186-convocacao-de-eleicoes-na-bolivia-2>. Acesso em: 23 mai. 2020.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). *Estado Plurinacional da Bolívia*. s/d. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/templates/mre/pesquisa-postos/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4870&Itemid=478&cod\\_pais=BOL&tipo=ficha\\_pais&lang=pt-BR](http://www.itamaraty.gov.br/templates/mre/pesquisa-postos/index.php?option=com_content&view=article&id=4870&Itemid=478&cod_pais=BOL&tipo=ficha_pais&lang=pt-BR). Acesso em: 13 jun. 2020.

MOREIRA, Danilo. *O Anticomunismo do Jornal A Palavra: O imaginário e suas mudanças de características (1930-1935)*. Monografia (Graduação em História), Universidade Federal do Pará, Belém, f. 49, 2012. Disponível em: <https://bdm.ufpa.br:8443/jspui/handle/prefix/3075>. Acesso em: 19 mar. 2020.

MOREIRA, Danilo. Comunista? O Diabo? O imaginário anticomunista do jornal A Palavra (1930-1933). In: REIS, Marcos Vinicius; BASTONE, Paula; FERREIRA, Lara. *Política, Cultura e Sociedade na Contemporaneidade*. Macapá: Editora UNIFAP, 2018. p. 39-63. Disponível em: <https://www2.unifap.br/editora/files/2018/05/Livro-Pol%C3%ADtica-Cultura-e-Sociedade-na-Contemporaneidade.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2020.

MOREIRA, Danilo. *Análise de Política Externa Brasileira: A continuidade dos governos Temer e Bolsonaro*. Monografia (Graduação em Relações Internacionais), Universidade Federal do Amapá, Macapá, f. 156, 2019a. Disponível em: [https://www.academia.edu/42088635/An%C3%A1lise\\_de\\_Pol%C3%ADtica\\_Externa\\_Brasileira\\_A\\_continuidade\\_dos\\_governos\\_Temer\\_e\\_Bolsonaro](https://www.academia.edu/42088635/An%C3%A1lise_de_Pol%C3%ADtica_Externa_Brasileira_A_continuidade_dos_governos_Temer_e_Bolsonaro). Acesso em: 21 mar. 2020.

MOREIRA, Danilo; LUEDY, Tiago. História e Política Externa: Perspectivas para o governo Bolsonaro. In: GUIMARÃES, Athos; CORDOVIL, Wendel (orgs.). *II Simpósio Online de História dos Ananins: Ensino, Pesquisa e Extensão*. Ananindeua: Editora Cordovil E-books, 2019b. p. 271-276. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1XZL1Z7k1J32QqysDg3pys1-k2uQYSHyw/view>. Acesso em: 21 mar. 2020.

MOREIRA, Danilo. As semelhanças entre os governos Temer e Bolsonaro na Política Externa (2016-2019). *Revista Neiba*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 1, 2020, p. 1-19. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/neiba/article/view/47941/32222>. Acesso em: 21 mar. 2020.

NEPOMUCENO, Maria. *A missão cultural brasileira no Uruguai: A construção de um modelo de Diplomacia Cultural do Brasil na América Latina (1930-1945)*. Tese (Doutorado em Integração da América Latina), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

NEPOMUCENO, Maria. A criação de uma Diplomacia Anticomunista no governo Vargas, em 1937. *Em Tempo de História*, Brasília, n. 33, ago./ dez. 2018, p. 176-189. Acesso em: 19 mar. 2020.

NUNES, Aloysio. *Texto-base para o discurso de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira – Palácio Itamaraty, 7 de março de 2017*. Publicado em 07 de março de 2017. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/15829-texto-base-para-o-discurso-de-posse-do-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-alloysio-nunes-ferreira-palacio-itamaraty-7-de-marco-de-2017>. Acesso em: 13 jan. 2020.

OLIVEIRA, Adna. *O Itamaraty, o corpo diplomático e a ONU no início da Guerra Fria: a atuação brasileira entre 1947 a 1956*. In: XXIX Encontro Nacional de História, 2017a, Brasília-DF. Anais do XXIX Encontro Nacional de História, 2017a. Disponível em: [https://www.snh2017.anpuh.org/resources/anais/54/1502822581\\_ARQUIVO\\_anphu2017-ADNA.pdf](https://www.snh2017.anpuh.org/resources/anais/54/1502822581_ARQUIVO_anphu2017-ADNA.pdf). Acesso em: 24 abr. 2020.

OLIVEIRA, Adna. O Itamaraty no início da Guerra Fria e a ONU: discussão anticomunista e a perseguição do PCB. *Augustus*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 43, jan./ jun. 2017b, p. 9-17. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.15202/1764>. Acesso em: 25 mai. 2020.

OTÁVIO JUNIOR, Luís. *A cruz e a espada contra a foice e o martelo: o anticomunismo católico e militar no Brasil (1917-1945)*. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos), Universidade Federal Fluminense, Niterói, f. 152, 2014. Disponível em: <http://www.ppgest.uff.br/images/Disserta/2014/Luiz%20Otvio.pdf>. Acesso em: 19 mar.2020.

PENA, Lara. “Globalismo”: o discurso em política internacional sob a ideologia da nova extrema direita brasileira. *Fronteira*, Belo Horizonte, v. 18, n. 36, 2º semestre 2019, p. 371-386. Disponível

em: file:///C:/Users/Home/Downloads/19677-Texto%20do%20artigo-76388-2-10-20190926.pdf.  
Acesso em: 20 mar. 2020.

PENA FILHO, Pio. O Itamaraty nos anos de chumbo – O Centro de Informações do Exterior (CIEX) e a repressão no Cone Sul. *Rev. Bras. Polit. Int.*, v. 52, n. 2, 2009, p. 43-62. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292009000200003](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292009000200003). Acesso em: 13 jun. 2020.

PIMENTEL, Gabriel Fernandes. Política Externa do governo Geisel (1974-1979): análise realista neoclássica. *Estudos Internacionais*, v. 3, n. 2, jul-dez- 2015, p. 203-224. Disponível em: file:///C:/Users/Home/Downloads/10602-Texto%20do%20artigo-46242-1-10-20160920.pdf. Acesso em: 13 jun. 2020.

PRADO, Mayra do. *A atuação do Centro de Informações do Exterior (CIEX) do Itamaraty de 1966 a 1986: A reexternalização do conflito ideológico*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), UNESP/UNICAMP/PUC-SP, São Paulo, f. 95, 2017. Acesso em: 21 mai. 2020.

PROTO, Leonardo. História dos conceitos: fundamentos teórico-metodológico para construção da historiografia. *Revista Espaço Acadêmico*, n. 122, ano XI, jul. 2011, p 74-81. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/EspacoAcademico/article/view/12749>. Acesso em: 25 mai. 2020.

REDAÇÃO O SUL. *Comércio entre Brasil e Venezuela volta a cair em 2019 e atinge o menor valor em 20 anos*. Redação o Sul, 16 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://www.osul.com.br/comercio-entre-brasil-e-venezuela-volta-a-cair-em-2019-e-atinge-o-menor-valor-em-20-anos/>. Acesso em: 14 jun. 2020.

RÊGO, Manoel. *A trajetória de Juracy Magalhães na ditadura: entre suas memórias e a história*. In: XXIX Encontro Nacional de História, 2017, Brasília-DF. Anais do XXIX Encontro Nacional de História, 2017. Disponível em: [https://www.snh2017.anpuh.org/resources/anais/54/1502807559\\_ARQUIVO\\_AtrajetoriadeJuracyMagalhaesnaDitadura-entreamemoriaeahistoria.pdf](https://www.snh2017.anpuh.org/resources/anais/54/1502807559_ARQUIVO_AtrajetoriadeJuracyMagalhaesnaDitadura-entreamemoriaeahistoria.pdf). Acesso em: 29 abr. 2020.

RIDENTI, Marcelo. *O fantasma da revolução brasileira*. 2ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

RODEGHERO, Carla. *Memórias e avaliações: norte-americanos, católicos e a recepção do anticomunismo brasileiro entre 1945 e 1964*. Tese (Doutorado em História), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002a.

RODEGHERO, Carla. Religião e patriotismo: o anticomunismo católico nos Estados Unidos e no Brasil nos anos da Guerra Fria. *Revista Brasileira de História*, São Paulo, v. 22, n. 44, 2002b.

SALOMÃO, Fernanda. *A política externa do segundo governo Vargas (1951-1954)*. Monografia (Graduação em Relações Internacionais), Fundação Armando Alvares Penteado, São Paulo, f. 55, 2015.

SARAIVA, Miriam; SILVA, Álvaro. Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. *Relações Internacionais*, Lisboa, n. 64, dez. 2019, p. 117-137. Disponível em: [http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista\\_ri/pdf/ri64/RI\\_64\\_art08\\_MGSAVCS.pdf](http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri64/RI_64_art08_MGSAVCS.pdf). Acesso em: 26 mai. 2020.

SERRA, José. *Discurso do ministro José Serra por ocasião da transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores*. Publicado em 18 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasio-da-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-brasilia-18-de-maio-de-2016>. Acesso em: 26 mar. 2020.

SETEMY, Adriana. *Por uma memória “diplomática”: O Itamaraty e o combate ao inimigo escarlate*. In: X Encontro Estadual de História, 2010, Santa Maria-RS. Anais do X Encontro Estadual de História, 2010. Disponível em: [http://www.eeh2010.anpuh-rs.org.br/resources/anais/9/1276805216\\_ARQUIVO\\_ArtigoANPUHRS2010.pdf](http://www.eeh2010.anpuh-rs.org.br/resources/anais/9/1276805216_ARQUIVO_ArtigoANPUHRS2010.pdf). Acesso em: 19 mar. 2020.

SETEMY, Adriana. O Itamaraty e a institucionalização das políticas de repressão ao comunismo: revisão e novos apontamentos historiográficos. *Clio*, Recife, v. 31, n. 2, jul./dez. 2013a, p. 1-22. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/revistaclio/article/view/24447>. Acesso em: 19/03/2020.

SETEMY, Adriana. *Sentinelas das fronteiras: o Itamaraty e a diplomacia brasileira na produção de informações para o combate ao inimigo comunista (1935-1966)*. Tese (Doutorado em História), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, f. 341, 2013b. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/34/teses/805242.pdf>. Acesso em: 19 mar. 2020.

SETEMY, Adriana. A conformação do Cone Sul em espaço transnacional de exílio e vigilância anticomunista: uma perspectiva a partir da análise dos telegramas diplomáticas (1935-1966). *Antíteses*, Londrina, v. 8, n. 15, nov. 2015, p. 101-131. Disponível em: Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193343056006>. Acesso em: 20 mar. 2020.

SILVA, Dinair da. Fronteiras estratégicas: as Antilhas sob a ótica da diplomacia brasileira, 1947-1953. *Revista Brasileira do Caribe*, v. 3, n. 5, jul./dez. 2002, p. 93-124. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rbrascaribe/article/view/3104>. Acesso em: 21 mar. 2020.

SILVA, Eliene. O anticomunismo nos discursos políticos dos anos JK. *Em tempos de História*, Brasília, n. 14, jan./ jun. 2009, p.76-95.

SZILÁGYI, Ágnes. A Revolução Húngara de 1956 e a argumentação anticomunista no discurso público no Brasil no tempo da formação da Política Externa Independente. *Estudos Americanos*, Porto Alegre, v. 42, n. 1, jan.-abr./ 2016, p. 127-141. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/iberoamericana/article/view/21831>. Acesso em: 24 abr. 2020.

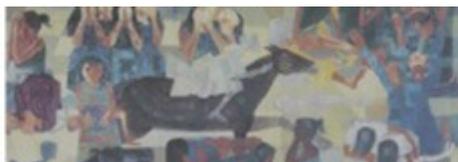
TEITELBAUM, Benjamin. *War for eternity – inside bannon’s far right circle of global power brokers*. California: Dey Street Books, 2020.

TEMER, Michel. *Discurso do Presidente da República em exercício, Michel Temer, durante cerimônia de posse dos novos ministros de estado – Brasília, 12 de maio de 2016*. Publicado em 12 de maio de 2016. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/14020-discurso-do-presidente-da-republica-em-exercicio-michel-temer-durante-cerimonia-de-posse-dos-novos-ministros-de-estado-brasilia-12-de-maio-de-2016>. Acesso em: 05 mar. 2020.

TORRES, Raquel. *O Inferno e o Paraíso se confundem: Viagens de brasileiros à URSS (1928-1933)*. Dissertação (Mestrado em História), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, f. 189, 2013. Disponível em: Acesso em: 20 mar. 2020.

**Recebido em 24 de março de 2020.**

**Aceito para publicação em 21 de maio de 2020.**



## ASPECTOS GERAIS POLÍTICOS E MILITARES DO FOQUISMO EM CUBA (1953-1959)

**Lorena Delduca  
Herédias**

Mestranda em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança, no Instituto de Estudos Estratégicos, na Universidade Federal Fluminense. Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Brasília, em 2018.

**RESUMO:** A Revolução Cubana e a teoria do foco têm importante papel para os estudos sobre guerra e paz e, sobretudo, para os Estudos Estratégicos, portanto é imperativo pesquisar as configurações militar e política do foquismo. Este artigo se propõe a discutir as formas gerais das organizações militar e política dessa modalidade de guerra em Cuba, entre 1953 e 1959. Para esta pesquisa, foram utilizadas fontes primárias, como *Guerrilla warfare*, de Che Guevara, *Revolution in the Revolution*, de Debray, e *La historia me absolverá*, de Fidel Castro. Além disso, livros, teses, dissertações e artigos também foram bases deste estudo, que é descritiva e privilegiou reflexões com base em estudos qualitativos. Este artigo foi dividido em três seções. A primeira, aborda as terminologias e classificações das guerras irregulares, de modo a se compreender o nicho teórico no qual o foquismo está inserido. A segunda, discorre sobre as questões domésticas da Revolução, resgatando fatores históricos desde a queda de Geraldo Machado até as operações armadas entre 1953 e 1959. Por fim, serão discutidas as formas gerais das organizações militar e política dessa modalidade de guerra em Cuba, entre 1953 e 1959, focando, especialmente, nos escritos de Guevara e Debray.

**Palavras-chave:** Guerras irregulares; Foquismo; Revolução Cubana; Debray; Militar.

**ABSTRACT:** The Cuban Revolution and focus theory have an important role for studies about war and peace and, specially, for Strategic Studies, therefore it is imperative to research the military and political settings of the focus theory. This article proposes to discuss general patterns of military and political organizations of this war modality in Cuba, from 1953 to 1959. For that matter, primary resources were used, like Che Guevara's *Guerrilla warfare*, Debray's *Revolution in the Revolution*, and Fidel Castro's *La historia me absolverá*. Furthermore, books, tesis, dissertations and articles also were basis to this study, which is descriptive and privileged reflexions based on qualitative studies. This article was divided in three sections. Firstly, it addresses irregular wars terminologies and classifications, in order to understand the theoretical niche in which focus theory is inserted. Secondly, it is discussed the Revolution's domestic issues, searching historic factors from the fall of Geraldo Machado to the armed operations between 1953 and 1959. Finally, the article approaches general patterns of military and political organizations, between 1953 and 1959, focusing, mainly, in the writings of Debray and Guevara.

**Keywords:** Irregular wars; Focus theory; Cuban Revolution; Debray; Military.



## 1 Introdução

O sentimento revolucionário latino-americano tem como origem os processos de independência em relação aos impérios ibéricos, fazendo com que houvesse uma busca por superação dos problemas estruturais causados pela exploração por parte das metrópoles (CORDEIRO, 2010). A construção de uma identidade latino-americana também é marcada pelos conflitos com os estadunidenses, em razão de suas proposições expansionistas que surgiram ainda no século XIX, a partir da Doutrina Monroe. Os ressentimentos que foram gerados por meio da interferência dos Estados Unidos nos países da região impactaram o comportamento das esquerdas do subcontinente, o que vai influenciar diretamente os movimentos de resistência na América Latina nas décadas de 1950 e 1960 (CORDEIRO, 2010).

Mário Maestri (2010) afirma que houve uma transição da força motriz das insurgências nas Américas dos séculos XVII a XIX – motivadas pela defesa das etnias e formação de nacionalismos – para insurgências em oposição à luta de classes – mais recorrentes ao longo do século XX. Esses eventos nos primeiros séculos de colonização, como a resistência do Quilombo dos Palmares e a insurreição de Túpac Amaru II, determinaram a história da região. O autor afirma ainda que, apesar de toda essa representação na história do continente americano, as classes dominadas foram controladas e não obtiveram resultados substanciais no que concerne às formas de exploração, então a crise do colonialismo se resolveu a partir da formação de oligarquias crioulas.

O paradigma revolucionário latino-americano, portanto, percorreu a história do subcontinente e foi marcado pelas leituras acerca da Revolução Francesa de 1789, as quais produziram o mito da revolução, sendo que esta atualiza as imagens de tal mito em acordo com tempo e espaço (AGGIO, 2008). Nesse sentido, a Revolução Cubana, em 1959, em um cenário de Guerra Fria, inaugura uma nova inspiração às esquerdas da América Latina rebelando-se contra uma nova forma de imperialismo imbricado ao comportamento estadunidense (AYERBE, 2004). Assim, a construção do nacionalismo cubano está muito vinculada à retração de um colonialismo ibérico associada ao modelo imperialista que surgia nos Estados Unidos nos fins do século XIX, o qual combinava uma política externa caracterizada por intervenção e um prolongamento internacional de uma economia baseada nos interesses privados estadunidenses (AYERBE, 2004).

Nesse contexto, após a tomada do poder de Fulgencio Batista por Fidel Castro Ruz e o núcleo guerrilheiro, Cuba alcançou o protagonismo da luta armada latino-americana e influenciou movimentos revolucionários em outros países da região, tanto por meios

ideológicos quanto de ação. Desse modo, Régis Debray, um jovem intelectual francês, acompanhou Ernesto Che Guevara nas suas atividades e foi o maior responsável pela compilação das principais estratégias e táticas foquistas, conformado em *Revolution in the Revolution*, de 1967. Isso foi com o intuito de exportar os preceitos insurgentes da ilha ao subcontinente e consolidar Cuba como o centro revolucionário da América Latina, o que foi oportunizado pela Conferência da Organização Latino-Americana de Solidariedade (OLAS), instituição criada em 1967 (DEBRAY, 1967).

Tendo em vista o significado da Revolução Cubana para os estudos sobre guerra e paz e, sobretudo, para os Estudos Estratégicos, faz-se imperativo investigar as configurações militar e política do foquismo. Assim, este artigo se propõe a discutir as formas gerais de organizações militar e política dessa modalidade de guerra em Cuba, entre 1953 e 1959. Para esta pesquisa, foram utilizadas fontes primárias, como *Guerrilla warfare*, de Guevara, *Revolution in the Revolution*, de Debray, e *La historia me absolverá*, de Castro. Além disso, livros, teses, dissertações e artigos também foram base desta pesquisa, que é descritiva e privilegiou reflexões com base em estudos qualitativos.

Este artigo foi dividido em três seções. A primeira, aborda as terminologias e classificações das guerras irregulares, de modo a se compreender o nicho teórico no qual o foquismo está inserido. A segunda, discorre sobre as questões domésticas da Revolução, resgatando fatores históricos desde a queda de Geraldo Machado até as operações armadas entre 1953 e 1959, dado que, como será visto, as revoluções somente são compreendidas a partir da reconstrução histórica do fenômeno. Por fim, serão discutidas as formas gerais de organizações militar e política dessa modalidade de guerra em Cuba, entre 1953 e 1959, focando, especialmente, nos escritos de Guevara e Debray.

## **2 Guerras Irregulares**

O fenômeno da guerra irregular, embora seja o tipo mais antigo de se combater, é profundamente complexo e objeto de inúmeros dissensos, sobretudo quanto às suas terminologias. De acordo com Reis Friede (2009), o caráter irregular de uma guerra está relacionado à natureza do conflito, e, nessa linha, Fernando Leal (2011) infere que, em razão dos vários sinônimos dados à essa forma de conflito, a guerra irregular se refere a todo tipo de guerra que não seja convencional. Assim, para Leal (2011), o que diferencia a guerra irregular/não convencional das guerras tradicionais é o uso de forças irregulares, de métodos

não convencionais e de meios para subverter e desgastar o adversário física e psicologicamente, buscando minar a legitimidade que o inimigo tem na população.

Andrew Korybko (2015), por sua vez, compreende a guerra irregular – que seria o terrorismo propriamente dito – imerso no universo de guerras não convencionais, as quais incluem também guerrilha, insurreição urbana e sabotagem. Para esse autor, a guerra não convencional não surge de forma espontânea, uma vez que é a continuação de conflitos já existentes dentro de uma sociedade, e visa derrubar o governo. A sua definição de guerra não convencional é: “[...] qualquer tipo de força não convencional (isto é, grupos armados não oficiais) envolvida em um combate largamente assimétrico contra um adversário tradicional” (KORYBKO, 2015, p. 6). Esse formato de guerra seria uma fase posterior (mais rígida) ao que Korybko (2015) chama de “Revolução Colorida”<sup>1</sup>, junção que daria bases à teoria das guerras híbridas, uma terceira forma de interferência militar, segundo o autor.

James Kiras (2002) infere que os insurgentes das guerras irregulares se articulam por meios como mobilidade e anonimato para vencer o seu adversário, e essa vitória é medida em décadas e depende de tempo, espaço, legitimidade e apoio (nacional e internacional). Essas quatro dimensões são trabalhadas simultaneamente, o que significa que deve haver o maior êxito e integração possível em todas elas, na medida em que a guerra é dialética e é definida com base na interação entre as forças antagônicas. Essa afirmação de Kiras (2002) faz alusão ao posicionamento de Carl von Clausewitz (2007) de que os resultados de uma guerra dependem da maneira com que cada um dos competidores lida com o choque entre genialidade e fricção.

O tempo, para Kiras (2002), é a dimensão mais importante, visto que está relacionado ao prazo que os insurgentes têm para se organizar, sabotar o adversário e se acoplar às forças convencionais, de modo a assumir o Estado. Isso está muito relacionado ao espaço de luta que é escolhido pelos insurrectos (montanhas e desertos, por exemplo), que são caracterizados pela fácil retirada da força irregular e por compensar a assimetria em número e tecnologia em relação às forças regulares. Por fim, apoio e legitimidade estão intrinsecamente relacionados, posto que os amotinados necessitam de apoio (como armas, alimentos e informações), mas, sem a percepção de que a violência armada tem um propósito político – ou seja, de que é legítima –, o apoio popular tende a ser baixo, o que enfraquece a campanha.

---

<sup>1</sup> Segundo a definição de Korybko (2015, p. 6), “Revolução Colorida como tentativa de golpe brando, que é logo seguida de um golpe rígido, por intermédio de uma Guerra Não Convencional, se o primeiro fracassar”.

As guerras irregulares, segundo John Shy e Thomas Collier (2003), abarcam as guerras revolucionárias, as quais, por sua vez, abarcam as guerras de guerrilhas. Para os autores, o estudo das revoluções só se tornou importante objeto de debate após a segunda metade do século XX, dado que os teóricos e estrategistas, de maneira geral, buscam atender aos interesses dos seus respectivos Estados, e estes estão mais preocupados em guerrear entre si. Até então, a centralidade do Estado moderno era evidente nas disputas militares e reagia fortemente sobre os interesses dos insurgentes, até mesmo para a sua consolidação enquanto instituição. Nesse sentido, os resultados catastróficos das duas grandes guerras, o colapso do sistema internacional vigente daquele período, o declínio dos impérios e o surgimento de novos Estados (geralmente, frágeis) conformam um conjunto de razões para essa nova configuração de teoria militar (SHY; COLLIER, 2003).

Shy e Collier afirmam que há uma série de definições da guerra revolucionária. Assim, os autores a definem como a “[...] tomada do poder pelo uso da força armada [...] e implica também alto grau de conscientização de que uma guerra ‘revolucionária’ está sendo travada” (SHY; COLLIER, 2003, p. 470). Esse modelo de guerra não segue as características das guerras tradicionais entre Estados, visto que é um ato inerente ao âmbito interno das nações e visa à tomada do poder estatal, embora haja uma dificuldade muito grande em se distinguirem esses dois tipos de conflito armado. Uma outra característica é que o objetivo político revolucionário é substancial às guerras insurrecionais, no entanto os meios estratégicos, os quais delineiam as suas diversas modalidades, como os métodos das guerrilhas, são fatores de segunda ordem (SHY; COLLIER, 2003).

Um expoente da guerra revolucionária é Sun Tzu (2008), que escreveu há 500 anos a. C. sobre táticas de guerra que se assemelham muito às das guerras insurrecionais, como dispersão, adaptação rápida dos ataques/defesa de acordo com as circunstâncias e concepção de que exércitos menores podem ganhar uma guerra se bem utilizarem as estratégias. Sun Tzu (2008) tinha uma visão de que as ações na guerra devem servir aos interesses do Estado<sup>2</sup> e que, no campo de batalha, o comandante não precisa se submeter ao soberano – o governante planeja, ao passo que o comandante executa dentro das possibilidades da luta. Outro expoente foi Thomas Edward Lawrence (“Lawrence da Arábia”), teórico e executor das operações da Revolta Árabe contra a dominação otomana (1916-1918), defendendo a dimensão política da

---

<sup>2</sup> Na edição de *A arte da guerra* utilizada para esta pesquisa, é usada a palavra “Estado”, embora não haja reconhecimento, por parte da autora, de que, há 2.500 anos, a forma de sistema político e administrativo da sociedade, sobretudo no chamado Oriente, fosse o Estado.

guerra e indicando estratégias guerrilheiras, como sabotagem, batida e retirada e propaganda (SHY; COLLIER, 2003).

Mao Tsé-Tung (1975a), por sua vez, aprofunda-se mais na guerra de guerrilhas, compreendendo-a como uma força de apoio às forças regulares na vitória na guerra contra o Japão. Para ele, a principal justificativa para a utilização das guerrilhas seria a China ser um país grande e fraco lutando contra um país pequeno e forte (Japão), o que leva, naturalmente, a problemas estratégicos e táticos que poderiam ser resolvidos com a aplicação da combinação de forças regulares e irregulares contra o oponente. Assim, as guerrilhas deveriam ser utilizadas como forças independentes e externas às linhas regulares e, dado o caráter prolongado dessa guerra, assumiriam tarefas que não são usuais, tendo que resolver problemas como os de bases de apoio e de desenvolvimento da guerra de guerrilhas em guerras de movimento. Portanto, para Mao (1975a), a guerra de guerrilhas, com características que lhes são próprias, havia rompido a sua função tática e passado a ser estratégica e assumia os seguintes princípios:

- 1) iniciativa, flexibilidade e plano na condução duma acção ofensiva durante a guerra defensiva, na acção de decisão rápida no decurso da guerra prolongada, e na acção no exterior das linhas na guerra no interior das linhas; 2) coordenação com a guerra regular; 3) criação de bases de apoio; 4) defensiva estratégica e ofensiva estratégica; 5) desenvolvimento da guerra de guerrilhas em guerra de movimento; 6) relações justas de comando. (TSÉ-TUNG, 1975a, p. 57).

Essa definição de Mao perpassa os limites das guerras tradicionais e é compreendida por ele mesmo como algo singular na história das guerras, o que ele chama de Guerra Popular Prolongada (GPP). O autor considera, ainda, que a guerra é a continuação da política por meios violentos, admitindo a noção clausewitziana de guerra e inferindo que “[...] a política é guerra sem derramamento de sangue, e a guerra, política sangrenta” (TSÉ-TUNG, 1975b, p. 120). Esse aspecto remonta ao traço popular inerente à GPP, na medida em que o que poderia sanar a carência de poderio bélico seria a população chinesa compreender quais são os objetivos políticos da guerra contra o Japão e se engajar na luta, o que denotava a necessidade de um programa político acessível ao povo e de propaganda (TSÉ-TUNG, 1975b).

A doutrina maoísta influenciou diretamente o formato das guerras irregulares que se desencadeariam a partir dali, como as guerras pela descolonização na Ásia e África, a luta contra a intervenção estadunidense na República do Vietnã e a Revolução Cubana (FERREIRA, 2012). Visto isso, na posição de Flávia Castro e Frederico Costa (2015, p. 70), as guerras irregulares abarcam “[...] um conjunto heterogêneo de conflitos armados dotados de dimensões culturais, sociais e econômicas diferenciadas”, o que torna difícil a sua classificação. De forma

complementar, segundo Kiras (2002), mesmo que haja essa diversidade, o intuito é sempre alcançar poder político. Castro e Costa (2015) assumem, então, que a guerrilha é parte do conjunto das guerras irregulares, as quais ainda têm como partes o terrorismo, a guerra revolucionária, a guerra de resistência/libertação nacional e a contrainsurgência.

Em suma, destarte o debate proposto e para fins metodológicos, entende-se, em consonância com Shy e Collier (2003), que a guerrilha tem caráter irregular e está imersa no universo das guerras revolucionárias, as quais são parte das guerras irregulares. Nestas, verifica-se que “[...] os adversários seriam assimétricos nas capacidades e no lado mais fraco, geralmente um grupo não-estatal busca alcançar a mudança política através da luta contra um adversário mais forte”, conforme definido também por Castro e Costa (2015). Dito isso, entende-se, ainda, que o foquismo é uma variação da guerra de guerrilha e, como a teoria do foco é o cerne desta investigação, será analisada na última seção com maior profundidade. No entanto, conforme a posição de Korybko (2015) de que as guerras não convencionais são um desencadeamento de eventos anteriores ao combate propriamente dito, faz-se importante resgatar as origens mais recentes dos conflitos domésticos cubanos.

### **3 Revolução Cubana**

As peças que vão dar vazão para a Revolução Cubana começam a se mover nas tensões internas que surgiram na Revolução de 1933, ponto culminante do movimento insurrecional engendrado pelo operariado cubano para a derrubada da então ditadura de Geraldo Machado – que entrou em 1925 por meio de um golpe –, ascendendo à Presidência Manuel de Céspedes (MIREs, 2011). Nesse processo, à parte a centralidade do movimento operário, Fernando Mires (2011) explica que o Diretório Estudantil Universitário foi um catalisador da insurgência antimachadiana, o qual teve um enfrentamento direto com a ditadura do período por meio de lutas armadas urbanas e rurais. Outro grupo foi o ABC, influenciado pelo fascismo de Mussolini e defensor da construção de um Estado corporativista, fundado sob o desenvolvimento da indústria local e um nacionalismo fundamentalmente antiamericano.

O Partido Comunista (PC), nesse ano, foi contra as manifestações, mas também rejeitou o novo governo, porém, após 1935, passou a fazer parte do governo e a apoiar Batista e se aliou ao Partido Socialista Popular nas eleições presidenciais de 1939 – nas quais Batista foi eleito (MAESTRI, 2010). De acordo com Maestri (2010), essa posição do PC foi seguindo as ordens da Internacional Comunista, sob fortes influências de Stalin, para aliança entre trabalhadores e

burgueses progressistas, impactando, negativamente, a imagem do Partido na organização da luta armada contra Fulgencio Batista, nos anos de 1950.

Em 1933, o governo provisório<sup>3</sup> também suscitou rejeição por parte do Diretório e revoltas na suboficialidade do Exército, já enfraquecido desde Machado, culminando na derrubada de Céspedes, e é nesse momento em que o cabo Batista ganha notoriedade. Após a destituição, os sargentos entregaram o poder a Ramon Grau San Martin, que teria como principal desafio unificar a fragmentação dos poderes que havia se dado durante a ditadura machadista (MIRES, 2011). No entanto Martin, diante do aprofundamento das tensões, abandonou o cargo em 1934, sendo substituído pelo coronel Mendieta, governo conhecido por “batistiano sem Batista”, em razão do alto grau de influência que Batista exercia sobre as tomadas de decisão (AYERBE, 2004).

A partir de 1940, Fulgencio entra oficialmente para a Presidência, onde fica até 1944 (quando assume, novamente, San Martin, até 1948). Mires (2011) destaca que o novo líder não era visto como uma continuidade de Machado, embora fosse autoritário, em razão de ser um produto da Revolução de 1933 e devido à sua origem operária – assim como a dos soldados – e à aceitação de negros nas Forças Armadas. Nesse aspecto, o autor afirma que esse novo regime se aproximava muito do bonapartismo, na medida em que era “[...] um Estado militar que surge assumindo um papel arbitrário entre as classes, devido à existência de uma crise hegemônica no poder” (MIRES, 2011, p. 291, tradução da autora)<sup>4</sup>.

Em 1947, em início da Guerra Fria, o Partido Revolucionário Cubano (PRC)<sup>5</sup> fracionou-se e deu origem ao Partido do Povo Cubano (PPC) (MAESTRI, 2010)<sup>6</sup>. Segundo Luiz Fernando Ayerbe (2004), o PPC estava em crescente ascensão, possibilitando, inclusive, a eleição Roberto Agramonte, em 1952, o que levou Fulgencio, apoiado pelos Estados Unidos, a efetuar um golpe militar nesse mesmo ano.<sup>7</sup> O impedimento das eleições, somado às turbulências que o país vivia nas duas últimas décadas, levou ao desencadeamento de resistência por meio da

<sup>3</sup> É importante destacar que Cuba teve oito presidentes entre 12 de agosto de 1933, após a destituição de Machado, e 24 de dezembro de 1936, com a entrada de Federico Laredo Brú, entre eles alguns que governaram apenas alguns dias. Além disso, entre 5 e 10 de fevereiro de 1933, assumiu a pentarquia de Cuba, uma associação entre os sargentos para escolher o novo presidente. Nesse sentido, tendo em vista a objetividade, serão mencionados, aqui, apenas os que obtiveram maior importância para o objeto de estudo desta pesquisa.

<sup>4</sup> Do original: “[...] un Estado militar que surge asumiendo un papel arbitral entre las clases debido a la existencia de una crisis hegemónica en el poder”.

<sup>5</sup> “Partido Autêntico”, fundado por José Martí, em 1892, com programa nacionalista-burguês (MAESTRI, 2010).

<sup>6</sup> Segundo Maestri (2010), o “Partido Ortodoxo” foi fundado por Eduardo Chibás (político populista, moralista, anti-imperialista e anticomunista), em 1947, com programa burguês-reformista e moralizador. O *slogan* do Partido nas eleições de 1952 era “Prometemos não roubar”. Fidel Castro foi candidato a deputado por esse partido em 1952.

<sup>7</sup> Nesse período, o presidente era Carlos Prío Socarrás, que governou de 1948 a 1952.

luta armada como instrumento político. Os desdobramentos das tensões internas cubanas vão inaugurar uma nova fase da história latino-americana (AYERBE, 2004), e os métodos guerrilheiros foquistas irão influenciar as insurgências latino-americanas (CORDEIRO, 2010).

Mires (2011) discorre que Batista, ao planejar e implementar o golpe de Estado, havia calculado mal os seus privilégios de então, visto que, nos anos de 1930, ele havia se consolidado a partir de uma onda antimachadista e com apoio da suboficialidade militar. Entretanto, nos anos de 1950, embora o governo de Socarrás não fosse muito popular, o assalto ao poder era contra um governo legítimo. Nesse sentido, resgata-se um imaginário revolucionário dos anos de 1930 de a luta armada ser o principal instrumento para a retomada do poder, o que era endossado por parlamentares e imprensa oficial, surgindo, então, os primeiros grupos armados paramilitares nas universidades. O autor apreende, ainda, que a relação entre o movimento estudantil e o Partido Ortodoxo foi a precursora de uma tendência política que é fundamentada em três premissas:

[...] a primeira levantou a necessidade de se restaurar as antigas liberdades democráticas; a segunda era uma diferenciação nítida em relação ao Partido Auténtico, a fim de impedir que este monopolizasse a legitimação da luta antiditatorial; a terceira, de acordo com as tradições herdadas dos anos de 1930, na luta contra Machado, levantava a urgência de se recorrer às armas a fim de apoiar um eventual movimento de massas. (MIREs, 2011, p. 301, tradução da autora).<sup>8</sup>

Tendo em vista isso, em 26 de julho de 1953, 165 militantes do Partido Ortodoxo mais radicalizados, como Fidel Castro, tentaram tomar os quartéis Moncada e Céspedes. A intenção era, a partir disso, incitar a população quando os assaltos tivessem êxito, senão iriam organizar uma guerra de guerrilhas, no entanto o movimento foi imobilizado e os insurgentes foram executados ou presos. Na posição de Florestan Fernandes (2007), esse ataque representou uma nova forma de insurgência, a qual representava a agregação entre ação política e ação militar organizada. Todavia, resgatando a noção de Clausewitz (2007) de que a guerra é dialética e que, portanto, há fricções a serem superadas até que se vença o combate, Ayerbe (2004, p. 30) explica que o erro tático da ação se deu em razão de que:

O confronto armado se deu antes do planejado, precipitado pelo aparecimento inesperado de uma patrulha do Exército que vinha na direção dos carros que se postavam diante do quartel e que aguardavam a abertura das portas por parte do grupo

<sup>8</sup> Do original: [...] la primera planteaba la necesidad de restaurar las antiguas libertades democráticas; la segunda era una diferenciación tajante con el Partido Auténtico, a fin de impedir que éste monopolizara la legitimación de la lucha antiditatorial; la tercera, de acuerdo con las tradiciones heredadas de los años treinta en la lucha contra Machado, planteaba la urgencia de recurrir a las armas a fin de secundar un eventual movimiento de masas.”

responsável por dominar os guardas. Um dos combatentes abriu fogo contra um soldado que apareceu numa janela e desencadeou o tiroteio num momento em que o grupo de ataque se encontrava em posições vulneráveis ao alcance do fogo inimigo.

Depois do atentado, houve mais de 90 baixas e maioria dos que sobreviveram foi presa, entre eles, Castro, que foi condenado a 15 anos de prisão. Fidel, porém, foi anistiado em 1955, tendo ganhando muito prestígio político após o seu discurso no tribunal de exceção, conhecido como *A história me absolverá*, em 1954, que causou grande comoção no povo. Nesse discurso, o militante apresentou os objetivos do movimento insurrecional, os dados que denunciavam o subdesenvolvimento, a concentração de renda e a miséria na ilha e as transformações que ocorreriam após a queda de Batista (RUZ, 2007). Ayerbe (2004) infere que, entretanto, não havia uma intenção, na fala de Fidel, de confrontar os Estados Unidos, mas, sim, as oligarquias nacionais e o regime político – sendo que este representava aquelas.

O assalto aos quartéis deu origem ao Movimento 26 de Julho, o qual intentou, em 1956, outra insurreição após o desembarque no iate Granma, mas foi derrotado em Alegria del Pio. Castro, Raul Castro, Che Guevara e mais nove combatentes que sobreviveram se abrigaram na Serra Maestro, zona periférica, isolada e pouco povoada, onde recebeu proteção do campesinato (MAESTRI, 2010). A partir de então, a estratégia passou a ser a busca por apoio da população rural, de modo que, enquanto as forças irregulares fossem avançando, a reforma agrária fosse sendo feita. Simultaneamente, as organizações guerrilheiras nas cidades deveriam recrutar combatentes, a fim de aumentar o número de núcleos guerrilheiros (AYERBE, 2004).

Em 1957, ocorreu o assassinato de Frank País, líder do Movimento, gerando greves espontâneas e movimentações populares, o que desestabilizou o governo e deu maior força aos insurgentes. O Movimento, associado a outras organizações, passou a aderir à insurreição geral como uma forma de derrubar o regime ditatorial de Batista, embora ainda tivesse uma postura de que a pequena burguesia seria a responsável por inflamar os ânimos das massas (AYERBE, 2004). Salienta-se que, para a guerrilha, a classe trabalhadora era a sua principal retaguarda, na medida em que, na visão de Fernandes (2007), a principal luta dos militantes era contra o neocolonialismo e a derrubada de Batista representava mais como uma preparação para a luta contra os Estados Unidos.

Em 1958, estando em ascensão tanto o Movimento quanto uma oposição popular ao regime e o governo em profunda crise, Fidel convocou uma greve geral e assinou o Manifesto de 22 Pontos, designando o Governo Provisório, que seria presidido por Manuel Urrutia Lleó. Essa greve geral, segundo Maestri (2010), fracassou, impactando a atuação do Movimento, no entanto a não adesão da população não representou não oposição ao governo. O autor também

observa que as tomadas de decisão do Movimento 26 de Julho foram de acordo com as estratégias, táticas e políticas do próprio Movimento, deixando à margem outras organizações antiditatoriais, inclusive o Partido Comunista (que foi próximo ao governo de Fulgencio) e o Partido Socialista Popular.

Uma ofensiva importante dos guerrilheiros contra as Forças Armadas antes da queda de Batista em 1º de janeiro de 1959 foi em abril de 1958, na Serra Maestro, e durou 35 dias, na qual havia em torno de 280 combatentes, que “se tornaram” 800, contra 10 mil soldados. Nesse sentido, retoma-se o entendimento de que as guerras não convencionais são caracterizadas por pequenos núcleos não oficiais armados contra as forças tradicionais, de modo que haja uma larga assimetria entre os opostos (MAESTRI, 2010). Maestri (2010) explica que houve, nesse ínterim, uma transformação da revolução, em que a insurgência popular do campo e da cidade se fortaleceu por meio de greves, ações armadas e grupos guerrilheiros, por exemplo, o que levou ao maior engajamento do povo e à desmoralização das forças estatais. Assim, para Ayerbe (2004, p. 105),

Havia muito que, ao defrontar-se com população semissublevada, desmoralizados, os soldados negavam-se a sair dos seus quartéis; rendiam-se, mesmo quando superavam fortemente em número os oponentes; abandonavam as armas; saltavam para o outro lado da trincheira. Em verdade, o exército da ditadura ruiu sem sequer ter podido organizar confronto geral com as colunas guerrilheiras, que se avolumavam à medida que evoluíam aguerridas através do país.

Fidel Castro, então, após massacrantes derrotas ao longo dos anos de 1950, chega ao poder em 1959, após uma comunhão entre as forças insurgentes rurais e urbanas e as forças guerrilheiras que derrubou o governo de Fulgencio e reestruturou a política cubana. É importante lembrar, como já foi destacado, que Castro tinha resistência aos princípios comunistas, mas, dadas a pressão do bloco ocidental pós-revolução, sobretudo a do vizinho Estados Unidos, e a necessidade de manter a economia do país, se aproximou do bloco soviético (CORDEIRO, 2010).

#### **4 Organizações Militar e Política do Focismo**

Guevara, em *Guerrilla warfare*, inferiu que a vitória armada em Cuba proporcionou uma transformação dos dogmas que direcionavam as massas populares da América Latina, afirmando que seria um meio pelo qual o povo poderia se livrar da opressão do Estado. Para o guerrilheiro, o povo deve compreender que, a partir do momento em que forças opressoras se mantêm no poder em contradição à lei, a paz já estaria sendo quebrada, o que tornaria inútil

qualquer forma de luta por objetivos sociais dentro do debate civil, mas ressaltando que a luta armada só é legítima quando se esgotam os recursos institucionais (GUEVARA, 1998; GORENDER, 1987).<sup>9</sup> Nesse sentido, o governo é o desencadeador da resistência popular armada, na medida em que é quem gera o descontentamento do povo, a partir da sua nocividade à ordem constitucional (GUEVARA, 1998).

O guerrilheiro considerou que houve três pontos fundamentais que a Revolução Cubana ofereceu para a condução da revolução no continente americano: “1) Forças populares podem vencer uma guerra contra o Exército; 2) Não é necessário esperar até que existam todas as condições para fazer a revolução, a própria insurreição pode as criar; 3) Na América subdesenvolvida, o interior do país é a área básica para a luta armada”<sup>10</sup> (GUEVARA, 1998, p. 7, tradução da autora). Quanto aos pontos 1 e 2, nota-se que a guerrilha<sup>11</sup>, para Guevara, consistia na crença de as forças populares se sobreporem militarmente às forças regulares e de não esperar que as condições subjetivas e objetivas se dessem de forma mecânica, podendo ser aceleradas. No entanto a guerrilha não daria todas as condições para o movimento revolucionário, devendo ser estabelecido e consolidado um centro de mobilização.

Jacob Gorenader (1987) interpreta que a origem da teoria foquista está exatamente em compreender que havia, por um lado, condições objetivas maduras para o avanço da revolução em todos os países da América Latina, devendo haver, por outro lado, o intuito do povo de movimentar uma revolução – condições subjetivas. Nesse aspecto, as condições subjetivas poderiam ser fundamentadas a partir dos focos guerrilheiros, os quais seriam, de acordo com Gorenader (1987, p. 80), “[...] como o pequeno motor acionador no grande motor – as massas”. A guerrilha, para Fernandes (2007), acelerou o amadurecimento do regime de classes, oferecendo aos trabalhadores maior possibilidade de transformar as questões políticas que orbitavam o ambiente cubano.

No que concerne ao ponto 3, Guevara (1998) expõe que se trata especificamente da estratégia guerrilheira, indo de encontro às visões ortodoxas de que o movimento das massas se constitui no ambiente urbano. Observa-se que esse ponto se aproxima do que é discorrido por Debray (1967), quando este afirma que deve ser construída de forma mais ou menos lenta

<sup>9</sup> Gorenader (1987, p. 80) destaca que, em escritos posteriores a *Guerrilla warfare*, Guevara anula a sua ressalva de que o foquismo não deveria ser implementado em países nos quais há regimes constitucionais, transformando “[...] a guerrilha rural na forma absoluta de ação revolucionária”.

<sup>10</sup> Do original: “1) Popular forces can win a war against the army; 2) It is not necessary to wait until all conditions for making revolution exist, the insurrection can create them; 3) In underdeveloped America the countryside is the basic area for armed fighting.”

<sup>11</sup> O termo “foco” não é utilizado por Guevara no livro utilizado para esta pesquisa, este termo é empregado por Régis Debray, embora se trate do mesmo tipo de organização militar.

uma força móvel estratégica, que seria o núcleo do Exército Popular e também do Estado Socialista, e isso deveria ser feito por meio da transposição das guerrilhas para determinadas zonas rurais, como a Serra Maestra. Tal força estratégica seria originada a partir do foco, que é um grupo de homens jovens, em áreas camponesas e em constante deslocamento, a fim de se proteger da contrainsurgência. Quanto a esse ponto, Gorender (1987, p. 80) expõe que:

O foco se iniciava com um punhado de homens e se punha a atuar entre os camponeses de uma região cujas condições naturais favorecessem a defesa contra ataques do exército (a predileção pelas montanhas denunciava um fácil geografismo). Numa segunda etapa, colunas guerrilheiras se deslocavam da região inicial, levavam a luta armada a outras regiões e confluíam afinal para o exército rebelde capaz de infligir ao inimigo a derrota definitiva.

Guevara (1998) discorre que há leis científicas da guerra que não devem ser ignoradas, mas que as guerras de guerrilha, embora fossem caracterizadas face aos aspectos sociais e geográficos do espaço territorial da luta, têm as suas próprias leis gerais, as quais devem ser respeitadas, a fim de se alcançar a vitória. Para o guerrilheiro, o apoio da população local, por exemplo, é um componente indispensável, uma vez que isso é o que os diferencia de grupos de gangues, que também possuem “[...] homogeneidade, respeito pelo líder, valor, conhecimento de campo e, frequentemente, boa compreensão das táticas a serem empregadas” (GUEVARA, 1998, p. 10, tradução da autora)<sup>12</sup>. Um outro aspecto é que, até que a guerra de guerrilha se torne uma guerra convencional, é importante que não haja batalhas nem combates, mas atividades sigilosas, de traição e com elemento surpresa, que é fundamental para esse tipo de luta.

Nesse contexto, o guerrilheiro discorre que não há um esquema rígido para as operações, posto que há diferentes condições para cada situação, como serem distintos o número de combatentes das unidades funcionais, as armas e o espaço e tempo da ação. O ideal é que cada unidade, o que constitui a coluna, tenha em torno de cem homens, sendo que cada coluna tem um comandante. Na organização cubana do foquismo, os esquadrões são as unidades funcionais e têm em torno de 8 a 10 homens, sob o comando de um tenente, os quais compõem um pelotão entre 30 e 40 homens, direcionado por um capitão. Os pelotões, por sua vez, estão sob as ordens do comandante e compõem uma coluna. Os esquadrões, uma vez separados, devem continuar seguindo as ordens do seu tenente e deve haver uma definição do sucessor imediato, caso haja baixa de um dos chefes (GUEVARA, 1998).

---

<sup>12</sup> Do original: “[...] homogeneity, respect for the leader, valor, knowledge of the ground, and, often, even good understanding of the tactics to be employed.”

Guevara (1998) infere ainda que os guerrilheiros devem ser, primordialmente, de origem camponesa e ter conhecimento de terreno, espírito revolucionário e disposição para pegar em armas contra a opressão popular, embora a pequena burguesia intelectual tivesse o papel de direcionadora. Complementarmente, Debray (1967) explana que há duas razões para a supervalorização da guerrilha camponesa. A primeira é que o campo representaria a ação da guerrilha, ao passo que a cidade e os partidos representam o político; e a outra razão é que a cidade está muito distante em termos físicos – para abastecimento com alimentos, por exemplo – e em termos de compreensão do que é uma operação militar. Para o autor, os cidadãos urbanos estão acomodados em uma vida burguesa, o que os afasta do entendimento da vida dos guerrilheiros, os quais vivem sob pressão psicológica e sem acesso a materiais básicos, como alimentos e remédios.

Segundo Debray (1967), a subordinação dos grupos guerrilheiros, tanto estratégica quanto militarmente, a organizações partidárias que não transformaram o seu comportamento em tempos de guerra em relação aos tempos de paz ou o tratamento de tais grupos como ramificações de um partido geram equívocos militares fatídicos. Nesse sentido, levantam-se os pontos do escasso apoio logístico fornecido por essas organizações às guerrilhas e de que as operações militares não são planejadas com meses de antecedência e que não podem estar subordinadas a líderes políticos que não conhecem profundamente as táticas guerrilheiras. O francês infere que deve haver um planejamento das atividades, o que requer uma liderança político-militar preparada – e Fidel Castro representava essa figura.

Tendo em vista a defesa da relação entre política e guerra, nota-se que existe uma aproximação entre foquismo e maoísmo, na medida em que Mao (1975a) defendia que política e guerra são dois lados da mesma moeda. No entanto há um afastamento também, como o próprio Guevara dispôs, afirmando que a Revolução Cubana não se tratava da unificação de forças convencionais e irregulares para vencer uma guerra, mas de forças irregulares contra um Estado em busca de se transformar em forças regulares. Isso também remete à compreensão anterior de Shy e Collier (2003) de que as revoluções têm objetivos políticos, assim como Guevara (1998) e Debray (1967) também afirmaram.

## **5 Conclusões**

O foquismo foi uma estratégia que deu caminhos para se reestruturar o Estado cubano e as dimensões políticas, sociais e culturais da ilha. Dessa forma, ainda que houvesse uma maior propensão ao uso da força física para o alcance dos objetivos pensados por Castro e, por

extensão, pelo Movimento 26 de Julho, havia intenções políticas atrás da guerrilha. Pode-se dizer que a guerra de guerrilhas cubana se utilizou de meios militares para alcançar os seus objetivos políticos. Isso porque a organização buscava tomar o poder de um líder que não era visto como legítimo, o que daria margens para que a violência pudesse ser usada contra um governo que havia extrapolado os limites institucionais por meio de um golpe.

A forma de organização militar do foquismo foi singular à Revolução Cubana, apesar de ter fortes traços das estratégias pensadas por Mao e Clausewitz, por exemplo, e de ter exportado as suas diretrizes a outros grupos insurrecionais, especialmente aos da América Latina. Uma peculiaridade é o entendimento de que os exércitos irregulares iriam se transformar em um exército regular à medida que a guerrilha fosse ganhando força e legitimidade populares, e, para isso, o amadurecimento do regime de classes seria crucial. No que concerne a isso, pode ser afirmado que as atividades políticas e armadas desde a ditadura de Machado e, até mesmo, a luta para a independência, no fim do século XIX, foram impulsos para a tomada de consciência do povo cubano contra a opressão vivida nos últimos séculos e o engajamento na luta armada.

Fortalece-se ainda mais a dimensão política do foquismo quando se pensa que, após o assalto ao poder em Cuba, os líderes compilaram a teoria do foco e levaram a configuração da sua revolução a outros países. Nesse aspecto, atrás da luta armada, havia uma luta contra o neocolonialismo, o que fazia com que devesse haver uma integração entre os movimentos de resistência mundiais, de modo a enfraquecer o imperialismo, principalmente o dos Estados Unidos. A guerrilha cubana foi, então, precursora no subcontinente na resistência contra os estadunidenses e, também, na derrubada de um governo autoritário por meio da violência. Destarte essa afirmação, faz-se relevante investigar mais profundamente as alterações do comportamento político dos líderes das guerrilhas, tanto antes de 1959 quanto, sobretudo, depois, dando ênfase à OLAS e aos desdobramentos políticos de reestruturação do Estado cubano.

## Referências

AGGIO, A. *Uma nova cultura política*. Brasília: Fundação Astrojildo Pereira, 2008.

AYERBE, L. F. *A Revolução Cubana*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CASTRO, F. R. de; COSTA, F. C. de S. Guerra irregular, Estado e Forças Armadas. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos*, Niterói, v. 1, n. 5, p. 63-80, 2015.

CLAUSEWITZ, V. von. What is war? In: CLAUSEWITZ, V. von. *On War*. Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 13-91.

CORDEIRO, T. R. X. *A cultura política da revolução latino-americana da década de 1960: Régis Debray e o foquismo*. 2010. 90 f. Dissertação (Mestrado em História) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista, Franca, 2010.

DEBRAY, R. *Revolution in the revolution? Armed struggle and Political Struggle in Latin America*. [s. l.]: Monthly Review Press, 1967.

FERNANDES, F. Por que a guerrilha? In: FERNANDES, F. *Da guerrilha ao socialismo. A Revolução Cubana*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2007. p. 113-134.

FERREIRA, T. B. *Guerra irregular complexa: aspectos conceituais e o caso da Batalha de Vukovar*. 2012. 90 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

FRIEDE, R. Guerra Assimétrica Reversa. *História*, [s. l.], v. 29, n. 2, p. 158-172, 2009.

LEAL, F. D. A guerra irregular – a conspiração do silêncio no século XXI?. *Revista Militar*, [s. l.], ago./set. 2011.

GORENDER, J. Receitas para a luta armada. In: GORENDER, J. *Combate nas trevas. A esquerda brasileira: das ilusões perdidas à luta armada*. 2. ed. São Paulo: Editora Ática, 1987. p. 79-84.

KIRAS, J. D. Terrorism and irregular warfare. In: BAYLIZ, J. et al. (org.). *Strategy in the contemporary world*. Oxford: Oxford University Press, 2002. p. 208-234.

KORYBKO, A. Aplicação da guerra não convencional. In: KORYBKO, A. *Guerras híbridas: a abordagem adaptativa indireta com vistas à troca de regime*. Moscou: People's Friendship University of Russia, 2015. p. 58-76.

MAESTRI, M. “Volveremos a la montaña!” Sobre o foquismo e a luta revolucionária na América Latina. *História: Debates e Tendências*, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 96-121, jan./jun. 2010.

MIRES, F. Cuba: entre Martí y las montañas. *In: MIRES, F. La revolucion permanente: las revoluciones sociales en América Latina.* Cidade do México: Siglo XXI Editores, 2011.

RUZ, F. C. *La historia me absolverá.* Habana: Editorial de Ciencias Sociales, 2007.

SHY, J.; COLLIER, T. W. Guerra revolucionária. *In: PARET, P. (ed.). Construtores da Estratégia Moderna.* Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2003. Tomo 2.

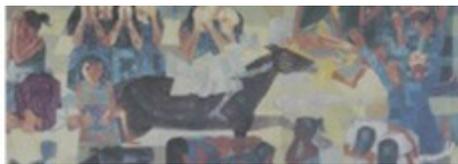
SUN TZU. *A arte da guerra.* Os treze capítulos. 2. ed. São Paulo: Cirando Cultural, 2008.

TSÉ-TUNG, M. Problemas estratégicos da guerra de guerrilhas contra o Japão. [maio de 1938]. *In: TSÉ-TUNG, M. Obras escolhidas de Mao Tsé-Tung.* 2. ed. Pequim: Edições do Povo, 1975. Tomo II. p. 54-83.

TSÉ-TUNG, M. Sobre a guerra prolongada. [maio de 1938]. *In: TSÉ-TUNG, M. Obras escolhidas de Mao Tsé-Tung.* 2. ed. Pequim: Edições do Povo, 1975b. Tomo II. p. 84-155.

**Recebido em 05 de maio de 2020.**

**Aceito para publicação em 03 de junho de 2020.**



## AUTONOMIA E PETRÓLEO NO BRASIL: UMA ANÁLISE COMPARATIVA DAS POLÍTICAS DE PETRÓLEO DE 1990 A 2015

**Resumo:** O presente texto se desenvolve na área do conhecimento de políticas públicas. Busca-se, nele, sistematizar e avaliar os processos e os impactos ligados aos dois principais marcos regulatórios do petróleo no país desde a década de 90 (bem como outras políticas públicas em torno delas): a “lei do petróleo” e a “lei do pré-sal”. Para tal, será conduzido um estudo comparativo  $n = 2$ , centrado na verificação denexo causal entre as políticas públicas mencionadas (variáveis independentes) e ganhos em autonomia para o Estado brasileiro (variável dependente). A metodologia aplicada será quali-quantitativa, a partir do método de “comparação estruturada e focada” de George (1985) em combinação com o “modelo de relevância” de Vedung (2013) para avaliação de políticas públicas. Resultados apontam que a lei do petróleo representou uma modernização do setor de P&G do país. Contudo, este processo impactou negativamente o setor nacional da cadeia de valor de P&G. Isto foi corrigido na gestão seguinte, e os avanços com relação à dependência externa foram mantidos e se ampliaram a partir da lei do pré-sal, embora a estrutura do refino no país ainda seja insuficiente e a produção crescente tenha causado uma ilusão estatística de que o Brasil é autossuficiente em petróleo.

**Palavras-Chave:** Políticas Públicas; Petróleo e Gás; Autonomia; Brasil.

**Abstract:** The present paper is developed in the field of public policy. It aims to systematize and evaluate the processes and the impacts linked to the two main Oil and Gas regulatory frameworks in the country since the 90's (as well as the other policies surrounding them): the “petroleum law” and the “pre-salt law”. In order to do so, a comparative study  $n = 2$  will be conducted, focused on verifying the causal nexus between the policies mentioned (independent variables) and the gains in terms of autonomy for the Brazilian state (dependent variable). The methodology will be quali-quantitative, applying George's (1985) method of “structured and focused comparison” and combining it to Vedung's (2013) “relevance model” for evaluation of public policy. Results indicate that the petroleum law represented a modernization of the country's O&G sector. However, this process has negatively impacted the national part of the O&G chain of value. This was corrected in the following administration, and the advances concerning its foreign dependency were maintained and widened from the pre-salt law on, although the country's refining structure is still insufficient and the growing production has created a statistic illusion that Brazil is self-sufficient in petroleum.

**Keywords:** Public Policy; Oil and Gas; Autonomy; Brazil.

**Pedro Henrique  
Miranda Gomes**

Mestrando em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança, no Instituto de Estudos Estratégicos, na Universidade Federal Fluminense.



## 1 Introdução

A questão do petróleo é uma das mais estratégicas vislumbradas pelo Estado brasileiro desde a criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), em 1938. Desde então, uma série de avanços foram feitos com vias a permitir que o país alcance seus objetivos estratégicos, que giram em torno desde a autossuficiência em derivados até aspectos ligados ao desenvolvimento tecnológico e socioeconômico. O principal instrumento neste processo foi a criação e o desenvolvimento da Petrobrás, que passou a comandar todas as atividades ligadas ao setor de combustíveis a partir da sua criação, em 1953.

A criação da petrolífera foi cercada pelo debate político entre nacionalistas e liberais, no qual saiu vitorioso o apelo popular da campanha “o petróleo é nosso” pelo monopólio não apenas nacional, mas também estatal das atividades econômicas ligadas ao combustível (HIRST, 1990). O projeto ganhador pela estatal se tratava, portanto, de um esforço pela autonomia nacional, neste caso, na questão energética.

Com isto em mente, este artigo se propõe a realizar uma análise comparativa das políticas de petróleo e gás (P&G) nos anos 90 e a partir dos anos 2000, quando há uma mudança de paradigma na gestão do setor devido à alternância dos projetos de governo das elites no poder. O objetivo geral deste trabalho é de analisar a influência de diferentes contextos e a eficácia da política energética exercida nos dois momentos de modo a tomar lições sobre as melhores práticas visando o fortalecimento da autonomia brasileira no setor, buscando observar, em cada caso, a relação entre políticas públicas para o setor (variável independente) e aumento da autonomia do país (variável dependente).

### 1.1 Materiais e métodos

O presente texto é um estudo de caso comparativo de  $n=2$ , a partir da experiência brasileira de políticas para o setor de P&G na década de 90, marcada pela crise econômica e pelo surgimento de governos de orientação liberal, e a partir de 2003, com a atuação de governos de orientação mais nacionalista e com a melhoria do preço das commodities no mercado internacional. A análise será centrada sobre 2 marcos regulatórios para o setor que merecem destaque, um em cada período estudado, por traduzirem em lei as disposições dos projetos de cada governo para o petróleo brasileiro: em 1997 a “lei do petróleo” acaba com o monopólio da Petrobrás em todas as atividades ligadas ao combustível, e em 2010 a “lei do pré-sal” regulamenta a exploração das novas e volumosas reservas descobertas alguns anos antes.

A metodologia aplicada é quali-quantitativa, a partir do método recomendado por George (1985) de “comparação estruturada e focada”, que se baseia na coleta sistemática da mesma informação (mesmas variáveis) entre unidades cuidadosamente selecionadas, neste caso os governos Collor e, sobretudo, FHC, formando um primeiro bloco que vai de 1990 a 2002. Um segundo bloco de análise é composto pelo período imediatamente posterior, indo de 2003 a 2015. A data de término se dá em função do afastamento, em 2016, da ex-presidente Rousseff das suas funções e da consequente alteração na política de P&G que se deu a partir de então. O proceder será, portanto, de avaliar cada lei e sua implementação em cada governo a partir da capacidade de obtenção de seus objetivos, correlacionando este sucesso com a sua relevância, segundo o modelo de relevância para avaliação de políticas públicas (VEDUNG, 2013).

Tomando-se como o grande objetivo estratégico ligados ao setor de P&G o fortalecimento da autonomia brasileira na questão energética a partir da geração de renda e desenvolvimento tecnológico para o país e, sobretudo, a autossuficiência em petróleo, foram definidos os seguintes indicadores para comparação dos dois casos selecionados: (1) grau de dependência externa em petróleo, (2) volume de investimentos em pesquisa no setor, (3) nível de conteúdo local da produção. Serão levados em consideração os contextos em que se encontravam os dois casos sendo estudados.

A coleta de dados será feita por análise bibliográfica, composta majoritariamente pelos textos dos marcos legais em si e pelos indicadores fornecidos por órgãos governamentais (os dados foram majoritariamente retirados dos anuários estatísticos da ANP), sendo ambas fontes primárias. Há uso, ainda, de bibliografia teórica como fonte secundária, útil no entendimento de elementos da implementação e formação de agenda em cada caso. Após esta introdução contaremos com uma seção teórica, seguida de mais duas seções, uma dedicada a cada estudo de caso, e uma última dedicada às considerações finais.

## **2 Autonomia e desenvolvimento**

Um início apropriado para o que se propõe o presente texto é a delimitação do conceito ligado à variável dependente. Em obra de 2017, Williams Gonçalves realiza uma reflexão acerca do conceito de autonomia, definido como “dar-se nas suas próprias leis” (p. 47). Neste texto, busca-se delinear o papel que a noção de autonomia desempenhou no pensamento brasileiro no que tange as ciências sociais, bem como na diplomacia do país. O autor aponta para um entendimento, que conta com a convergência tanto de teóricos da

dependência quanto de Hélio Jaguaribe, de íntima relação entre autonomia e desenvolvimento, sendo este indissociável daquele. Desta forma, é intuitivo que países já desenvolvidos não demonstrem grande interesse em estudos acerca do conceito.

O Brasil, de forma contrária, em sua posição de país emergente, desenvolveu uma tradição que privilegia a busca redução da dependência externa, como forma de promover o desenvolvimento. Este, partindo-se da abordagem ligada ao ISEB de Jaguaribe, podendo ser definido como “um processo de acumulação de capital e de incorporação de progresso técnico por meio do qual a renda por habitante ou, mais precisamente, os padrões de vida da população aumentam de forma sustentada” (BRESSER-PEREIRA, 2004, p. 55). Nesta abordagem, papel central é dado, ainda, ao nacionalismo, visto que a obtenção do desenvolvimento se daria através de uma “revolução nacional”, na qual haveria uma interlocução entre poder político, burocracias e empresários em torno de um projeto nacional que reconhecesse a existência do imperialismo e a necessidade de libertação deste.

A abordagem isebiana encontrou terreno fértil no campo teórico do pensamento econômico e social brasileiro de 1930 até 1989, quando ocorre a falência do modelo de desenvolvimento baseado na industrialização por substituição de importações. Já em contexto diferente, o primeiro bloco a ser analisado na próxima seção, de 1990 a 2002, por sua vez, é caracterizado pelo que Cervo (2008) classifica como paradigma de Estado “normal”.

Este paradigma, marcado pelo contexto externo desfavorável e acentuada crise econômica interna<sup>1</sup>, se realiza em meio a uma ruptura, a nosso ver, com a tradição de busca pela autonomia nos mais diversos campos de atuação do governo (ao qual, para fins deste texto, será dada prioridade ao campo energético), priorizando a busca pela estabilização monetária e fiscal<sup>2</sup>. As elites emergentes que lideram essa ruptura devem sua ascensão, em grande medida, (1) à crise econômica de ampla proporção que se instala no país, bem como nos países vizinhos; (2) ao fortalecimento de uma visão neoliberal e monetarista como paradigma econômico internacional na época, o que é sintetizado no Consenso de Washington (WILLIAMSON, 1990); (3) e ao desmantelamento da URSS, o que é percebido pela comunidade internacional não apenas como uma vitória dos EUA na disputa entre os dois

---

<sup>1</sup> Do ponto de vista internacional, a crise dos juros de 79 enxugou a liquidez externa, inviabilizando a manutenção do modelo de substituição de importações, que era financiado com poupança externa, e resultou no aumento forte da dívida externa dos países latino-americanos. Internamente, mas ligado com o dito anteriormente, havia descontrole dos principais indicadores macroeconômicos, com inflação ascendente e estagnação do produto.

<sup>2</sup> A partir destas prioridades, concessões são realizadas, buscando aumentar a confiança universal no país e possivelmente adquirir benefícios a partir da adesão ao máximo de tratados e regimes possíveis (CERVO, 2008), por vezes sacrificando a autonomia do país, como é o caso da assinatura do TNP.

Estados, mas também como uma vitória no campo das idéias do capitalismo e da democracia liberal sobre todos os outros concorrentes ideológicos (FUKUYAMA, 1989).

Em 2003, a nova troca no executivo é acompanhada por uma reinterpretação do papel do Estado na esfera do desenvolvimento econômico, o que é facilitado pelo contexto externo favorável de aumento do preço das commodities e da poupança externa. Cervo (2008) qualifica esta troca como paradigma do “Estado logístico”, marcado pela atenuação dos efeitos do neoliberalismo nas esferas da vida política, econômica e social, mesclando-se elementos dos paradigmas desenvolvimentista e liberal. Desta forma, transfere à sociedade as prerrogativas e responsabilidades do Estado empresário, mas fornece suporte financeiro, diplomático e de infraestrutura à economia (empresas privadas e públicas), inclusive em um esforço de internacionalização de empresas nacionais, agregando-as às cadeias de valor externas.

Do ponto de vista da autonomia, há indicações de que o país volta a buscar de forma mais assertiva seus interesses em suas relações exteriores, como fica claro na sua postura de liderança na formação do G20 – ainda que não se alinhasse automaticamente com países do sul global em casos de contrariedade aos interesses nacionais – e em sua proatividade no sistema internacional, mesmo em assuntos sensíveis, como o acordo nuclear com o Irã. Para além do Itamaraty, é essencial notar que o país volta a relacionar autonomia com desenvolvimento econômico, o que fica claro na mudança de postura no setor de P&G.

### **3 A Lei do petróleo e a política de P&G da década de 1990**

O primeiro elemento a ser analisado nos esforços brasileiros pela autonomia no setor de P&G é a finalidade que ele tem para os interesses do Estado latino-americano. Em 2017, a participação de petróleo e gás na matriz energética do país é de 49,4%, concentrada majoritariamente no setor de transporte, uma vez que a participação na matriz elétrica é de apenas 13% (EPE, 2019). Dada a dependência externa, o objetivo estratégico central do Brasil desde a criação da Petrobrás está ligado à autossuficiência.

Na década de 1990, soma-se ao cenário de crise nos principais indicadores macroeconômicos o nível dos preços do barril de petróleo na década, que apresentaram uma tendência decadente, abaixo dos 40 U\$/barril. Entre 1997 e 1998, inclusive, os preços caíram abruptamente, chegando a abaixo de 20 dólares. O efeito disso na Petrobrás é de redução de

receitas e dificuldade na expansão da exploração e produção de petróleo<sup>3</sup>. Como resultado de todos estes fatores, o governo passa a ver com bons olhos a abertura do setor de P&G, que dialogava com a ideologia liberalizante do governo, de incentivo a IED's, ao mesmo tempo que seguia os interesses materiais de reduzir a pressão fiscal sobre a receita e acelerava o ritmo de crescimento da base produtiva do setor.

O embate entre os stakeholders envolvidos no processo da década de 90 culminou no resultado efetivo da política do governo para o setor em questão e no marco regulatório, que ficou conhecido como Lei do Petróleo. Havia interesse das companhias petrolíferas internacionais (IOC's) no fim do monopólio da Petrobrás, mas a percepção desse interesse é algo sobrevalorizado por aqueles que se opunham à abertura no setor, uma vez que há uma fraca entrada dessas companhias no setor. Interesse maior estava nos partidos liberais e do próprio presidente, que buscavam sinalizar ao capital financeiro transnacional e às organizações financeiras internacionais que o país estaria seguindo o consenso de Washington. Havia, inclusive, indicações de tentativa do governo em progressiva privatização da Petrobrás<sup>4</sup>, que era combatida pelos partidos nacionalistas e pela própria burocracia da estatal, que teve sua história marcada pela defesa do nacionalismo.

A lei nº 9.478/1997 revoga a lei de 1953, que concedia à união o monopólio sobre todas as atividades ligadas ao setor de P&G (do *upstream* ao *downstream*). Trata-se, portanto, da quebra do monopólio da Petrobrás no setor. Desta forma, a lei estabelece o regime de concessão<sup>5</sup> das reservas de petróleo a empresas constituídas sob leis brasileiras. Adicionalmente, são criados, também, o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE e a Agência Nacional do Petróleo – ANP. O primeiro, presidido pelo ministro de minas e energia (MME), seria responsável por assessorar a presidência da república na formulação de políticas para o setor energético. A agência, por sua vez, seria responsável por regular, contratar e fiscalizar as atividades econômicas ligadas à indústria do petróleo (BRASIL, 1997).

---

<sup>3</sup> Os investimentos da Petrobrás, que em 84 alcançavam quase 5 bilhões, caem para o entorno de 3 bilhões na primeira metade da década de 90 (SOUZA, 2010).

<sup>4</sup> Além da ventilação da mudança do nome para Petrobrax, a reforma administrativa dos anos 2000 dividia os setores da companhia em unidades autônomas, possibilitando sua privatização em partes (RIBEIRO; NOVAES, 2014).

<sup>5</sup> O regime de concessão é uma forma de licitação segundo a qual a empresa beneficiada adquire a totalidade dos riscos da exploração e produção e a ela é dada a total propriedade sobre os hidrocarbonetos extraídos. Em troca, o Estado é beneficiado, para além dos royalties e da participação especial, com um bônus de assinatura, valor ofertado pelas empresas concorrentes pela licitação, decisivo na escolha do consórcio.

A formulação da lei segue a mesma postura do governo frente ao setor. A liberalização do setor vai além da quebra do monopólio da Petrobrás permitindo a entrada de empresas estrangeiras no setor. O modelo escolhido favorece a entrada destas no setor graças aos benefícios do modelo de concessão. Estes permitem às empresas a adição das reservas às suas reservas comprovadas, o que é um fator de valorização das companhias (TROJBICZ, 2014). Além disso, o modelo lhes permite maior controle sobre as reservas, possibilitando ganhos maiores, uma vez que todo o lucro realizado lhe pertence. Como a maior parte das reservas mundiais na década de 90 já se encontravam sob o regime de partilha, a opção pelo regime de concessão era visto com bons olhos pelo setor privado, apesar do volume médio das reservas.

Outro fator de destaque é a primazia dada pelo governo FHC ao investimento externo e ao ganho de produtividade em detrimento do fortalecimento da indústria nacional. Em 1998, o decreto nº 2.889 permitiu, via admissão temporária, a suspensão de impostos que incidiam sobre bens que ingressassem no país para fins de pesquisa ou extração de petróleo e gás, enquanto produtos similares brasileiros carregavam uma carga tributária de 30% a 35% (TROJBICZ, 2014).

Este mesmo governo realiza na Petrobrás uma reforma administrativa. Até então, a estatal baseava-se na integração vertical e especialização. Com a reforma, as antigas superintendências da empresa são substituídas por unidades de negócios, unidades independentes do ponto de vista da gestão. Em seguida, a companhia pulveriza ações suas no mercado, mantendo o controle acionário pelo governo. A mudança de modelos administrativos marca uma mudança de prioridades na gestão da companhia: a ênfase sobre o volume de produção e autossuficiência é substituída pela primazia da performance financeira e dos resultados (RIBEIRO; NOVAES, 2014).

Como resultado da implementação realizada no período FHC, a Petrobrás passou a exigir mais dos seus fornecedores em termos de qualidade e preços, o que gerou o resultado adverso de redução da participação nacional entre os fornecedores da estatal. Desde a primeira rodada de licitação de blocos, em 1999, as porcentagens de conteúdo local ofertadas pelos consórcios eram computadas para fins de pontuação, mas isso não impediu que esses percentuais fossem excessivamente baixos.

#### **4 O pré-sal e a nova política para o setor de P&G**

Com a mudança de governo, de prioridade, e as mudanças de implementação advindas, o conteúdo local passa a contar, já nas 5ª e 6ª rodadas, com mínimos obrigatórios.

Desta condição, e em iniciativa conjunta da Petrobrás e do MME, nasce o Programa de Mobilização da Indústria Nacional do Petróleo (PROMINP), que estimula a capacitação de fornecedores nacionais da estatal em diversas frentes.

Contudo, o evento de maior destaque em meio ao novo governo foi a descoberta, em 2007, de abundantes reservas de hidrocarbonetos, o pré-sal, com estimativas que previam até 100 bilhões de barris (SAUER; RODRIGUES, 2016). Esta descoberta pautaria o segundo marco regulatório que será esmiuçado neste artigo, a lei do pré-sal. A comparação entre ambos os marcos deixará claro o direcionamento mais nacionalista do governo que surge no novo século, tanto a partir de elementos da implementação da lei do petróleo, quanto da formulação e implementação da nova lei. Entre os *stakeholders* envolvidos, deve-se mencionar as IOC's, mais interessadas nas novas vastas reservas do pré-sal do que nas concessões anteriores, e a própria Petrobrás, que seria beneficiada para exercer função de instrumento do governo para seu projeto econômico e político.

A lei nº 12.351/2010 surge da necessidade da criação de um marco jurídico especial para regular as atividades econômicas ligadas às novas reservas descobertas. Com ela, é estabelecido o regime de partilha de produção no pré-sal e em áreas estratégicas, e é criado o Fundo Social (FS), com a “finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento” (BRASIL, 2010).

O novo marco regulatório é composto, ainda, por mais duas leis que acompanham a supracitada. A lei 12.276/2010 estabelece a Cessão Onerosa, ou seja, concede onerosamente à Petrobrás o direito sobre até 5 bilhões de barris de petróleo em poços determinados do polígono do pré-sal com baixo risco exploratório e isenção de impostos<sup>6</sup>. Finalmente, a lei 12.304/2010, que cria a Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), cujas atribuições são as de gerir, fiscalizar e representar a União em todos os contratos de partilha assinados, mas não a de explorar. A sua criação foi necessária, uma vez que a Petrobrás, por ser uma empresa de capital misto, não poderia representar os interesses da União.

O novo modelo, a partir da combinação das três leis supracitadas foi formulado de modo a devolver ao Estado o controle da produção nacional de petróleo<sup>7</sup>. Pela lei original,

---

<sup>6</sup> Esta lei visava capitalizar a Petrobrás, uma vez que era necessário capital para implantar um plano de negócios de exploração do pré-sal, com investimentos volumosos. Ademais, havia uma “conveniência em majorar o capital da empresa, para elevar o teto do endividamento sem prejuízo da classificação dela nas agências de risco, que demandavam máximo de 35% do patrimônio líquido, já que, em junho de 2007, a dívida da estatal era de US\$118 bilhões, equivalente a 34% do patrimônio” (TROJICZ, 2014, p. 169).

<sup>7</sup> No regime de partilha a propriedade do petróleo produzido pertence à União. Este óleo, deduzidos os custos do investimento na sua produção (óleo-custo) é chamado de óleo-lucro, que será partilhado entre a União e o

havia, ainda, a obrigatoriedade que a Petrobrás fosse participante obrigatória e operadora de todos os consórcios que recebessem a licitação para exploração no polígono do pré-sal. Este aspecto em particular aponta para um consenso alcançado entre a Petrobrás e o governo: enquanto a estatal se beneficiaria diretamente do acordo da cessão onerosa, houve resistência quanto à obrigatoriedade de operar todos os consórcios, ainda mais com uma porcentagem mínima<sup>8</sup>.

A implementação foi marcada pela utilização da Petrobrás como mecanismo de controle da inflação através de uma política de preços abaixo dos internacionais. Este fator, somado com investimentos volumosos e fora de padrões técnicos e gerenciais na construção de refinarias, levou a estatal a sofrer demasiada pressão sobre suas finanças (SAUER;RODRIGUES, 2016). Em um contexto de gastos já grandes com a infraestrutura das reservas do pré-sal, essa pressão viria a ser um dos elementos da crise política que desagua no impeachment da ex-presidente Rousseff. Ademais, aponta para uma estrutura de crescente corporativismo envolvendo as lideranças da petrolífera, que é instrumentalizada para seguir o projeto do governo.

## 5 Resultados

A liberalização do setor de P&G, bem como a abertura da Petrobrás, resultaram em efeitos duplos: por um lado, a produtividade por poço da estatal dobrou em 6 anos, sem que ela perdesse espaço para companhias estrangeiras, devido à sua tradição e capacidade em *offshore*; por outro, a participação dos fornecedores nacionais caiu, de modo que o conteúdo local, nas primeiras rodadas, permaneceu notoriamente baixo (TROJBICZ, 2014). O setor aumenta sua participação no PIB brasileiro e contribui para o aumento sustentado de IED's no país, que triplicam entre 1995 e 2000 (SOUZA, 2010). Em se levando em conta o debate teórico realizado anteriormente, este resultado está aquém das possibilidades proporcionadas pelo setor, uma vez que os resultados positivos para a empresa se dão em meio à substituição do capital nacional pelo internacional na cadeia de valor da qual faz parte.

A produção de petróleo e gás natural, além de derivados de petróleo, aumentou constantemente já no governo FHC, e não se alterou fortemente com a mudança do governo em 2003. Contudo, há variações nos resultados de cada governo. O PROMINP é resultado do

---

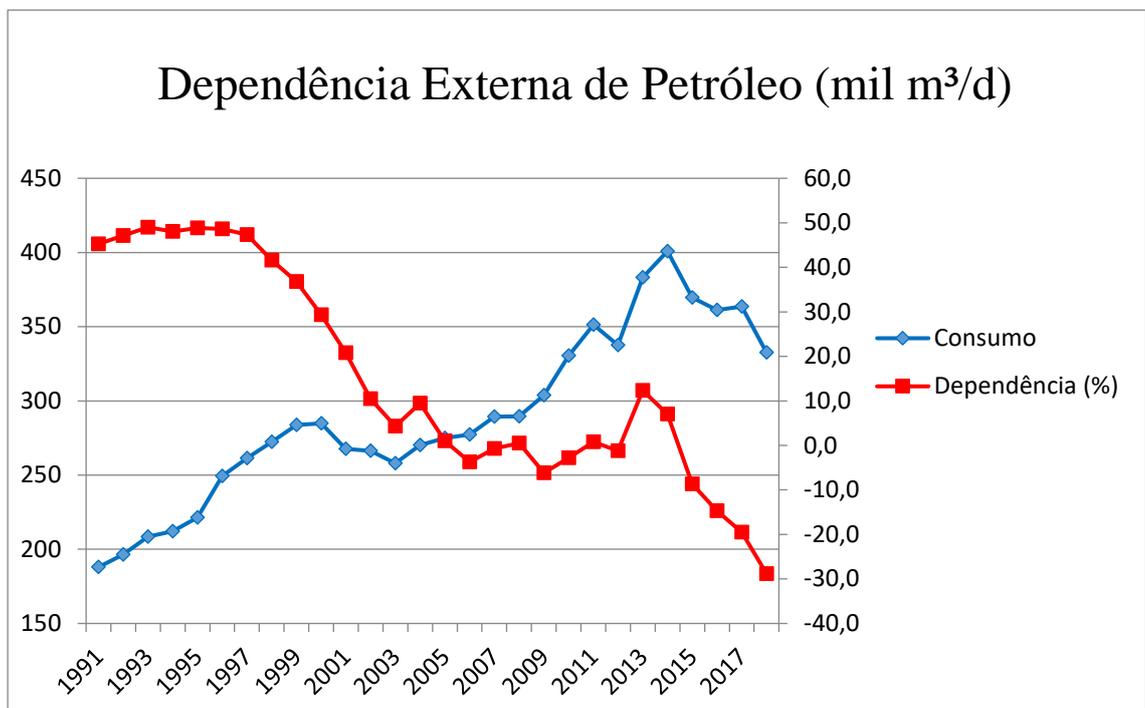
consórcio ou empresa. Neste tipo de regime, o bônus de assinatura é fixo e leva o bloco leiloado a empresa ou consórcio que apresentar termos mais vantajosos referentes à parte de óleo excedente do Estado. Não é cobrada participação especial.

<sup>8</sup> Segundo o depoimento de Haroldo Lima, presidente da ANP durante a formulação da lei do pré-sal, o próprio presidente da estatal teria rechaçado a obrigatoriedade das duas atribuições (TROJBICZ, 2014).

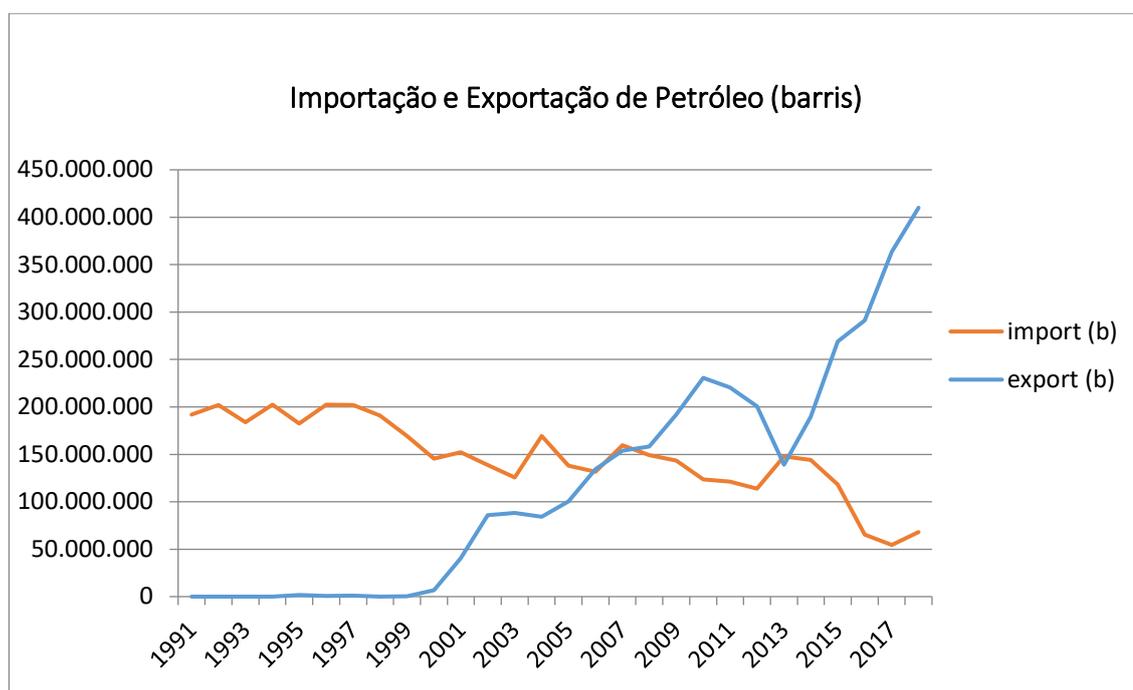
aprendizado com os efeitos da exposição dos fornecedores nacionais à competição externa, permitindo uma saída alternativa e competitiva ao protecionismo puro. Este programa responde às exigências em conteúdo local do novo governo, de modo que as mudanças de implementação foram essenciais para a qualificação da indústria nacional de P&G. Os investimentos em P&D já vinham subindo no governo Fernando Henrique, mas os valores foram mais do que triplicados em 2014, comparando-se com o nível no início do governo Lula, passando de 263 mil em 2002, para quase 1,5 milhão antes de cair devido à crise de 2014.

Há um problema estatístico em torno do indicador mais estratégico para o país, a autossuficiência em petróleo. Uma vez que a matriz energética brasileira não é dominada pelo petróleo, e que sua utilidade estratégica no país gira em torno da sua utilização como combustível, pode-se dizer que a capacidade de refino figura como o objetivo primordial de qualquer política para o setor. Segundo os dados de produção, importação e exportação de petróleo, percebe-se que há uma redução já de início da dependência externa de petróleo (o que compreende derivados), primeiramente acompanhando a queda do consumo, mas em seguida se mantendo constante, apesar do recrudescimento do consumo, chegando a ficar abaixo de 0 (o que significaria que o país seria teoricamente autossuficiente em petróleo) já em 2006.

**Figura 1** – dependência externa



Fonte: ANP.

**Figura 2 – Importação e Exportação**

Fonte: ANP.

Contudo, como vemos na figura 2, apesar do aumento acelerado da produção e das exportações, o nível de importações cai muito mais lentamente – e já vinha caindo desde 1997, como consequência direta da implementação da lei do petróleo. A causa disto pode estar na natureza do petróleo produzido majoritariamente no país até então: petróleo pesado. Este tipo de petróleo é mais difícil de refinar, sobretudo porque as refinarias brasileiras foram construídas na década de 90, antes que se começasse a explorar as reservas de petróleo pesado do país. Assim sendo, não estando as refinarias adaptadas, uma solução para tal problema é a importação de petróleo leve para refino conjunto (O Petróleo, 2019).

A produção associada ao pré-sal cria a expectativa de solução desta questão, graças à qualidade superior de seu óleo. Contudo, os resultados após o início das atividades nas reservas, em 2013, são igualmente ilusórios do ponto de vista estatístico. A partir desta data, há uma redução forte da dependência aparente, com os dados da ANP apontando que o Brasil se torna, em 2018, exportador líquido de petróleo em 30%. Porém, a partir de 2010 há um forte aumento das importações de derivados de petróleo (que é o objetivo final da produção), que sai de 100 bilhões de barris para mais de 170 bilhões, permanecendo em níveis elevados desde então.

Disso se depreende que o país não se tornou autossuficiente em petróleo. Está, desde antes de começar a explorar o pré-sal, exportando volumes crescentes de petróleo bruto

pesado e, em troca, importava, na década de 2000, petróleo leve. A partir da exploração do pré-sal, passou a substituir na pauta de importação o petróleo leve pelos derivados já refinados. De 2010 até 2014 a razão do aumento de importação de derivados não é devido à ociosidade das refinarias nacionais, que se mantiveram, então, sempre em uma taxa de utilização acima de 90% (Mendes, et al., 2018)<sup>9</sup>. Portanto, a causa de tal fenômeno parece estar na política de preços domésticos abaixo dos preços internacionais, o que pode ter motivado a alta do consumo, gerando necessidade de maior importação. Com a mudança da política de preços e de menor utilização das refinarias nacionais no governo Temer não se pode saber se, em condições de preços de mercado e utilização ótima das refinarias, o país teria alcançado a autossuficiência.

Finalmente, deve-se ressaltar que as operações no pré-sal iriam, de qualquer forma, requerer um volume considerável de gastos por parte da Petrobrás, de modo que seu endividamento a partir de 2007 seria normal. Porém, a obrigatoriedade de 30% de participação da empresa nos poços e a política de manutenção de preços abaixo dos internacionais penalizaram a empresa em excesso, resultando na sua situação financeira delicada atual.

## 6 Considerações finais

A abertura do mercado do petróleo e gás no Brasil representou uma oportunidade para a modernização do setor, a partir de pressões pelo aumento de produtividade oriundas da competição com empresas e fornecedores estrangeiros. Contudo, a experiência brasileira da década de 90 ressaltou o impacto de aberturas abruptas e sem assistência estatal sobre a indústria nacional. Ainda que a Petrobrás tenha se beneficiado financeiramente, toda a parte nacional cadeia de valor do setor foi prejudicada pela forma como a medida se deu.

Se tomamos a autonomia no setor do petróleo como ligada, por um lado, à autossuficiência em combustível e, por outro, a realização dos ganhos potenciais em termos de desenvolvimento econômico, fica claro que a medida limitou as capacidades reais de efeitos multiplicadores do setor. Este problema foi resolvido na década seguinte, tanto com a implementação do PROMINP quanto, sobretudo, a nova postura frente ao conteúdo local. Desta forma, a estatal pôde manter os avanços realizados na década anterior em termos de

---

<sup>9</sup> A razão da forte importação de derivados neste período difere, portanto, da razão do mesmo a partir de 2015, sob a administração Temer, a partir de quando houve uma política de ociosidade das refinarias nacionais, *pari passu* com a manutenção dos preços internos acima dos internacionais, levando o país a substituir o petróleo refinado aqui pelo importado (MENDES, et al., 2018).

competitividade, ao mesmo tempo que voltava a ser um mecanismo indutor do desenvolvimento nacional. Isto fica claro, inclusive, com o aumento sustentado dos investimentos em P&D que, vale notar, parecem ter reagido mais fortemente às conjunturas de preço do petróleo do que de fato às inflexões dos governos, tendo voltado a subir fortemente com a recuperação do valor do combustível, ainda que sob o governo Temer.

Em termos de dependência externa, a abertura do setor resulta positivamente no aumento da produção e do refino, porém a necessidade – que não foi sanada – de aumento da capacidade de refino gerou uma ilusão de autossuficiência, visto que nunca paramos de importar petróleo leve, sem o qual não seria possível, nas décadas de 90 e 2000, produzir combustível. Na década de 2010, o problema foi outro: o petróleo leve do pré-sal é responsável por uma porcentagem cada vez maior da produção nacional, porém o uso da Petrobrás para conter a inflação acabou por penalizar em demasia a estatal e por incendiar ainda mais o debate político, em convulsão desde as eleições de 2014. Com os preços domésticos abaixo dos internacionais, o consumo de combustível foi estimulado e, portanto, foram aumentadas as importações de derivados de petróleo, para os quais a capacidade nacional de refino permanece insuficiente.

A lição que se tira da última década, portanto, é a de contrabalancear o uso das estatais de petróleo como indutoras de desenvolvimento com a busca por indicadores do mercado para garantir estabilidade financeira às mesmas. Ter acompanhado os preços do mercado internacional teria suavizado as pressões advindas dos investimentos em infraestrutura do pré-sal, intensificados pela obrigatoriedade de participação em todos os poços.

O momento seguinte ao analisado mais a fundo por este artigo foi justamente de uma ruptura absoluta com o modelo até então empregado, havendo então um deslocamento ao outro extremo. Muito por conta dos impactos políticos do esquema de corrupção descoberto no seio da Petrobrás, assim como do endividamento excessivo da mesma descrito acima, o governo Temer deslocou a companhia estatal do seu papel de ferramenta de política industrial-tecnológica para uma empresa focada na maximização de valor de seus acionistas (privados).

Desta forma, a alteração da política de preços para uma paridade mais imediata com preços de mercado se deu ao mesmo tempo que se aumentou a ociosidade das refinarias e se estimulou a importação de derivados. Os avanços em termos de estímulo à cadeia de valor nacional foram, ainda, desfeitos, uma vez que as porcentagens mínimas de conteúdo local foram reduzidos e houve uma ampliação de isenções fiscais para empresas petrolíferas

operarem no Brasil. Do ponto de vista do marco regulatório, ainda, as obrigatoriedades de operação e detenção de 30% da Petrobrás nos poços do regime de partilha.

Essa inflexão é continuada no governo Bolsonaro, que acelera o processo de desmembramento da estatal por venda de refinarias, do setor de distribuição e pelo megaleilão – mal-sucedido – do excedente da cessão onerosa. Essa postura, a ser analisada em trabalhos futuros, indica uma redução da capacidade do Estado brasileiro de consecução de seus objetivos estratégicos, com destaque ao de garantir a sua segurança energética a partir da autossuficiência em combustível. Ainda, indica para um novo enfraquecimento dos participantes nacionais na cadeia de valor de P&G, representando um abandono das lições aprendidas na experiência brasileira desde a década de 90.

## Referências

BRASIL. Lei. 12.351, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha da produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social – FS e dispõe sobre a sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da lei nº 3.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 2010.

BRASIL. Lei. 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 ago. 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. “O conceito de desenvolvimento do ISEB rediscutido”. *Dados*, v. 47, n. 1. Rio de Janeiro, IUPERJ, 2004.

EPE. *Matriz Energética e Elétrica*. Disponível em: <<http://www.epe.gov.br/pt/abcdenergia/matriz-energetica-e-eletrica>>. Acesso em: 07 de nov. 2019.

FUKUYAMA, F. The End of History? *National Interest*, Nº 16, Summer 1989, p. 3-18.

GEORGE, Alexander L.; Timothy J. McKeown. “Case Studies and Theories of Organizational Decision Making”. *Advances in Information Processing in Organizations 2*: 21-58, 1985.

GONÇALVES, Williams. “Autonomia”. In: CARVALHO, Glauber e ROSEVICS, Larissa (Orgs.). *Diálogos Internacionais: Reflexões Críticas do Mundo Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Perse, 2017.

HIRST, Mônica. *O Pragmatismo Impossível: a Política Externa do Segundo Governo Vargas (1951-1954)*. Textos do CPDOC. Rio de Janeiro, CPDOC/FGV, 1990.

MENDES, André P. A. et al.. *Mercado de Refino de Petróleo no Brasil*. BNDES, Rio de Janeiro, v.24, nº 48, set. 2018.

O PETRÓLEO. Se somos até mesmo exportadores de petróleo, por quê importamos combustível?. Disponível em: <<https://www.opetroleo.com.br/se-somos-ate-mesmo-exportadores-de-petroleo-por-que-importamos-combustivel/>>. Acesso em: 11 de nov. 2019.

RIBEIRO, Cássio C.; NOVAES, Henrique T.. Da “Lei do Petróleo” ao Leilão de Libra: Petrobras de FHC a Dilma. *Ver. Da Soc. Bras. de Econ. Pol.*, 39, outubro 2014.

SAUER, Ildo L.; RODRIGUES, Larissa Araujo. Pré-sal e Petrobras além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios. *Estudos Avançados*, São Paulo, vol. 30, nº 88, sept./dec. 2016.

SOUZA, Sabrina M.. *Trajetória desenvolvimentista da Petrobras a partir dos anos 90: Um estudo da empresa estatal como instrumento de política de desenvolvimento*. Florianópolis, 2010. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Departamento de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/123784/Economia292813.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

TROJBICZ, Beni. *Formação De Agenda E Formulação De Uma Política Pública No Brasil: o caso do Fundo Social do Pré-Sal*. São Paulo, 2014. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, São Paulo, 2008. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11507/Trojbicz%20Fundo%20social%20do%20pre%20sal.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 02 jun. 2020.

VEDUNG, Evert. *Six Models of Evaluation*. In: ARARAL, Eduardo; et al. *Routledge Handbook of Public Policy*. Abingdon: Routledge, 2013.

WILLIAMSON, John. *What Washington means by policy reform*, 1990. Disponível em:  
<<https://piie.com/commentary/speeches-papers/what-washington-means-policy-reform>>  
Acesso em: 27 ago. 2018.

**Recebido em 03 de maio de 2020.**  
**Aprovado em 12 de junho de 2020.**



## OS DESAFIOS ÀS OPERAÇÕES DE LOGÍSTICA NA AMAZÔNIA: FRICÇÃO NO ABASTECIMENTO DE UNIDADES DE FRONTEIRA

**Luís Fernando  
Tavares Ferreira**

Mestre em Ciências Militares pelo Instituto Meira Mattos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro (IMM/ECEME). Oficial QEMA (Quadro do Estado-Maior da Ativa) do Exército Brasileiro e Instrutor nomeado da ECEME para o biênio 2020/2021.

**Tássio Franchi**

Doutor em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília. Professor do Instituto Meira Mattos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro (IMM/ECEME). Atua no Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares (PPGCM). Coordenador Geral do projeto Defesa Nacional, Fronteiras e Migrações (PROCAD-Defesa-2019).

**RESUMO:** O propósito deste artigo é analisar a ação da fricção no abastecimento executado, sob a coordenação da 12ª Região Militar (12ª RM), em prol do Comando de Fronteira Solimões/8º Batalhão de Infantaria de Selva (CFSOL/8º BIS), unidade militar localizada na tríplice fronteira Brasil-Colômbia-Peru. Para isso, inicialmente, apresentar-se-á o conceito de logística e os seus níveis de atuação. Em seguida, abordar-se-á a relação entre a fricção e a logística executada nessa região. A partir desse ponto, analisar-se-á a sistemática empregada pela 12ª RM para prover o abastecimento ao batalhão e aos seus Pelotões Especiais de Fronteira (PEF) utilizando diversos modais de transporte militares e civis, com ênfase na ferramenta da logística baseada no desempenho. Finalizando, esse artigo aprofundará a análise sobre a ação da fricção nesse processo de abastecimento, identificando fatores e propondo sugestões para mitigar as ações desses fatores no abastecimento dessa OM, de modo a garantir a manutenção de níveis satisfatórios de segurança logística. A pesquisa baseou-se em revisão bibliográfica para delimitar os conceitos utilizados e em dados qualitativos, visando compreender a complexidade e os detalhes das informações. Dessa forma, busca-se atingir o objetivo proposto para o presente artigo.

**Palavras-chave:** Amazônia; Tríplice Fronteira; Logística; Abastecimento; Fricção.

**ABSTRACT:** The purpose of this article is to analyze the action of friction in supply, under the coordination of the 12<sup>th</sup> Military Region (12<sup>th</sup> RM), in favor of the Solimoes Border Command/8<sup>th</sup> Jungle Infantry Battalion (CFSOL/8<sup>th</sup> BIS), military unit located on the Brazil-Colombia-Peru border. For this, the concept of logistics and its performance levels are presented. Then, make a relationship between friction and logistics performed in that region. From that point on, it will analyze systematic employed by the 12<sup>th</sup> RM for provide the supply to this battalion and its special border platoons (PEF), using different modes of transport for military and civilian, with strategies for using the performance based logistics. Finally, this article will analyze of friction action in this logistical supply process, identifying negative factors and proposing suggestions to mitigate actions of these factors in this battalion supply, in order to ensure the maintenance of satisfactory levels of logistical security. The research was based on a literature review to delimit the concepts used and qualitative information, aiming to understand the complexity and details of the information. Thus, we seek to achieve the objective proposed for this article.

**Keywords:** Amazon; Triple Border; Logistics; Supply; Friction.



## 1 Introdução

O ambiente amazônico pode ser caracterizado como uma região adversa em função dos seus fatores fisiográficos. As grandes extensões dos rios, os regimes pluvial e fluvial intensos, as elevadas temperaturas, dentre outros, são fatores que afetam o fluxo de abastecimento para as cidades, vilas, indústrias e unidades militares na região.

A região amazônica faz parte de diversas cadeias produtivas e de pesquisas importantes para o país (BECKER, 2004; IORIS, 2020). A Defesa do território encontra uma série de desafios próprios (MEDEIROS, 2020; FRANCHI *et al.*, 2011) dentre os quais a manutenção das unidades militares ali presentes, e o suporte às diversas operações interagências que ocorrem anualmente (PAIM *et al.*, 2019; Ferreira *et al.* 2017). Para se realizar qualquer operação militar, há a necessidade de se prever e prover um abastecimento eficiente para que os objetivos traçados sejam alcançados. A história militar demonstra que a ausência de um processo de abastecimento eficiente contribuiu para o fracasso de uma operação militar (MURRAY, 2011). Nos estudos sobre a guerra e as atividades militares, todos os problemas e entraves quanto à realização das atividades podem ser analisados sob a ótica do conceito de fricção criado pelo General prussiano Carl von Clausewitz (2010).

Em virtude disso, o objetivo deste trabalho é analisar a ação da fricção no abastecimento executado, sob a coordenação da 12ª Região Militar (12ª RM), em prol do Comando de Fronteira Solimões/8º Batalhão de Infantaria de Selva (CFSOL/8º BIS), de forma a facilitar a adoção de medidas eficientes para a manutenção e o incremento da eficiência desse apoio logístico em benefício dessa organização militar (OM). A escolha dessa temática é motivada pelos seguintes fatores: (i) pela relevância do conceito de fricção para as operações militares; (ii) pela importância do abastecimento para as operações militares; (iii) pela necessidade de se conhecer as dificuldades que afetam o abastecimento na Amazônia; e (iv) pela importância da região amazônica para os interesses nacionais e de defesa, de acordo com a Política de Defesa Nacional/Estratégia Nacional de Defesa (PND/END).

Embora Clausewitz (2010) tenha concebido o seu conceito de fricção atrelado à guerra, as operações de abastecimento de unidades militares em tempo de paz também estão suscetíveis à ação desse fenômeno. Na fronteira Brasil-Colômbia-Peru, os fatores de fricção que impactam a abastecimento vêm contribuindo para a adoção de novas práticas logísticas visando à manutenção do fluxo de abastecimento para o CFSOL/8º BIS.

Este trabalho está baseado em dados qualitativos, motivo pelo qual a análise de conteúdo será empregada, tendo como autora de referência Lawrence Bardin (1977). A partir

dos conceitos de fricção elaborados por autores clássicos e contemporâneos, adotou-se como método a elaboração de categorias de fricção com seus respectivos elementos, e a seleção das características que impactam as atividades de abastecimento. Tais procedimentos foram realizados através de pesquisas dos conceitos envolvidos nos manuais doutrinários do Exército Brasileiro (BRASIL, 2015; 2018; 2019); em autores clássicos das ciências militares, como Clausewitz (2010) e Jomini (2007); em trabalhos contemporâneos de estudiosos da fricção, como Elward (2010); Keegan (1996); Malkki, Malkki (2011) e Watts (1996); em trabalhos de especialistas em logística no meio militar, como Kress (2002) e Pagonis e Krause (1992); e dentre outros. A partir disso foi conceitualizada a fricção e avaliado seus impactos nas operações de abastecimento. Em seguida, foram analisados os relatórios das viagens logísticas e de documentos que abordam o abastecimento logístico para as organizações militares de fronteira, especificamente o executado a favor do CFSOL/8º BIS pela 12ª RM, identificando os principais óbices nesse processo.

## **2 O conceito de Logística e seus níveis de atuação**

Para se analisar a questão do abastecimento dessa organização militar do Exército na fronteira Brasil-Colômbia-Peru, faz-se necessário abordar a questão da logística primeiramente, pois ela é a base de qualquer abastecimento.

Reconhece-se que a logística está alicerçada em fatores físicos, relações quantitativas entre parâmetros e regras formais que representam a sua faceta científica. Contudo, é igualmente reconhecido que o ambiente da guerra requer dos comandantes militares habilidades, experiências e criatividade que transcendem aspectos da cientificidade.

A logística possui importância capital para uma operação militar, pois ela é um requisito crítico para a obtenção do êxito. Ao longo dos séculos, diversos estudiosos da guerra a abordaram em seus trabalhos relacionando-a como fator essencial para a vitória nos campos de batalha (KENNEDY, 2014).

A compreensão da logística começou a ser abordada por Clausewitz (2010) e Jomini (2007), em meados do século XIX, para então chegar a autores mais contemporâneos, como Keegan (1996) e Kress (2002), e ao entendimento institucional do Exército Brasileiro consolidado nos seus manuais vigentes.

Jomini (2007) se destacou como um teórico da guerra que analisou a logística de forma pormenorizada em relação a outros teóricos da sua época. Ele reconheceu que um chefe deveria ser conhecedor dos vários ramos da arte da guerra, sendo a logística um deles e de

grande importância na condução das batalhas. Ao mesmo tempo, destacou que a logística era um elemento-chave para o emprego de um exército na guerra, sendo a mesma responsável pela mobilidade da tropa para implementar a estratégia definida pelo comandante. Nesse sentido, Jomini definiu a logística assim:

[...] a logística é a arte de mover exércitos, compreendendo a ordem e os detalhes das marchas e acampamentos e de fornecimento de tropas. É a execução das estratégias e dos empreendimentos táticos [...] a estratégia decide onde atuar e a logística traz a tropa até a este ponto (JOMINI, 2007, p. 69).

Nessa mesma direção, Clausewitz no seu livro *Da Guerra*, apesar de não utilizar diretamente o termo “logística”, ele descreveu partes dessas atividades no Livro V, capítulo XIV - *O Abastecimento* afirmando: “Nas guerras modernas, a questão do abastecimento ganhou importância considerável [...]. Em primeiro lugar, porque os exércitos são muito mais vastos do que os da Idade Média, e até mesmo do que os da Antiguidade” (CLAUSEWITZ, 2010, p. 421).

Outros estudiosos da guerra continuaram analisando a logística pela sua relevância nos combates modernos. No século atual, Kress analisou a sua importância para o êxito no teatro de operações. Assim, esse autor definiu-a:

[...] a logística é uma disciplina que abrange os recursos que são necessários para manter os meios da operação militar para atingir os resultados desejados (objetivos) [...] A logística inclui o planejamento, gerenciamento, tratamento e controle desses recursos (KRESS, 2002, p. 7).

O referido autor também menciona que a logística possui níveis de planejamento e de execução similares aos da guerra, sendo eles estratégico, operacional e tático (KRESS, 2002).

Resumidamente, a logística estratégica se ocupa da construção e manutenção da infraestrutura nacional, incluindo as indústrias, serviços, rodovias, ferrovias, portos e aeroportos. A logística operacional se encarrega das linhas de comunicação<sup>1</sup> que mantém o fluxo de suprimentos provenientes dos fornecedores externos e/ou internos com destino às tropas dos escalões mais avançados no teatro de operações. Por fim, a logística tática é a responsável pela manutenção do fluxo de suprimentos necessários às tropas no terreno. Dessa forma, a logística tática possui o encargo de sustentar o poder de combate militar, sendo um elemento essencial para a vitória. Kress (2002, p. 26) adicionalmente destaca que “a logística tática sustenta as tropas, fornece-lhes matérias-primas (munições e combustível) e mantém seus equipamentos em condições de emprego”.

---

<sup>1</sup> *Lines of Communication* (LOC)

Com o pensamento alinhado ao de Kress, Pagonis e Krause (1992) analisaram a logística operacional e tática. Com relação a essa, esses dois autores compartilham da ideia de Kress, ao afirmar que a logística tática tem a incumbência de manter a sustentabilidade das forças e o ritmo em desfavor do inimigo. Corroborando com isso, Pagonis e Krause destacaram que “no nível tático, a logística é usada para afetar a batalha em andamento” (PAGONIS; KRAUSE, 1992, p. 2). No caso em tela, é a logística tática que assegura o abastecimento CFSOL/8º BIS, contribuindo para a manutenção do seu poder de combate na tríplice fronteira Brasil-Colômbia-Peru.

A partir da leitura de *Da Guerra* e com o auxílio de autores modernos, supracitados, foram selecionadas as características que dialogam diretamente com as dificuldades logísticas encontradas na Amazônia ocidental, priorizando assim: (i) as condições meteorológicas do ambiente onde ocorre o apoio logístico para as atividades militares; (ii) as ocorrências com os equipamentos; (iii) o estado de conservação e as condições de navegabilidade das vias de transportes.

Com relação ao aspecto conceitual da logística, o Ministério da Defesa (MD) considera que ela está relacionada aos recursos, de toda a espécie, para garantir as ações decorrentes de uma estratégia. Para o Exército Brasileiro (EB), a logística está diretamente relacionada a execução e manutenção das operações militares. Salienta-se que tanto o MD quanto o EB empregam os níveis de atuação da logística abordados por Kress (2002) e Pagonis e Krause (1992).

O quadro 1 permite a compreensão dos conceitos de logística e logística militar, no âmbito do Ministério da Defesa e do Exército Brasileiro (EB), e dos seus respectivos níveis de atuação.

**Quadro 1** – Conceitos de logística adotado nos manuais do MD e do EB

Manual	Descrição do Conceito	Nível
BRASIL (2015, p.160) MD	[Logística]: é conceituada como o conjunto de atividades relativas à previsão e à provisão dos recursos de toda a natureza necessários à realização das ações impostas por uma estratégia. É a parte da arte da guerra que trata do planejamento e execução das atividades de sustentação das forças em campanha, pela obtenção e provisão de meios de toda sorte e pela obtenção e prestação de serviços de natureza administrativa e técnica.	Estratégico
BRASIL (2019, p.55) EB	[Logística]: integra o conjunto de atividades, as tarefas e os sistemas inter-relacionados para prover apoio e serviços, de modo a assegurar a liberdade de ação e proporcionar amplitude de alcance e de duração às operações.	Tático

BRASIL (2015, p.160) MD	<b>[Logística Militar]:</b> conjunto de atividades relativas à previsão e à provisão dos recursos e dos serviços necessários à execução das missões das Forças Armadas. 2. Conjunto de atividades necessárias para apoiar a criação, movimentação, engajamento, desengajamento e desativação de um comando ou força operativa, com base nas estimativas de necessidades por elas formuladas.	Operacional/ Tático
BRASIL (2018, p. 110) EB	<b>[Logística Militar]:</b> o conjunto de atividades relativas à previsão e à provisão dos recursos e dos serviços necessários à execução das missões das Forças Armadas.	Tático

Fonte: Elaborado pelos autores

Diante disso, observa-se que o conceito de logística do MD é mais abrangente, por estar no nível estratégico, em comparação ao adotado pelo Exército Brasileiro, que está no nível tático voltado às operações militares. Quanto à logística militar, depreende-se que o conceito adotado pelo EB está alinhado com o do MD, caracterizando uma coerência doutrinária desse conceito em relação aos níveis da logística<sup>2</sup>.

### 3 A Fricção e a Logística

Em razão do foco deste artigo ser a ação da fricção no abastecimento executado pela 12ª RM em proveito do CFSOL/8º BIS, somente serão analisados os teóricos e estudiosos desse fenômeno, cujas categorias e seus elementos impactam o abastecimento logístico em uma operação/atividade militar.

Clausewitz foi o primeiro teórico que estudou profundamente a fricção. Nesse sentido, ele afirmou que: “Na guerra, [...]. As dificuldades acumulam-se e levam a uma fricção de que ninguém faz corretamente ideia se não viu a guerra” (CLAUSEWITZ, 2010, p. 83). Ao longo da sua obra, ele destacou a ação desse fenômeno sobre diversos elementos dos combates, frisando a sua ação sobre os indivíduos que compunha a máquina militar, por meio do medo, cansaço, limitação, pouco treinamento (CLAUSEWITZ, 2010, p. 83). Segundo ele, a fricção também surgia no ambiente, outra categoria da fricção, pela ocorrência do frio, da chuva ou do calor excessivo, afetando o abastecimento das tropas, pois os elementos dessa categoria degradavam as condições de consumo dos gêneros alimentícios e do uso dos materiais, reduzindo o poder de combate dessas forças.

<sup>2</sup> Essa coerência doutrinária faz-se necessária pois a doutrina dessa Força deverá estar alinhada com os princípios doutrinários das demais forças que também atuam no nível tático da logística, sob a coordenação do MD.

A categoria de fricção “marchas” e seus elementos (condições das vias em péssimo estado de conservação e os terrenos montanhosos) tinham o condão de impactar a duração dos deslocamentos, contribuindo para que as tropas atingissem o seu ponto culminante logístico, caracterizado pelo ponto de uma operação a partir do qual a logística deixa de ter capacidade para responder, efetivamente, às necessidades da força apoiada por limitação de recursos ou outra restrição à liberdade de ação (BRASIL, 2018, p. 110).

Para Clausewitz, o abastecimento irregular das tropas e a ausência de locais com condições mínimas para abrigá-las influenciavam o poder de combate dos combatentes. Assim, a falta de abastecimento e de abrigo foram outros elementos dessa categoria de fricção tratadas por Clausewitz no capítulo XII – *As marchas*:

No teatro de guerra propriamente dito, a falta de abastecimento e de abrigo [...], e a obrigação de estar a todo o momento preparado para a batalha são a causa de esforços desproporcionados que destroem os homens, animais, veículos e roupas (CLAUSEWITZ, 2010, p. 409).

A ocorrência de acidentes envolvendo os meios de transportes é outra manifestação da fricção com impacto no abastecimento de uma Unidade Militar, uma vez que um acidente envolvendo um comboio de suprimentos poderia retardar a entrega de gêneros alimentícios ou de materiais militares, impactando o desencadear da operação militar. Nesse sentido, Moltke analisou os acidentes com os trens ferroviários como uma manifestação da fricção que impactava a guerra:

Para os cálculos de uma quantidade conhecida e desconhecida [...], vêm os terceiros fatos que escapam a toda a previsão: tempo, doença, acidentes ferroviários, mal-entendidos e delírios e todos os efeitos que o homem pode chamar de sorte, destino ou a vontade de Deus. (MOLTKE, 1993 [1871-81], p. 93).

Outros estudiosos mais recentes também analisaram a fricção sob uma ótica do impacto no fluxo de abastecimento de uma OM na guerra ou na paz.

Assim como Clausewitz, John Keegan (1996) em suas análises sobre a guerra contemporânea, identificou a categoria de fricção “ambiente” e seus elementos, como terreno, estações, tempo, clima e vegetação. Esses elementos possuíam o potencial de impactar no abastecimento por contribuir para a ocorrência de retardo dos comboios de suprimentos para as tropas, prejudicando a eficiência das ações militares. Ele destaca que:

[...] as limitações mais importantes à guerra sempre estiveram além da vontade e do poder do homem. Elas pertencem ao reino daquilo que o Estado-maior soviético costumava chamar de “fatores permanentemente em operação” e esses fatores – tempo, clima, estações, terreno, vegetação – sempre afetam, com frequência inibem e às vezes proíbem totalmente as operações militares (KEEGAN, 1996, p. 79).

Watts (1996) identificou a categoria de fricção – equipamentos e seus elementos ineficientes. Esses podiam influenciar o fluxo de abastecimento ao contribuir para a ocorrência de atrasos na chegada dos comboios de suprimentos para as tropas.

Toda operação militar está envolta num ambiente de incertezas, onde nem mesmo a tecnologia incorporada aos materiais de emprego militar (MEM) seria suficiente para anular essa incerteza, como materialização da fricção. Nessa direção, Elward destacou: “Quase duas décadas depois da Guerra do Golfo, apesar da abundância de computadores, comunicação, informações e tecnologias, os conflitos são repletos de nevoeiro e fricção” (ELWARD, 2010, p. 4). Assim, mais uma vez, pode-se atestar que as incertezas permanecem atuais nas operações militares, o que contribui para impactar o fluxo de abastecimento ao retardar a chegada de comboios de suprimentos, comprometendo a sustentabilidade logística das tropas.

Malkki e Malkki (2011) também reconheceram o ambiente como categoria da fricção, sendo que a ocorrência do mau tempo nesse ambiente seria um fator gerador da fricção nas operações militares. Eles salientaram que:

Baseado nas nossas análises, sugerimos que a noção de fricção compreende dois elementos de naturezas distintas e, conseqüentemente, de pesquisa: 1) os fatores, por exemplo: mau tempo, perigo, esforço físico, inteligência e 2) o efeito: restrição da nossa capacidade de julgamento (MALKKI; MALKKI, 2011, p. 45).

Alinhados com teóricos e estudiosos, como Clausewitz e Keegan, eles destacaram que o mau tempo (elemento da categoria de fricção ambiente) poderiam produzir efeitos no abastecimento das tropas, por contribuírem para a ocorrência de adiamento no recebimento de suprimentos, comprometendo a execução de uma operação militar.

Diante do que foi exposto, pode-se constatar que as categorias de fricção e os seus elementos, ainda impactam as atividades de abastecimento, produzindo efeitos sobre o material e o pessoal empregado nas operações/atividades militares. A seguir, veremos que, na Amazônia Ocidental, o impacto da fricção deve ser pensado proporcionalmente às dimensões e aos problemas existentes nessa região.

#### **4 A cadeia de abastecimento logístico na Amazônia Ocidental**

As atividades de logística na Amazônia Ocidental apresentam maior grau de dificuldade em comparação com essas atividades executadas pelo EB em outras regiões brasileiras, especialmente pela influência do ambiente em que são executadas, razão pela qual

a logística deverá ser pautada pela flexibilidade, adaptabilidade, modularidade, elasticidade e sustentabilidade (BRASIL, 2018, p. 15).

A 12ª RM, sediada em Manaus, é subordinada ao Comando Militar da Amazônia (CMA). Possui o encargo de garantir o abastecimento para as OM localizadas no Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima, e, em especial, para as unidades militares de Fronteira, como o CFSOL/8º BIS (MIRANDA, 2012, p. 111).

Para isso, esse Grande Comando Logístico conta com o apoio de outras organizações militares do Exército Brasileiro situadas em Manaus, como o Centro de Embarcações do Comando Militar da Amazônia (CECMA) e o 12º Batalhão de Suprimentos (12º BSup). Excepcionalmente, o 4º Batalhão de Aviação do Exército (4ºBAVEx) poderá ser empregado nessa atividade de abastecimento de unidades de fronteira. Além desses meios orgânicos do Exército, a 12ª RM coordena o emprego dos aviões de transporte de carga/pessoal da Força Aérea Brasileira (FAB) por meio do Plano de Apoio à Amazônia (PAA).

Em linhas gerais, a sistemática do abastecimento prestado pela 12ª RM ao CFSOL/8º BIS segue o seguinte fluxo: os comboios logísticos fluviais do CECMA ou de operadores civis, e as aeronaves da FAB ou civis empregadas para transporte logístico dos suprimentos solicitados pelo batalhão (CFSOL/8º BIS) partem de Manaus com destino à 16ª Brigada de Infantaria de Selva (16ª Bda Inf SI) localizada em Tefé, cerca de 522 quilômetros de Manaus. Em Tefé, a 16ª Base Logística de Selva (BaLog) transporta, via fluvial, a maioria dos suprimentos logísticos destinados ao 3º Pelotão Especial de Fronteira (PEF), localizado em Japurá, em função desse PEF está mais próximo de Tefé, enquanto os demais suprimentos destinados ao batalhão seguirão, por via fluvial ou aérea, para Tabatinga e de lá para os demais PEF do batalhão, sob a coordenação dessa organização militar.<sup>3</sup>

Para fazer frente às adversidades existentes no abastecimento e a fim de maximizar a eficiência dos recursos logísticos, é desejável que haja um elevado grau de integração entre as logísticas militar e civil, considerando-se a divisão das tarefas em função das capacidades de cada segmento, da normatização e padronização de procedimentos e da eliminação de redundâncias. (BRASIL, 2018, p. 17).

Nessa perspectiva, a 12ª RM vem adotando práticas de gestão logística civil, como a contratação de meios de transporte civis, como aeronaves de pequeno porte e embarcações tipo balsa e rebocadores, visando a manutenção do fluxo de abastecimento para o CFSOL/8º BIS. Cabe destacar que a terceirização de tarefas logísticas permite que empresas

---

<sup>3</sup> Informação verbal recebida do Centro de Coordenação de Operações Logísticas (CCOL)/12ª RM, em 8 jul. 20.

especializadas ampliem a sua eficiência e eficácia na prestação dessas tarefas (BRASIL, 2018, p. 18).

Essa prática está alinhada com o conceito da logística baseada no desempenho<sup>4</sup> resultando na redução de custos operacionais e no emprego de recursos com maior eficiência. A ideia básica desse conceito é remunerar o operador logístico privado baseado no seu desempenho. Nesse sentido, Randall (2013) salientou que: “o PBL faz parte de uma família de estratégias, como a performance baseada na contratação e pagamento pelo desempenho, cuja essência é uma mudança de compra de produtos e serviços para a compra pelo desempenho”.

Assim, o abastecimento executado pela 12ª RM em favor do CFSOL/8º BIS possui as vertentes aérea e fluvial. Passaremos a analisá-las pormenorizadamente.

#### **4.1 Modal aéreo: o Plano de Apoio à Amazônia (PAA) e o emprego de meios aéreos civis**

O PAA é executado pela FAB por meio do gerenciamento do Comando de Operações Aeroespaciais (COMAE) e da coordenação do Comando de Preparo (COMPREP), tendo por finalidade transportar suprimentos às Brigadas de Infantaria de Selva, aos Comandos de Fronteira e seus respectivos Pelotões Especiais de Fronteira, contribuindo para mitigar os óbices logísticos nessa região.

Para enfrentar essa realidade, a FAB vem utilizando aviões de transporte de carga/pessoal, especificamente, o C-105 Amazonas e o C-98 Caravan. A aeronave C-105 Amazonas é um meio aéreo novo, com tempo médio na FAB de 10 (dez) anos. Possui capacidade de carga de 4.000 (quatro mil) quilos, aproximadamente, ou 40 (quarenta) passageiros. (FLORES JR., 2015, p. 1290). O C-98 Caravan vem sendo empregado nessas missões de abastecimento em complemento ao C-105, destacando que a sua pequena capacidade de carga (900 seiscentos) quilos é compensada pela sua elevada aptidão para pousar em praticamente todas as pistas de pouso existentes na Amazônia.

Todavia, como é de conhecimento público, a atual conjuntura de restrição orçamentária da FAB tem colaborado para a diminuição do emprego dos seus meios aéreos em apoio ao PAA, impactando na sustentabilidade logística do CFSOL/8º BIS e dos seus PEF.

Nesse contexto de restrição de meios e recursos orçamentários, a adoção do mecanismo da logística baseada no desempenho (PBL) pela 12ª RM tem se mostrado uma ferramenta eficiente na manutenção do fluxo de abastecimento para o CFSOL/8º BIS. Para

---

<sup>4</sup> *Performance based logistics - PBL*

isso, tem utilizado os meios aéreos civis com a finalidade de garantir a manutenção dos níveis mínimos de segurança logística dessa OM. A decisão por esse serviço se justifica por ser mais econômico, pois o custo da hora de voo de uma aeronave civil é menor do que o de uma aeronave militar. A diferença de custos se dá por diversos fatores como tecnologia embarcada, consumo elevado do combustível de aviação, entre outros. Além disso, as aeronaves civis possuem maior flexibilidade para a realização dos voos, fator necessário em se tratando das dificuldades naturais/logísticas existentes na Amazônia e dispõe de seguro para a carga transportada, garantindo o recebimento de indenização em caso de quaisquer eventos que a danifiquem.

De forma pormenorizada, a 12ª RM contrata o serviço de transporte aéreo de carga, por meio de processo licitatório, com o objetivo de prover o abastecimento da 16ª Bda Inf SI, do CFSOL/8º BIS e dos seus respectivos PEF. Nos últimos tempos, a aeronave Gran Caravan vem sendo empregada nesse serviço por possuir considerável capacidade de carga (cerca de 1.300 quilos ou 9 (nove) passageiros), ser econômica quanto ao custo da hora de voo e pela sua aptidão para pousar em praticamente todas as pistas de pouso existentes na Amazônia. Como resultado, as aeronaves da FAB ficam disponíveis para transportar materiais de emprego militar mais sensíveis por possuírem maior volume de carga <sup>5</sup>.

Por se tratar de um contrato celebrado entre a 12ª RM e a empresa vencedora da licitação, haverá um fiscal de contrato com a responsabilidade de zelar pelo seu estrito cumprimento. Vale ressaltar que, o custo por esse serviço seguirá o estágio normal da despesa, garantindo que o pagamento somente será executado somente após a entrega da carga no destino final, caracterizando a eficiência e a economicidade desse serviço.

Dessa forma, pode-se afirmar que o emprego da ferramenta “PBL” vem reduzindo os custos finais das viagens logísticas pelo emprego de meios privados, contribuindo para assegurar a sustentabilidade logística da tropa desdobrada na fronteira, e conseqüentemente, reduzindo as demandas de manutenção preventiva e corretiva dos meios aéreos da FAB empregado no PAA.

---

<sup>5</sup> Informação verbal recebida do Centro de Coordenação de Operações Logísticas (CCOL)/12ª RM, em 8 jul. 20.

## 4.2 Modal fluvial: o Centro de Embarcações do Comando Militar da Amazônia (CECMA) e o emprego de meios FLUVIAIS civis

O transporte fluvial é o principal modal de transporte na Amazônia devido às características naturais da região, à pouca infraestrutura rodoviária e aos custos de transporte aéreo. Conforme assevera Euzébio:

O transporte fluvial regular de carga e passageiros pelo rio Solimões no trecho Tabatinga-Manaus constitui-se na logística fundamental para o abastecimento das cidades de Tabatinga, Letícia e arredores. [...]. De pequenas a grandes lojas de varejo, oficinas e comércios, instituições públicas, escolas, hospitais, forças armadas, etc. (EUZÉBIO, 2015, p.10)

Nesse contexto, a 12ª RM coordena o apoio logístico para o CFSOL/8º BIS executado pelo CECMA utilizando-se dos seus meios de transporte fluvial orgânicos compostos por empurradores, *ferry-boats*, balsas frigorificadas e balsas para o transporte de carga em geral no trecho Manaus-Tabatinga, com escala em Tefé. Com o objetivo de garantir maior efetividade e continuidade do abastecimento para o CFSOL/8º BIS, a 12ª RM vem adotando a mesma prática de contratação de operadores civis para o transporte logístico fluvial, por meio de licitação pública, em complemento ao apoio logístico prestado pelo CECMA.

Além do custo inferior em comparação ao de uma viagem logística realizada pelo CECMA, a 12ª RM obtém outras vantagens nesse processo, como maior flexibilidade para remessa da carga por possuir maior disponibilidade de datas para isso, além do fato da carga a ser transportada estar coberta por seguro, garantindo o recebimento de indenização em caso de danos à carga transportada.

Diante do exposto, pode-se inferir que a adoção da ferramenta da “logística baseada no desempenho” vem reduzindo custos finais das viagens logísticas e promovendo maior flexibilidade ao processo de abastecimento, incrementando a eficiência desse processo em favor do CFSOL/8º BIS e garantindo maior segurança logística para as atividades executadas por essa OM.

## 5 A ação da fricção no abastecimento executado pela 12ª Região Militar em proveito da OM de fronteira

A fricção é um fenômeno presente nas operações militares e em qualquer ambiente operacional (CLAUSEWITZ, 2010). Partindo dessa premissa, pode-se afirmar que a sua presença na Amazônia é algo recorrente, pois a complexidade dessa região geográfica

contribui para a manifestação da fricção na logística executada pela 12ª RM a favor do CFSOL/8º BIS.

Em virtude da natureza exuberante, os fatores hidrográficos são uma das causas da fricção na Amazônia. Nessa direção, Ferreira (2018) afirma que a navegabilidade das embarcações na Amazônia é dependente dos níveis dos rios que estão sujeitos ao regime das cheias e vazantes que caracterizam o ciclo das águas amazônicas.

Assim, essa realidade fluvial define as condições mínimas de navegabilidade do principal modal de transporte na região, impactando o abastecimento do CFSOL/8º BIS. Nesse sentido, Bueno et al. (2013, p. 4-5) destacam que:

Os rios apresentam variações de profundidade e condições de calado ao longo do ano, de acordo com as cheias épocas de seca. O rio Amazonas pode apresentar condições de atracação continentais, com profundidades de até 26 metros. Mas no rio Madeira as profundidades em seus terminais são determinadas pelo regime das águas, que variam entre 2,5m e 17,5m.

A fricção nesse caso se configura pela restrição/dificuldades de navegabilidade restritivas dessa via de transporte fluvial (categoria de fricção “marchas”), em determinadas épocas do ano, decorrente do regime da vazante dos rios, podendo impactar diretamente o abastecimento, pelo fato dos rios serem a principal via de transporte na região.

Atualmente, a baixa disponibilidade de horas de voo (HDV) das aeronaves da FAB é outro fator gerador da fricção que afeta o abastecimento logístico na Amazônia Ocidental por contribuir para a diminuição do volume de suprimentos transportados para o CFSOL/8º BIS <sup>6</sup>. A fricção, nessa situação, se configura pelas carências logísticas que essa OM poderá vir a sofrer com o não abastecimento regular pelas aeronaves da FAB, podendo ocasionar a falta de suprimentos necessários à manutenção de suas atividades rotineiras e/ou missões. Em razão dessa realidade cada vez mais comum, a 12ª RM vem contratando aeronaves civis de pequeno porte para complementar o apoio aéreo prestado pela FAB, de modo a garantir a provisão do batalhão e dos seus PEF.

As alterações nos equipamentos das embarcações do CECMA é outro fator que colabora para a manifestação da fricção nos rios amazônicos, uma vez que esses eventos tendem a causar delongas na chegada dos comboios logísticos, impactando o abastecimento para as unidades supridas.

---

<sup>6</sup> Informação verbal recebida do Centro de Coordenação de Operações Logísticas (CCOL)/12ª RM, em 8 jul. 20.

Para amparar essas informações, foi realizada uma pesquisa nos documentos oficiais relativos ao assunto, sendo analisados: (i) os relatórios das viagens logísticas realizadas no ano 2016; (ii) os diários de bordo das embarcações com dados sobre as viagens logísticas realizadas no ano de 2016 e (iii) a relação das principais panes/alterações ocorridas nas viagens logísticas por eixo nos anos de 2011 a 2016, observando-se as seguintes alterações:

**Quadro 2** – Alterações verificadas nas viagens logísticas no trecho Manaus-Tabatinga-Manaus

Doc.	Mês/Ano	Alterações verificadas
Relatório de viagem logística	Março-Abril 2016	- A alavanca da madre do leme precisa ser substituída tendo em vista a embarcação ter deficiência no curso das manobras de navegação e atracções da embarcação.
	Março-Abril 2016	- O sistema elétrico da cabine de comando encontra-se com variação na tensão da corrente ocasionando a queima dos fusíveis, lâmpadas e holofotes.
	Agosto - Setembro 2016	- A bomba injetora do propulsor apresentou vazamentos (2x). - O propulsor apresentou falha na partida mesmo após os bornes das baterias terem sido substituídos. - O sistema elétrico necessita ser refeito tendo em vista que o equipamento de sonda apresentou mal funcionamento e o equipamento radio Cobra Marine MR F55B-D NR Série W306005231 parou de funcionar devido a um curto circuito na fiação. - O equipamento rádio portátil Marine HX 290 NR Série J62B211714 retornou com o botão de mudança de frequência quebrado não sendo possível identificar a causa da quebra.
	Novembro - Dezembro 2016	- O relé de partida da caixa top precisou ser substituído. - O sistema de alimentação do holofote parou de funcionar, desse modo foi feito um ajuste para que o holofote funcionasse com energia elétrica e não mais com a bateria 12 V. - A mangueira de alimentação do propulsor apresentou vazamentos.
Diário de Bordo	Março-Junho 2016	- As juntas do cabeçote apresentaram vazamento de óleo, ocasionando a paralisação da turbina do motor. - A embarcação colidiu com galhos de árvores na margem do rio provocando danos na estrutura do telhado da embarcação. - A embarcação colidiu com uma praia, o que provocou o seu encalhamento na areia.
	Agosto-Setembro 2016	- A mangueira de combustível do propulsor apresentou vazamentos (3x). - A bomba injetora do propulsor apresentou vazamentos (3x). - GPS/sonda apresentou defeito. - O equipamento Cobra Marine MR F55B-D NR Série W306005231 parou de funcionar devido a um curto circuito na fiação. - A correia da bomba do hidráulico rompeu-se. - O motor de popa inundou devido a um forte temporal.

Fonte: elaborado pelo autor baseado nos documentos recebidos do CECMA (2017).

Das informações apresentadas acima, constatou-se a existência de 3 categorias de fricção (ambiente, marchas e equipamentos), caracterizadas pelos seus elementos: temporais/chuvas; condições de navegabilidade das vias fluviais (condições das vias em péssimo estado de conservação); e equipamentos ineficientes, respectivamente. Sendo que essa última constituiu a principal causa da fricção verificada nas viagens logísticas realizadas pelo CECMA, em 2016, respondendo, por cerca de 86,95% das ocorrências da fricção nesse eixo de transporte (Tabela 1), resultando no atraso na chegada dos comboios fluviais de abastecimento em Tefé, Tabatinga e nos PEF, com potencial de impactar no abastecimento das guarnições militares localizadas nesses locais.

**Tabela 1** – Análise das categorias de fricção x frequência

<b>Categorias de Fricção</b>	<b>Elementos das Categorias de Fricção</b>	<b>Frequência</b>	<b>Percentual (%)</b>
Equipamentos	Equipamentos ineficientes	20x	86,95%
Marchas	Condições de navegabilidade das vias fluviais	2x	8,70%
Ambiente	Temporal	1x	4,35%

Fonte: elaborado pelo autor baseado nos relatórios e nos diários de bordo das viagens logísticas realizadas em 2016 recebidos do CECMA (2017)

Procurou-se analisar as alterações nos equipamentos (categoria de fricção Equipamentos) constante na Tabela 2, relacionando-os com as condições de navegabilidade dessa via de transporte fluvial (categoria de fricção Marchas) em função dos períodos de cheia e vazante. Tudo isso com o objetivo de mensurar a quantidade de dias em que o comboio fluvial interrompeu o seu movimento a fim de reparar essas avarias, resultando em atrasos na chegada desse comboio no seu respectivo destino.

Para isso, observou-se que das alterações nos equipamentos relatadas em 10 (dez) viagens logísticas no eixo do rio Solimões, nos anos de 2011 a 2015 (Tabela 2), 3 (três) foram realizadas no período da vazante e 7 (sete) no período da cheia do rio Solimões. É possível afirmar que isso ocorreu com o propósito de aproveitar o maior calado do rio nesse período, reduzindo a probabilidade de encalhamento das embarcações em bancos de areia/praias. Ressalta-se que em relação ao rio Solimões, o período da vazante ocorre de julho a dezembro e o da cheia, de dezembro a junho (SOUZA; ALMEIDA, 2010, p. 6-7). Essa informação reveste-se de relevância, pelo fato de esse rio ser uma via essencial para o abastecimento do CFSOL/8º BIS.

**Tabela 2** – Relação das principais alterações ocorridas em viagens logísticas no eixo Solimões (Manaus-Tabatinga-Manaus) nos anos de 2011 a 2016

<b>Eixo</b>	<b>Alterações (categoria de fricção Equipamentos)</b>	<b>Método de solução da Pane/Alteração</b>	<b>Período/ano</b>	<b>Tempo para solução (em dias)</b>
Solimões (Manaus-Tabatinga)	Interrupção de funcionamento de geradores das câmaras frigoríficas.	Manutenção dos geradores com revisão do motor a combustão e do sistema elétrico.	Cheia (2011)	5
	Vazamento de óleo no motor.	Aumento da frequência de abastecimento de óleo, interrupção do uso do motor e serviço de retífica.	Cheia (2013)	5
	Entortamento e desalinhamento de hélice.	Substituição do material danificado.	Cheia (2014)	7
	Quebra do sistema de propulsão (pane na bomba injetora, bico e cabeçote).	Substituição dos materiais danificados.	Cheia (2014)	7
	Emborcamento de EPG e perda de tanque de combustível.	Utilização de balde na função de reservatório improvisado de combustível.	Cheia (2015)	1
	Vazamentos na tubulação do sistema hidráulico.	Revisão do sistema hidráulico.	Cheia (2015)	1
	Ruptura de mangueira de combustível.	Corte da mangueira de combustível para a sua redução/adaptação e posterior substituição.	Vazante (2016)	1
	Pane no <i>relé</i> de partida da caixa <i>top</i> (central).	Retirada de relé danificado e remessa do material via serviço de encomenda por lancha rápida.	Vazante (2016)	2
	Entupimento de filtro de combustível.	Retirada da peça danificada e remessa do material via serviço de encomenda por lancha rápida.	Vazante (2016)	2
<b>Tempo total de interrupção do movimento do comboio fluvial (em dias)</b>				<b>31 dias</b>

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos relatórios recebidos do CECMA (2017).

Analisando a tabela acima, pode-se inferir que as condições de navegabilidade dessa via de transporte fluvial (categoria de fricção Marchas) pouco influenciou nas alterações verificadas nos equipamentos das embarcações do CECMA. Além disso, constatou-se que essas alterações (categoria de fricção Equipamentos) foram responsáveis por 31 (trinta e um) dias de interrupção do comboio fluvial, com média de 3,44 dias de parada por viagem, resultando em atrasos com potencial de impactar no abastecimento das unidades militares

dependentes desse comboio logístico fluvial. Dessa forma, essa aferição corrobora com informação da tabela 1 de que as alterações nos equipamentos das embarcações são a principal causa de fricção identificadas no eixo Manaus-Tabatinga-Manaus, passível de impactar na manutenção do fluxo logístico para o CFSOL/8º BIS e seus PEF.

Das análises realizadas, depreendem-se os seguintes resultados: *(i)* a fricção é um fenômeno presente na logística na Amazônia Ocidental; *(ii)* as categorias de fricção e seus elementos são identificados no abastecimento na Amazônia Ocidental; e *(iii)* o atraso na chegada dos comboios fluviais do CECMA aos seus destinos é a principal consequência da fricção na sistemática de abastecimento nessa região.

Dessa forma, como contribuições para amenizar os efeitos da fricção no processo de abastecimento logístico analisado, sugere-se: *(i)* em um primeiro momento, incrementar os recursos orçamentários para a contratação de meios de transportes civis (aeronaves e embarcações) pela 12ª RM, baseada na logística de desempenho, *(ii)* em um segundo momento, disponibilizar recursos orçamentários do Comando do Exército para o Comando da Aeronáutica para fins de aquisição de horas de voo para a execução do PAA, e *(iii)* intensificar a execução das diagonais de manutenção preventiva das embarcações do CECMA com o objetivo de reduzir a probabilidade de alterações nos equipamentos dessas embarcações durante as viagens logísticas realizadas para abastecer as organizações militares situadas ao longo do rio Solimões.

Portanto, diante da implementação dessas medidas, existe a possibilidade da ação da fricção e os seus efeitos sobre o abastecimento logístico do CFSOL/8º BIS e dos seus PEF ser mitigada, o que resultaria na manutenção satisfatória dos níveis de segurança logística dessa OM.

## **6 Considerações finais**

O escopo deste trabalho objetivou analisar a ação da fricção no abastecimento logístico executado pela 12ª RM em benefício do CFSOL/8º BIS e dos seus PEF.

Em síntese, a existência de um sistema de abastecimento eficiente é essencial para a superação dos desafios logísticos existentes, que por sua vez, irão proporcionar melhores condições de sustentabilidade das tropas do CFSOL/8º BIS e, ao mesmo tempo, fortalecer a presença do Estado Brasileiro nessa região estratégica para a defesa nacional.

Conforme constatado no presente artigo, a presença da fricção, suas categorias e seus elementos, em especial no trecho compreendido entre Manaus e Tabatinga, no Amazonas, possui o condão de impactar o abastecimento logístico para o CFSOL/8º BIS.

Por todo o cenário de fricção presente nessa região, a manutenção do fluxo logístico para as tropas situadas nessa área deve ser objetivo permanente a ser atingido pelos atores envolvidos nesse processo. Isso se justifica em razão da necessidade do planejamento logístico conduzido pela 12ª RM considerar todos os meios de transporte de carga existentes que possam garantir a consecução desse propósito, assegurando a plena capacidade logística em prol da defesa e proteção da soberania nacional na fronteira amazônica ocidental.

## Referências

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Paris: Ed. Persona, 1977.

BECKER, Bertha K. *Amazônia: geopolítica na virada do III Milênio*. [S.l.]: Editora Garamond, 2004.

BRASIL. Ministério da Defesa. *MD 35-G-01 – Glossário das Forças Armadas*, 5. ed. Brasília, 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. *EB 20-MF – 10.102 - Doutrina Militar Terrestre*, 2.ed. Brasília, 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. *EB 70-MC – 10.238 – Logística Militar Terrestre*, 1.ed. Brasília, 2018.

BUENO, M.J.C. et al... Modal fluvial na Amazônia: desafios e oportunidades. *Anais do I Simpósio de Redes de Suprimentos de Logística – I SIMREDES*. Universidade Federal da Grande Dourados – Unidade II, Campo Grande/MS, 2013.

CLAUSEWITZ, C. Von. *Da Guerra*. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

ELWARD, S.M. *The Fog of War: A Necessary Component of Modern Warfare*. Naval War Coll Newport Ri Joint Military Operations Dept, [S.l.], 2010. Disponível em: <<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a525218.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2020.

EUZÉBIO, E.F. Fronteira e horizontalidade na Amazônia: as cidades gêmeas de Tabatinga (Brasil) e Leticia (Colômbia). *Acta Geográfica*, [S.l.] v.8, n.18, p.1-19, 2015.

FERREIRA, Luís Fernando Tavares. *A fricção no abastecimento das unidades militares do Exército Brasileiro na tríplice fronteira Brasil-Colômbia-Peru*. 2018. 111f. Dissertação - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2018. Disponível em: <<http://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/414>>. Acesso em: 9 jul. 2020.

FERREIRA, Luís Fernando Tavares; CABRAL, André; FRANCHI, Tássio. Securitization in the Brazil-Colombia-Peru triple border and the role of the Brazilian Army in the region. *Revista de Ciências Militares*. Lisboa-Portugal, v. Vol. V, p. 403-426, 2017.

FLORES Jr, J. *Aeronaves Militares Brasileiras, 1916-2015*. Rio de Janeiro: Action Editora, 2015.

FRANCHI, Tássio; Drummond, José Augusto Leitão; BURSZTYN, Marcel. A questão ambiental e o adensamento da presença do Exército Brasileiro na Amazônia Legal no final do século XX. *NOVOS CADERNOS NAEA*, [S.l.], v. 14, p. 21-41, 2011.

IORIS, Antonio Augusto Rossotto. Water and Energy Frontiers in the Amazon. In: *Frontier Making in the Amazon*. Springer, Cham, 2020. p.101-124.

JOMINI, Antoine-Henri. *The art of war*. [S.l.]: Courier Corporation, 2007.

KEEGAN, J. *Uma história da guerra*. Tradução de Pedro Maia Soares. Rio de Janeiro: Bibliex; São Paulo: Editora Companhia das Letras, 1996.

KRESS, M. *Operational Logistics: The Art and Science of Sustaining Military Operations*. New York: Springer Science Business Media New York, 2002.

MÄLKKI, K., MÄLKKI, J. The dynamics of Clausewitzian friction. *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift*, [S.l.], v.2, abr.-jun. p.31-60, 2011.

MEDEIROS FILHO, Oscar. Desafios do Exército Brasileiro nas fronteiras amazônicas. *Coleção Meira Mattos: Revista das ciências militares*, [S.l.], v. 4, n. 49, p. 77-97, 2020.

MIRANDA, W.D. *Defesa e Exército na Amazônia Brasileira: um Estudo sobre a Constituição dos Pelotões Especiais De Fronteira*. 2012. 170f. Dissertação (Mestrado em

Ciências Políticas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciências Políticas. Universidade Federal do Pará, 2012.

MOLTKE, H. von. *Art of War: Selected Writings*. Londres: Presidio Press, 1993.

MURRAY, Williamson. *War, Strategy, and Military Effectiveness*. Cambridge, 2011.

PAGONIS, W.G.; KRAUSE, M.D. Operational logistics and the Gulf War. *The Land Warfare Papers*, Virginia: The Institute of Land Warfare, n. 13, oct. 1992.

PAIM, Rodrigo de Almeida; FRANCA, Rodrigo Lima; FRANCHI, Tássio. Operações de garantia da lei e da ordem e de faixa de fronteira: breve análise do ordenamento jurídico atual. *Revista da Escola Superior de Guerra*, [S.l.], v. 34, p.144-166, 2019.

RANDALL, W. S. Are the Performance Based Logistics Prophets Using Science or Alchemy to Create Life- Cycle Affordability? - Using Theory to Predict the Efficacy of Performance Based Logistics. *Defense ARJ*, v.20, n.3, p.325-348, oct.2013.

SOUZA, J.C.R.; ALMEIDA, R.A. Vazante e enchente na Amazônia brasileira: impactos ambientais, sociais e econômicos. *Anais do VI Seminário Latino Americano de Geografia Física*, 2010.

KENNEDY, Paul. *Engenheiros da Vitória: os responsáveis pela reviravolta na Segunda Guerra Mundial*. Editora Companhia das Letras, 2014.

WATTS, Barry .D. *Clausewitzian friction and future war*. [S.l.]: DIANE Publishing, 1996.

**Recebido em 21 de maio de 2020.**

**Aceito para publicação em 06 de julho de 2020.**



## **Alexandre Rocha Violante**

Doutorando do Programa de Pós-Graduação de Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança da Universidade Federal Fluminense (PPGEST - UFF). Professor da Escola de Guerra Naval. Professor Colaborador da Graduação de RI do INEST-UFF.

## **Marcos dos Santos**

Pesquisador de Pós-Doutorado em Ciências e Tecnologias Espaciais do Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA). Possui Pós-Doutorado e Doutorado em Engenharia de Produção (UFF). Professor do Centro de Análise de Sistemas Navais (CASNAV-MB) e do Instituto Militar de Engenharia (IME).

## **Letícia Eloi Meira Fona**

Mestranda em Economia Política Internacional na UFRJ. Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense – UFF

## **Andressa Dias Guimarães**

Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense.

## **MODELOS ECONÔMICOS DE DESENVOLVIMENTO: ANÁLISE COMPARATIVA DOS PROJETOS DE ESTADO DA COREIA DO SUL E CHILE NA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX**

**RESUMO:** O artigo realiza uma discussão teórica acerca dos diferentes modelos de desenvolvimentos adotados pela Coreia do Sul e pelo Chile, ao longo do século XX, e seus resultados a longo prazo no momento contemporâneo. Para tal, serão expostas diferentes análises teóricas referentes aos modelos econômicos de desenvolvimento, os contextos e políticas adotadas pelos dois países e seus resultados atuais. Este estudo comparativo utiliza os métodos Multicritério de Apoio à Tomada de Decisão de Borda e Copeland, concomitantemente a análises quantitativas e qualitativas. Os critérios adotados na aplicação dos métodos são o IDH, o saldo da Balança Comercial, o percentual de participação da indústria no PIB e o número de pedidos/aplicações de patentes por residentes dos dois países. Essa pesquisa, secundariamente, visa ainda ilustrar a importância da pesquisa operacional como ferramenta de governança dos Estudos Estratégicos.

**Palavra-chave:** Coreia do Sul; Chile; Desenvolvimento; Estudos Estratégicos; Pesquisa Operacional.

**ABSTRACT:** This paper discusses a theoretical discussion about the different development models adopted by South Korea and Chile during the twentieth century, and their long-term results in the contemporary moment. To this end, different theoretical analysis regarding economic development models will be exposed, as well as the contexts and policies adopted by both countries and their current results. This comparative study uses the Multicriteria Methods of Support for Edge Decision Making and Copeland will be applied, concurrently with quantitative and qualitative analysis. The criteria adopted in applying the methods will be the HDI, the balance of trade, the percentage of industry's share in GDP and the number of patent applications/applications by residents of both countries. From this analysis and its scientific basis, this research, secondarily, also aims to illustrate the importance of operational research as a governance tool of Strategic Studies.

**KEYWORDS:** South Korea; Chile; Development; Strategic Studies; Operational Research



## 1 Introdução

Dentro do contexto de início da Guerra Fria, houve muitos debates teóricos e ideológicos. Mesmo dentro do regime capitalista, havia discussões sobre qual deveria ser o papel do Estado na condução estratégica de desenvolvimento. O conflito ao final do século XIX era entre os liberais – acreditavam na privatização, desregulamentação financeira e livre-comércio como formas de reduzir a ineficiência estatal, aumentar a competitividade da economia e atrair investimentos externos. Os institucionalistas, por sua vez, acreditavam que a formação e sobrevivência do mercado dependiam da instituição governamental, e que um Estado forte também ajudaria os grupos industriais nascentes, dando-lhes metas e subsídios em prol da transformação qualitativa da economia.

Esse embate teórico acabou por se refletir, na prática, em políticas econômicas adotadas por países ao redor do mundo, tanto no molde ortodoxo neoliberal quanto no modelo institucionalista e protecionista. Duas nações se utilizaram desses modelos e obtiveram resultados distintos, devido às diferentes formas ideológicas empregadas, destacando-se no cenário internacional por conta de seu desempenho econômico, como mostra a pesquisa. Tanto o Chile quanto a Coreia do Sul obtiveram um crescimento expressivo e repentino de suas economias, contaram com o aporte de investimentos estrangeiros, principalmente norte-americano, e possuíam um contexto político interno de ditaduras militares (na Coreia de 1961 a 1985, e no Chile de 1973 a 1990). No entanto, os seus perfis e resultados atuais demonstram que suas trajetórias foram distintas, pois, enquanto a Coreia do Sul tornou-se uma potência tecnológica, o Chile continuou sendo um agroexportador.

Entende-se que as políticas econômicas adotadas pelos governos autoritários do Chile e da Coreia do Sul, dentro do recorte temporal proposto, foram fatores determinantes para o seu desenvolvimento econômico desigual. Suas trajetórias variaram conforme suas estratégias político-sociais e o grau de liberalismo ou protecionismo que ditaram suas políticas - o Chile adotou um liberalismo econômico quase irrestrito, e a Coreia do Sul adotou práticas protecionistas setoriais e pragmáticas. Dessa forma, os modelos econômicos empregados resultaram em desenvolvimentos diferentes e o modelo sul coreano acabou se destacando, como se pode confirmar através dos seus resultados atuais e que nada mais são do que as consequências em longo prazo das políticas adotadas no período.

Assim, cabe aqui neste artigo confirmar e demonstrar, através da comparação de resultados, que o modelo de desenvolvimento econômico adotado pela Coreia do Sul permitiu um crescimento mais eficiente e promissor do que o modelo liberal chileno. E, para esta

comprovação, serão utilizados dois métodos multicritérios de Pesquisa Operacional - ferramentas analíticas matemáticas de apoio à tomada de decisão - que são o método Borda e Copeland.

Os métodos de Apoio ou Auxílio Multicritério à Tomada de Decisão, que surgiram a partir de 1970, possuem um caráter científico e, ao mesmo tempo, subjetivo, trazendo consigo a capacidade de agregar todas as características consideradas importantes, inclusive as não quantitativas, com a finalidade de possibilitar a transparência e a sistematização do processo referente aos problemas de tomada de decisões (GOMES *et al.*, 2004). Esses métodos, em síntese, consistem em modelos matemáticos que, através da elencagem de critérios variados – por isso, chamados de *multicritérios* – e o estabelecimento de uma “escala de preferências” – por meio da ordenação de pontos – determinada de forma subjetiva pelo pesquisador, isto é, por seu embasamento científico e abordagem teórica da questão. Logo, mostram-se aliados à análise histórica, possibilitando uma confirmação quantitativa de hipóteses estabelecidas por esta quanto à fenômenos sociais. Ressalta-se aqui o caráter auxiliar desses métodos às ciências sociais, não se pretendendo que tenham uma posição hierárquica superior a análise política e econômica do objeto de estudo.

Conforme explicitado, o uso desses métodos possibilita compreensão mais detalhada das dimensões do problema, bem como a possibilidade de diferentes estruturas válidas para o mesmo. Ademais, tais métodos atuam através do uso de representações explícitas de uma estrutura de preferências, em vez de representações numéricas definidas artificialmente, sendo, portanto, mais apropriado a um problema específico de tomada de decisões (GOMES *et al.*, 2004).

Ressalta-se a subjetividade a que os Métodos Multicritérios de Apoio à Tomada de Decisão estão expostos. A interpretação do problema, a escolha dos critérios e a avaliação das alternativas se dão em forma de juízos de valor, fundamentalmente subjetiva e obedece à estrutura interna de preferências do decisor (GOMES *et al.*, 2004). Portanto, os resultados deste artigo estão intrinsecamente ligados às visões teóricas analisadas, à escolha dos critérios e ao juízo de valor dos autores em suas análises. Entende-se, neste caso, que o juízo de valor aplicado pelos autores seria seu recorte científico e teórico quanto a análise comparativa dos dois modelos de desenvolvimento. A escolha dos critérios se deu com base na perspectiva econômica heterodoxa. Consideram-se tanto o índice de Desenvolvimento Humano quanto o percentual de participação do setor da Indústria ao PIB na comparação do desempenho de ambos os países, e não apenas o crescimento do PIB *per se*, como se pauta o liberalismo.

Através dos critérios estabelecidos, poderá ser comparado o grau de desenvolvimento

alcançado por cada nação em longo prazo – se os Estados se consolidaram como desenvolvidos ou permanecem em desenvolvimento, verificando-se, conforme a perspectiva desenvolvimentista, os setores desenvolvidos e os impactos dos modelos adotados à sociedade – este é o objetivo principal do artigo. Os indicadores de desenvolvimento selecionados servem para se relacionarem com as alternativas (países selecionados) no cálculo. Assim, poderá ser explanado o grau de crescimento econômico que cada uma das nações atingiu, levando em consideração as práticas ideológicas, sociais e políticas de governo empreendidas pelas ditaduras militares daquele período.

A comparação desses modelos são úteis para a escolha de opções políticas, econômicas em suas governanças. A análise econômica do *hard power*<sup>1</sup> abarca em parte, o objeto dos estudos estratégicos, entendendo-o como o preparo e emprego dos meios de poder e de força, para propósitos politicamente determinados. Assim, essas ferramentas de análise são capazes de medir a eficiência, mas também a existência de gargalos estruturais para a segurança do próprio Estado. Que pode se deparar com ameaças de conflitos por nações mais desenvolvidas, na busca por recursos escassos ou espaços globais, que podem impedir a preservação de suas soberanias e objetivos. Logo, de forma secundária, mas não menos importante, entende-se como relevante a aplicação desses modelos de pesquisa operacional para apoio à governança dos Estudos Estratégicos.

O uso dos métodos multicritérios Borda e Copeland, oriundos do campo da Pesquisa Operacional, possibilitam a análise da problemática em questão de forma multidisciplinar. Tais métodos possibilitam a análise sistemática dos dados expostos dos critérios escolhidos – IDH, balança comercial, patentes aplicadas e percentual de participação da indústria no PIB. Logo, a aplicação de tais métodos enriquecem a análise comparativa dos dados, que por sua vez conferem embasamento teórico, auxiliando a análise histórica, econômica e social dos modelos de desenvolvimento econômicos adotados pelo Chile e pela Coreia do Sul no século XX.

## **2 Análise histórica dos processos de desenvolvimento vivenciados pelo Chile e pela Coreia do Sul**

O desenvolvimento econômico foi um fenômeno histórico que ocorreu em países que

---

<sup>1</sup> Nye (2012) define o poder como fonte de recursos tangíveis ou intangíveis. Neste enfoque, ele afirma que o poder militar e o poder econômico (*hard power*) combinam tanto recursos como comportamentos, ressaltando a importância da conversão de poder como variável fundamental na busca da eficiência e da eficácia na consecução dos objetivos nacionais.

realizaram sua revolução capitalista tardia e que “se caracteriza pelo aumento sustentado da produtividade ou da renda por habitante, acompanhado por sistemático processo de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico” (BRESSER PEREIRA, 2006). Dentro dessa perspectiva, entende-se que o crescimento econômico é um fator importante, mas que não seria, em si, um sinônimo de desenvolvimento. Esta acumulação de capital precisa ser acompanhada de outros fatores como o progresso técnico da produção, capacitação competitiva da força de trabalho e empresariado, e melhoria no padrão de vida da população - não somente da renda *per capita*, mas no seu bem-estar.

Segundo Miranda (2018), compreende-se que o desenvolvimento é resultado das decisões tomadas no setor público e privado, sendo necessária a coordenação das instituições para incorporar o progresso técnico ao trabalho e garantir competitividade - conquistada por meio do domínio tecnológico ligado à produção industrial. Contudo, o desenvolvimento econômico não é um processo que se repete de forma padronizada em todos os países, pois dependerá das estratégias nacionais e políticas econômicas que forem adotadas. Por exemplo, a desindustrialização prematura, que ocorre desde o final do século XX, nos países da América Latina, se dá pela falta de uma etapa de transição de planejamento industrial após as políticas de substituição de importações. Isso ocorreu de forma distinta nos países asiáticos (PALMA, 2014).

Neste ponto, justamente, percebe-se que os estudos sobre experiências de desenvolvimento se fazem necessários, para entender suas formas variadas, quais foram efetivas e o que se pode aprender com elas. Principalmente, em um contexto de globalização, saber qual política econômica é mais eficiente e permite que o Estado atinja maior nível de competitividade - já que o desenvolvimento passou a estar ligado à capacidade de adaptação e inserção no mercado global (EVANS, 1998).

A competitividade buscada pelas companhias nacionais tem por fundamento o domínio da tecnologia e de técnicas de maximização de eficiência, o que depende de um grande volume de capital que o empresariado local de países periféricos não seria capaz de acumular (EVANS, 1998). Portanto, segundo a escola institucionalista, o apoio dos governos nacionais era fundamental, utilizando os meios que fossem necessários para proteger e promover sua industrialização interna, garantindo um nível competitivo suficiente.

Segundo Chang (2004), os apanhados históricos indicam que as nações desenvolvidas de hoje foram intervencionistas no passado e que agora chutam a escada pela qual subiram, impondo o neoliberalismo como o caminho correto, tentando impedir que as demais nações façam o mesmo e desenvolvam sua indústria local. E, dentre os vários casos históricos, o

economista utiliza seu próprio país como exemplo de sucesso, no qual o Estado fez uso de um modelo intervencionista pragmático e planejado. A Coreia do Sul, sobretudo entre os anos 1960 e 1990, passou por uma transformação considerada milagrosa: de um país mergulhado na miséria tornou-se um tigre asiático com indústria manufatureira qualificada.

Neste mesmo período, houve o golpe de estado liderado pelo general Park Chung Hee, que, além do seu caráter extremamente autoritário, promoveu um governo intervencionista ao proteger setores estratégicos da economia com tarifas e subsídios (CHANG, 2009). A produção industrial foi planejada e orientada para exportação de bens manufaturados e, com esse fim, também se criaram metas de exportação e fiscalização de qualidade. Assim que a indústria absorvia o *know-how* e se desenvolvia, os mecanismos de proteção iam sendo retirados gradativamente de alguns setores.

No entanto, foram a formação de um sólido sistema educacional, o investimento no empresariado local (conhecido como *chaebols*), o planejamento industrial quinquenal e o sistema de metas produtivas que deram a sustentação necessária para o crescimento da Coreia do Sul. A especialização da mão de obra e do empresariado permitiu uma evolução técnica na produção, o que deu maior participação da indústria no Produto Interno Bruto (PIB) do país: de 21% , em 1965, saltou para 42%, em 1990 (DADOS DO BANCO MUNDIAL, 2019).

Para Metraux (1990), a política capitalista orientada pelo Estado durante o governo Park cedeu altos empréstimos aos grandes conglomerados *chaebols* para se tornarem internacionalmente competitivos. Como resultado, a corrente de comércio (que é a soma das exportações e importações) passa de 15,1% do PIB em 1961 para 62,4% em 1980, e o PIB sul coreano salta de USD 30,4 bi em 1960 para USD 128 bi em 1980. (idem, 1990). Assim, a Coreia consegue superar sua condição e torna-se uma das maiores economias do cenário internacional. A experiência coreana concorda com as ideias dos institucionalistas, e com os que vieram depois deles, quando diziam que o empresariado deve ser seletivamente estimulado e reforçado. Isto, por sua vez, exige conexões mais íntimas com agentes econômicos privados, um Estado que seja mais inserido na sociedade, e não isolado dela (EVANS, 1998).

No entanto, essas ideias e o caso coreano se confrontam com as teses defendidas pela corrente do neoliberalismo de Estado Mínimo – mínima intervenção do governo na condução da economia –, já que se entendia que as economias planejadas na verdade atrapalhavam o crescimento e as intervenções estatais apenas criariam restrições. O mercado, com sua “mão invisível”, iria se autorregular, atender a demanda e a livre concorrência promoveria o equilíbrio de preços e o desenvolvimento da produção (SMITH, 1988). Inserida nessa linha

político-econômica, o Chile obteve também o seu crescimento, sendo considerado pelo *The Washington Post* em 2013 como modelo de desenvolvimento bem-sucedido na região, tendo subido à beira do status de mundo rico.

De fato, o caso chileno teve seus pontos positivos, tendo sido o único país sul-americano considerado como uma economia de alta renda pelo Banco Mundial. Nesse período, entre 1970 a 1990, Augusto Pinochet subiu ao poder e suas primeiras decisões econômicas já foram diferentes da política econômica de décadas anteriores. Com efeito, baseado na concepção de um estado subsidiário, produziu-se uma redução importante da ação estatal na promoção e orientação do desenvolvimento econômico (GATICA; MIZALA, 1990). Após o golpe, os *Chicago Boys* do general Pinochet mergulharam o país num choque neoliberal, com o rápido processo de liberalização de mercado, redução e eliminação de barreiras alfandegárias, privatização de estatais – que compreendeu também a previdência social e serviços de saúde e educação, e políticas ortodoxo-monetaristas de controle inflacionário. A taxa de câmbio foi desvalorizada e unificada. Um novo código de investimento foi promulgado em um esforço para atrair capital estrangeiro (ANGEL, 1958).

Todos os reajustes fiscais teriam por objetivo promover um corte dos dispêndios do setor público e aumentar a arrecadação para reduzir o déficit fiscal. A redução dos gastos foi feita principalmente através da diminuição de oferta de investimento e serviço público, e uso de uma restrita folha de pagamento do funcionalismo público – tanto pelo arrocho salarial como também por demissões. No Chile, a relação de gastos do governo em relação ao PIB caiu de 42,7% em 1973 para 27,4% em 1975, enquanto que a arrecadação subiu de 19,2% a 24,5% do PIB em 1979. (GONTIJO, 1995).

A economia chilena se orienta para a importação de bens manufaturados e exportações de commodities, dando especial destaque para as exportações das minas de cobre, como setor exportador mais importante. A participação da corrente do comércio sob o PIB cresceu de maneira constante, entre 1980 e 1989, estabilizando-se na faixa de 45% do PIB. Porém, a pauta exportadora do Chile manteve-se fortemente baseada em produtos primários, com os setores de cobre, pesqueiro e agrícola como os mais fortes; e o país se inseriu no mercado mundial como produtor de carne pesqueira e detentor das maiores reservas de cobre – produtos extremamente vulneráveis às oscilações de preços no mercado externo (DAVIS, 2002).

A redução salarial, aumento da concentração de renda, somado a contração dos dispêndios do setor público e alta taxa de juros, acabaram por retrain a demanda interna. E com o acirramento da concorrência do mercado externo (fruto da liberalização comercial), a

economia e o setor industrial entram em uma forte crise produtiva. (GONTIJO, p. 47). O atraso cambial implicou que em 1981 o déficit em conta corrente do Balanço de Pagamentos alcançasse 19% do PIB. O PIB caiu 14% e “(...) o desencadeamento de uma crise financeira levou o governo a intervir (...) para impedir a falência total do sistema” (GATICA, p.57). Pode-se acrescentar que, após a crise de 1983, os então *Chicago boys* deixaram o governo graças a crise econômica causada pelo choque neoliberal, que aumentava e colocava em dúvidas a eficiência do programa governamental – que teve de rever as reformas que haviam sido feitas.

Ademais, devido à liberalização econômica e as privatizações ocorridas no período Pinochet a desigualdade da renda acentuou-se no país. O jornalista Fernando Sousa (2008) reforça a gravidade da situação, ao dizer que o “Chile são dois países, o dos bem-sucedidos e o dos que ficaram nas margens da sorte ou do milagre econômico”. O desenvolvimento chileno do período conseguiu atingir graus de crescimento econômico expressivos, controle inflacionário e queda da pobreza extrema. Entretanto, acabou por promover uma alta volatilidade dentro do cenário econômico, devido à sua dependência do setor exportador de *commodities* e por ter um forte sistema de concentração de renda.

Nessa perspectiva, percebe-se que há um debate acerca da forma pela qual o desenvolvimento econômico é alcançado de maneira plena, não somente um crescimento da economia com acumulação de capital, mas que leve em conta o bem-estar da população e os níveis de competitividade da produção no mercado global. Dessa forma, propõe-se analisar esses dois casos históricos, dentro de uma comparação dos seus resultados atuais, utilizando Métodos Multicritérios específicos que servirão para embasar qual política econômica dentre essas duas experiências históricas proporcionou os melhores resultados ou qual que obteve um desenvolvimento efetivo.

### **3 Métodos multicritérios Borda e Copeland**

Os métodos de Apoio ou Auxílio Multicritério à Tomada de Decisão possuem um caráter científico e, ao mesmo tempo, subjetivo – isto é, influenciado pelas visões teóricas dos pesquisadores, trazendo consigo a capacidade de agregar todas as características consideradas importantes, inclusive as não quantitativas, com a finalidade de possibilitar a transparência e a sistematização do processo referente aos problemas de tomada de decisões (ARAYA; CARIGNANO; GOMES; 2004). Portanto, ressalta-se a forte presença de um juízo de valor na estruturação do método, desde o momento de delimitação do problema a ser estudado, até os

resultados finais. Juízo de valor aqui compreendido, conforme apontado na introdução deste artigo, como a perspectiva ideológica dos autores. Ao considerar critérios que vão além da taxa de crescimento do PIB dos dois países, ressaltando o desenvolvimento humano, industrial e científico-tecnológico na análise, colocamos em evidência o olhar desenvolvimentista, heterodoxo, acerca da temática do desenvolvimento. Sobretudo no papel do Estado nesse processo, que além de econômico, é político e social.

O Método Borda, criado por Jean Charles de Borda, no século XVIII, pressupõe a utilização de uma escala ordinal de alternativas a partir da distribuição de pontuações, de acordo com a preferência do decisor. Isto se dá através da ordenação das alternativas da melhor para a pior, de acordo com os critérios estabelecidos. Depois da realização da ordenação, são distribuídos pontos da seguinte forma: 1º lugar recebe um ponto, 2º lugar recebe dois pontos, e etc. Somam-se os pontos de cada alternativa e seleciona-se a de menor pontuação, como a alternativa vitoriosa. (DIAS, ALMEIDA, & CLIMACO, 1996; apud FERREIRA; ÂNGULO-MEZA; SOARES DE MELLO; SOLARES DE MELLO, 2017, p. 2). Essa, então, será a escala de qualificação adotada nesse artigo para realização dos cálculos: um ponto – melhor resultado, dois pontos – resultado bom, três pontos – resultado regular, quatro pontos – resultado ruim.

O segundo método escolhido foi o Método Copeland, criado após o método de Condorcet - contemporâneo de Borda, visando solucionar o —Ciclo de Intransitividade. No método de Condorcet, as alternativas são comparadas em pares em todos os critérios estipulados. A partir dessa comparação, elabora-se uma matriz que expressa a relação entre as alternativas, matriz conhecida como matriz de Condorcet. Após sua confecção, ordenam-se as alternativas da melhor para a pior, na qual a primeira pode dominar todas as demais, e assim sucessivamente. Entretanto, neste método é possível que uma alternativa se sobreponha a outra em diferentes critérios, criando, assim, o supracitado —ciclo de intransitividade, ou o —Paradoxo de Condorcet. (FERREIRA; ÂNGULO-MEZA; SOARES DE MELLO; SOLARES DE MELLO, 2017, p. 3). O método Copeland, criado no século XX, apresenta a mesma estrutura do método Condorcet, com a elaboração da matriz de Condorcet. Entretanto, neste somam-se as vitórias e subtraem-se as derrotas, através de uma votação de maioria simples. A ordenação das alternativas se dá pelo resultado final dessa soma. (ARROW; 1951; apud FERREIRA; ÂNGULO-MEZA; SOARES DE MELLO; SOLARES DE MELLO, 2017, p. 3). Portanto, este método reúne os fatores positivos presentes no método Borda e Condorcet, explicitamente solucionando o paradoxo presente neste último.

Como mencionado, os métodos multicritérios escolhidos para esse estudo se chamam Borda e Copeland, que, conforme sua classificação “ordinal” podem ser expressos através de alguma ordem, entretanto, cada um com suas especificidades. Tais métodos servirão ao propósito de identificar e demonstrar que comparativamente os resultados de um país podem ser melhores do que o outro, tendo por intuito demonstrar porque um deles é considerado como desenvolvido e o outro como em desenvolvimento, segundo o FMI. Vale ressaltar que o processo decisório de políticas públicas está intimamente ligado a métodos de pesquisa operacional, mas, principalmente às diretrizes dos estudos estratégicos. Tendo como foco central a defesa e a segurança dos sistemas estatais nos âmbitos nacional e internacional, os estudos estratégicos tem a política e o poder vinculados à independência nacional, que, por sua vez, está vinculada à defesa e ao desenvolvimento (FIGUEIREDO, 2015, p. 62).

Dessa forma, métodos de processos decisório para análises de políticas públicas ligadas à economia, como é o caso de análise neste artigo, são importantes à consecução dos objetivos políticos do Estado. Protecionismo e liberalismo são analisados como propostas que foram implementadas na Coréia do Sul e no Chile que trouxeram efeitos positivos e negativos ao desenvolvimento, como a elevação da produtividade sistêmica da economia, quanto o aprofundamento de dependências estruturais, elevando a vulnerabilidade externa. Essas consequências também são expostas a seguir.

## **4 Modelo proposto**

Os critérios que foram selecionados para a pesquisa foram: 1- Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); 2- Balança Comercial; 3- Percentual da Indústria no PIB; e 4- Quantidade de patentes aplicadas.

### **4.1 Descrição dos critérios utilizados**

#### **4.1.1 IDH**

Apresentado na Tabela 1, a seguir, esse critério será responsável por verificar qual país teve o maior crescimento relativo do IDH, que demonstra a atenção e investimento na educação e bem-estar da população. A estatística desse indicador é composta a partir de dados de expectativa de vida ao nascer, educação e PIB (PPC) per capita (como um indicador do padrão de vida) recolhidos em nível nacional.

**Tabela 1** – Critério IDH (1990, 2000 e 2018) Coreia do Sul e Chile.

<b>País</b>	<b>IDH 1990</b>	<b>IDH 2000</b>	<b>IDH 2018</b>	<b>RANKING</b>
<b>Coreia do Sul</b>	0,728	0,817	0,903	22°
<b>Chile</b>	0,701	0,759	0,843	44°

Fonte: *United Nations Development Programme (UNDP, 2018)*.

Estima-se que o IDH desses países, principalmente o sul coreano, entre os anos de 1960 e 1970 eram inferiores a 0,700. Porém, apenas os dados obtidos pela fonte oficial serão considerados no cálculo. Então, a Coreia do Sul conseguiu evoluir, em 28 anos, de 0,728 para 0,903, um crescimento de 24%. E o Chile, no mesmo intervalo de tempo, passa de 0,701 para 0,843, um aumento de 20%. Ambas conseguiram, segundo as Nações Unidas, atingir o status de nações com índice de desenvolvimento humano muito alto, mesmo os níveis de desigualdade de renda (de 47,7 no coeficiente *Gini*) presentes no Chile ainda estarem elevados. Sendo assim, de acordo com a escala de qualificação adotada nesse artigo, esse critério terá a seguinte pontuação: Coreia do Sul: 1; Chile: 1.

#### 4.1.2 Balança Comercial

Nesse outro critério, Tabela 2 a seguir, é analisado quem obteve o maior resultado positivo na balança comercial segundo os dados mais recentes, o que ressaltará sua importância no mercado externo e o quanto sua participação tem sido positiva quanto à entrada de divisas. De acordo com a tabela abaixo, a balança chilena tem tido resultados negativos no saldo entre importações e exportações.

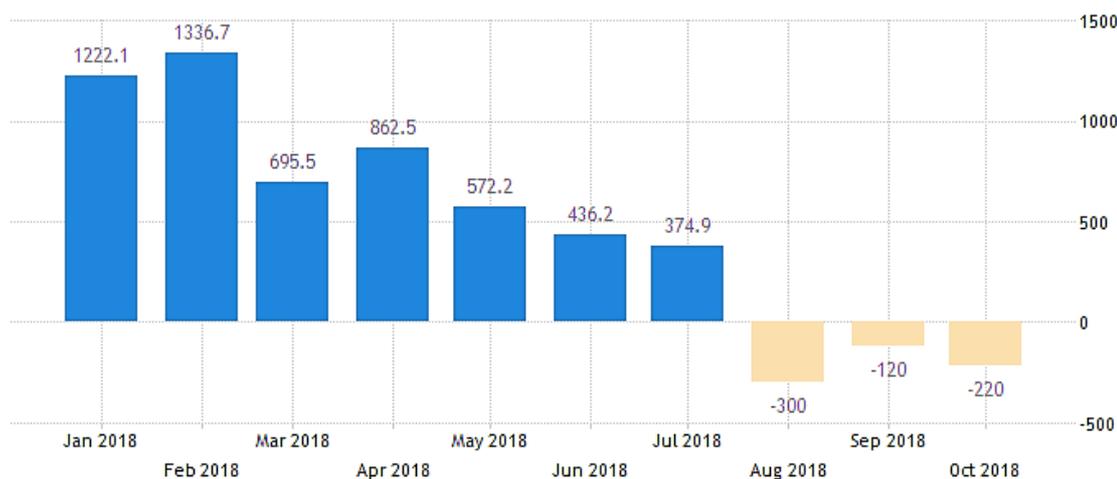
**Tabela 2** – Critério Balanço Comercial.

<b>País</b>	<b>Saldo da Balança Comercial (bilhões)</b>	<b>Mês</b>
<b>Coreia do Sul</b>	US\$ 6,45	Outubro 2018
<b>Chile</b>	US\$ -0,22	Outubro 2018

Fonte: Banco Central de Chile/ *Ministry of Trade, Industry & Energy* (2018).

Importante ressaltar que, desde agosto de 2018 o Chile tem obtido resultados negativos, como se pode confirmar na figura 1, graças a baixa nos preços das commodities no mercado internacional – mais um exemplo de como sua economia é dependente da volatilidade dos preços desses produtos no mercado externo.

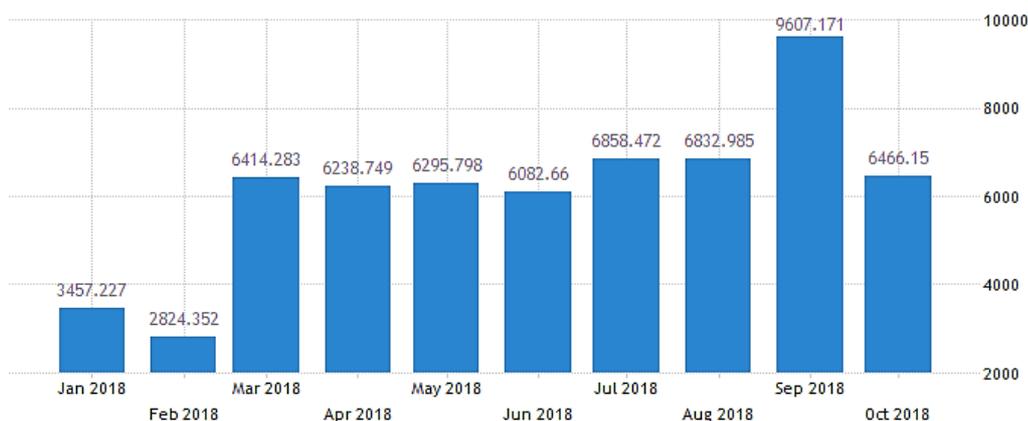
**Figura 1** - Balança Comercial de 2018 do Chile



Fonte: *Trading Economics* / Banco Central de Chile

Já a Coreia do Sul, apesar de também durante o ano ter apresentado resultados medianos, como mostrado na figura 2, conseguiu um ótimo saldo na diferença entre suas exportações e importações, demonstrando a participação e o valor agregado de seus produtos no mercado externo. Visto isso, segundo a escala de qualificação adotada nesse artigo, o resultado da balança comercial como critério receberá a seguinte pontuação: Coreia do Sul: 2; Chile: 4.

**Figura 2** - Balança Comercial de 2018 da Coreia do Sul.



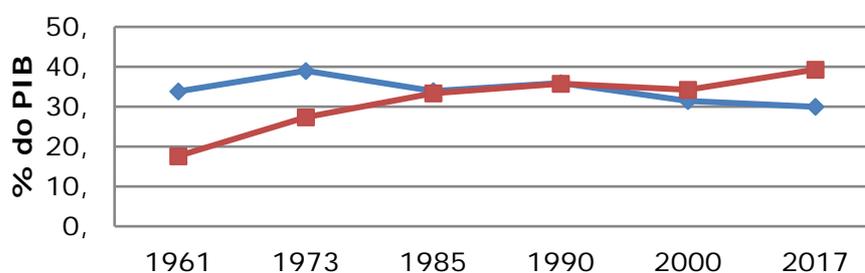
Fonte: *Trading Economics* / Ministry of Trade, Industry & Energy

#### 4.1.3 Percentual da Indústria no PIB

Neste próximo critério, é verificado quem teve o maior percentual de participação da indústria no PIB, que representa a importância da indústria local na economia, preocupação do Estado em investir nesse setor para garantir o abastecimento interno, ter certa independência produtiva e agregar valor às suas exportações. A figura 3, a seguir, mostra a evolução desse percentual em cada uma dessas economias.

**Figura 3 - Participação da Indústria no PIB.**

### Participação da Indústria no PIB



Fonte: Elaborado pelos autores com dados do Banco Mundial de 2019.

Percebe-se que a participação do setor industrial chileno na economia tem sofrido ligeiras quedas (o que demonstra falta de interesse no país de desenvolver sua indústria local), porém ela ainda representa quase um terço de seu PIB e suas principais atividades são a exploração de minérios (cobre, carbono e nitrato), processamento agroalimentar, produtos químicos e exploração de madeira.

No caso da Coreia do Sul, desde o período analisado, sua indústria ganhou destaque dentre as políticas econômicas do governo, tornando-se, na atualidade, parte importante na geração de riquezas ao país. Suas principais atividades industriais são têxtil, aço, automobilística, construção naval e eletrônica, além de ser a maior produtora de semicondutores no mundo e uma das líderes no desenvolvimento da indústria 4.0.

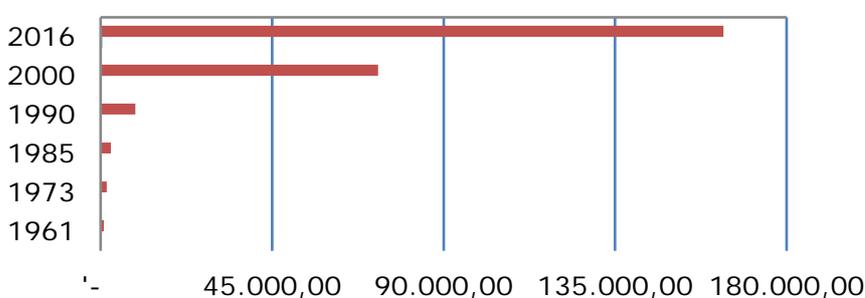
Dessa forma, segundo a escala de qualificação desse artigo, pode-se conceder a seguinte pontuação para a qualidade da produção industrial na geração de riqueza desses países: Coreia do Sul: 1; Chile: 2.

## 5 Quantidade de patentes aplicadas

No último critério adotado, apresentado na Figura 4, a seguir, verifica-se qual das duas nações emitiu o maior número de pedidos/aplicações de patentes, o que remete ao nível de inovação e de desenvolvimento da produção intelectual que a nação vem investindo. Isso também revela seu progresso tecnológico e a capacidade competitiva no mercado internacional.

**Figura 4** - Aplicação de patentes (Quantidade de aplicações em milhares).

### Aplicação de patentes (residentes)



Fonte: Elaborado pelos autores com dados do Banco Mundial de 2018).

Esse critério foi escolhido ao invés do indicador sobre quantidade de patentes registradas devido às disparidades nas burocracias dos países, onde cada secretaria define quanto tempo leva para uma patente ser expedida.

Na figura 4, percebe-se que a diferença entre o número de aplicações de patentes na Coreia do Sul é muito maior que no Chile. De fato, só a Ásia representou cerca de 64,6% de todos os pedidos de patentes no mundo, enquanto a América Latina representou 2,0%. A Coreia do Sul se encontra no 4º lugar no *ranking* mundial de aplicações de patentes, enquanto o Chile se encontra em 47º. Já em 1999, a Coreia do Sul teve 62.635 patentes concedidas/registradas, e no Chile apenas 418. Isso demonstra o quanto cada país tem direcionado seus investimentos nas áreas de educação e P&D, o que impacta seu crescimento e competitividade no mercado internacional. Segundo dados do *Trading Economics*, a Coreia do Sul é a 15ª nação no *ranking* de competitividade mundial, enquanto Chile ocupa a 33ª posição. Assim, de acordo com a escala de qualificação desse artigo, a pontuação para a produção intelectual de suas economias será: Coreia do Sul: 1; Chile: 4.

## 5 Aplicação dos métodos de Borda e Copeland

Na Figura 5, a seguir, são mostrados os resultados para o método de Borda.

**Figura 5** – Resultados para o método de Borda.

### Método de Borda

Alternativas	Critérios			
	IDH <i>MINIMIZAR</i>	Balança Comercial <i>MINIMIZAR</i>	Participação da Indústria no PIB <i>MINIMIZAR</i>	Pedidos/Aplicações de Patente <i>MINIMIZAR</i>
Coreia do Sul	1	2	1	1
Chile	1	4	2	4

**Posições:**

Alternativas	Critérios				Pontuação Total
	IDH <i>MINIMIZAR</i>	Balança Comercial <i>MINIMIZAR</i>	Participação da Indústria no PIB <i>MINIMIZAR</i>	Pedidos/Aplicações de Patente <i>MINIMIZAR</i>	
Coreia do Sul	1.5	1	1	1	4.5
Chile	1.5	2	2	2	7.5

**Ordenação:**

- Coreia do Sul
- Chile

**Fonte:** Elaborado pelos Autores (2020).

Na Figura 6, são apresentados os resultados para o método de Copeland.

**Figura 6** – Resultados para o método de Copeland.

### Método de Copeland

Alternativas	Critérios			
	IDH <i>MINIMIZAR</i>	Balança Comercial <i>MINIMIZAR</i>	Participação da Indústria no PIB <i>MINIMIZAR</i>	Pedidos/Aplicações de Patente <i>MINIMIZAR</i>
Coreia do Sul	1	2	1	1
Chile	1	4	2	4

**Posições:**

Alternativas	Coreia do Sul	Chile	Pontuação Total
Coreia do Sul	0	1	1
Chile	-1	0	-1

**Ordenação:**

- Coreia do Sul
- Chile

**Fonte:** Elaborado pelos Autores (2020).

#### 5.1 Resultados obtidos

Ao se analisar os cálculos de ambos os métodos aplicados, Borda e Copeland, entende-se que a Coreia do Sul se confirma como país de maior desenvolvimento econômico. No método Borda, cuja ordenação se dá da alternativa de menor pontuação para a de maior

pontuação, a Coreia do Sul fica em 1º lugar com 4,5 pontos, enquanto isso, cabe ao Chile o 2º lugar com 7,5 pontos, estando, portanto, três pontos abaixo do país asiático.

No método Copeland, a liderança sul-coreana também é comprovada. Após a confecção da matriz de Condorcet e da realização da soma das vitórias e subtração das derrotas, a Coreia do Sul fica com 1 ponto, ao mesmo tempo em que o Chile fica com -1. A partir de tal cálculo, o método indica a liderança sul-coreana. Ressalta-se, também, a importância da aplicação dos Métodos Multicritério de Apoio à Tomada de Decisão na verificação científica da hipótese levantada de superioridade do modelo de desenvolvimento econômico sul-coreano, culminando com a sua confirmação.

## 6 Considerações Finais

Como afirmou Bresser Pereira (2006, p. 2), “o fator principal a determinar a maior ou menor aceleração do desenvolvimento capitalista é a existência ou não de uma estratégia nacional de desenvolvimento”. Assim, sem incentivos à produção nacional, sem um planejamento industrial de longo prazo e sem investimentos em educação e infraestrutura, o Estado não atinge seu potencial e permanece no sistema de dependência predatória com relação aos países desenvolvidos, além de gerar aumento das desigualdades sociais. É importante reconhecer que a transformação econômica requer um aparato de Estado capacitado e coerente, com certo grau de autonomia em relação a interesses econômicos poderosos. Além disso, a ação efetiva do Estado também requer parcerias com a sociedade civil, com o cuidado de que tais parcerias não resultem em corrupção e clientelismo.

Essa afirmação corrobora o exemplar desenvolvimento da Coreia do Sul, que superou em muitos aspectos a condição atual do Chile. A economia chilena ainda apresenta desafios a serem superados, como: sua dependência tradicional em relação aos preços de *commodities*, em especial do cobre - cuja produção representa 50% das exportações do país; desenvolver uma produção de alimentos autossuficiente (já que a produção agrícola cobre menos da metade da demanda); investir em educação para uma melhor qualificação da mão de obra e da produção- buscando agregar valor a seus produtos; e resolver as graves questões sociais como desigualdade social e concentração de renda elevada. Essas deficiências representam gargalos estratégicos à segurança humana <sup>2</sup> e, por conseguinte, para a segurança do Estado, compreendendo a defesa e desenvolvimento como indissociáveis para a consecução dos

---

<sup>2</sup> Conceito em que o indivíduo passa a ser um ator importante para a própria securitização do Estado em seus diversos arranjos internacionais e domésticos (VIOLANTE, 2017).

objetivos estratégicos de qualquer nação que busque mais poder, visando a uma maior inserção no sistema internacional.

No entanto, cabe aqui discutir se o resultado obtido serve como argumento de que esse modelo poderia ser aplicado em outros contextos, como, por exemplo, no Brasil. Entendeu-se, ao longo de toda a explanação teórica a pertinência desse assunto para a academia, atualmente, pois saber qual política econômica é mais eficiente justifica sua aplicação nos governos. Pode-se, também, entender que os casos históricos selecionados estavam inseridos em um contexto histórico-econômico inusitado. Um período posterior a duas grandes guerras mundiais, em meio a um conflito ideológico entre superpotências nacionais, e ainda inseridos em contextos políticos de ditaduras severas – que foram condições externas ao fenômeno que, sem dúvida, influenciaram nos resultados obtidos.

Trazendo para a atualidade, ainda que o modelo de desenvolvimento protecionista pragmático coreano tenha demonstrado resultados extremamente positivos, é sabido que a reprodução exata de tal modelo seria dificultada. A ideologia reinante no contexto global é a da manutenção da democracia, globalização e liberalismo econômico. Assim, modelos que fujam a esses princípios são criticados pela sociedade internacional e tachados de “retrocesso ao movimento de integração global”. Ainda que historicamente diversos países tenham se desenvolvido através de meios protecionistas, qualquer medida que envolva barreiras ao comércio internacional é visto com maus olhos no sistema internacional e vira alvo de retaliações. No entanto, os interesses nacionais devem ser defendidos e, muitas vezes é necessário possuir *hard power* para protegê-los.

A falta de capacidades (*hard power*) de Estados em desenvolvimento, paralelamente a um ambiente de maior presença militar e econômica das potências sistêmicas, visam evitar maiores inserções no sistema internacional, o que aumenta a complexidade da situação. Assim, muitos desses Estados encontram-se passíveis de um processo de securitização<sup>3</sup>, motivado pela ampliação dos campos de segurança para além do político e militar, abarcando as áreas econômica, ambiental e societal, tanto em nível de subsistema regional quanto em nível de unidade nacional.

Com efeito, as estratégias de promoção da segurança da comunidade internacional, principalmente da segurança humana, que apesar de implicarem (teoricamente) em

---

<sup>3</sup> Entende-se securitização como o processo de “não politizado para politizado”, até que este se transforme em ameaça à segurança nacional, requerendo ações públicas. Áreas de *low politics* agora importam tanto quanto as tradicionais áreas de *high politics* para a segurança do Estado e para a segurança internacional e não mais apenas para a segurança local ou regional (BUZAN et al, 1998).

universalidade, estão, na maioria dos casos, voltadas somente às ações de intervenção em Estados mais fracos chamados comumente de “frágeis ou falidos<sup>4</sup>”, o que afeta diretamente suas soberanias (VIOLANTE, 2017).

Por isso, compreende-se que, caso uma nação reproduza o modelo de desenvolvimento sul coreano, esta deve extrair os pontos mais importantes de sua experiência, com o cuidado de não restringir direitos políticos. Logo, percebe-se que a adoção de políticas públicas mais protecionistas pode ocorrer dentro do aparato legal do Estado, isto é, de forma democrática, tendo como foco o desenvolvimento do Estado e da sociedade. O investimento educacional, a melhoria de infraestrutura e o apoio à produção industrial com inserção de alta tecnologia, usando metas de desempenho e competitividade, são exemplos de medidas que podem e devem ser adotados pelas nações que buscam se desenvolver, como o Brasil.

Cabe, afinal, às gerações futuras e à academia sempre ressaltar quão importante é o investimento na educação, pois esta é a base para um desenvolvimento real e sustentável. É a partir de uma base educacional sólida que se garante a independência produtiva do país em relação aos outros, além de reter o conhecimento em inovação tecnológica, que eleva o nível de competitividade da produção local no mercado global. Até que seja alcançado um nível tecnológico suficiente para o produto nacional competir no mercado externo, é necessário que haja incentivos governamentais, seja por meio de subsídios, redução fiscal ou empréstimos; desde que todo esse incentivo e benefícios sejam acompanhados de cobrança de metas e fiscalização de resultados.

Por fim, conclui-se que o objetivo principal desta pesquisa foi alcançado, haja vista a análise comparativa de modelos de desenvolvimento econômico distintos e antagônicos, em que se pôde constatar seus graus de êxito como projetos de Estado. Constatou-se, também, a importância do emprego de metodologias da pesquisa operacional, que em face da multidisciplinariedade dos Estudos Estratégicos, podem ser empregadas mais amplamente e de forma pontual e concisa.

## Referências

ANGEL, A. Chile since 1958. In: BETHELL, L. Latin America Since 1930: *Spanish South America*. Volume VIII. New York: Cambridge University Press, 1991.

---

<sup>4</sup> Entende-se aqui por “Estado falido” aquele visto pela comunidade internacional como incapaz de governar, de forma adequada, seu território e população, representando um risco para o bem-estar e a segurança interna e internacional. Estado frágil pode ser conceituado como um degrau abaixo ao Estado falido, ou seja, possui dificuldades em se estabelecer institucionalmente.

ARROW, K. J. (1951). *Social Choice and Individual Values*. New York: Wiley

BRESSER PEREIRA, L. C. (2006) *O conceito histórico de desenvolvimento econômico*. Fundação Getúlio Vargas. Versão de março de 2006.

BUZAN, Barry, WAEVER, Ole e WILDE, Jaap de. *Security: a New Framework for Analysis*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CHANG, H. *Chutando a escada: estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

CHANG, H. *Maus samaritanos: o mito do livre comércio e a história secreta do capitalismo*. Rio de Janeiro. Elsevier, 2009.

DAVIS, Ricardo F. Chile, entre el Neoliberalismo y el Crecimiento con Equidad. *Revista de Economía Política*, vol. 22, nº 4 (88), outubro-dezembro de 2002.

DIAS, L. M. C., Almeida, L. M. A. T., & Climaco, J. C. N. *Apoio Multicritério à Decisão*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 1996.

FERREIRA, M.B; ÂNGULO-MEZA, L.; SOARES DE MELLO; M.H.C.; SOARES DE MELLO, J.C.C.B. Uso do software WebPROA para resolver problemas usando métodos Ordinais Multicritério: um exemplo da determinação do tamanho relativo das empresas brasileiras de distribuição de energia elétrica. *Revista Espacios*, vol. 38, nº 43, ano 2017, pag. 34.

EVANS, P.B. Análise do Estado no mundo neoliberal. *Revista de economia contemporânea*. Nº 4, 1998.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. *Pensamento Estratégico Brasileiro: Discursos*. Rio de Janeiro: Editora Luzes – Comunicação, Arte & Cultura. 2015.

GATICA, J; MIZALA, A. Autoritarismo e ortodoxia econômica: Chile 1974-87. *Revista de Economía Política*, vol. 10, nº 2 (38), abril-junho de 1990.

GOMES, L. F. A. M.; ARAYA, M. C. G; CARIGNANO, C. *Tomada de Decisão em Cenários Complexos*. Thomson. São Paulo: 2004.

GONTIJO, C. Política de estabilização e abertura externa: uma análise comparativa das experiências do Chile, da Argentina e do México. *Revista de Economía Política*, vol. 15, nº 1 (57), janeiro-março/1995.

METRAUX, D. The Economy; In SAVADA, A. e SHAW, W; *South Korea – A country Study*. 4º edição; Library of Congress Cataloging in Publication Data; Washington, 1990.

Ministry of Trade, Industry and Energy. *Trade Balance. Republic of Korea*. Disponível em <<http://english.motie.go.kr/en/if/tb/trade/tradeList.do>>. Acesso em 03/12/2018.

MIRANDA, Daniel E.R. Desenvolvimento e nação em Bresser- Pereira: uma “viagem redonda”? *Revista de Economia Política*, vol 38, nº 1 (150), p. 125-149, 2018.

NYE, Joseph S. *O Futuro do Poder*. Tradução de Magna Lopes. São Paulo: Benvirá, 2012.

PALMA, G. Desindustrialização, desindustrialização prematura e doença holandesa. *Revista NECAT* - Ano 3, nº 5, 2014.

SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações*. In Os Economistas. Nova Cultural, 1988.

The Washington Post. *Chile: A new model for Latin America?* Editorial Board. 16 de dez de 2013. Disponível em <[https://www.washingtonpost.com/opinions/chile-a-new-model-for-latin-america/2013/12/16/9a5de636-668b-11e3-ae56-22de072140a2\\_story.html?noredirect=on&utm\\_term=.32052218e566](https://www.washingtonpost.com/opinions/chile-a-new-model-for-latin-america/2013/12/16/9a5de636-668b-11e3-ae56-22de072140a2_story.html?noredirect=on&utm_term=.32052218e566)> Acesso em 29/11/2018.

Trading Economics. *Ranking de Competitividade*. IECONOMICS INC. New York. Disponível em <<https://pt.tradingeconomics.com/country-list/competitiveness-rank>>. Acesso em 04/12/2018.

United Nations Development Programme. *Human Development Reports*. Disponível em <<http://hdr.undp.org/en/countries>>. Acesso em 04/12/2018.

VIOLANTE, Alexandre Rocha. Política Externa, Política de Defesa e Cooperação Sul-Sul como Grande Estratégia na África Ocidental: Um Estudo de Caso em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe. *Dissertação de Mestrado*. PPGEST. UFF. 2017.

**Recebido em 26 de fevereiro de 2020.**

**Aprovado em 01 de junho de 2020.**



## ECOTERRORISMO E A SECURITIZAÇÃO DO CAPITAL: APLICAÇÃO DO SECURITY FRAMING

**Rafael de Moraes Lima**

Mestrando em Segurança Internacional e Defesa na Escola Superior de Guerra e bolsista CAPES Pró-defesa. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UNB).

**Felipe Augusto Soares Salgado**

Mestrando em Segurança Internacional e Defesa pela Escola Superior de Guerra (ESG), pós-graduado em Gestão Ambiental e possui MBA em Economia de Petróleo e Gás pela UFRJ. É graduado em Comunicação Social - Jornalismo pela FACHA (Faculdades Integradas Hélio Alonso).

**Matheus Moraes Alves Marreiro**

Mestrando em Segurança Internacional e Defesa na Escola Superior de Guerra e bolsista CAPES Pró-defesa. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Petrópolis.

**Resumo:** O presente trabalho teve como intuito aplicar o *Security Framing* para analisar o caso do ecoterrorismo nos Estados Unidos da América. Em 2002, o documento oficial do FBI, *The Treat of Ecoterrorism*, apontava o ecoterrorismo como a ameaça doméstica número 1 dos EUA. Observou-se, então, um movimento de lobby para tipificar os atos de movimentos ambientais extremistas como ações terroristas, contribuindo para o deslocamento do objeto fim da agenda de segurança do FBI - do indivíduo para o capital. A análise elaborada, portanto, construiu um quadro de trabalho e analisou o *Framing* de ressonância da narrativa do capital (lobby) sobre o governo norte-americano. Percebeu-se que a narrativa do capital encontrou eco nas crenças e valores da audiência, atestando a credibilidade do autor do discurso e a saliência do tema na audiência.

**Palavras-Chave:** Ecoterrorismo; Securitização; Framing; Terrorismo; FBI

**Abstract:** This article applies the Security Framing to analyze the case of ecoterrorism in the United States of America. In 2002, an official FBI document The Treat of Ecoterrorism has pointed eco terrorism as the number one domestic threat in the United States. A lobby movement tried to characterize the acts of extremist environmental movements as terrorism actions, implying to the displacement of the object of the FBI's security agenda - from the individual to the capital. Therefore, this analysis explored the framing of resonance of the narrative of the capital (lobby) in the US government. It was found that the narrative of the capital shares beliefs and values with the audience, attesting to the credibility of the author of the speech and the salience of the theme in the audience.

**Keywords:** Ecoterrorism; Securitization; Framing; Terrorism; FBI



## 1 Introdução

Em reportagem publicada pelo Intercept, intitulada “*The Green Scare: How a movement that never killed anyone becomes the FBI’s No. 1 Domestic Terrorism Threat*”, Allen Brown (2019) revela as particularidades do caso que envolveu as pressões exercidas pelos conglomerados das indústrias de peles de animais e biomédica, junto ao Departamento de Justiça dos Estados Unidos, para criminalizar e perseguir, como terroristas, os ativistas ambientais radicais que infligiram danos milionários às suas propriedades e marcas após os atentados de 11 de setembro.

As ações dos ativistas supracitados, geralmente organizados em grupos e células espalhadas pelo território nacional norte-americano, caracterizam-se por atos de vandalismo contra bens patrimoniais e contra o capital financeiro de corporações das indústrias de pele e biomédica, como incêndio às instalações e libertação de animais, gerando prejuízos milionários. Ressalta-se, no entanto, que não há registros de violência contra indivíduos. Após os atentados do 11 de setembro, contudo, o termo “terrorismo” e suas diversas facetas possibilitaram maior rigor quanto a perseguição política e jurídica (LOADENTHAL, 2014).

O presente artigo investiga, portanto, se o objeto de securitização foi deslocado do “indivíduo” para o “capital” através da aplicação do *Security Framing*. Afinal, intriga o fato de uma ameaça interna que não objetiva infligir danos à integridade física, moral ou psicológica dos indivíduos, a unidade máxima a ser assegurada, ter sido elegida como a principal ameaça terrorista doméstica de um país, no caso os Estados Unidos, que possui um histórico traumático de ataques à segurança humana. Sendo assim, como a narrativa de securitização dos movimentos ambientais extremistas se desenrolou e ocupou um lócus de tamanha importância na agenda do *Federal Bureau of Investigation* (FBI)?

Torna-se necessário destacar, no entanto, que o cerne do estudo não se debruça sobre os pressupostos éticos e/ou morais de tais grupos, tampouco se são criminosos ou não. A reflexão centra-se, exclusivamente, se há desproporcionalidade e descompasso na agenda política de segurança do FBI e, por consequência, na agenda das ameaças domésticas dos EUA.

O texto está organizado em seções. A segunda seção abordou as principais definições e o debate por trás do conceito “terrorismo”. A terceira seção apresentou o quadro de trabalho da metodologia do *Security Framing*. Na quarta seção foram aplicados os critérios do *Security Framing* e, por fim, na quinta seção, foram tecidas considerações finais.

## 2 Terrorismo: Conceito e Discussões

A presente seção buscou apresentar e discutir as definições do conceito de terrorismo na contemporaneidade, com o intuito de contribuir para o debate sobre a ideia acerca do ecoterrorismo, termo que permeia os discursos de agentes oficiais do FBI, a unidade de polícia do Departamento de Justiça dos Estados Unidos, e de outras agências de segurança dos Estados Unidos.

A título de introdução, é importante ressaltar que as ações terroristas não constituem um fenômeno novo, mas são foram empregadas no decorrer da história por diferentes Estados, exércitos, etnias e grupos, com o objetivo de diminuir a coragem de seus inimigos, para enfraquecer a sua resistência e facilitar a sua vitória (SAINT-PIERRE, 2009; SPENCER, 2006). Portanto, segundo Whittaker (2005), existe um consenso na literatura que afirma que é importante analisar o contexto em que o terrorismo e o terrorista operam. Desse modo, fatores históricos, sociais, econômicos, étnicos e psicológicos devem ser levados em consideração.

De acordo com a definição do FBI, ecoterrorismo é “o uso ou ameaça de violência de natureza criminosa contra vítimas ou propriedades inocentes por um grupo subnacional orientado por razões ambientais-políticas e direcionado a uma audiência além do alvo, geralmente de natureza simbólica” (JARBOE, 2002). Estampada em sua página institucional, a missão do FBI é “proteger o povo americano e defender (sustentar) a Constituição dos Estados Unidos da América” (FBI, 2020) – o “povo americano” pode ser entendido aqui como a sociedade norte-americana.

Após os atentados de 11 de setembro contra o *World Trade Center* e o Pentágono, símbolos do poderio financeiro e militar norte-americano, respectivamente, o então presidente George W. Bush inaugurou a chamada Doutrina Bush. Essa doutrina inaugurou a “Guerra ao Terror”, expressa no discurso do *State of the Union*, direcionado ao Congresso Nacional em 20 de setembro de 2001:

Nós vamos cortar o financiamento dos terroristas, jogar um contra o outro, fazê-los correr de um lugar para o outro até que não haja mais refúgio ou descanso. E nós vamos perseguir nações que ofereçam ajuda ou abrigo seguro para o terrorismo. Cada nação, em cada religião, tem de tomar uma decisão agora. Ou estão conosco ou estão com os terroristas. Desse dia em diante, qualquer nação que continue a proteger ou sustentar terrorismo vai ser considerada pelos Estados Unidos como um regime hostil (BUSH, 2001, p.65)

Por sua vez, a *National Security Strategy* (NSS) de 2002 aponta que o “inimigo não é um único regime político, pessoa, religião ou ideologia. O inimigo é o terrorismo - violência premeditada, motivada politicamente, perpetrada contra inocentes” (EUA, 2002, p.5, tradução nossa). Observa-se que a NSS citada aponta o terrorismo e os Estados que apoiam o terrorismo como “inimigos da civilização”, sendo a principal ameaça que deve ser combatida. De acordo com Resende (2011) a administração Bush enfatiza tanto o poder quanto valores, afirmando-se capaz de diferenciar o “bem” do “mal”, o “certo” do “errado”.

Para Brzezinski (2007), a Doutrina Bush teve influência direta do pensamento neoconservador, que passaram a ter maior prestígio dentro da Mídia e dos *Think Tanks*, bem como no Departamento de Defesa. Logo, uma série de estudos sobre o terrorismo começaram a surgir, principalmente ligados a categoria chamada de novo terrorismo ou “terrorismo islâmico” (AFFONSO; MARREIRO, 2019).

## 2.1 Terrorismo e suas definições

O conceito terrorismo é difícil de ser definido (CRENSHAW, 1981). O debate sobre a busca por uma definição abrangente de terrorismo é complexo acarretando em uma falta de consenso entre os pesquisadores sobre o termo até o presente momento. Para Laqueur (2002), contudo, apesar de essa definição abrangente não existir, esse fato não impede o estudo do terrorismo.

Na visão de Hoffman (1998) o terrorismo é um processo fundamentalmente político, portanto, relacionado ao poder – a busca por poder, a aquisição do poder e o uso do poder para alcançar uma mudança política. É também um processo relacionado ao uso ou a ameaça do uso da violência motivado por um objetivo político (HOFFMAN, 1998).

O terrorismo também é um ato planejado, calculado e sistemático (CRENSHAW, 2000; HOFFMAN, 1998). De acordo com Martha Crenshaw (2000), o terrorismo, além de ser político, é também simbólico. A violência do terrorismo busca transmitir uma mensagem política e tem como finalidade atingir os recursos do seu inimigo, com o objetivo de ferir e não destruir. Desse modo, o objetivo do terrorismo é intimidar um público específico, prejudicando apenas alguns grupos da sociedade. Ou seja, o terrorismo se diferencia de um genocídio, no qual busca a eliminação de uma comunidade por completa (CRENSHAW, 2000).

As vítimas dos ataques têm valor para os grupos terroristas, mas o que esses grupos buscam é chamar atenção da sociedade e realizar a propaganda da causa. Esses ataques afetam, segundo Crenshaw (1981), as atitudes do público de algumas formas: pode gerar simpatia em uma parcela do público ou medo e hostilidade no público identificado como “inimigo”.

Héctor Saint-Pierre afirma que o terrorista tentará executar o ataque com a maior visibilidade possível e atingindo o maior número possível de vítimas. Entretanto, o autor destaca que a vítima preferencial não é a que morre ou é ferida nos atentados, mas sim a vítima que se encontram vivas e se sentem indefesos, são aqueles que conscientes de sua vulnerabilidade, podem ser o próximo alvo do terror. O terrorismo busca gerar pânico na população. Por conseguinte, o “fundamento do terror não é a morte ou o aniquilamento, mas a insegurança que provoca a certeza da vulnerabilidade ante o acionar do terrorista” (SAINT-PIERRE, 2009, p.162).

Whittaker (2005, p.28), por sua vez, define terrorismo como “criação deliberada e exploração do medo por intermédio da violência ou da ameaça de sua utilização na busca de mudança política”. Mesmo que o conceito seja de difícil conceituação, Hoffman (1998) identifica a violência, a força, os aspectos políticos, o terror, a ameaça, os efeitos psicológicos, como algumas das principais características relacionados aos atos terroristas.

Em uma tentativa de diferenciar crimes comuns e terrorismo, Hoffman (1998) argumenta que eles apresentam propósitos claramente distintos. Diferente do terrorismo, os crimes comuns têm motivações pessoais e não buscam ter um impacto psicológico, além do ato em si. Por outro lado, o terrorismo busca alterar ou causar impactos políticos, sendo utilizado a violência.

Todavia, Saint-Pierre (2009) aponta para duas dificuldades para a definição do terrorismo. A primeira delas se trata da subjetividade do terror. Para ele, o terrorismo é uma forma de violência que se objetiva no âmbito psicológico, sendo assim, uma disposição íntima do indivíduo. O medo é um fenômeno subjetivo, portanto, não dá para determinar objetivamente o terror, que depende de fatores variáveis e pessoais, ou funcionais e culturais (SAINT-PIERRE, 2009).

A segunda dificuldade está relacionada ao sentido pejorativo com que a palavra tem sido usada ao longo da história. Para Brian Jenkins (1980), a palavra “terrorista” vem acompanhada de um juízo moral, logo, o que é chamado de terrorista depende da perspectiva

de quem fala. Então, o grupo que para alguns é “terrorista”, para outros pode ser compreendido como “guerreiros da liberdade”. Em geral, o terrorista é sempre o “outro”. (SAINT-PIERRE, 2009).

O termo “terrorista” é frequentemente utilizado para desumanizar ou desacreditar o adversário político ou qualquer oposição ao regime estabelecido. A rotulação do adversário como “terrorista” parece justificar o emprego de todos os meios na sua eliminação e também busca o afastamento ou o rompimento do grupo rotulado como terrorista com a população, evitando a simpatia desta com o movimento dito “terrorista”. (SAINT-PIERRE, 2009).

Visto isso, Whittaker (2005) ressalta a necessidade de se considerar a relação entre linguagem e política. Autores mais críticos, segundo Whittaker (2005) argumentam que a política implica competição para definir termos. Sendo assim, chamar o adversário de “terrorista” na política contemporânea é um modo de representá-los como fanáticos e irracionais, impossibilitando qualquer alternativa de meio-termo e de promover solidariedade entre os ameaçados.

Outra característica do terrorismo é que ele pode ocorrer tanto no contexto de violenta resistência ao Estado quanto a serviço dos interesses do Estado. Desse modo, como pode se observar, trata-se de um conceito complexo, amplo e muitas vezes contestado. Mesmo assim, alguns acadêmicos, jornalistas e agentes do Estado buscam ampliar ainda mais o conceito, fazendo referências ao “narcoterrorismo”, “ciberterrorismo”, “terrorismo cultural”, “terrorismo nutricional” e até mesmo o “ecoterrorismo” (CRENSHAW, 2000).

Por fim, Heath-Kelly (2016) constata que o “terrorismo” não é uma realidade objetiva e neutra, mas sim o conjunto da aplicação de rótulos e significados. Portanto, trata-se de um construto social produzido no discurso. Crenshaw (2000) reforça essa perspectiva, quando afirma que o uso do termo “terrorista” tende a ser politizado e subjetivo. Então, é possível pensar o “ecoterrorismo” como uma categoria subjetiva, onde o discurso desempenha papel fundamental na construção de seu significado.

## **2.2 As definições de terrorismo no contexto dos Estados Unidos**

A partir dos atentados de 11 de setembro, a preocupação em relação ao terrorismo se tornou central na agenda de segurança do Estados Unidos, motivando uma série de medidas de contraterrorismo, indo desde a criação de nova legislação específica como o *Patriot Act* até operações militares. Conforme exposto acima, na seção anterior, o terrorismo envolve uma

perspectiva linguística, no qual agências públicas dos Estados Unidos também buscaram atribuir suas definições para o conceito de terrorismo.

O Terrorismo é definido no *Code of Federal Regulation* dos EUA como “o uso ilegal de força e violência contra pessoas ou propriedades para intimidar ou coagir um governo, a população civil ou qualquer segmento para promover políticas ou objetivos sociais” (EUA, p.52, tradução nossa). Por sua vez, o FBI no relatório *Terrorism 2002-2005* ainda descreve o terrorismo como sendo doméstico ou internacional.

O Terrorismo Doméstico é entendido como

O uso ilegal, ou ameaça de uso, de força ou violência por um grupo ou indivíduo baseado e operando inteiramente nos Estados Unidos ou em Porto Rico, sem direção estrangeira cometida contra pessoas ou propriedades para intimidar ou coagir um governo, a população civil ou qualquer segmento do destes em prol de objetivos políticos ou sociais (FBI, 2005, tradução nossa).

Enquanto o Terrorismo Internacional

Envolve atos violentos ou atos perigosos para a vida humana que sejam uma violação das leis criminais dos Estados Unidos ou de qualquer estado, ou que seriam uma violação criminal se cometidos dentro da jurisdição dos Estados Unidos ou de qualquer estado. Esses atos parecem ter o objetivo de intimidar ou coagir uma população civil, influenciar a política de um governo por intimidação ou coerção ou afetar a conduta de um governo por assassinato ou sequestro. Atos terroristas internacionais ocorrem fora dos Estados Unidos ou transcendem as fronteiras nacionais em termos dos meios pelos quais são realizados, as pessoas que parecem pretender coagir ou intimidar, ou o local em que seus autores operam ou buscam asilo (FBI, 2005, tradução nossa).

Em uma definição mais atual encontrada no sítio eletrônico do FBI (2020, tradução nossa), o terrorismo internacional é entendido como “atos criminosos violentos cometidos por indivíduos e/ou grupos que são inspirados ou associados a organizações ou nações terroristas estrangeiras designadas (patrocinadas pelo Estado)”. Enquanto o Terrorismo Doméstico envolve “atos criminosos violentos cometidos por indivíduos e / ou grupos para atingir objetivos ideológicos adicionais decorrentes de influências domésticas, como as de natureza política, religiosa, social, racial ou ambiental”.

Ainda na perspectiva do FBI, a agência afirma que desde os ataques de 11 de setembro, o terrorismo internacional se expandiu e continua sendo uma ameaça séria. Ademais, o terrorismo doméstico também persiste, onde os atores cruzam a linha dos direitos

garantidos pela Primeira Emenda da Constituição<sup>1</sup> para cometer crimes em prol de agendas violentas (FBI, 2020).

Dessa maneira, percebe-se a problemática existente acerca da construção do conceito de terrorismo e de seu uso como ferramenta política. Sendo assim, a próxima seção abordou a metodologia utilizada para analisar o objeto da presente pesquisa: dadas as definições e discussão acerca do conceito de terrorismo, foi construído um *security framing* para analisar a questão do ecoterrorismo e da agenda do FBI.

### 3 Security Framing

Sucintamente, a securitização consiste em uma preocupação política e cultural acerca da generalização do conceito de segurança e sobrevivência. Sua estrutura básica se configura na existência de um ator que formula um discurso (direto, literário ou implícito) buscando identificar uma ameaça a um objeto que cause empatia em uma determinada audiência. Seleciona-se um objeto político ou não-político e o leva a uma condição extra política, ou seja, retira-se alguma pauta fora do âmbito de discussões e agendas políticas de segurança e “eleva-se” tal pauta a um status passivo de ações extra políticas (PEOPLES; VAUGHAN-WILLIAMS, 2000). O caráter de medidas extra políticas dialoga intimamente com o prisma de Carl Schmitt (1996), que enxergava a política como marcada por exclusão e “inimizade”, gerando espaço para a exceção e suspensão das regras do jogo político através de um ato soberano de designar “partes ameaçadoras” (WILLIAMS, 1998).

A Securitização foi fundamentada pela Escola de *Copenhagen*, considerando a segurança como um ato de fala e não como um signo referente a um estado de um objeto real (WAEVER, 1995). O ato do discurso é o marco zero e criador de processos de securitização, onde “como um ato de fala, a securitização está localizada no domínio do argumento político e da legitimação discursiva, e as práticas de segurança são, portanto, passíveis de crítica e transformação” (WILLIAMS, 2003, p. 512). Os atores da securitização geralmente são os Estados na figura do governo central, porém unidades políticas coletivas também podem ser agentes de securitização (BUZAN, 2009).

---

<sup>1</sup> A primeira emenda garante as liberdades religiosas, expressão, de assembleia e de petição.

Se faz necessário apresentar os limites teóricos encontrados na aplicação do Framework<sup>2</sup> da Securitização. Em primeiro lugar, a análise dos movimentos de securitização é geralmente delimitada pelo discurso dos atores dominantes. Em segundo, o contexto do ato de securitização tende a ser limitado pelo momento em que as medidas securitizadoras se manifestam, ocasionando, muitas vezes, em descon siderações temporais metodológicas. Por fim, a definição de ameaças é central na análise, limitando-se a um binarismo teórico que enquadra a segurança como um conceito amparado em termos de oposição, definindo aquilo que é ou não é (uma ameaça) a partir do objeto a ser assegurado (MCDONALD, 2008).

Apesar de suas limitações, a securitização oferece ferramentas válidas para análises críticas acerca de uma realidade percebida. O ponto-chave da escolha do prisma da securitização para o presente trabalho é o fato de que sua aplicabilidade está pode ser relacionada com o processo de *Framing* para as Ciências Sociais (CARVALHO PINTO, 2014), que, por sua vez, possui relação com a problemática que envolve o apoio de grupos aos movimentos sociais. O termo *Frame*, emprestado de Goffman (1974), representa um “esquema de interpretação”, que tem como função organizar a experiência e orientar as ações, sejam coletivas ou individuais (SNOW et al., 1986). Já o termo *Framing*, apesar de possuir relação com o termo anterior, refere-se ao movimento de líderes, no qual as condições e eventos significativos são expostos de tal maneira que demandam mobilização e aderência de espectadores, ocasionando certa desmobilização de antagonistas (SNOW et al., 1988).

A intersecção entre Framing e Securitização é o *Security Framing*. Assim como a Securitização, o processo de *Framing* implica em procurar elementos ideacionais dentro do imaginário cultural de uma determinada audiência que possam corroborar para a construção de um discurso que produza mobilização e apoio eficazes (SNOW; BENFORD, 2005). Vânia Carvalho Pinto (2014) propõe um *Security Framing* que consiste em um método de análise que observa o discurso securitizador em duas dimensões: a do formulador do discurso e a da audiência. A dimensão do ator e formulador do discurso é chamada de Credibilidade e a dimensão da audiência é chamada de Saliência. Os critérios de Credibilidade são: a credibilidade empírica, a credibilidade do articular e consistência do discurso. Os critérios da Saliência são: centralidade do assunto, comensurabilidade experimental e fidelidade narrativa (SNOW; BENFORD, 2005).

Compilados por Carvalho Pinto, tais critérios das dimensões supracitados

elaborados por Snow & Benford (2000)<sup>3</sup> e Derichs (2004) se organizam, conforme exposto a seguir, no Quadro 1:

**Quadro 1** – Os critérios do enquadramento da segurança

Ator Securitizador → Ameaça Existente → Audiência			
	Dimensões	Critérios	Definições
Ressonância (condições de conveniência)	Credibilidade	Consistência	Articulação lógica dos elementos constitutivos
		Credibilidade Empírica	Conexão com os problemas existentes percebidos pelo grupo-alvo
		Credibilidade do Articulador	Legitimidade concedida pelo proponente
	Saliência	Centralidade	Grau de importância do tema dentro do sistema de valores do grupo-alvo
		Comensurabilidade Experimental	Conexões com o ponto de vista do grupo-alvo
		Fidelidade Narrativa	Ressonância Cultural

Fonte: PINTO, 2014.

Uma vez apresentado método do presente trabalho, um esforço de aplicação e debate do caso de securitização dos movimentos ambientais e, por consequência, do capital e patrimônios das indústrias biomédicas norte-americanas podem ser tecidos.

#### 4 Security Framing: o casamento entre o *Lobby* e a necessidade

A presente seção tem como intuito aplicar o *Security Framing* de Pinto (2014) na análise da securitização do patrimônio e, por consequência, do capital das indústrias biomédicas dos Estados Unidos.

Retomando o quadro 1, em seu primeiro nível, percebe-se um movimento linear do discurso: um “ator securitizador” traz à tona e constrói uma narrativa sobre uma ameaça potencial a um determinado objeto e encontra ressonância em uma audiência capaz de

legitimar ações extra-políticas. O cerne da compreensão do *security framing* está no fato de que a “audiência alvo” geralmente constitui um grupo com valores, crenças e ideologias, que se compreendidas e exploradas de maneira correta, podem contribuir para o sucesso do movimento de securitização (SNOW; BENFORD, 2005). Sendo assim, existe uma situação de complementariedade entre as duas esferas do discurso: do locutor e do receptor.

Para o presente trabalho, o ator securitizante ou locutor da narrativa será o *lobby* das indústrias biomédicas e do Conselho de Informação para Revendedores de Pele<sup>2</sup>, que desde a década de 1980 têm contribuído e pressionado o congresso norte-americano para criminalizar e categorizar como terrorismo todos os atos de grupos contrários as suas operações.

Segundo Ryan Shapiro, diretor executivo da *Property For People*, houve um aumento massivo dos esforços do *lobby* para que os ativistas ambientais e dos direitos dos animais fossem tratados como terroristas pelo Departamento de Justiça e pelo FBI. Tais esforços culminaram, em 1998, na Conferência de Terrorismo dos Direitos dos Animais, presidido pelo procurador dos EUA em Utah (FBI, 1998), em qual autoridades norte-americanas (mesmo já se simpatizando com a causa anti-ativismo desde a década de 1970) participaram junto de representantes das indústrias de pele de animais. Ainda na década de 1990, foi aprovado pelo congresso norte-americano o *Animal Enterprise Protection Act*, o qual criou a categoria criminal “terrorismo contra empresas de animais”, que tinha como alvo todos que intentassem, mesmo que ainda na forma conspiratória, contra empresas de animais. A principal alegação de legitimação era o fato de que existia danos e perdas significantes para as propriedades das empresas (BROWN, 2019).

A audiência (ou receptor) da narrativa da presente análise é o próprio governo norte-americano, “personificado” nas instituições do FBI (através de relatórios de especialistas) do Departamento de Justiça, que utiliza repetitivamente o termo “terrorista” para se referir aos ataques ao patrimônio motivados por questões ideológicas e ambientais, e o Congresso Norte-Americano (BROWN, 2019).

Em 2001, o *Patriot Act* contribuiu para o endurecimento das perseguições e facilitou o enquadramento do ativismo em terrorismo as ferramentas institucionais e políticas para o contraterrorismo (EUA, 2001). Dessa maneira, entidades como a Frente pela Libertação da Terra (ELF) e a Frente Para a Libertação dos Animais (ALF), que apesar de ter como fundamento a não violência contra indivíduos, foram enquadradas como terroristas, o que foi

---

<sup>2</sup> Do inglês FUR (Fur Retailers Information Council).

sacramentado pelo relatório do Chefe da Seção de Terrorismo Doméstico do FBI, James Jarboe, em 2002 (JARBOE, 2002).

Sucintamente, tem-se o quadro de primeiro nível completo: um ator securitizante (indústrias através do *lobby*), uma ameaça (grupos ativistas radicais), um objeto a ser assegurado (patrimônio e capital das indústrias relacionadas) e uma audiência (governo norte-americano). Tomando a afirmação de que as ameaças à segurança garantem e permitem o uso de medidas extraordinárias (BUZAN; WAEVER; DE WILDE, 1998), observou-se um movimento de legitimação das demandas desproporcionais por parte do lobby, contribuindo para o deslocamento do objeto fim da agenda de segurança do FBI: do indivíduo para o capital.

Após tal elucidação, percebe-se oportuno aplicar a totalidade do *framing* para a situação selecionada. Para se analisar as condições de conveniência do discurso securitizador, as dimensões Credibilidade e Saliência serão expostas à problemática. Ressalta-se que a Credibilidade é relacionada ao ator securitizante e, dessa maneira, a Saliência se relaciona com a Audiência.

#### 4.1 Credibilidade

Retomando a seção anterior, tem-se como critérios de credibilidade do ato de fala securitizador: a) Consistência; b) Credibilidade Empírica; e c) Credibilidade do Articulador (CARVALHO PINTO, 2014).

A Consistência do ato é fruto da capacidade de organização lógica dos argumentos e dos elementos constitutivos do discurso. O *lobby* das indústrias biomédicas norte-americanas é extremamente profissional, amparado por intensivo capital e esforços institucionais dos *stakeholders*. O principal indicador de consistência está na constante cooperação entre as indústrias e o Departamento de Justiça dos EUA no que diz respeito ao assunto, tendo um de seus representantes como palestrante em conferências do governo (FBI, 1998).

Sendo o lobby uma atividade legalizada e uma prática amplamente difundida nos EUA, pode-se aferir consistência nas formas de relacionamento com a sua audiência. Para além das pressões legais e institucionais, quantias significantes de dinheiro foram investidas pelas corporações através de fundos do *American Legislative Exchange Council* (ALEC) (CENTER, 2014). O uso de termos específicos como “terrorismo”, “extremismo” e

“radicalismo” demonstram o controle lógico das ações do lobby, amplamente dotado de inteligência situacional.

Credibilidade Empírica está relacionada com a conexão do discurso com os problemas existentes percebidos pelo grupo alvo. O termo terrorismo foi crucial para o “sucesso” do ato securitizante. Tomando como referencial-temporal de sucesso o relatório de James Jarboe, em 2002, a securitização foi concretizada.

Após o 11 de setembro, o imaginário norte-americano começou a ser assombrado pelo “terrorismo”, se mostrando um terreno fértil para o surgimento de ameaças (BARKUN, 2011) e, dessa maneira, corroborando para a formação de um constructo político facilmente manipulado por interesses diversos. Qualquer forma de instabilidade doméstica causada por grupos e células de difícil localização espacial e temporal se mostravam um pesadelo para as autoridades norte-americanas.

Sucintamente, o medo e a incerteza que pairavam sobre a segurança doméstica norte-americana foram o ponto de intersecção do discurso securitizante do ativismo ambiental radical. Resumidamente, o “ecoterrorismo” era um problema comum tanto a audiência quanto ao autor do discurso.

Por fim, a Credibilidade do Articulador está relacionada com a legitimidade concedida ao proponente, ou seja, refere-se ao grau de credibilidade do autor do discurso. Conforme exposto, o fato de ter um palestrante em um evento do Departamento de Justiça demonstra, por si só, a credibilidade do lobby das indústrias biomédicas. Para além, especialistas técnicos colaboraram para a legitimidade do discurso, como a Aliança Nacional do Interesse dos Animais, que tinha como intuito divulgar a criação e o uso “humanizado” dos animais, em detrimento do “extremismo”, denotado pela instituição aos movimentos ambientais radicais (BROWN, 2019).

Estudos como o de Chad Nilson e Tod Burke apontavam que o “ecoterrorismo” era similar as outras formas de terrorismo em seu comportamento, pois era resultado de fortes emoções, crenças e o desejo de agir contra quem professasse ideias contrárias (BURKE; NILSON, 2002).

## 4.2 Saliência

Os critérios da Saliência (relacionada a audiência) são: a) Centralidade do Assunto; b) Comensurabilidade Experimental; e c) Fidelidade Narrativa.

A Centralidade do Assunto se refere ao grau de relevância do tema dentro do sistema de valores da audiência alvo. As ameaças domésticas e não tradicionais ocupavam o centro das atenções da segurança doméstica após o 11/9. A possibilidade de ameaças advindas de fontes não-tradicionais estava constantemente presente nas percepções de risco dos EUA, podendo ser observada na criação da Comissão 9/11, que tinha como objetivo investigar as razões de os sistemas de defesa norte-americanos terem falhado na ocorrência dos atentados de 11 de setembro e, dessa maneira, criar maneiras de prevenir futuros ataques (EUA, 2020). O próprio documento, assinado por James Jarboe, corroborou a categorização da ALF e da ELF como grupos terroristas com interesses especiais, trazendo-os para o “panteão” do terrorismo doméstico (JARBOE, 2002). Uniu-se o “útil” ao “agradável”, um “casamento arranjado que fora abençoado” com o acaso dos ataques terroristas do 11 de setembro.

Já a Comensurabilidade Experimental está relacionada com as conexões do ponto de vista da audiência-alvo. Tanto o FBI, como o Departamento de Justiça e o Congresso Norte-Americano estavam amplamente inclinados para medidas extraordinárias que fossem permeadas pelo termo “terrorismo”. O *Patriot Act* de 2001 foi a expressão máxima da conexão com o ponto de vista da audiência. A promulgação aprovada por uma maioria esmagadora do Congresso demonstrou a disposição política do governo norte-americano em atuar com meios extra políticos através do endurecimento das investigações e dessa maneira, através de instrumentos que corroborariam para ações discricionárias e violadoras de certas liberdades civis (ESHELMAN; ADVISER, 2006).

Por último, a Fidelidade narrativa está amparada na ressonância cultural do discurso para a audiência, seja através de seus mitos, crenças ou ideologias (CARVALHO PINTO, 2014). A visão negativa de “eco-extremistas” já vinha ocupando um lócus cultural na percepção da audiência. Estima-se que entre 1980 e 1999 ocorreram pelo menos 100 atentados ecoterroristas e prejuízos financeiros de cerca de US\$ 50 milhões de prejuízo (BURKE; NILSON, 2002). O documento de James Jarboe apontava o perigo percebido pelo FBI desde a década de 1980 dos movimentos extremistas, sejam eles de espectros políticos tanto de direita quanto de esquerda. O medo de ameaças disruptivas e não detectadas por modelos convencionais de assessoramento de riscos consistiu no cenário perfeito para o surgimento de um discurso que securitizou o capital de um grupo de interesse, através de um alto preço humano.

A presente seção verificou, em suma, que houve um movimento de securitização do capital e do patrimônio das indústrias biomédicas e afins em virtude de um discurso lobista que denotou um movimento social não-nocivo à integridade humana como um movimento terrorista. É perceptível uma distorção dos interesses de segurança nacional. Mesmo ao afirmar que a propriedade é um direito do indivíduo, as ações extra-políticas (como mandados de prisão de mesma proporção para ativistas ambientais e grupos armados, e violações de privacidade) contra indivíduos em favor do capital de certos grupos é um retrocesso para a politização de pautas emergentes. Houve um ato de securitização bem sucedido, que respeitou todos os parâmetros e critérios teóricos.

O tratamento é desproporcional. Movimentos como o “Patriota”, sucessor da Milícia de Cidadãos Armados dos EUA (BERLET; SUNSHINE, 2019) não recebem a mesma categorização de periculosidade e ameaça a ordem doméstica norte-americana. Assim como atestou *Allen Brown* (2019), um movimento que nunca atentou contra a segurança dos indivíduos foram taxados politicamente como inimigos e ameaça número 1 contra a ordem doméstica norte-americana. Percebe-se a frenesi do inimigo morar logo ao lado. Sucintamente, houve uma junção de oportunismo do capital intensivo e de uma realidade inóspita, marcada pela incerteza.

## 5 Considerações Finais

O presente trabalho teve como intuito trazer a problemática que envolveu os movimentos ambientais e o ato de securitização do patrimônio das indústrias biomédicas norte-americanas à luz do debate crítico sobre a Segurança Internacional. Após os atentados de 11 de setembro, o imaginário norte-americano se demonstrou fértil para o florescimento de ações políticas motivadas pelo medo e incerteza. Tal ambiente se mostrou oportuno para o surgimento de narrativas dominantes características de grupos de alto poder de manobra, seja de capital e influência. Os movimentos ambientais de ativismo radical possuem um histórico de ataques a patrimônios e instalações das indústrias biomédicas, porém, não existe um sequer relato de violência direcionada a indivíduos. O medo catalisou a distorção das narrativas de segurança doméstica, se manifestando em documentos oficiais.

A definição de terrorismo doméstico do FBI equipara as motivações ambientais às de natureza política, religiosa, raciais e sociais. Atestada como a ameaça número 1 na lista do terrorismo doméstico, grupos como ELF e ALF sofreram repressões desproporcionais por

parte do governo norte-americano, como perseguições e estruturas de investigação de alto nível.

O presente trabalho, portanto, procurou identificar um movimento de securitização, atores e a ressonância através do *Framing Security*. Verificou-se que o ator primordial de securitização foram as grandes indústrias biomédicas através do *lobby*, e que a audiência, em primeira estância, foi o governo dos EUA. A ameaça identificada foram os grupos ativistas pelo meio ambiente e o objeto a ser assegurado, o patrimônio de tais indústrias. Ao aplicar o *framing* ao caso selecionado, verificou-se que existira um momentum oportuno de ressonância do *lobby* no governo norte-americano, justificando a tomada de medidas extra políticas.

Em um primeiro momento questionou-se se o governo poderia ser uma audiência nesse caso, porém, tendo em consideração que teorias não fornecem regras e sim premissas, a categorização era abstrata e o preenchimento das lacunas do método permitiria uma análise que colocasse o governo como “audiência”. Aqui se verifica uma oportunidade para futuras pesquisas: existiu ressonância na comunidade norte-americana? Teria o governo norte-americano se apropriado da narrativa do capital das indústrias e construído uma narrativa de governabilidade da medida extra política?

Outro ponto essencial é que cabem análises de discurso sobre os documentos e pronunciamentos oficiais do governo norte-americano. Ferramentas foucaultianas e específicas da linguística poderiam agregar em muito ao debate. Cabem também questionamentos acerca do símbolo “ecoterrorismo”, como, por exemplo, a associação do prefixo “eco”, que geralmente ocupa um lócus linguístico positivo com a palavra “amaldiçoada” “terrorismo”. Análises de discurso, portanto, serão cruciais para o florescimento do debate.

Termina-se o presente trabalho com o mesmo questionamento que inspirou este: como um movimento que nunca matou ninguém foi elevado à categoria de ameaça doméstica número 1 nos EUA?

## Referências

AFFONSO, L. B.; MARREIRO, M. M. A. O “Terrorismo Islâmico” sob a ótica do Construtivismo e do Pós-colonialismo. *Mural Internacional*, Rio de Janeiro: PPGRI -UERJ, v. 10, 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.12957/rmi.2019.40106>>.

BARKUN, M. *Chasing Phantoms: Reality, Imagination, and Homeland Security Since 9/11*. [s.l.] The University of North Carolina Press, 2011.

BENFORD, R. D.; SNOW, D. A. *Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment*. *Annual Review of Sociology*, v. 26, n. 1, p. 611–639, 2000.

BERLET, C.; SUNSHINE, S. Rural rage: the roots of right-wing populism in the United States\*. *Journal of Peasant Studies*, v. 46, n. 3, p. 480–513, 2019.

BROWN, A. *The Green Scare: How a movement that never killed anyone becomes the FBI's NO. 1 Domestic Terrorism Threat*. 2019. Disponível em: <<https://theintercept.com/2019/03/23/ecoterrorism-fbi-animal-rights/>>. Acesso em: 2 fev. 2020

BURKE, T.; NILSON, C. *Environmental Extremists And The Eco-Terrorism Movement*. *ACJS Today*, 2002. Disponível em: <<https://www.unl.edu/eskridge/ecoterrorism.html>>. Acesso em: 2 fev. 2020

BUSH, G W. *Selected Speeches of President George W. Bush 2001-2008*.

BRZEZINSKI, Z. *Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower*. Basic Books: A Member of the Perseus Books Group, 2007.

BUZAN, B.; WAEVER, O.; DE WILDE, J. *Security: A New Framework For Analysis*. [s.l.] Lynne Rienner, 1998.

BUZAN, B. WAEVER, O. *Macrosecuritisation and security constellations: Reconsidering scale in securitisation theory*. *Review of International Studies*, v 35. 2009. 253-276

CARVALHO PINTO, V. *Exploring the interplay between Framing and Securitization theory: the case of the Arab Spring protests in Bahrain*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, n. 1, p. 162–176, 2014.

CENTER, C. L. D. *Animal Enterprise Terrorism Act (AETA)*. Disponível em: <<https://cldc.org/animal-enterprise-terrorism-act-aeta/>>. Acesso em: 2 fev. 2020

CRENSHAW, M. *The causes of terrorism*. Comparative Politics, v.13, n.4, p.379-399, 1981.

\_\_\_\_\_. *The Psychology of Terrorism: An Agenda for 21st Century*. Political Psychology, v.21, n.2, p.405-420, 2000.

ESHELMAN, C. M.; ADVISER, P. *The patriot act and civil liberties: a closer look*. U.S Army College, 2006.

EUA. 9-11 Commission, *Homeland Security, and Intelligence Reform*. Disponível em: <<https://www.hsgac.senate.gov/issues/9-11-commission>>.

\_\_\_\_\_. *The USA PATRIOT Act: Preserving Life and Liberty*. Disponível em: <<https://www.justice.gov/archive/ll/highlights.htm>>. Acesso em: 2 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. *National Security Strategy*. Administration of George W. Bush. Washington, D.C. Press, september 2002.

\_\_\_\_\_. *Code of Federal Regulations*. Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/CFR-2001-title28-vol1/pdf/CFR-2001-title28-vol1-sec0-88.pdf>>. Acesso em: 16 de mai. 2020.

FBI. *Domestic Security/Terrorism Matters*. [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://www.documentcloud.org/documents/5778884-DOJ-Fur-Commission-Terror-Conference-April-1998.html#document/p1>>. Acesso em: 2 fev. 2020

\_\_\_\_\_. *Missions & Priorities - FBI*. Disponível em: <<https://www.fbi.gov/about/mission>>. Acesso em: 2 fev. 2020. Acesso em: 2 fev. 2020

JARBOE, J. *The Threat of Ecoterrorism*. Disponível em: <<https://archives.fbi.gov/archives/news/testimony/the-threat-of-eco-terrorism>>. Acesso em: 2 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. *Terrorism 2002-2005*. 2005. Disponível em: <<https://www.fbi.gov/stats-services/publications/terrorism-2002-2005>>. Acesso em: 16 de mai. 2020.

\_\_\_\_\_. *Terrorism*. 2020. Disponível em:< <https://www.fbi.gov/investigate/terrorism>>. Acesso em: 16 de mai. 2020.

HEATH-KELLY, C. Post-structuralism and Constructivism. In: JACKSON, Richard. *Routledge Handbook of Critical Terrorism Studies*, London and New York: Routledge, 2016, p.136-159.

HOFFMAN, B. *Inside Terrorism*. New York: Columbia University Press, 1998.

JENKINS, B. *The Study of Terrorism: Definitional Problems*. Rand Corporation: The Rand Paper Series, p.1-10, 1980.

LAQUEUR, W. *A History of Terrorism*. New Brunswick, NJ: Transaction Publisher, 2002.

LOADENTHAL, M. *Eco-Terrorism? Countering Dominant Narratives of Securitisation: a Critical, Quantitative History of the Earth Liberation Front (1996-2009)*. Perspectives on Terrorism. 2014

MCDONALD, M. Securitization and the construction of security. *European Journal of International Relations*, [S.l.], v. 14, n. 4, p. 563–587, 2008.

PEOPLES, C.; VAUGHAN-WILLIAMS, N. *Critical Security Studies*. Abingdon, UK: Routledge, 2000.

RESENDE, E. Uma análise da Doutrina Bush após 10 anos do Onze de Setembro. *Mural Internacional*, [S.l.] v. 3, n.1, p.31-39, 2011.

SAINT-PIERRE, H. L. Fertilidade Heurística da abordagem vitimológica para a análise do terrorismo. In: ZHEBIT, Alexander; SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. *Neoterrorismo: Reflexões e Glossário*. Rio de Janeiro: Gramma, 2009.

SCHIMITT, C. *The Concept of Political*. Chicago Press. University of Chicago. 1996.

SNOW, D. A. et al. Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation. *American Sociological Review*, [S.l.], v. 51, n. 4, p. 464, 1986.

SNOW, D. A. et al. Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization. In: KLANDERMANS, B.; KRIESI, H.; TARROW, S. (Ed.). *International Social Movement Research*, Vol. 1: From Structure to Action. Comparing Social Movement Research across Cultures. [S.l.: S.n.]p. 197–217.

SNOW, D.; BENFORD, R. Clarifying the Relationship between Framing and Ideology. *Social Movements and the Framing Perspective*, [S.l.], v. 53, n. 9, p. 1689–1699, 2005.

SPENCER, A. Questioning the Concept of “New Terrorism”. *Peace Conflict & Development*, [S.l.], v.8, p.1-33, 2006.

WAEVER, O. Securitization and Desecuritization. In: RONNIE LIPSCHUTZ (Ed.). *On Security*. [S.l.] 1995.

WILLIAMS, M. C. Modernity, identity and security: a comment on the ‘Copenhagen controversy’. *Review of International Studies*, [S.l.], v. 24, n. 3, p. 435–439, 1998.

WHITTAKER, D. *Terrorismo: Um Retrato*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2005.

**Recebido em 21 de maio de 2020.**

**Aceito para publicação em 13 de julho de 2020.**



## A Agenda de Segurança da República Egípcia no Continente Africano: De Gamal Nasser a Abdel-Sisi

**Resumo:** O objetivo central deste texto consiste na investigação, e elucidação, das principais pautas e estratégias políticas relacionadas a temáticas egípcias de segurança frente ao continente africano após a instauração da República em 1953. Neste sentido, torna-se necessário ressaltar a convergência entre as agendas de segurança conectadas à manutenção da soberania estatal, como a defesa de fronteiras e dissuasão militar, assim também como temas que estejam interseccionados com a segurança multidimensional da própria população egípcia. A fim de operacionalizar tais proposições, o artigo está dividido em três tópicos: inicialmente, serão apresentados os parâmetros teóricos e conceituais utilizados neste artigo; posteriormente, será explicado o papel histórico desempenhado pelo Egito na África a partir da estruturação republicana em 1953, sob a ótica da segurança; por fim, será realizada uma investigação das principais pautas contemporâneas do Cairo para o continente. O presente artigo se utiliza do conceito de securitização, assim como dos cinco eixos temáticos de análise em segurança, ambos advindos da Escola de Copenhague. Tais teorizações visam elencar os principais modelos governamentais de ação egípcia frente aos temas abordados.

**Palavras-Chave:** Egito; Segurança; África

**Abstract:** The main objective of this text is to investigate, and elucidate, the main political guidelines and strategies of Egyptian security issues related to the African continent after the establishment of the Republic in 1953. In this sense, it is necessary to emphasize the convergence between security agendas connected to the maintenance of state sovereignty, such as the defense of borders and military deterrence, as well as themes that are intersected with the multidimensional security of the Egyptian population itself. In order to operationalize such propositions, the article will be divided into three topics: Initially, the theoretical and conceptual parameters will be presented; afterwards, will be explained the historical role played by Egypt in Africa after the republican structuring in 1953, focusing on security; ultimately, a investigation of the main contemporary guidelines of Cairo to the continent will be carried out. This paper uses the securitization concept, as well as the five thematic axes of security analysis, both coming from the Copenhagen School. These theorizations intends to demonstrante the main egyptian governmental models related to the proposed themes.

**Key-words:** Egypt; Security; Africa

### Gabriel Victor Silva Paes

Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional - UFRJ; Bacharel em Relações Internacionais pelo Centro Universitário IBMR; Assistente de Pesquisa pelo Laboratório de Simulações e Cenários da Escola de Guerra Naval no subgrupo "Biodefesa e Segurança Alimentar"; Pesquisador Voluntário pelo NUPREM-IBMR com enfoque na MINUSCA.



## 1 Introdução

Durante as mais de seis décadas da instauração republicana no Egito, o país perpassou por processos que trariam grandes reverberações no ordenamento político do oriente médio. A Conferência de Bandung, as inúmeras guerras contra Israel - assim como seu posterior processo de paz - e a liderança egípcia no processo pan-arabista, são exemplos da importância do Cairo para os temas de segurança no “mundo árabe” e que já possuem uma vasta literatura acadêmica correspondente<sup>1</sup>.

Neste sentido, a presente pesquisa se justifica por apresentar um novo olhar sobre a perspectiva egípcia para todo o continente africano. Principalmente, tendo em vista as diversas dinâmicas que correlacionam a concepção de segurança do Cairo aos ordenamentos conjunturais na África, assim como a relação do país frente a nações específicas como Líbia, Sudão e Etiópia no que concerne à sua própria estabilidade doméstica e a manutenção da soberania estatal.

Atualmente, a República Árabe do Egito constitui-se como o terceiro maior Produto Interno Bruto (PIB) da África e ocupa a mesma posição no que se refere à população total, chegando a um número de aproximadamente 100 milhões de habitantes (CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY, 2020). Em adição, o país detém capacidades militares que permitem a classificação deste como uma potência regional, destacando-se pelos mais de 400 mil membros ativos nas Forças Armadas regulares, o maior contingente de toda a África (THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, 2019).

A posição geoestratégica do país mostra-se igualmente importante para a compreensão do Egito no continente africano, uma vez que o mesmo é peça fundamental para a manutenção do comércio marítimo entre o Mar Vermelho e o Mediterrâneo, através do Canal de Suez. Não obstante, o país coloca-se como uma via de trânsito entre a África e a Ásia, sendo responsável por um contingente significativo de migrantes e turistas. Em adição, o Egito faz fronteira com nações como a Líbia e o Sudão, ambas de grande relevância para a estabilidade política no norte da África – tendo em vista seus extensos territórios, consideráveis contingentes populacionais e heranças institucionais militaristas, mas que no momento presente passam por severas crises endógenas e têm contribuído para o surgimento de novos atores capazes de antagonizar as instituições previamente solidificadas.

---

<sup>1</sup> Acerca da proeminência do Egito no mundo árabe durante as décadas de 1950 e 1960, recomenda-se: (CLEVELAND & BUNTON, 2016 [Capítulo 16]), (DAWISHA, 1976) e (FERRIS, 2013).

Neste contexto, o presente artigo buscará compreender quais as principais pautas de segurança do Egito, no âmbito do continente africano, e como estas foram, e têm sido, operacionalizadas. Portanto, esta pesquisa buscou responder a seguinte questão: que lugar a dimensão africana ocupa na agenda de segurança da República egípcia?

A fim de operacionalizar tal proposição, a metodologia de pesquisa estará baseada em um estudo de caso com foco na dimensão qualitativa de dados referenciais, no intuito de prover uma estrutura ampla de abordagem ao tema. A elaboração do texto terá um enfoque inicial na descrição e problematização dos conceitos a serem empregados, seguido por uma compreensão do papel histórico desempenhado pelo Egito no continente africano, sob a ótica da segurança, a partir da instauração republicana em 1953. Logo após, serão analisadas as principais pautas contemporâneas de segurança na política externa egípcia frente à África, e finalizando com uma interpretação dos desafios postos ao governo de Abdel Sisi –muitos destes, herdados- e a aplicação dos parâmetros teóricos sob o estudo de caso.

## 2 Os Estudos de Segurança sob a Égide da Escola de Copenhague

As Relações Internacionais, enquanto disciplina, por décadas atrelaram a temática de segurança a uma concepção intimamente conectada ao Estado nacional e suas relações de poder com outros atores de mesma natureza política. As discussões encontravam-se fragmentadas entre os que advogavam por uma coesão institucional, com vistas à cooperação política e ao comércio, e aqueles que prezavam pela compreensão do agente estatal *per se*, estimulando debates relacionados à sua natureza constitutiva racional, assim como a disputa interestatal em um sistema de competição internacional anárquico, com os atores voltados à autodefesa<sup>2</sup> (HAMA, 2017).

Contudo, os estudos da chamada Escola de Copenhague propuseram uma importante reformulação. Esta escola não retira o papel desempenhado pelo Estado nacional em sua observância, mas agrega-o à perspectivas que dialogam com temas que transcendem as dinâmicas interestatais no jogo de poder e o exercício da autoridade interna. Neste sentido, o autor Barry Buzan define o conceito de segurança em cinco setores: político, social, ambiental, econômico e militar (BUZAN, WEAVER & WILDE, 1998, p. 7 e 8). Não obstante, a elaboração dos conceitos de politização e securitização se fazem relevantes para a compreensão da problemática proposta.

---

<sup>2</sup> Acerca da epistemologia das teorias de Relações Internacionais, consultar: CASTRO, Thales. *Teoria das Relações Internacionais*. Brasília: FUNAG, 2012. (Capítulo 3).

A politização pode ser compreendida a partir de uma retórica, advinda de membros da classe política - ou que influam de maneira direta, ou indireta, sobre esta -, posta sobre determinada agenda, ou objeto, descrevendo tal variável como sendo uma questão de relevância nacional (HAMA, 2017, p. 7).

A securitização, por sua vez, aparece em uma etapa posterior à politização. Todavia, Buzan, Weaver e Wilde (1998) explicitam a necessidade de três estruturas-chave para a plena implementação deste segundo processo: A medida securitária - que pode ser compreendida como a identificação de uma ameaça -, as atitudes emergenciais e não usuais, assim como a aquiescência do público alvo (HAMA, 2017, p.7).

Torna-se necessário refletir que a securitização não pode ser arbitrariamente imposta à sociedade por parte de macro atores. É vital para a consolidação do processo securitário a anuência dos receptores quanto à emergência do tema em questão. É esta anuência que permite os agentes decisórios a se utilizarem de mecanismos excepcionais ao ordenamento comum das instituições, convenções, e costumes vigentes até então. Segundo Buzan, Weaver e Wilde:

Nós não forçamos a demanda ao ponto de dizer que uma medida de emergência deve ser adotada, somente que a ameaça existente deve ser *discutida* e apenas ganhar uma *ressonância suficiente* para criar uma plataforma a partir da qual será possível legitimar medidas emergenciais ou outros passos que não teriam sido possíveis se o discurso não tivesse assumido a forma de ameaças existentes, um ponto sem retorno, e necessidade. Caso não apareçam sinais de tal aceite, nós apenas podemos nos referir a uma medida securitária, e não de algum objeto sendo efetivamente securitizado (1998, p. 25).<sup>3</sup>

Tais dinâmicas demonstram como os processos de securitização estão atrelados às narrativas, moldadas sob circunstâncias e conjunturas que as tornam suscetíveis ao desengajamento, caso não sejam constantemente renovadas. Torna-se relevante frisar que o conceito de ameaça é heterogêneo e está relacionado intrinsecamente à sua percepção como tal, por isso a necessidade constante do Estado em consolidar e estruturar o processo inicial de politização a fim de torná-lo uma agenda securitária (BUZAN, WEAVER & WILDE, 1998, p. 21-26).

Neste sentido, e tendo por base ambos os conceitos de securitização -e suas etapas prévias-, assim como os cinco setores para a análise de segurança, o enfoque dado ao Egito mostra-se bastante oportuno, em virtude de uma elevada dicotomia presenciada entre as

---

<sup>3</sup> Tradução e ênfases realizadas pelo autor.

necessidades e demandas *in loco* da população, frente às políticas efetivadas pelas classes dominantes do aparato institucional no Cairo.

Com relação à esta dicotomia, cabe ressaltar que a Escola de Copenhague evoca a coexistência de uma segurança estatal e outra societal –sendo a sociedade o principal objeto de análise nesta última-. Em suma, pode-se afirmar que a segurança, na visão do Estado, é uma ferramenta de manutenção à sua soberania, enquanto que, para a sociedade, a segurança visa proteger sua própria identidade constitutiva (HAMA, 2017, p. 4). Desta forma, a depender do caso em questão, podemos denotar que existe uma forte relação de antagonismo entre estas duas perspectivas, já que a percepção societal de uma ameaça pode não ser interpretada da mesma forma pelo Estado, e vice versa, deflagrando assim importantes fissuras para a estabilidade endógena de um ator estatal.

Sendo assim, o artigo buscará diluir tais debates e arcabouços em meio à descrição da agenda de segurança estatal do Egito, focalizando nas políticas empreendidas pelos tomadores de decisão do Estado, porém buscando inflexionar tais proposições em relação à conjuntura vivenciada pelos atores societais.

### **3 A Política Externa Egípcia no Continente Africano: Da Proclamação da República à Primavera Árabe**

#### **3.1 O Egito Republicano e as Bases *Nasseristas* para a África**

Apesar de ter angariado sua independência em relação ao Reino Unido no ano de 1922, o Egito manteve-se na esfera de influência britânica nas décadas seguintes, tamanha era a importância geoestratégica egípcia, sobretudo pelo Canal de Suez, para os interesses de Londres no comércio oriental (ROUSSILLON, 2008). Durante o período do Reino do Egito (1922-1952), alguns movimentos intelectuais buscaram aproximar a cultura local dos ideais ocidentais, especialmente por conta da forte presença britânica na região, assim como pela herança da dominação francesa (1798-1801) e o comércio milenar junto à Europa através do Mediterrâneo (DAWISHA, 2003).

Neste sentido, pouca atenção fora dada ao continente africano por parte dos mandatários egípcios, com ressalvas à proximidade do país junto ao Sudão, especialmente por conta da utilização do rio Nilo e a dinâmica de subordinação política desse em relação ao Cairo. Contudo, a insurgência do Movimento dos Oficiais Livres (1952) fora responsável por iniciar um processo de priorização do continente africano na política externa egípcia

(HEMAID, 2017). Tal revolução caracterizou-se pela derrubada do regime monárquico vigente e fora capitaneado por alas das forças militares, assim como setores menos abastados da sociedade, que se mostravam contrários às políticas executadas pelo Rei Farouk, sobretudo referentes à submissão do Egito na sua relação com as potências externas (KAMRAVA, 2005).

O arquiteto da revolução egípcia de 1952, Gamal Abdel Nasser, postulou seus ideais de longo prazo para a nova condução da política no Egito. Neste sentido, confere grande ênfase a sua teorização para a existência de três círculos que permeiam a identidade egípcia, constituídos das esferas árabe, africana e islâmica. Em adição, as teorias alavancadas por ele serviriam como base para a promoção das políticas egípcias de segurança em meio à África nos anos e décadas seguintes (NASSER, 1955).

Nasser observava os círculos árabe e islâmico como sendo intimamente ligados à identidade egípcia, frutos de longos intercâmbios históricos entre os povos falantes da língua árabe e atrelados à religião islâmica, transpassando fronteiras políticas artificiais e constituindo-se em denominadores comuns para a aproximação sociocultural entre os habitantes da região. Cabe ressaltar que, ao se referir à fé islâmica, há a compreensão das heranças culturais trazidas pela religião à modelagem das populações abarcadas pela mesma, contudo, os “Oficiais Livres” eram defensores do secularismo e ativamente avessos à condução política com base em doutrinas religiosas (KASHGARI, 2011).

A dimensão africana, por sua vez, chama a atenção pela natureza geoestratégica e pragmática nas proposições de Nasser. O elo entre o Egito e a África seria baseado em dois pilares: a luta anticolonial e a defesa dos interesses egípcios sobre o rio Nilo. Desta forma, os laços entre egípcios e os demais povos do continente africano seriam dotados, não de uma perspectiva integrada - como eram as dimensões árabe e islâmica-, mas sim por uma cooperação visando mitigar as dependências entre a segurança do Egito e a do restante do continente, segundo o próprio Nasser:

Não podemos fazer isto [manter-se alheios às lutas anticoloniais na África] por uma razão clara, a de que *estamos na África*. As pessoas na África continuarão a olhar para nós, que guardamos o portão nordeste do continente e que nos constituímos no elo entre o continente e o mundo exterior. Não podemos, sob qualquer condição, renegar nossa responsabilidade em ajudar, de qualquer forma possível, a difundir a luz da civilização entre as porções mais inóspitas *daquela selva virgem*. (NASSER, 1955, p. 69)<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Tradução e ênfases realizadas pelo autor.

No ano de 1954, uma vez já consolidada a revolução, o Egito era uma das poucas nações independentes e com certo grau de autonomia política na África. Em virtude disto, a política externa de Nasser receberia grande atenção no continente por conta de seu ativismo contra o “imperialismo<sup>5</sup>”(NASSER, 1955). Os discursos, longos e dotados de grande personalismo, formavam a espinha-dorsal da tática política para angariar apoio por entre o entorno regional à causa anticolonial egípcia.

Ao mesmo tempo em que a “Voz dos Árabes”<sup>6</sup> propulsava a propaganda *Nasserista* por entre a população do Norte da África e Oeste asiático, outras dezenas de estações de rádio eram subsidiadas e apoiadas pelo Cairo a fim de exponencializar a retórica de autodeterminação para as demais regiões do continente africano. (KASHGARI, 2011) Não obstante, a postura de liderança durante a Conferência de Bandung (1955), a formalização de um acordo com a Tchecoslováquia para a compra de armamentos<sup>7</sup>; e, sobretudo, a nacionalização do Canal de Suez em 1956, serviram para endossar a proeminência política do Egito, não apenas no mundo árabe, mas também através da porção subsaariana do continente. (DAWISHA, 2003).

Todavia, grande parte dos esforços egípcios de política externa ainda estavam focalizados na porção norte do continente. Neste sentido, o governo do Cairo destinou considerável apoio político, material e de propaganda aos “irmãos árabes” na região, sobretudo ao fomentar a luta da Frente de Libertação Nacional (FLN) que combateu os franceses na Argélia (KASHGARI, 2011). Importante também ressaltar o acordo confeccionado em 1959 junto ao Sudão - já independente à época - a fim de delinear o apoio mútuo entre os países frente ao tema da utilização dos recursos hídricos do rio Nilo, dotando ao Egito o poder de veto no que se refere à construção de infraestruturas e a realização de demais alterações ao longo do curso fluvial até o Mar Mediterrâneo. Acerca deste acordo é relevante salientar que a Etiópia - também independente - e outras regiões que integravam a bacia do Nilo, não foram contempladas pelo arranjo (HASSAM & MOHAMMD, 2018).

---

<sup>5</sup> Neste contexto, o “imperialismo” tal qual preconizado por Nasser se refere à constante ingerência das potências estrangeiras nos territórios da região – sejam estes independentes, ou ainda na posição de colônias – (NASSER, 1955; DAWISHA, 2003).

<sup>6</sup> O mais importante serviço de rádio – apesar de não ter sido o único - utilizado pelo governo egípcio para propagar ideias contra a influência de potências estrangeiras e alavancar o processo de união entre os árabes contra o “retrocesso” e a “subserviência” dos líderes locais (DAWISHA, 2003).

<sup>7</sup> Movimento inédito, à época, tendo em vista a forte presença de tropas e materiais de origem franco-britânica na região. A assinatura do contrato deu-se após a recusa de Washington para o fornecimento das mesmas, já que o Congresso estadunidense temia que tais armas pudessem ser utilizadas contra Israel. Este fora o primeiro acerto oficial de vendas militares provenientes da Cortina de Ferro ao Mundo Árabe (DAWISHA, 2003) e (HEMAID, 2017).

### 3.2 Pan Africanismo e Multilateralismo Regional

O início da década de 1960 fora de suma importância para a política egípcia no continente, tendo em vista que as nações do norte da África já possuíam sua independência formal em relação às potências franco-britânicas, assim como inúmeros movimentos de caráter anticolonial estavam em curso na porção subsaariana do continente. Contudo, a ingerência europeia - acrescida por ambições geopolíticas estadunidenses e soviéticas em meio a Guerra Fria - ainda se mantinham como entrave para os ideais políticos anticoloniais e anti-imperiais do Egito na África (ROUSSILLON, 2008).

Neste contexto, o Egito integrou a vanguarda de nações responsáveis pela criação da Organização para a Unidade Africana (OUA) em 1963. Tal organismo, precursor da atual União Africana (UA), visava propulsar a cooperação política, econômica e militar inter-regional, repulsar as diversas nuances da colonização no continente, declarava o princípio de igualdade de soberania entre os países africanos, assim como repudiava qualquer interferência em políticas domésticas dos Estados-membros (KASHGARI, 2011). Não obstante, Hemaïd (2017) enfatiza que, aliado ao fato da atuação das grandes potências externas no continente, o governo egípcio também se preocupava com o crescente estreitamento de laços políticos de nações como Etiópia, Nigéria, e Gana junto ao Estado de Israel, o que acabaria por representar uma grave limitação estratégica ao Cairo. Desta forma, a criação de uma organização política que integrasse o continente poderia capitanear a influência egípcia junto aos seus vizinhos não árabes.

Apesar de ter constituído um grande passo para o processo de integração no continente, a OUA enfrentou severas dicotomias quanto à observação do seu papel para o aprimoramento da segurança societal africana. Tal difusão de ações baseia-se em dois princípios elencados pela Carta da Organização: O princípio igualitário de soberania, e o respeito pela política doméstica dos Estados (TOURAY, 2005). Tais valores serviram rotineiramente como um pretexto à inação a fim de suprimir medidas repressivas e autoritárias, uma vez que haveria pouca ou nenhuma ingerência, por parte da OUA, em assuntos internos de um Estado-membro. Não obstante, a organização seria futuramente referenciada como “clube dos ditadores” (REYNOLDS, 2002).

Enquanto as temáticas domésticas mostravam-se um entrave para a plena operacionalização de uma África mais segura, a luta anticolonial permaneceu como um pilar

atuante dos Estados-membros, sobretudo o Egito, que arcava com porções robustas do financiamento para a efetivação de movimentos anti-imperialistas e anticoloniais ao redor do continente, assim como ecoava como uma das principais vozes políticas contra o regime do *apartheid* sul africano - chegando a interromper as relações diplomáticas com o país - e defendendo avidamente o ideal de não alinhamento do continente no âmbito da Guerra Fria, postura iniciada em Bandung (KASHGARI, 2011).

Todavia, a década de 1970 marcou um declínio na proeminência da política externa regional egípcia, tendo em vista as políticas adotadas pelo sucessor de Nasser, Anwar Sadat, que buscou se aproximar politicamente das potências ocidentais, sendo signatário dos acordos de *Camp David* em 1979, subsequentemente reconhecendo a soberania do Estado de Israel - algo inédito para uma nação árabe até então -, e acarretando na suspensão do Egito na Liga Árabe, contribuindo desta forma para o declínio da imagem egípcia como um Estado promotor da luta contra os novos moldes do colonialismo (KAMRAVA, 2005).

Contudo, torna-se importante analisar o contexto no qual Sadat buscou reformular a política externa do Egito, sobretudo em relação à África, uma vez que a conjuntura no continente desempenhou um papel de grande relevância para que o Egito optasse pela aproximação com seu inimigo histórico.

Após a derrota vexatória na Guerra dos Seis Dias (1967), as nações árabes, e especialmente o Egito, buscaram fortalecer suas posições domésticas que haviam sido severamente abaladas pelos custos multiformes da guerra. Sendo assim, a defesa e o financiamento ativo de movimentos anticoloniais pelo continente presenciaram um grande encolhimento no Cairo (FERRIS, 2013). Quando da morte de Nasser, em 1970, Anwar Sadat buscou estabelecer relações prósperas com o Ocidente a fim de reestruturar as finanças do país após consequentes e onerosos embates. As tratativas com Moscou se deterioraram ainda mais por conta das extensas dívidas<sup>8</sup> que os egípcios possuíam com os países do Pacto de Varsóvia, especialmente devido às constantes aquisições militares; a expulsão de todos os consultores soviéticos em solo egípcio no ano de 1972; assim como pela reabertura no diálogo bilateral entre Cairo e Washington após a Guerra de Outubro<sup>9</sup> (1973). A partir deste momento, o governo de Leonid Brejnev se tornaria uma grande preocupação para Sadat por conta da massiva presença soviética nos movimentos revolucionários na África, estes que buscavam reforçar os ideais socialistas no continente contra os governos por estes

---

<sup>8</sup> Além do comércio formal com o Egito, a União Soviética destinava grandes somas ao governo do Cairo no formato de doações (DAWISHA, 1979).

<sup>9</sup> Também denominada como Guerra do *Yom Kippur*.

considerados como autoritários, retrógrados e alinhados com o imperialismo ocidental (DAIGLE, 2019). Por conta das asserções descritas anteriormente, o Egito passava agora a integrar este bloco de nações, na visão das guerrilhas socialistas, tornando-o um alvo em potencial para os movimentos reformistas.

Apesar do contexto de severa instabilidade nas relações egípcio-soviéticas durante o governo Sadat, Dawisha (1979) e Kamrava (2005) demonstram que o diálogo bilateral entre Egito e União Soviética fora pautado, desde a revolução de 1952, em bases geopolíticas – evidenciadas pelo papel estratégico do Egito no continente africano, assim como por sua grande população -, e não por afinidades ideológicas. De fato, a relação entre Cairo e Moscou intensificou-se somente após a Crise de Suez, a partir da qual o governo egípcio teve que redirecionar sua busca por novas parcerias internacionais face aos recursos limitados do país para a operacionalização dos projetos governamentais, enquanto que os soviéticos buscavam expandir sua influência, até então escassa, no oriente médio.

Em meados da segunda metade dos anos 1970, Etiópia e Líbia se constituíram como as principais ameaças estatais ao Egito. Addis Abeba estava sendo governada por um movimento de orientação leninista-marxista e que atuava como intermediário na distribuição de armamentos para a atuação de guerrilhas nos países vizinhos, enquanto que a fronteira Líbia, sob o comando de Muammar Gaddafi, via-se como herdeira dos ideais pan-arabistas de Nasser e tornou-se uma voz opositora ativa ao alinhamento do Egito com os “imperialistas ocidentais sionistas”, estabelecendo parcerias militares e econômicas sólidas com Moscou a fim de contrabalançar a influência egípcia na região (DAIGLE, 2019). Não obstante, a histórica aliança egípcia com o Sudão poderia ser revertida caso os revolucionários apoiados pelos soviéticos tomassem o controle do governo de Khartoum, tendo em vista a sangrenta guerra civil que perdurava na porção centro-sul deste país.

A oposição de Sadat ao governo de Moscou o fez propor a criação de uma unidade de combate chamada de “Corpos Africanos”, formada por militares egípcios e de demais países da África<sup>10</sup> interessados na supressão de grupos e regimes “radicais” financiados pelos soviéticos (DAIGLE, 2019). Apesar de tal proposição não ter se transformado em uma realidade tácita, o Egito, após oficializar as tratativas com Israel, conseguiu atrair capitais de investimento –vitais para a retomada econômica do país-, assim como doações e armas dos

---

<sup>10</sup> Apesar de a unidade não ter se concretizado, Sadat afirmava que países como Sudão, Chade, Marrocos, Tanzânia, Zaire, entre outros, frequentemente requisitavam auxílio militar dos egípcios contra os grupos insurgentes apoiados pela União Soviética, e que essas nações teriam interesse na criação desta força de combate (DAIGLE, 2019, p. 13).

Estados Unidos<sup>11</sup>, tornando-se um dos principais aliados africanos de Washington nas décadas seguintes.

Sadat seria assassinado por militantes extremistas em 1981 e sucedido pelo seu vice-presidente –e ex-militar da Força Aérea-, Hosni Mubarak. A “era Mubarak” (1981-2011) seria conhecida pela condução conciliatória e pragmática da política externa egípcia frente às potências estrangeiras, os “irmãos árabes” e os países africanos. As dinâmicas da condução diplomática do Egito frente a atores como Israel, Estados Unidos, Líbia e União Soviética, por exemplo, permitiram ao país estabelecer uma estrutura moderada a fim de delinear os tópicos de segurança na África, equidistante da militância *nasserista* na luta contra o imperialismo sionista-ocidental e a advocacia antissoviética de Sadat (ROUSSILLON, 2008; HEMAID, 2017).

A diplomacia de Mubarak mostrou-se mais próxima ao alinhamento interno do continente, uma vez que o Egito buscou retomar seu papel de liderança regional no norte da África e na OUA. A política externa egípcia de reaproximação pode ser constatada pela readmissão do país na Liga Árabe em 1989, e também pelo enfoque dado por Mubarak à OUA, tendo servido como presidente da Organização por duas vezes durante seu período liderando o Executivo no Egito (KASHGARI, 2011).

No âmbito da OUA, a Era Mubarak coincidiu com uma nova abordagem multilateral africana, tendo em vista que grande parte das nações no continente já havia adquirido sua independência formal, desta forma redirecionando o enfoque anticolonial e de disputas fronteiriças, para um redimensionamento dos princípios de não interferência doméstica, uma vez que guerrilhas, grupos políticos opositores, e demais atores não estatais constituíam-se nas principais ameaças à estabilidade e solidariedade na África.

A cidade do Cairo, no ano de 1993, fora sede da 29ª sessão da OUA, esta que resultou na criação do Mecanismo para o Controle, Administração e Prevenção de Conflitos. Tal estrutura tornou-se um marco para a segurança estatal e societal africana, uma vez que advogava por uma capacidade holística de resposta a conflitos, em alguns casos antes que os mesmos se materializassem, integrando a *expertise* de civis e militares em comitês *ad hoc* específicos para as conjunturas que emergissem. O documento resultante desta reunião reflete esta nova postura de “autocrítica” por parte das lideranças políticas africanas:

---

<sup>11</sup> Tendo em vista o fato de que alguns parlamentares estadunidenses recebiam que, caso fomentassem o governo egípcio com armamentos e grandes fluxos de capital, estes poderiam ser redirecionados para o combate contra Israel.

[Tópico oito] Nós reconhecemos, contudo, que também houve certos *fatores humanos e políticas internas* que contribuíram negativamente para o presente estado das questões no continente. [Tópico nove] Nenhum fator interno tem contribuído mais para os atuais problemas socioeconômicos no continente do que o flagelo dos *conflitos dentro e entre nossos estados*. Eles trouxeram morte e sofrimento humano, espalharam o ódio e *dividiram nações e famílias*. [...] <sup>12</sup> (AFRICAN UNION, 1993, p. 11-12)

Ao final dos anos 1990, contudo, o terrorismo<sup>13</sup> consolidou-se como uma das principais ameaças ao continente africano, sobretudo no Norte da África e a região dos Lagos. O Egito tornou-se um dos Estados mais atingidos por ataques terroristas, sobretudo por conta de suas localidades turísticas e edificações governamentais (ALBUQUERQUE, 2017, p. 15-20). Neste contexto, a OUA realizou a Convenção para a Prevenção e Combate ao Terrorismo (1999) que visava promover a cooperação interestatal no monitoramento de atividades terroristas regionais, reiterar a necessidade de adesão a instrumentos internacionais no combate ao terrorismo, garantir políticas de segurança voltadas não apenas ao aparelho estatal, mas também aos cidadãos, dentre outros tópicos (KASHGARI, 2011).

Em termos políticos, as reformas dos anos 1990 não foram plenamente capazes de defender a população civil das medidas repressivas e belicosas de muitos governantes africanos. Neste contexto, a OUA fora englobada e transformou-se na UA, com vistas a uma maior integração continental e o estabelecimento de instituições mais assertivas quanto aos litígios e instabilidades regionais. O Egito, apesar de membro desta “nova” Organização, renegou uma participação mais ativa no processo, e se manteve focado na parceria estratégica com os estadunidenses, e a manutenção do poder doméstico por parte dos militares (SILVEIRA, 2014; HEMAID, 2017).

#### 4 Por entre Disrupções e Continuidades

Quando da ebulição da Primavera Árabe, o Conselho Supremo das Forças Armadas (CSFA) do Egito depôs o governo de Hosni Mubarak, que governava o país há aproximadamente trinta anos, e instaurou um processo de transição governamental. Tal ato dos militares visou a manutenção da imagem das Forças Armadas como sendo a instituição legítima dos interesses do povo egípcio, tradição inaugurada ainda na década de 50 (ABULMAGD, 2017, p. 8).

<sup>12</sup> Tradução e ênfases realizadas pelo autor.

<sup>13</sup> De maneira geral, o termo é empregado neste artigo a partir de uma perspectiva generalista tal qual preconizada por Walter Laqueur (citado em: DIEZ, BODE, COSTA, 2011, p. 227), ou seja, “[...] um uso de força não legitimado, tendo como alvo pessoas inocentes, a fim de alcançar um objetivo político [...]”.

Neste contexto, os partidos que advogavam por um governo democrático e pautado pelas leis islâmicas, modelo comumente chamado de “islã político”, ascenderam no cenário político doméstico do Egito, assim como na Tunísia e Argélia, por exemplo. Após conquistarem a maioria dos assentos parlamentares e vencerem as eleições presidenciais, os grupos islamistas passaram a travar embates consecutivos com as demais instituições seculares do país, sobretudo o Judiciário e as próprias Forças Armadas, e viram crescer uma severa polarização por entre as classes populares. Em meados de junho de 2013, o CSFA deu um ultimato ao governo islamista de Mohammed Morsi. Urgindo para que o Executivo recuasse de suas movimentações políticas que almejavam, de acordo com os opositores, a concentrar poder na figura do Presidente e aparelhar a máquina estatal com integrantes de movimentos radicais, como a Irmandade Muçulmana (SILVEIRA, 2014).

O mês de julho marcou a ebulição de massivos protestos populares contra a continuidade do governo de Morsi, ao mesmo tempo em que os apoiadores do presidente também produziram grandes manifestações. Todavia, o CSFA se aliou aos manifestantes opositores e depôs o governo apoiado pela Irmandade Muçulmana. Isto deu início a uma grande perseguição de partidários e filiados a grupos islamistas, ao mesmo tempo reprimiram firmemente as movimentações sociais que eram contrárias ao golpe de Estado (SILVEIRA, 2014, p. 15). Tais movimentos das Forças Armadas resultaram em graves danos à política externa egípcia. Enquanto as reações da comunidade internacional foram diversas, sobretudo na porção asiática do MENA<sup>14</sup>, a UA optou por uma postura mais enfática e suspendeu o Egito por inconstitucionalidade na mudança de governo.

Abdel Sisi, ex-Ministro da Defesa e um dos líderes do segundo governo provisório, fora eleito presidente em 2014. Em meio a inúmeros desafios na agenda internacional egípcia, Sisi buscou restabelecer boas relações no interior da UA (HEMAID, 2017, p. 310). Com o Egito sendo readmitido na organização naquele mesmo ano, também buscou reposicionar o país como potência regional, realizando grandes modernizações no aparato bélico das Forças Armadas egípcias a partir de uma maior aproximação com seus aliados no Golfo Pérsico e norte da África (PIAZZA, 2018, p. 12).

#### **4.1 O Rio Nilo e a Dependência Alimentar, Energética e Econômica do Egito**

A temática do rio Nilo sempre esteve presente na herança política, cultural e econômica da nação egípcia, uma vez que a milenar civilização fora assentada às suas

---

<sup>14</sup> Sigla em inglês para “Oriente Médio e Norte da África”.

margens, denotando ao país a alcunha de nação soberana nas tratativas relacionadas a um dos rios mais importantes do mundo. Todavia, a bacia hidrográfica do Nilo engloba mais de seis outros países, estes que buscam utilizar os recursos hídricos para o desenvolvimento nacional a partir da construção de represas e usinas hidrelétricas, por exemplo (MUTAHI, 2020; LACCINO, 2016).

Em 1999, os países que são atravessados pelo rio deram origem à Iniciativa da Bacia do Nilo. A principal proposição deste arranjo consistia em um ambiente institucional para a discussão, cooperação e promoção de tratativas que pudessem auxiliar na gestão sustentável dos recursos, assim como priorizar políticas conjuntas para a criação de uma estrutura permanente entre os membros, na forma de um tratado. Contudo, após uma década de conversações, o Egito recusou formalizar tais processos<sup>15</sup>, uma vez que os mesmos contrariavam seu papel histórico como soberano na utilização do rio (MUTAHI, 2020). Torna-se relevante ressaltar que o rio Nilo percorre um trajeto sul-norte, ou seja, o Egito é o último país perpassado pelo Nilo antes do seu deságue nas águas do Mar Mediterrâneo. Conseqüentemente, quaisquer alterações no trajeto original podem incorrer em severos constrangimentos à oferta de recursos para a subsistência da população, atividade econômica agrícola e pleno funcionamento de infraestruturas vitais como o Lago Nasser e a Represa de Aswan (HASSAM & MOHAMD, 2018).

Atualmente, a ameaça de insegurança alimentar e energética se materializa cada vez mais no Egito. A dependência do país quanto ao rio Nilo é notória, aproximadamente 90% de toda a água consumida no país é proveniente do mesmo, assim como a vasta maioria dos cidadãos encontram-se em regiões próximas ao Nilo, ocasionando uma densidade demográfica extremamente elevada na área por ele perpassada (MUTAHI, 2020). Em concomitância, relatórios recentes das Nações Unidas indicam que o Egito pode começar a sofrer com graves crises de abastecimento de água a partir de 2025, por conta de seu expressivo crescimento populacional, culminando em demandas exponenciais por recursos, assim como pelo impacto das mudanças climáticas no regime de chuvas da Bacia do Nilo (SROUR, 2018).

Levando em consideração tais análises, a disputa entre Egito e Etiópia por conta da construção da Grande Represa do Renascimento Etíope (GRRE) mantém-se como primordial para a agenda de Defesa e Segurança no Cairo. O governo etíope deu início à construção da infraestrutura em 2011, no intuito de gerar energia suficiente para alimentar suas indústrias e

---

<sup>15</sup> O Sudão acompanhou seu aliado egípcio e recusou-se a instrumentalizar as conversações (MUTAHI, 2020).

atender ao mercado consumidor doméstico e regional<sup>16</sup>. Desde o início do projeto, ministros e parlamentares egípcios se opuseram a tal obra, por vezes até mesmo incitando ações militares contra a infraestrutura – fato este que não fora inédito nas relações bilaterais entre Cairo e Addis Abeba, tendo em vista que o próprio Sadat já havia ameaçado de utilizar as Forças Armadas egípcias contra a Etiópia, em 1980, a fim de rechaçar as intenções desta em construir infraestruturas que acabariam por alterar o curso do rio. (LACCINO, 2016). Contudo, as constantes instabilidades institucionais no Egito, após a deposição de Mubarak, impediram a confecção de planejamentos de longo prazo em relação ao governo etíope.

A principal questão conflitiva entre Addis Abeba e o Cairo em relação à GRRE reside no tempo de preenchimento do reservatório, uma vez que quanto menor for o prazo para início da operacionalização, maior será a quantidade de água demandada, conseqüentemente trazendo graves prejuízos à já instável oferta de recursos no Egito (SROUR, 2018). Sob o governo de Sisi, Egito e Etiópia recorreram à mediação internacional de Estados Unidos e África do Sul para buscar solucionar a problemática –negligenciando as estruturas existentes no âmbito da UA-, mas até o momento não encontraram um meio termo adequado. Tendo em vista a previsão de inauguração da GRRE para 2022, a negociação entre as partes acaba por refletir um cenário deveras alarmante e que pode vir a se tornar um *casus belli* entre os Estados (HASSAM & MOHAMD, 2018).

## 4.2 A Ofensiva Egípcia

Durante a primeira década do século XXI a ameaça representada pelos grupos terroristas manteve-se relativamente contida na África, apesar de ataques esporádicos. Contudo, a partir de 2013 o continente presenciou um aumento vertiginoso na perpetração de atentados contra a população civil e demais alvos de interesse, crescimento este ligado à atuação de grupos como *Al-Shabab*, *ISIS* e *Boko Haram* por vastas regiões do continente, sendo o Egito um dos países mais afetados (AFRICA CENTER FOR STRATEGIC STUDIES, 2020).

Todavia, o governo egípcio tem se utilizado de uma série de medidas autoritárias e arbitrarias, sob a justificativa de combate ao terrorismo, a fim de reorganizar o aparato estatal com o enfoque em uma militarização do tema, fraturando ainda mais as já esparsas liberdades civil e isonomia da relação cívico-militar no país. Cabe ressaltar que o período entre 2013 e

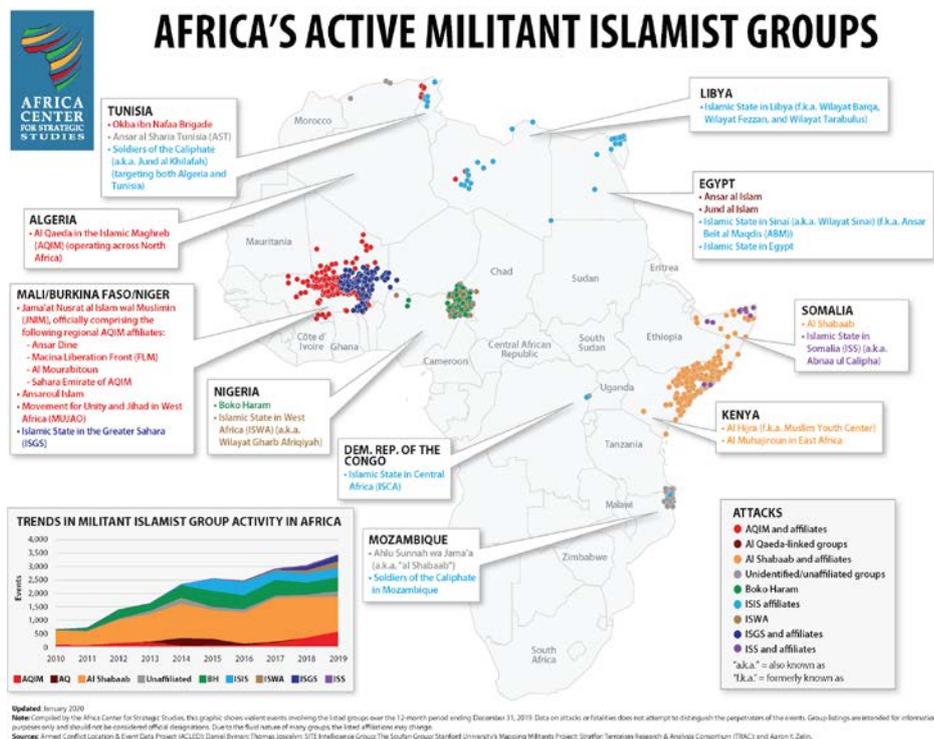
---

<sup>16</sup> Países como Sudão do Sul e Quênia não dispõem de uma distribuição sólida de energia, e estariam interessados na compra do excedente produzido pela Etiópia (MUTAH, 2020).

2014, que efetivamente marca o aumento exponencial no número de atentados pelo continente, coincidiu com a perseguição doméstica egípcia aos grupos islamistas após a deposição de Morsi, impulsionando a retórica governamental de associação direta entre estes e a instrumentalização de atos terroristas (TAHRIR INSTITUTE FOR MIDDLE EAST POLICY, 2018, p. 17).

[...] Em cada um destes sistemas judiciais, as infrações aos direitos do devido processo suscitam sérias preocupações sobre a capacidade de se efetivamente processar o terrorismo, enquanto mantendo o respeito pelos direitos humanos. A politização destes casos de terrorismo, nos quais inúmeros dissidentes pacíficos foram implicados, acabam por minar ainda mais o estado de direito. (TAHRIR INSTITUTE FOR MIDDLE EAST POLICY, 2018, p. 14 – tradução do autor, grifo do autor)

**Figura 1:** Atividade de grupos extremistas no continente africano



Fonte: AFRICA CENTER FOR STRATEGIC STUDIES, 2020.

A partir de 2014, o aumento no número de atentados terroristas perpetrados domesticamente, e a conseguinte resposta militarizada do Egito, conglomerou-se com a deflagração da segunda guerra civil na Líbia, conflito no qual o presidente Sisi optou por prestar suporte ao esforço de combate das tropas lideradas pelo general Khalifa Haftar (HEMAID, 2017, p. 327 e 328). A posição do Egito na guerra está baseada na tentativa de instaurar um governo aliado que comungue de posições próximas àquelas defendidas pelas

Forças Armadas egípcias, e que seja capaz de repulsar a proeminência de grupos islamistas políticos no entorno estratégico do Cairo.

O confronto líbio possui grande destaque no âmbito das discussões na UA (INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES, 2020). No entanto, o próprio Egito e demais aliados militaristas oferecem poucas propostas de ação que ensejem o fim do conflito a partir de uma tratativa de conversações diplomáticas e cessar-fogo. Se essas propostas fossem levadas adiante, tal estratégia poderia permitir que grupos islamistas estabelecessem redes de contato e angariassem posições de governo em Trípoli. Não obstante, o contundente apoio que a Turquia tem direcionado à causa islamista no continente africano – sob a tutela do presidente conservador Recep Erdogan, sendo o principal Estado a apoiar o esforço de guerra contrário às forças de Haftar, seria fortalecido com a estabilização do conflito e o pleno reconhecimento de um governo islamista na região (CAGAPTAY, 2020, p. 177). A Turquia configura-se como o principal rival geopolítico do Egito no continente africano, uma relação instável que possui profundas raízes históricas, mas que fora acentuada com a deposição de Morsi – que comungava de valores políticos islamistas próximos aos de Erdogan – . Desde então, o governo de Ancara voltou-se à intensificação de laços políticos e econômicos com países como Líbia, Sudão e Somália, colocando em risco as alianças e a defesa dos interesses do Egito em seu próprio entorno estratégico (PIAZZA, 2018, p. 12 e 13).

Apesar de crescentes denúncias referentes a violações aos direitos humanos, tanto domesticamente quanto em países como a Líbia e o Iêmen, o governo egípcio têm se utilizado de uma ampla mediatização de sua agenda de segurança a fim de angariar preciosos recursos ao aparato militarista estatal (PIAZZA, 2018, p. 13). As detenções em massa de afiliados islamistas, e demais grupos opositores ao governo de Sisi, são acompanhadas por incursões cada vez mais robustas e ofensivas contra a presença de células terroristas, confrontações estas que são amplamente divulgadas na mídia local (TAHRIR INSTITUTE FOR MIDDLE EAST POLICY, 2018, p. 10). Não obstante, o antagonismo egípcio às ambições de Ancara o posiciona como um importante aliado de algumas potências externas, sobretudo europeias e do Golfo Pérsico, que visam retardar o ímpeto turco nas regiões do Mediterrâneo e Mar Vermelho. Esta configuração geopolítica fora responsável por permitir o acesso do governo egípcio a aeronaves multifunção MIG-29M e *Rafale*, helicópteros Ka-52, submarinos Tipo 209, e embarcações da classe *Mistral*, dentre outros equipamentos militares no estado da arte. (INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, 2020, p. 336).

No âmbito da UA, Abdel Sisi ocupou o cargo de presidente da organização entre fevereiro de 2019 até o mesmo mês de 2020. Neste período a diplomacia egípcia mostrou-se ativa na busca de ferramentas multilaterais para o enfrentamento da ameaça terrorista na África, ao mesmo tempo em que se baseou em retóricas vagas e esparsas quanto ao cenário calamitoso presenciado na Líbia (INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES, 2020). O Egito fora eleito para um mandato de três anos (2020 - 2022) no Conselho de Paz e Segurança (CPS) da UA, e sediou, em dezembro de 2019, o “12º Encontro Ministerial Ordinário do Comitê Técnico Especializado em Defesa, Proteção e Segurança” da Organização. Sisi também anunciou sua intenção de criar uma força militar conjunta para o combate ao terrorismo no continente, subordinada ao CPS, porém trata-se de uma proposição ainda embrionária e que demanda bases mais sólidas de implementação (DW, 2020).

## 5 Considerações Finais

Em se tratando de uma temática de segurança, a atuação da República egípcia no continente africano nos fornece um caso de estudo pertinente quanto às teorizações da Escola de Copenhague. O país é conduzido politicamente por integrantes das Forças Armadas desde 1953, com uma breve exceção entre janeiro de 2012 e julho de 2013, e apesar das diferenciações entre os mandatários durante esse período, a perspectiva geoestratégica militarista do Estado para com o continente se manteve como um pilar fundamental do Cairo. A busca pela manutenção de um *status quo* secular e politicamente militarizado por entre os governos de nações fronteiriças, como Líbia e Sudão, têm sido uma postura constante da política externa egípcia para a África.

A teorização *nasserista* do “círculo africano” é clara ao destituir a ação continental do Egito de qualquer proximidade emocional ou identitária – sobretudo nas porções não-árabes da África – , contrapondo-se diametralmente com a proeminência política do país em demais regiões à época, como na Síria e no Iêmen. Neste sentido, a designação de um inimigo em comum a todo o continente – seja o imperialismo, as milícias revolucionárias, ou os grupos terroristas, por exemplo – se tornou a principal ferramenta de proposições multilaterais do país ao longo dos anos. Sendo assim, ao analisarmos a posição egípcia por entre organizações como a OUA e a UA, fica nítido o distanciamento do país em tópicos que pudessem constranger a sua estratégia geopolítica, como ocorre atualmente com a questão Líbia, a sua retórica de nação soberana na utilização do rio Nilo, assim, também, como as medidas

autoritárias perpetradas domesticamente pelas elites militares no continente, estas que compartilham de expressivas similaridades com o governo do Cairo.

Cabe ressaltar a grande politização dos temas de segurança por parte do governo do Egito – utilizando-se amplamente de veiculações midiáticas para tal –, uma vez que os militares egípcios empregam tal estratégia política desde a instauração republicana. A necessidade de se transmitir a imagem dos militares como sendo os legítimos defensores do povo contra as diversas ameaças externas, corroborou para que os líderes egípcios empregassem retóricas de “vida ou morte” (LACCINO, 2016), quanto à necessidade de impedir a construção da represa etíope no rio Nilo; o respeito à vontade popular, quando dos golpes de Estado em 2011 e 2013 (SILVEIRA, 2014); sucessivas referências aos soldados e policiais empregados na luta antiterrorista como “heróis” ou “mártires” (EGYPT TODAY, 2020), dentre outros exemplos. Todavia, esta mesma retórica de proteção aos interesses populares, está intimamente interligada com uma constante manutenção do aparato repressivo estatal e a busca por parcerias externas a fim de prover o país de notáveis capacidades dissuasórias em relação às ameaças em seu entorno estratégico.

Tratando especificamente dos conceitos importados para a análise deste tema –a securitização, e os cinco setores-, o trabalho buscou demonstrar como o governo egípcio, apesar de uma crescente polarização popular, tem se utilizado extensivamente de táticas de politização, midiática –visando a aquiescência de determinados setores sociais-, e medidas securitárias a fim de justificar as intervenções endógenas e exógenas do Estado no continente. O texto também investigou como as dimensões política e militar foram dilatadas em relação aos outros três eixos de segurança descritos inicialmente. A temática do rio Nilo, vital para a segurança alimentar, energética, e econômica do Egito, está enquadrada dentro de uma abordagem belicosa e que já levou o país a ameaçar militarmente a Etiópia em plurais ocasiões. Concomitantemente, a dimensão social fora submetida, e relativizada, ao conceito de defesa da soberania estatal e a consolidação institucional, tendo em vista as inúmeras medidas restritivas domésticas e a inação multilateral ao longo do continente quanto ao respeito pelas liberdades individuais, em favor da estabilização política.

Desta forma, o continente africano, dotado de um amplo escopo de tópicos e agendas que se interseccionam com a segurança – seja esta societal ou estatal –, acaba por ter sua dimensão acoplada dentro de uma perspectiva majoritariamente militarista e voltada à questão da manutenção da soberania, por parte dos governantes no Egito.

## Referências

ABUL-MAGD, Zeinab. *Militarizing the Nation: The Army, Business, and Revolution in Egypt*. Nova Iorque: Columbia University Press, 2017.

AFRICA CENTER FOR STRATEGIC STUDIES. *Threat from African Militant Islamist Groups Expanding, Diversifying*. 18 jan. 2020. Disponível em: <<https://africacenter.org/spotlight/threat-from-african-militant-islamist-groups-expanding-diversifying/>>. Acesso em 06 jul 2020.

AFRICAN UNION. *Twenty-ninth Ordinary Session*. Disponível em: <[https://au.int/sites/default/files/decisions/9538-1993\\_ahg\\_res\\_218-227\\_xxix\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/decisions/9538-1993_ahg_res_218-227_xxix_e.pdf)>. Acesso em 10 mai 2020.

ALBUQUERQUE, Adriana L. *Terrorism in Africa: A Quantitative Analysis*. FOI, 2017.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security: A New Framework of Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishing, 1998.

CAGAPTAY, Soner. *Erdogan's Empire: Turkey and the Politics of the Middle East*. Nova Iorque: Bloomsbury Publishing, 2020.

CLEVELAND, William L.; BUNTON, Martin. *A History of the Modern Middle East*. Boulder: Westview Press, 2016.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY. *The World Factbook: Egypt*. Disponível em: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/eg.html>. Acesso em 5 jul 2020.

DAIGLE, Craig. Sadat's African dilemma: Libya, Ethiopia, and the making of the Camp David Accords. *Cold War History*. v.. 19, n.2, p. 295 - 313, 2019. doi: <https://doi.org/10.1080/14682745.2018.1547710>.

DAWISHA, Adeed. *Arab Nationalism in the Twentieth Century: From triumph to despair*. Nova Jersey: Princeton University Press, 2003.

DAWISHA, Adeed. *Egypt in the Arab World: The Elements of Foreign Policy*. Londres: Halsted Press, 1976.

DAWISHA, Karen. *Soviet Foreign Policy Towards Egypt*. Londres: Macmillan Press, 1979.

Egypt President El-Sisi's One Year as Head of the African Union. *DW*. Disponível em <<https://www.dw.com/en/egypts-president-el-sisis-one-year-as-head-of-the-african-union/a-52296736>>. Acesso em 07 mai 2020.

Egypt's Sisi Mourns Bir al-Abd Terrorist Attack Martyrs. *Egypt Today*, Cairo, 30 abr. 2020. Disponível em: <<https://www.egypttoday.com/Article/1/85281/Egypt%E2%80%99s-Sisi-mourns-Bir-al-Abd-terrorist-attack-martyrs>>. Acesso em 02 jul 2020.

ELIAS, T. O. The Charter of the Organization of African Unity. *The American Journal of International Law*, v.. 59, n. 2, p. 243 – 267, 1965. doi: <https://doi.org/10.2307/2196967>.

Ethiopia: US being 'undiplomatic' over Nile dam project. *Al Jazeera*, 4 mar. 2020. Disponível em <<https://www.aljazeera.com/news/2020/03/ethiopia-undiplomatic-nile-dam-project-200304060039736.html>>. Acesso em 23 abr 2020.

FERRIS, Jesse. *Nasser's Gamble: How Intervention in Yemen Caused the Six-Day War and the Decline of Egyptian Power*. Nova Jersey: Princeton University Press, 2013.

HAMA, Hawre. State Security, Societal Security, and Human Security. *Jadavpur Journal of International Relations*; v.. 21, n. 1, p. 1-19, 2017. doi: <https://doi.org/10.1177/0973598417706591>.

HASSAM, Haitham; MOHAMD, Eitemad. Egyptian Water Security in view of the Risks Emerged by Construction of the Renaissance Dam. *Middle East Journal of Agriculture*; v.. 07, n. 3, p. 836-846, 2018. Disponível em <<http://www.curreweb.com/mejar/mejar/2018/836-846.pdf>>.

HEMAID, Rania. *Egyptian Foreign Policy* (Special Reference after The 25th of January Revolution). Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 2017.

INSTITUTE FOR SECURITY STUDIES. *Egypt's Key Achievements as UA Chair in 2019*. Disponível em <<https://issafrica.org/pscreport/psc-insights/egypts-key-achievements-as-au-chair-in-2019>>. Acesso em 12 mai 2020.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. *The Military Balance*. Routledge, 2019.

KAMRAVA, Mehran. *The Modern Middle East: A Political History since the First World War*. Los Angeles: University of California Press, 2005.

KASHGARI, Tamim. The African Dimension of Egyptian Foreign Policy. *Inquiries Journal*, v.. 03, n. 09, p. 1-2, 2011. Disponível em <<http://www.inquiriesjournal.com/articles/574/the-african-dimension-of-egyptian-foreign-policy>>.

LACCINO, Ludovica. Grand Ethiopian Renaissance Dam and the Nile Water Dispute. *International Business Time*. 21 dez. 2016. Disponível em: <<https://www.ibtimes.co.uk/grand-ethiopian-renaissance-dam-nile-water-dispute-1597589>>. Acesso em 7 jul 2020..

MIDDLE EAST INSTITUTE. *Egypt and the African Union*. Disponível em <<https://www.mei.edu/blog/egypt-and-african-union>>. Acesso em 10 mai 2020.

MUTAHI, Basillioh. Egypt-Ethiopia Row: The Trouble Over a Giant Nile Dam. *BBC News*, Nairobi, 13 jan. 2020. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-africa-50328647>>. Acesso em 07 jul 2020.

NASSER, Gamal. *The Philosophy of the Revolution*. Livro 1. Cairo: Mondiale, 1955.

PIAZZA, Bárbara. The foreign policy of post-Mubarak Egypt and the strengthening of relations with Saudi Arabia: balancing between economic vulnerability and regional and regime security. *The Journal of North African Studies*. v.. 24, n. 3, p. 1-25, 2018.

REYNOLDS, Paul. African Union Replaces Dictator's Club. *BBC News*, Londres, 8 jul. de 2002. Disponível em: <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/2115736.stm>>. Acesso em 07 jul 2020.

ROUSSILLON, Alain. Republican Egypt interpreted: revolution and beyond. In: DALY, M. W. (org). *Modern Egypt, from 1517 to the end of the twentieth century*. Londres: Cambridge University Press, 2008.

SILVEIRA, Isadora Loreto. Continuidade e Transformação no Egito no Pós-Primavera Árabe: Uma Nova Trajetória de Política Externa? *Conjuntura Austral*, v. 5, n. 21-22, p.. 4-22, 2014. doi: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.45269>.

SROUR, Maged. Water Scarcity and Poor Management Makes Life Difficult for Egyptians. *IPS*. Roma, 27 set. 2018. Disponível em: < <http://www.ipsnews.net/2018/09/water-scarcity-poor-water-management-makes-life-difficult-egyptians/>>. Acesso em 20 jul 2020.

TAHRIR INSTITUTE FOR MIDDLE EAST POLICY. *Egypt Security Watch: Five Years of Egypt's War on Terror*. Washington, 2018. Disponível em: <https://timep.org/wp-content/uploads/2018/07/TIMEP-ESW-5yrReport-7.27.18.pdf>. Acesso em 06 jul 2020.

TOURAY, Omar. THE COMMON AFRICAN DEFENCE AND SECURITY POLICY. *African Affairs*, v.. 104, n. 417, p. 635–656, 2005. Doi: <https://doi.org/10.1093/afraf/adi066>.

**Recebido em 19 de maio de 2020.**

**Aceito para publicação em 24 de junho de 2020.**



**HOPLOS**

Revista de  
Estudos Estratégicos e  
Relações Internacionais

Vol. 4 - No. 6 -2020

ISSN: 2595-699X



**PPGEST-UFF**