

RELAÇÕES INTERNACIONAIS:  
**GEOPOLÍTICA**  
**E DEFESA VOL. I**



Série NERINT Estratégia, Defesa e Relações Internacionais

# **RELAÇÕES INTERNACIONAIS: GEOPOLÍTICA E DEFESA VOL. I**

Analúcia Danilevicz Pereira  
Leonardo Granato  
(Orgs.)

**2024**

Direitos desta edição ao **Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT)**.

Av. Bento Gonçalves, 9500, Prédio 43.322 - Porto Alegre, RS, 90650-001 – Brasil.  
Contatos: (51) 3308-7988 | nerint@ufrgs.br

**Organização:** Analúcia Danilevicz Pereira e Leonardo Granato

**Revisão:** Déborah Silva Alves Klug

**Diagramação:** Walter Diehl | **Capa:** Guilherme Geremias Conceição

**Série NERINT Estratégia, Defesa e Relações Internacionais**

**Conselho Editorial:**

Paulo G. Fagundes Visentini (UFRGS) – Coordenador

Luis Dario Teixeira Ribeiro (UFRGS)

Marco Aurélio Cepik (UFRGS)

Analúcia Danilevicz Pereira (UFRGS)

Érico Duarte Esteves (UFRGS)

Marcelo Milan (UFRGS)

Leonardo Granato (UFRGS)

Cristina Soreanu Pecequilo (UNIFESP)

Luís Fernandes (PUC-Rio)

Maria Regina Soares de Lima (UERJ)

Immanuel Wallerstein † (Yale University, EUA)

Boris Martynov (A. C. da Rússia, Rússia)

Mehdi P. Amineh (U. Amsterdã, Holanda)

Bertrand Badie (Science Po, França)

Myriam Colacrai (U. N. de Rosario, Argentina)

İlter Turan (Istambul Bilgi University, Turquia)

Loft Kaabi (ITES – Cartago, Tunísia)

Adam Habib (U. Joanesburgo, África do Sul)

Aditya Mukkerjee (IAS/JNU, Índia)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

R382      Relações internacionais : geopolítica e defesa : volume 1 [recurso eletrônico]  
              / Organizadores Analúcia Danilevicz Pereira, Leonardo Granato. –  
              Porto Alegre : NERINT, 2024.  
              160 p. : pdf

(Série NERINT Estratégia, Defesa e Relações Internacionais)

ISBN: 978-65-5973-328-6

1. Relações internacionais. 2. Geopolítica. 3. Política internacional. 4.  
Estratégia. I; Pereira, Analúcia Danilevicz. II. Granato, Leonardo. III. Universidade  
Federal do Rio Grande do Sul. Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações  
Internacionais. IV. Título. V. Série.

CDU 627

# SUMÁRIO

**PREFÁCIO** 5  
Paulo Fagundes Visentini

**APRESENTAÇÃO** 8  
Analúcia Danilevicz Pereira  
Leonardo Granato

## I O BRASIL: GEOPOLÍTICA E DESENVOLVIMENTO

**A IMPORTÂNCIA GEOESTRATÉGICA DO NORDESTE BRASILEIRO NO  
PENSAMENTO GEOPOLÍTICO NACIONAL RECENTE:  
UMA BREVE REVISÃO DE LITERATURA** 14  
Matheus de Oliveira Souza

**O ESTADO BRASILEIRO E A GESTÃO ESTRATÉGICA DOS RECURSOS  
NATURAIS: A CPRM E O REGIME MILITAR** 27  
Janis Linda Loureiro Morais

**ABASTECIMENTO DE GÁS LIQUEFEITO DE PETRÓLEO NO BRASIL:  
DESAFIOS GEOPOLÍTICOS E LOGÍSTICOS** 41  
Ivan Abdalla Sá Fortes Clavery

**COOPERAÇÃO TRIANGULAR NAS RELAÇÕES NIPO-BRASILEIRAS** 55  
Nathalie Gabrielle Jun Matsumoto Röder

**O PAPEL DO BANCO MUNDIAL NO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO:  
ANÁLISE DO CASO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL** 70  
Daiane dos Santos Allegretti

**II**  
**O MUNDO:**  
**TENSIONAMENTOS GEOPOLÍTICOS E ECONÔMICOS**

<b>DIGITALIZAÇÃO CIENTÍFICA: DA GUERRA CONTEMPORÂNEA ÀS RELAÇÕES DE DEPENDÊNCIA CAPITALISTA</b>	<b>89</b>
Maurício Ribeiro Paulini	
<b>INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA NACIONAL E POLÍTICA EXTERNA: UMA PERSPECTIVA DO MODELO DOS EUA</b>	<b>102</b>
Bruno Do Val	
<b>A ÁFRICA E O RENOVADO INTERESSE DA RÚSSIA</b>	<b>115</b>
Moises da Paixão Júnior	
<b>A DINÂMICA NA QUESTÃO DO SAARA OCIDENTAL: HISTÓRIA, ATUAÇÃO DA ONU E INTERESSES EXTERNOS</b>	<b>131</b>
José Maria Sydow de Barros	
<b>POPULISMO DE DIREITA OU NEOFASCISMO? UMA LEITURA DAS CRISES POLÍTICAS E DO PROTAGONISMO DOS MOVIMENTOS E PARTIDOS DE DIREITA NA HUNGRIA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI</b>	<b>147</b>
André Toreli Salatino	

## PREFÁCIO

A publicação de diversos artigos de diferentes edições do Curso de Especialização em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa da Universidade Federal do Rio Grande do Sul representa uma conquista acadêmica marcante. É fruto tanto de um esforço coletivo de professores e alunos interessados em um conhecimento científico, como de uma postura institucional contínua de compreensão objetiva da complexa realidade internacional atual. As guerras e tensões se sucedem num mundo em rápida transformação e muitos anos antes da Guerra Russo-Ucraniana iniciar, o Curso já se pautava na formação teórica clássica da Guerra, na tradição de Clausewitz e outros grandes nomes, bem como na Geopolítica. Sempre insistindo na existência de fraturas e instabilidade crescentes nas relações entre os Estados, que se transformariam em conflitos, ao contrário da narrativa de *Paz Kantiana*, dominante na academia e na mídia.

Outro ponto fundamental, no qual o Curso também montou seu diferencial, foi o conhecimento histórico da evolução dos conflitos internacionais. Não é possível teorizar sem conhecer os fatos e processos objetivos da realidade, nem proceder a análises estratégicas sobre os cenários atual e futuro. Há muitas atividades acadêmicas sobre os temas de Relações Internacionais, Defesa e Geopolítica, mas o “mercado” faz com que busquem se adequar a narrativas que se repetem e se adaptam ao tradicional ou ao “politicamente correto”. Todavia, desde sua criação o Curso buscou analisar a realidade como ela de fato é, e não como gostariam que fosse.

Sem jamais politizar, o Curso se apoiou em uma visão clássica e, ao mesmo tempo, revisionista de mitos repetidos sem reflexão. A Guerra Fria ainda é vista através de clichês colegiais, sem profundidade, e o que se sucedeu após seu encerramento

se apoia em narrativas jornalísticas, que são pegadas de surpresa: 2001 atentados terroristas nos Estados Unidos, 2011 Primavera Árabe, 2021 Talibã retorna ao poder, 2022 Guerra na Ucrânia e em 2023 Gaza invade Israel. Com professores especializados em suas áreas de atuação, a situação concreta de regiões e países em relação aos quais os brasileiros não estão familiarizados é apresentada de maneira articulada entre as diferentes disciplinas.

No Brasil há crescente interesse na dimensão geopolítica e de defesa nas relações internacionais, em um momento em que o sistema mundial passa por acelerados e imprevisíveis realinhamentos, com potências ascendentes e descendentes. Como analisar tal realidade sem incorrer em erros interpretativos, que vemos diariamente nos meios de comunicação, com os “especialistas” de ocasião? Com uma formação sólida, objetiva e dinâmica, que capacita *verdadeiros especialistas* a ir incorporando novos acontecimentos dentro de uma visão holística da realidade. Questões políticas, filosóficas, econômicas, militares, psicossociais, culturais e históricas são tratadas de forma articulada, sempre evitando as explicações simplistas e tendenciosas.

A diversidade dos especialistas que o Curso forma (de todas as profissões e formações), ilustrada na variedade de temas e perspectivas teóricas dos estudos aqui publicados, constitui um dos pontos fortes. Não basta apenas um projeto acadêmico inovador ou professores altamente qualificados para o sucesso do Curso. É necessário também alunos comprometidos e motivados, ávidos de um conhecimento capaz de prepará-los profissionalmente para a compreensão dos conflitos e tensões do mundo atual. Sem isso, um diploma representa apenas um documento burocrático, igual a tantos outros. E as estatísticas comprovam que a busca pelo Curso tem ocorrido, primordialmente, por indicação de ex-alunos, gratificados pela atenção da coordenação, da tutoria e dos professores.

O Curso explora criativamente os autores clássicos e apresenta outros inovadores e pouco conhecidos no Brasil, capacitando o ex-aluno a prosseguir por conta própria na renovação permanente do conhecimento adquirido ou buscando aprofundamentos acadêmicos posteriores. O objetivo é levar o conhecimento da academia para os profissionais da sociedade, como forma de contribuir para a formação de uma massa crítica que se engaje de forma competente no processo de desenvolvimento nacional.

Por fim, é importante cumprimentar os Professores Analúcia Danilevicz Pereira e Leonardo Granato, que viabilizam a realização do Curso, enfrentando a terrível adversidade dos procedimentos burocráticos e problemas logísticos, humanos e falhas de comunicação que ocorrem no caminho. Poucos sabem de tais dificulda-

des, enfrentadas nesses tempos árduos, e merecem agradecimento os estudantes que contribuem positivamente para auxiliar na solução das mesmas, através de um diálogo maduro com a coordenação. É assim que se viabiliza uma publicação de qualidade como essa.

**Paulo Fagundes Visentini**

**Prof. Titular de RI/UFRGS e de C. Militares/ECEME.**



# APRESENTAÇÃO

Este livro resulta da produção discente do Curso de Especialização a Distância em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), cuja primeira edição foi realizada em 2017. Com grande satisfação, tornamos pública parte dessa qualificada produção que contribui para o fortalecimento do debate sobre os grandes temas da Geopolítica (do Brasil e do mundo), bem como dos Estudos Estratégicos.

Ao longo de quatro edições do Curso, buscamos analisar as tendências que marcaram a passagem do século (e milênio) que se encerrou e do que se iniciou. Com o fim da Guerra Fria foram formuladas uma série de previsões que assinalavam o início de uma Nova Ordem Mundial, fundada na paz, prosperidade e democracia. Os problemas pendentes em pouco seriam resolvidos, com muitos articulistas destacando que o século XXI, que inaugurou o Terceiro Milênio em 2001, deveria trazer a consolidação dessa nova sociedade globalizada. Contudo, em lugar da paz, seguiram-se anos de confrontos que sinalizaram a emergência de guerras, conflitos civis e padrões de violência de novo tipo.

Por sua vez, no plano doméstico, cada vez mais as Relações Internacionais ganham destaque no nosso cotidiano. O campo do internacional permeia o nosso dia a dia, impactando na economia nacional, influenciando a administração pública e a formulação das políticas governamentais, demandando, em consequência, não apenas profissionais especializados, mas, também, profissionais que, de modo geral, contem com conhecimentos essenciais acerca das questões internacionais.

Assuntos vitais da formação nacional brasileira como a inserção externa, o desenvolvimento econômico e a defesa, interligados à política internacional, não podem

ser dissociados, para seu estudo e compreensão, da discussão teórica acerca do Estado, da Geopolítica e dos Estudos Estratégicos. Da mesma forma, os assuntos brasileiros devem ser acompanhados de uma abordagem conectada à geopolítica mundial, quando ganham destaque regiões e países como África, América Latina, Ásia (e Oriente Médio), Europa, China, Estados Unidos e Rússia.

É com base nesse entendimento que o Curso vem procurando contribuir não apenas para a formação continuada de egressos da graduação em Relações Internacionais, mas, também, para a capacitação de profissionais oriundos de outras áreas que demandem uma imersão neste campo do saber. À oferta qualificada de Pós-Graduação *Lato Sensu* a Distância da UFRGS soma-se a proposta consolidada e diferenciada da nossa Especialização, que conta em 2023 com mais de 90 egressos e com mais uma edição em andamento.

O presente volume congrega uma seleção de trabalhos que retrata adequadamente a diversidade temática e de abordagens dos artigos de conclusão elaborados pelos egressos das quatro edições do Curso concluídas até o presente momento. Tal seleção buscou, outrossim, expressar o nosso reconhecimento ao esforço e ao empenho colocados pelos estudantes nesta desafiadora etapa do Curso de elaboração do artigo de conclusão. Para fins de organização do livro, agrupamos os trabalhos, em função das temáticas abordadas, em duas grandes seções intituladas “O Brasil: geopolítica e desenvolvimento” e “O mundo: tensionamentos geopolíticos e econômicos”.

Na primeira seção são apresentadas as contribuições de Matheus Souza, Janis Loureiro, Ivan Clavery, Nathalie Röder, e Daiane Allegretti.

Matheus Souza, no trabalho intitulado “A importância geoestratégica do Nordeste brasileiro no pensamento geopolítico nacional recente: Uma breve revisão de literatura”, resgata e analisa valiosas contribuições no campo da geopolítica em torno do Nordeste do Brasil. Como resultados do estudo, o autor destaca a relevância geoestratégica do espaço nordestino no referido arcabouço teórico-analítico geopolítico brasileiro.

No artigo “O Estado brasileiro e a gestão estratégica dos recursos naturais: A CPRM e o regime militar”, de autoria de Janis Loureiro, são discutidas a atuação da antiga Companhia de Pesquisa e Recursos Minerais (CPRM) no setor mineral do país, e como esse desempenho revelou, durante o período militar, o compromisso do Estado brasileiro a serviço de um projeto de desenvolvimento nacional e de atuação autônoma no sistema internacional.

Já o trabalho “Abastecimento de Gás Liquefeito de Petróleo no Brasil: Desafios geopolíticos e logísticos”, de autoria de Ivan Clavery, analisa as dinâmicas de oferta e demanda nacional em torno do Gás Liquefeito de Petróleo. Buscando contribuir para a reflexão em torno das vulnerabilidades brasileiras no abastecimento do referido produto, o autor estrutura sua análise em torno dos desafios, em termos de riscos geopolíticos e logísticos, a serem enfrentados pelo país.

Há ainda o trabalho intitulado “Cooperação triangular nas relações nipo-brasileiras”, no qual Nathalie Röder mergulha nas parcerias firmadas entre Brasil, Japão e países em desenvolvimento na África. Com foco nos impactos gerados pelos projetos em áreas como agricultura e desenvolvimento sustentável, saúde e educação, a autora entende ser possível evidenciar resultados positivos na economia, sociedade e no ambiente das localidades africanas abrangidas.

Encerrando a seção, em “O papel do Banco Mundial no desenvolvimento brasileiro: Análise do caso do Estado do Rio Grande do Sul”, Daiane Allegretti analisa, em plano subnacional, os impactos das operações de crédito do Estado do Rio Grande do Sul junto ao referido organismo multilateral, chamando a atenção para a influência por ele exercida na formulação das políticas públicas locais, para além do papel do seu tradicional papel de financiador e prestador de assistência técnica.

No que diz respeito à segunda seção do livro, nela são congregados os trabalhos de Maurício Paulini, Bruno do Val, Moises Paixão, José Maria Sydow, e André Salatino.

No trabalho “Digitalização científica: Da guerra contemporânea às relações de dependência capitalista”, ao abordar a questão da digitalização dos assuntos militares no espectro civil, Maurício Paulini coloca em evidência que um novo modo de fazer a guerra, impulsionado pelo desenvolvimento tecnológico de instrumentos de comunicação e informação, tem ampliado o raio de ação das forças hegemônicas ocidentais em meio ao aprofundamento da divisão no mundo entre o Sul e o Norte Geopolíticos.

Já no trabalho “Inteligência de Segurança Nacional e política externa: Uma perspectiva do modelo dos EUA”, ao situar o papel da Comunidade de Inteligência de Segurança Nacional dos EUA na lógica de disputa de poder interestatal, Bruno do Val defende que a referida Comunidade foi estruturada, desde sua institucionalização no pós-Segunda Guerra Mundial, como meio de projeção de poder e como importante meio de política externa.

No contexto da retomada, no século XXI, do interesse por parte da Rússia pela expansão das relações comerciais e econômicas com a África, no trabalho intitu-

lado “A África e o renovado interesse da Rússia”, Moises Paixão estuda o referido movimento de retomada e chama a atenção para o conflito de interesses com outras nações, especialmente com a China. O autor conclui abordando as repercussões positivas para o desenvolvimento socioeconômico no continente africano da estratégia de reengajamento russo.

Por sua parte, no artigo “A dinâmica na questão do Saara Ocidental: História, atuação da ONU e interesses externos”, José Maria Sydow se pergunta acerca das principais razões que permitiram que o impasse para a resolução do conflito no Saara Ocidental, que se iniciou na década de 1970, perdurasse até os dias atuais. Sob uma perspectiva histórica, Sydow discute os interesses econômicos, estratégicos e geopolíticos que contribuíram para o início e para a manutenção do impasse na questão saaraui ao longo dos anos.

Por último, em meio ao atual fortalecimento de forças políticas de extrema direita na Europa, no trabalho intitulado “Populismo de direita ou neofascismo? Uma leitura das crises políticas e do protagonismo dos movimentos e partidos de direita na Hungria no início do século XXI”, André Salatino enquadra, interpretativamente, a ascensão de Viktor Orbán ao poder governamental do Estado húngaro como um caso de neofascismo.

Por fim, gostaríamos de agradecer não apenas aos docentes do Curso, cuja colaboração, ao longo das edições, tem sido vital para garantir a qualidade acadêmica pretendida, mas, também, as contribuições das instâncias e parcerias institucionais tão caras ao nosso Curso. No âmbito da UFRGS, agradecemos o apoio prestado ao Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), à Faculdade de Ciências Econômicas e à Escola de Administração, esferas institucionais essas às quais o Curso está vinculado. Ainda no âmbito da UFRGS, também merecem menção especial os grupos de pesquisa parceiros. O Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais (NERINT), o Centro Brasileiro de Estudos Africanos (CEBRAFRICA) e o Núcleo de Estudos em Política, Estado e Capitalismo na América Latina (NEPEC) vêm trabalhando conjuntamente para o fortalecimento de um espaço conjunto de pesquisa e reflexão, de relevância do ponto de vista da análise científica, do diagnóstico político, e da formação de alunos de pós-graduação não apenas no âmbito do nosso Curso de Especialização, mas, também, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. Há, ainda, os periódicos parceiros, a AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais e a Revista Brasileira de Estudos Africanos (RBEA), que também qualificam a rede de apoio institucional ao Curso.

Cabe, finalmente, fazer menção a duas parcerias externas de relevância. A primeira delas se refere ao Núcleo de Estudos Estratégicos (NEE), órgão especial de assessoramento do Comando Militar do Sul do Exército Brasileiro, núcleo esse que desde a primeira edição tem prestado importante colaboração ao Curso. A segunda delas remete ao Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE), organização sem fins lucrativos voltada à realização de pesquisa, ensino e consultoria nas áreas de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais. Assim como o NEE, o ISAPE representa um valioso interlocutor do nosso Curso.

As dinâmicas internacionais têm caráter complexo, aberto a revisões e construções permanentes. Os trabalhos aqui reunidos de egressos do Curso de Especialização a Distância em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa da UFRGS retratam, a partir das variadas temáticas e enfoques adotados, tal complexidade. Esperamos que o presente seja o primeiro de futuros lançamentos editoriais vinculados ao nosso Curso, na expectativa de continuar prestando contribuições à análise e à reflexão das Relações Internacionais e dos desafios brasileiros a ela vinculados.

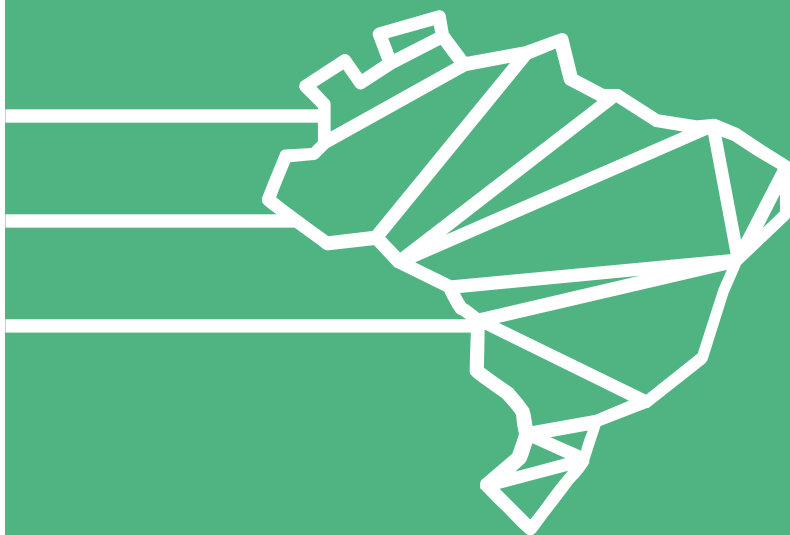
Porto Alegre, dezembro de 2023

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Analúcia Danilevicz Pereira**

**Prof. Dr. Leonardo Granato**

I

# O BRASIL: GEOPOLÍTICA E DESENVOLVIMENTO



# A IMPORTÂNCIA GEOESTRATÉGICA DO NORDESTE BRASILEIRO NO PENSAMENTO GEOPOLÍTICO NACIONAL RECENTE: UMA BREVE REVISÃO DE LITERATURA

Matheus de Oliveira Souza<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda como a inteligência geopolítica brasileira teoriza a importância geoestratégica do Nordeste para o Brasil. Para tanto, entende como “pensamento geopolítico brasileiro” aquele desenvolvido após a sistematização da Geopolítica enquanto disciplina acadêmica no Brasil – 1920-1930 (MIYAMOTO, 1995). Optou-se pelo critério da geopolítica enquanto corpo de conhecimento sistematizado, melhor situando a pesquisa em espectro científico e evitando amplo ou difuso recorte amostral de autores estudados.

Os mais relevantes geopolíticos brasileiros situam o Nordeste do país em posição e condição de grave importância geoestratégica por motivos variados. Dentre eles, fatores sócio-políticos, como a crescente xenofobia de brasileiros de outras regiões contra nordestinos, assim como de discursos separatistas; geográficos, como o fato de a região possuir a maior faixa litorânea do país, abrigando em Salvador a capital da Amazônia Azul; e econômicos, como sua importância para a geoestratégia nacional de defesa e para a economia global (PONTES, 2018). Essas razões justificam a presente pesquisa, que aspira contribuir para o desenvolvimento dos estudos estratégicos sobre a região, fator de relevância ao próprio Estado Democrático de Direito (PROENÇA JÚNIOR; DUARTE, 2007, p. 31), pois que “pavimenta” os circuitos das relações civis-militares a partir de análises e proposições críticas.

---

<sup>1</sup> Professor na Faculdade Unime-Anhanguera Salvador/BA e docente substituto no Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos da Universidade Federal da Bahia (UFBA). O presente trabalho decorre do artigo de conclusão apresentado ao Curso de Especialização em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa da UFRGS - IV Edição.

Na presente versão da pesquisa, optou-se por apresentar o pensamento dos geopolíticos mais contemporâneos dentre aqueles analisados na versão original desta investigação, a saber: Manuel Correia de Andrade, Wanderley Messias da Costa, Luiz Alberto Moniz Bandeira e Paulo Gilberto Fagundes Visentini. Os critérios para definição dessa amostra são apresentados mais à frente.

Isso posto, estabeleceu-se como questão de partida: Como se compreende a importância geoestratégica do Nordeste brasileiro para o país de acordo com os principais geopolíticos nacionais? Como hipótese, tem-se que a inteligência geopolítica nacional, a despeito de seus distintos paradigmas/escolas ou períodos de análise, atribui ao Nordeste profunda importância geoestratégica para o país. A revisão prévia de literatura sobre o tema sugere que as multivariadas razões que situam o Nordeste brasileiro como região de grave importância geoestratégica para o país fornecem base para se defender tal hipótese. Pelo mesmo porquê, não se verifica uma segunda hipótese plausível ou viável a ser perscrutada.

Assim, impuseram-se alguns objetivos de pesquisa. Como geral: apontar como a importância do Nordeste do Brasil para o país é geoestrategicamente compreendida pelos principais geopolíticos nacionais. E, como específicos: selecionar quais são os principais geopolíticos nacionais a comporem a amostra de pesquisa; identificar seu pensamento sobre a relevância geoestratégica do Nordeste para o Brasil; apresentar, de forma sistematizada, o pensamento geopolítico brasileiro sobre a região.

Esta pesquisa é qualitativa, teórica e bibliográfica (DEMO, 1995; GIL, 2011). Os textos foram tratados através de Análise de Conteúdo (VERGARA, 2005, p. 15), separada em três etapas (BARDIN, 1995): pré-análise; análise do material; e tratamento dos resultados, inferência e interpretação dos mesmos. Seguiu-se cada uma delas, definindo-se como bibliográfica a forma de coleta de dados e informações. A escolha dos autores e obras analisados foi feita com base nos tidos como mais relevantes para cada fase histórica da inteligência brasileira, conforme Miyamoto (1995). Foram consideradas a originalidade das teses geopolíticas apresentadas e a relevância das obras para o desenvolvimento do pensamento geopolítico brasileiro.

Para a análise do material bibliográfico coletado (BARDIN, 1995), utilizou-se uma “grade de análise” mista (VERGARA, 2005, p. 17). Às categorias temáticas já identificadas – Atlântico Sul; integração territorial e infraestrutura do país; saliente nordestino; costa oposta à da África; desenvolvimento nacional; defesa e permeabilidade do território brasileiro; densidade demográfica; ou regiões geopolíticas do Brasil (TRAVASSOS, 1938; BACKHEUSER, 1952; COUTO E SILVA, 2003;



CASTRO, 1999a; MATTOS, 2002; MAFRA, 2006; MONIZ BANDEIRA, 2010) –, foram somadas novas detectadas na pesquisa.

Faz-se mister elucidar que neste estudo toma-se conceito básico de geoestratégia, compreendida enquanto a relação entre Geografia e Estratégia (CASTRO, 1999b, p. 22; CORREIA, 2018, p. 114-115), conforme reflexões de Karl Haushofer, criador da Geoestratégia enquanto subdisciplina (DEFARGES, 2009). Mafra (2006, p. 27) a conceitua como a disciplina de preparação e aplicação do poder nacional voltada para conquista e manutenção dos objetivos nacionais fixados pela Política em face das condições geográficas (Geopolítica). Tal concepção alinha-se, ainda, com a apresentada por Célérier (1969, p. 1.464). Assim, a noção de “importância geoestratégica” do Nordeste brasileiro se refere aos fatores de relevância da região (posição, recursos físicos e projeção internacional) para o Brasil.

Como dito, os autores estudados foram selecionados tendo como referência a divisão que Miyamoto (1995) fez das distintas fases da produção de conhecimento em Geopolítica no Brasil. Dentre os elencados como expoentes da 5ª fase do pensamento geopolítico nacional, escolheu-se para análise Manuel Correia de Andrade e Wanderley Messias da Costa. O primeiro é o que mais se dedicou à reflexão sobre o Nordeste; o segundo é reconhecidamente um dos geopolíticos mais produtivos, com a obra “Geografia Política e Geopolítica: discursos sobre o território e o poder” (1992) sendo clássica no Brasil.

Como a produção nacional no período de 2000 a 2022 não fora coberta por Miyamoto (1995), optou-se por manter o princípio norteador já escolhido (principais autores) para definição da amostra. Dado que ainda não há obras sintetizadoras do pensamento geopolítico nacional dos últimos 20 anos, determinou-se como critério adicional de seleção o reconhecimento acadêmico internacional. Por esses parâmetros, os expoentes são Luiz Alberto Moniz Bandeira e Paulo Gilberto Fagundes Visentini.

Definidos os principais autores para realização da Análise de Conteúdo, a próxima seção apresenta o levantamento das informações por geopolítico, com subseções específicas para cada pensador. Nelas são postas as categorias de análise encontradas conforme a grade de análise (BARDIN, 1995; VERGARA, 2005), o que permitiu a identificação da abordagem adotada sobre a importância geoestratégica do Nordeste, e a incidência dos temas geoestratégicos “nordestinos”. Em seção posterior, apresenta-se a análise dos resultados encontrados, realizando-se um balanço do conteúdo investigado.

## 1 O NORDESTE GEOESTRATÉGICO NO PENSAMENTO GEOPOLÍTICO BRASILEIRO

Nesta seção, como já informado, será realizada a apresentação do pensamento dos autores escolhidos para o presente estudo. Foi selecionada uma amostra da produção acadêmica para cada um deles. Como cada intelectual possui uma trajetória acadêmica diferente, com distintos graus de produção e incidência de temas abordados, há uma diferença no número de obras analisadas por autor na presente pesquisa. A despeito disso, para todos eles foi perscrutado o volume de obras fidedigno ao seu pensamento geopolítico.

A seguir, estão dispostos os conteúdos concernentes a cada geopolítico brasileiro. As obras de cada um desses autores foram analisadas conforme uma grade mista de Análise de Conteúdo (VERGARA, 2005). Nas análises, são facilmente detectáveis os eixos temáticos sobre o Nordeste brasileiro, pois que destacados em negrito, ao lado dos seus respectivos trechos.

### 1.1 *Manuel Correia de Andrade*

Andrade publicou várias obras sobre a região. Tratou desde a formação do espaço nordestino, **população** e estrutura fundiária, à sua história, **geoeconomia**, geografia física e **problemas sociais**, como a **fome** (ANDRADE, 1963; 1970; 1977; 1981; 1983; 1989; 2004).

No livro “A Terra e o Homem no Nordeste” (1963), apresenta uma leitura histórica da formação populacional e da **estrutura fundiária do Nordeste**, depois de apresentá-lo em função de suas condições naturais (**fatores climáticos**, por exemplo) e diversificações regionais. Disserta sobre a propriedade da terra – desde a colonização portuguesa – e sua mão-de-obra, passando por questões como **desenvolvimento econômico**, culturas plantadas, proletarização do trabalhador rural a partir da implantação de usinas, **densidade demográfica**, pecuária e presença de outros invasores europeus (como holandeses e franceses) – **defesa e permeabilidade do território brasileiro**. É dada importante ênfase à **dimensão geoeconômica do Nordeste**, aspecto mais diretamente relacionado à importância geoestratégica da região ao longo de sua história desde a colonização portuguesa.

Na esteira dessas reflexões, a obra “Nordeste, Espaço e Tempo” (1970) disserta sobre as condições da geografia física da região, promovendo, em seguida, reflexão acerca do problema agrário e do trabalho neste espaço. Após dedicar-se ao tema, Andrade (1970) discorre sobre os polos econômicos de **desenvolvimento** no Nordeste, à

luz do proposto por François Perroux<sup>2</sup>. A partir de discussão sobre centralidade/polarização e desigualdade de **desenvolvimento (fome e outros problemas sociais no Nordeste)**, apresenta leitura sobre as principais cidades nordestinas. Por fim, introduz um estudo de caso atinente ao Maranhão – seu povoamento e ocupação espacial (**densidade demográfica**) e a economia do babaçu.

O tema da Teoria dos Polos de Desenvolvimento (PERROUX, 1964) aplicada ao Nordeste permanece na obra de 1977, “Espaço, polarização e desenvolvimento”. Nesse livro, o autor apresenta visão mais explícita daquela enquanto **região geopolítica brasileira** (ANDRADE, 1977, p. 115). O viés crítico do autor permanece, sendo tratada a **fome e outros problemas sociais**. Seu olhar evidencia as marcas dos desníveis de **desenvolvimento nacional** e da **geoeconomia nordestina** de modo emblemático (ANDRADE, 1977, p. 116). Ainda na perspectiva da **importância geoeconômica do Nordeste**, Andrade (1981) aborda suas **industrialização, infraestrutura nacional e integração territorial** (Companhia Hidroelétrica do São Francisco, Polo Petroquímico de Camaçari e do Centro Industrial de Aratu), demonstrando com clareza como aquele é importante para o Brasil como um todo. Desenvolvido, o Nordeste também contribui para a **defesa e interiorização do/no território brasileiro**, algo de interesse geral. A produção de energia ou combustíveis (petróleo e álcool) pelo Nordeste fez, e faz, dele geoestratégico para o Brasil (ANDRADE, 1981, p. 66 e p. 79).

Já no livro “As alternativas do Nordeste” (1983), Andrade avança sobre temas como a formação econômico-social e os processos políticos da região, suas questões **demográficas** e econômicas, os desafios da agricultura e da **seca**. A tese central é bem representada pela afirmação de que o principal problema nordestino não ocorre por conta de **fatores climáticos**, mas sua pobreza é resultante de “sistema de exploração colonial” que se reproduz até hoje (ANDRADE, 1983, p. 13). Nesse escopo, o **desenvolvimento nordestino** está intimamente relacionado à questão da **integração territorial** e da unidade nacional brasileira.

Andrade (1989, p. 44-45) aborda esse assunto recuperando o histórico de lutas regionais em prol de independência ou autonomia, citando como exemplos Fernando de Noronha – **importância estratégica de ilhas** –, destituído de Pernambuco quando da II Guerra Mundial, transformado em área militar, e o pleito, quando da constituinte de 1988, dos separatistas baianos que queriam a criação do estado de Santa Cruz, na região cacauceira. Andrade (1989) questiona, ainda, quais são os caminhos mais adequados para garantir a integração satisfatória do território brasileiro. Indaga, ademais, se a criação das superintendências de **desenvolvimento**

2 PERROUX, François. *L'Economie du XX siècle*. Paris: Presses Universitaires de France, 1964.

**regionais** – como a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) –, seria resposta eficaz para superar o problema do centralismo federativo. O autor também debate, em obra mais recente (ANDRADE, 2004, p. 95-96), a questão do separatismo no Brasil na era da globalização neoliberal – com foco a partir dos anos 1990.

No pensamento geopolítico de Andrade, o Nordeste ainda apresenta como pontos geoestratégicos para o Brasil a sua projeção por sobre o **Atlântico Sul**, sua **faixa litorânea** e o fato de ser **costa oposta à da África** (ANDRADE, 1989, p. 56-57); a **importância estratégica de rios** – como o São Francisco e o Paraguassu (Andrade, 2004, p. 41) – para a **integração, defesa e permeabilidade do território nacional**; e a relevância de sua **geoeconomia** e de **aportes nacionais em infraestrutura** (como rodovias) para a **integração nacional** (ANDRADE, 2004, p. 48). Por fim, em capítulo intitulado “O Ideal Fascista e a Colônia Italiana no Norte e no Nordeste do Brasil”, posto no livro “A questão do território no Brasil” (ANDRADE, 2004), o autor demonstra como o fascismo se expandiu no interior e nas capitais da região no início do século XX (**ocorrência do fascismo no Nordeste**) e reflete sobre os impactos negativos que teve na política nacional – como a Ação Integralista Brasileira. Essa discussão ganha relevância na atualidade, em função de nova ascensão do nazifascismo no Brasil hodierno.

## *1.2 Wanderley Messias da Costa*

Costa possui sólida construção teórica e acadêmica sobre a geopolítica brasileira, sendo um dos autores destaques apontados por Miyamoto (1995) na 5ª fase do desenvolvimento daquela. Sua obra “Geografia Política e Geopolítica: discursos sobre o território e o poder” (1992), aqui analisada, é referência básica nos estudos geopolíticos no Brasil. Nela, Costa (1992) apresenta – com um olhar crítico importante, inclusive no que concerne ao caráter conservador, autoritário ou enviesado ideologicamente, do pensamento geopolítico nacional – os principais pensadores brasileiros no diz respeito à geopolítica. Ao fazê-lo, ressalta, para os distintos autores analisados – alguns postos aqui neste estudo –, como o Nordeste é por eles geoestrategicamente compreendido. Em sendo desta maneira, Costa (1992) acaba por apresentar uma **síntese do pensamento geopolítico brasileiro** sobre o Nordeste em seu livro.

Para além disso, o autor cita como o Nordeste fora considerado geoestratégico para Nicholas Spykman<sup>3</sup>, quando este refletiu sobre uma geopolítica para os Estados

3 SPYKMAN, Nicholas J. **Estados Unidos frente al mundo**. México: Fondo de Cultura Económica, 1944. Título original: *America Strategy in World Politics*.

Unidos no contexto da Segunda Guerra Mundial<sup>4</sup>. Assim, Costa (1992) aponta, através do olhar do geopolítico estadunidense, a **importância do Nordeste para a geoestratégia dos EUA**. Apesar da densidade da obra aqui analisada, não foram encontradas mais referências àquela região no livro estudado.

### *1.3 Luiz Alberto Moniz Bandeira*

Moniz Bandeira possui vasta obra dedicada à Geopolítica. No que diz respeito à sua reflexão sobre o Brasil, Moniz Bandeira (2004) apresenta um histórico detalhado das relações com os EUA e aponta uma miríade de riscos para os interesses brasileiros nesse intercâmbio bilateral. Nas searas militar ou geoeconômica, o professor demonstra como as pretensões dos EUA se apresentam ao Brasil, muitas vezes contrárias aos interesses deste. Assim, e no que tange ao Nordeste como **região geopolítica nacional**, o autor apresenta o caso da Base de Lançamento de Foguetes de Alcântara (Maranhão). A presença estadunidense nessa área, na qual o Brasil não exerce efetivamente seu poder soberano (Moniz Bandeira, 2004, p. 191-194), implica na presença estrangeira em território nacional (**defesa e permeabilidade do território brasileiro**) e viabiliza para os EUA **espaço estratégico para lançamento de foguetes** e vantagens logísticas para projeção sobre a Amazônia.

Moniz Bandeira (2010, p. 49) também aponta o **saliente nordestino**, projetado por sobre o **Atlântico Sul**, como área geoestratégica de alta relevância para o Brasil. Mais do que isso, reconhece-a como de **importância para a geoestratégia dos EUA**, citando os eventos da II Guerra Mundial naquela região e a **pertinência das ilhas** nesta postas. Adicionalmente, deve-se destacar, contudo, sua sinalização acerca da reativação da IV Frota estadunidense no **Atlântico Sul** no contexto de descoberta do pré-sal (MONIZ BANDEIRA, 2010, p. 75).

Por outro lado, a sua dissertação sobre “a conquista dos sertões” e a história brasileira até a sua Independência (Moniz Bandeira, 2015) é um tratado sobre geopolítica nacional na era colonial. Do ponto de vista militar, apresenta leituras sobre a importância geoestratégica de diferentes regiões do Nordeste para o enfrentamento contra invasões francesas e holandesas. Além disso, discorre sobre a pertinência geoestratégica de localidades nordestinas – especialmente baianas –

4 “Em seu esquema de defesa envolvendo o continente, Spykman considera imprescindível um acordo bilateral Brasil-EUA, ou a entrada do país na guerra, pois a posição de seu território, especialmente a foz do Amazonas e o promontório nordestino, é ponto nevrálgico para a defesa do Atlântico Sul. Em sua fórmula estratégica básica de defesa do Atlântico — um grande ‘triângulo’ cujos vértices tocam Norfolk (EUA), Brest (França) e Natal (Brasil) — o litoral brasileiro, particularmente Natal (base aérea), Recife (base naval), Salvador e Rio de Janeiro (pontos de apoio), teria papel decisivo na definição dessa grande ‘zona de contenção’ e defesa do Atlântico Sul” (COSTA, 1992, p. 183).

para os conflitos pela independência do país. Do ponto de vista geográfico, Moniz Bandeira (2015) disserta sobre a formação do Brasil a partir da territorialidade nordestina, destacando aspectos da geografia física, economia e política “nacional” e internacional durante o período. São facilmente observáveis, ao longo de toda a obra, diversos eixos temáticos sobre o Nordeste brasileiro, como **defesa e permeabilidade do território, integração territorial, densidade demográfica, e regiões geopolíticas do Brasil.**

#### *1.4 Paulo Gilberto Fagundes Visentini*

Mais contemporâneo, Visentini é o mais importante pensador geopolítico brasileiro da atualidade. Suas obras dão conta de todas as regiões geopolíticas mundiais. No que tange ao objeto do presente estudo, foram escolhidos dois textos do autor: o livro “O Desafio do Oriente na Crise do Ocidente: Estudos sobre a conjuntura e a estrutura (2019-2021)” e o artigo “O flanco leste do entorno estratégico do Brasil: o desafio securitário do **Atlântico Sul** e do litoral da África”, ambos de 2022. Tais dissertações são o que há de mais atual em seu pensamento sobre a área objeto desta investigação.

Em ambas, Visentini (2022a; 2022b) apresenta a importância geoestratégica do **Atlântico Sul**, destacando – dentre outros fatores – a presença de potências a ele externas. Dentre os europeus, destacam-se Portugal, França e Reino Unido, este último possuidor de um “colar de ilhas” na região. Por outro lado, China e Rússia também têm ali projetado poder. A presença chinesa (inclusive naval) faz parte de sua Grande Estratégia (VISENTINI, 2022b, p. 99), e seus interesses na África e na América do Sul se apresentam como de relevo para sua presença na região. Já a Rússia possui presença menor e mais fragmentada, por dispor de menos recursos do que seu vizinho asiático. O interesse russo está mais voltado para recursos minerais, como petróleo, e para a venda de armamentos – à Venezuela, por exemplo (VISENTINI, 2022a; 2022b).

A ocorrência de insegurança – pirataria, pesca ilegal, terrorismo, tráfico de drogas, pessoas e armas (VISENTINI, 2022b, p. 101) – tem colaborado para que outros países não banhados pelo **Atlântico Sul** também se façam presentes nele. Além dos já citados, destacam-se os EUA, com a sua IV Frota. O fato de a África estar se tornando espaço de disputa estratégica internacional cada vez maior também colabora para tanto (VISENTINI, 2022b, p. 102). Nesse contexto, o Brasil – partícipe da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e parceiro dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa – deve ter estratégia para o **Atlântico Sul** que favoreça indubita-

velmente a sua geoestratégia, como garantir sua soberania em seu mar territorial e sua capacidade de fazer frente a ameaças externas variadas.

Visentini (2022a; 2022b) traz reconhecimento da importância geoestratégica do Nordeste no contexto do **Atlântico Sul**. Há trechos nos quais o autor alude a eventos que se deram preponderantemente naquela porção do território nacional, como o derramamento de óleo que atingiu a costa brasileira. Além disso, verifica-se a importância dada ao Nordeste no que tange a **defesa e permeabilidade do território brasileiro; importância estratégica de ilhas; crimes ou delitos transnacionais; importância da região para a geoestratégia dos EUA; e importância da mesma para a geoestratégia de potências nucleares**.

Ademais, sendo o foco das análises a “nova geopolítica do **Atlântico Sul**” (VISENTINI, 2022a, p. 74) na atual ordem internacional – firmada pela existência de um eixo militar-rentista anglo-saxão; um eixo industrial desenvolvido; um eixo industrial heterodoxo emergente; e de um eixo agrário, mineral e demográfico periférico (VISENTINI, 2022a, p. 72-73) –, o olhar do professor não está voltado para uma **região geopolítica brasileira específica**. Assim, o seu entendimento sobre o **Atlântico Sul** reforça pressupostos destacados pelos mais respeitados geopolíticos brasileiros acerca do Nordeste.

Feita a explanação atinente às contribuições de cada autor analisado, a próxima seção dedica-se à análise dos resultados obtidos nesta pesquisa e suas considerações finais. Apresenta-se balanço sobre a técnica aplicada no estudo e os dados auferidos após o tratamento das amostras textuais analisadas.

## 2 ANÁLISE DOS RESULTADOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme apontado na introdução deste trabalho, a aplicação da técnica de Análise de Conteúdo (BARDIN, 1995; VERGARA, 2005) ao objeto pesquisado ancorou-se no uso de uma grade de análise de tipo misto. Ou seja, foram utilizadas categorias de análise (eixos temáticos sobre o Nordeste brasileiro) previamente identificadas, mas manteve-se a abertura para incluir-se, ao logo da análise, novas categorias. Na fase de revisão de literatura desta pesquisa, foram identificadas 9 (nove) categorias de análise (eixos temáticos sobre o Nordeste brasileiro), a saber: Atlântico Sul, Integração territorial, Infraestrutura do país, Saliente nordestino, Costa oposta à da África, Desenvolvimento nacional, Defesa e permeabilidade do território brasileiro, Densidade demográfica e Regiões geopolíticas do Brasil.

Contudo, ao longo da realização da investigação, outras 15 (quinze) categorias/eixos foram identificadas, somando-se um total de 24 (vide Quadro 1). Isso significa que o pensamento geopolítico brasileiro sobre a região Nordeste é mais rico do que se detectou na fase de levantamento prévio de literatura. Trata-se, deste modo, de um importante (e sistematizado) avanço do conhecimento acerca do tema.

### Quadro 1 – Categorias de análise/eixos temáticos sobre o Nordeste brasileiro

<b>Pré-definidas na grade mista de Análise de Conteúdo</b>	<b>Encontradas durante a pesquisa</b>
Atlântico Sul; Integração territorial; Infraestrutura do país; Saliente nordestino; Costa oposta à da África; Desenvolvimento nacional; Defesa e permeabilidade do território brasileiro; Densidade demográfica; Regiões geopolíticas do Brasil.	Fator climático como estratégico; Zona estratégica para lançamento de foguetes; Importância do povo nordestino; Importância estratégica de rios; Importância estratégica do interior do território; Importância do espaço litorâneo; Importância estratégica de ilhas; Importância da questão fundiária do Nordeste; Importância geoeconômica do Nordeste; Ocorrência do fascismo no Nordeste; A fome e outros problemas sociais no Nordeste; Crimes ou delitos transnacionais; Importância do Nordeste para a geoestratégia de potências nucleares; Síntese do pensamento geopolítico brasileiro sobre o Nordeste; Importância do Nordeste para a geoestratégia dos EUA.
<b>Total: 9</b>	<b>Total: 15</b>

Fonte: Elaboração própria.

As discrepâncias na quantidade de obras que compuseram a amostragem de cada autor podem ser fator de influência nesse resultado. Ainda assim, dada a repetição de textos ou trechos de cada autor em mais de uma obra (alguns fazem isso em várias), a quantidade da amostra talvez não tenha um peso tão preponderante no supracitado quesito.

A ideia de estudar como o Nordeste brasileiro é considerado no pensamento dos principais geopolíticos do país surgiu por duas razões principais. Primeiro, a pesquisa seria uma oportunidade de aprofundar o conhecimento de seu reali-



zador sobre a geopolítica nacional, o que ocorreu. Depois, faz-se interessante a possibilidade de que instituições da região avancem no estudo de suas características geopolíticas – um Centro de Estudos Estratégicos nordestino poderia dar contribuições importantes para o desenvolvimento da área no Brasil.

Terminada a pesquisa, pode-se afirmar que a mesma apresenta robusto conteúdo, tendo alcançado seu objetivo geral. Demonstrada a relevância do Nordeste enquanto região geoestratégica bastante destacada nos estudos dos autores aqui analisados, faz-se, definitivamente, necessário o aprofundamento e a ampliação de pesquisas sobre aquela.

Por fim, é necessário ressaltar que questões apontadas como urgentes ou emergenciais por analistas há décadas ainda se fazem presentes. Sejam aquelas impostas pela condição geográfica, como a do saliente nordestino, ou pelas dinâmicas sociais, econômicas e políticas, como a desigualdade e a fome, todas essas questões continuam “povoando” o cenário nacional da geopolítica de modo ainda preocupante. As novas questões ou ameaças, como a presença de novas potências nucleares no Atlântico Sul, ou o recente fortalecimento no nazifascismo no Brasil, tornam o atual cenário ainda mais complexo. Como sempre, novos esforços de pesquisa serão necessários; mas a investigação que aqui se finda conseguiu evidenciar a premência de todos esses velhos-novos temas da geopolítica e do Nordeste.

## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, Manuel Correia de. **A Terra e o Homem no Nordeste**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1963.
- ANDRADE, Manuel Correia de. **Nordeste, Espaço e Tempo**. Petrópolis: Editora Vozes Limitada, 1970.
- ANDRADE, Manuel Correia de. **Espaço, polarização e desenvolvimento**. 4ª ed. São Paulo: Editorial Grijalbo, 1977.
- ANDRADE, Manuel Correia de. **Estado, Capital e Industrialização no Nordeste**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.
- ANDRADE, Manuel Correia de. **As alternativas do Nordeste**. Recife: Editora Universitária, 1983.
- ANDRADE, Manuel Correia de. **Geopolítica do Brasil**. São Paulo: Editora Ática, 1989.
- ANDRADE, Manuel Correia de. **A questão do território no Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2004.

- BACKHEUSER, Everardo. **Curso de geopolítica geral e do Brasil**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1952.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Persona, 1995.
- CASTRO, Therezinha de. América do Sul: vocação geopolítica. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Ano XVI, n. 38, p. 165-188, 1999a. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/591>. Acesso em: mar. 2018.
- CASTRO, Therezinha de. **Geopolítica: princípios, meios e fins**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1999b.
- CÉLÉRIER, Pierre. **Géopolitique et Géostratégie**. 3ª ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1969.
- CORREIA, Pedro de Pezarat. **Manual de geopolítica e geoestratégia**. 4ª ed. Lisboa: Edições 70, 2018.
- COSTA, Wanderley Messias da. **Geografia Política e Geopolítica: discursos sobre o Território e o Poder**. São Paulo: HUCITEC, Editora da Universidade de São Paulo, 1992.
- COUTO E SILVA, Golbery. **Geopolítica e poder**. Rio de Janeiro: UniverCidade, 2003.
- DEFARGES, Philippe Moreau. **Introduction à la géopolitique**. 3ª ed. Paris: Éditions du Seuil, 2009.
- DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais**. São Paulo: Atlas, 1995.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.
- MAFRA, Roberto Machado de Oliveira. **Geopolítica: introdução ao estudo**. São Paulo: Sicurezza, 2006.
- MATTOS, Carlos de Meira. **Geopolítica e modernidade: a geopolítica brasileira**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2002.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. **Geopolítica e Poder no Brasil**. Campinas: Papirus, 1995.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004)**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2004.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América do Sul**. 2ª ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. **O feudo: a Casa da Torre de Garcia d'Ávila: da conquista dos sertões à independência do Brasil**. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.
- PERROUX, François. **L'Economie du XX siècle**. Paris: Presses Universitaires de France, 1964.

- PONTES, Beatriz Maria Soares. A inserção do Nordeste na geoestratégia nacional de defesa e na economia global. *In*: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). **Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas**. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018. p. 357-365. Disponível em: <https://editoraleta1.com.br/epub/9788563800367/files/9788563800367-22.pdf>. Acesso em: nov. 2019.
- PROENÇA JÚNIOR, Domício; DUARTE, Érico Esteves. Os Estudos Estratégicos como Base Reflexiva da Defesa Nacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 50, n. 1, p. 29-46, 2007.
- TRAVASSOS, Mario. **Projeção Continental do Brasil**. São Paulo: Cia Editora Nacional (Brasiliana, 50), 1938.
- VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.
- VISENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. **A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média**. Porto Alegre: Editora da Universidade (UFRGS), 1998.
- VISENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. **O desafio do Oriente na crise do Ocidente: estudos sobre a conjuntura e a estrutura (2019-2021)**. Porto Alegre: Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE), 2022a.
- VISENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. O flanco leste do entorno estratégico do Brasil: o desafio securitário do Atlântico Sul e do litoral da África. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 37, n. 80, p. 94-108, 2022b.

# O ESTADO BRASILEIRO E A GESTÃO ESTRATÉGICA DOS RECURSOS NATURAIS: A CPRM E O REGIME MILITAR

Janis Linda Loureiro Morais<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

Desde o período colonial, o Brasil ocupa uma posição subordinada na geopolítica mundial. Essa relação de dependência foi estabelecida, em toda a América Latina, como forma de garantir recursos para a expansão econômica europeia e, com o avanço do capitalismo, das matérias-primas necessárias para o processo industrial (KAPLAN, 1974 *apud* GRANATO, 2022). O ciclo do ouro marca o extrativismo mineral no Brasil dentro do modelo de desenvolvimento econômico definido por Kaplan (1981) como do tipo produtivo agromineral exportador e dependente.

A partir do Estado Novo, surge no país uma ideologia desenvolvimentista e nacionalista que impulsiona o processo de industrialização. Nessa concepção, o Brasil passa a atuar dentro da ideia de proteger o patrimônio nacional, o mercado interno e a sua autonomia nas relações internacionais. O período militar representa o apogeu e declínio dessas políticas desenvolvimentistas (VISENTINI, 2013). Nesse período, foi criada a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM), empresa estatal vinculada ao Ministério de Minas e Energia.

O objetivo deste artigo é compreender as estratégias da gestão dos recursos naturais do país durante o período militar, abordando inicialmente a constituição do pensamento nacional desenvolvimentista do Brasil. Em seguida, examina o progresso do projeto desenvolvimentista dos governos militares, em seus avanços e recuos

---

1 Jornalista no Serviço Geológico do Brasil (SGB), antiga Companhia de Pesquisa e Recursos Minerais (CPRM), empresa pública vinculada ao Ministério de Minas e Energia. O presente trabalho decorre do artigo de conclusão apresentado ao Curso de Especialização em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa da UFRGS - IV Edição.

diante das mudanças do contexto internacional. A partir da análise dos relatórios anuais da CPRM entre os anos de 1969 e 1985, identificados e selecionados na coleção Produção Institucional no Repositório Institucional de Geociências da CPRM (RIGeo), busca verificar como a visão geopolítica de projeção de um Brasil Potência repercutiu na condução das políticas estatais no setor mineral e energético, a partir do papel atribuído à CPRM.

## 1 ESTADO, ADMINISTRAÇÃO INDIRETA, SEGURANÇA E DESENVOLVIMENTO NO REGIME MILITAR BRASILEIRO

O desenvolvimentismo é definido como uma ideologia de transformação da sociedade brasileira (BIELSCHOWSKY, 2004 *apud* SILVA, 2013), centrada no crescimento do parque industrial e na entrada de capital externo no país, em que o Estado é promotor de políticas industriais como base para estratégias nacionais de desenvolvimento.

Conforme observa Silva (2013), o pensamento econômico brasileiro foi fortemente influenciado pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), criada em 1948, que propunha

levar a termo o processo de industrialização como meio de superar a situação de pobreza e de reduzir a diferença entre eles e os países subdesenvolvidos. O resultado seria atingir a independência política e econômica através do crescimento econômico autossustentado (SILVA, 2013, p. 20).

Essa vertente de pensamento analisava o modelo capitalista no âmbito de um sistema mundial composto por centro e periferia, em que esta parte se desenvolve de forma desigual, em atraso tecnológico e organizacional. Dessa forma, exige-se dos periféricos estratégias para superar a dinâmica perversa ligada ao desenvolvimento desigual originário. De acordo com Silva (2013), a partir da década de 1950, essa corrente, que se opõe à visão neoliberal, embasa a defesa da necessidade da industrialização com o papel ativo do Estado na economia.

Conforme Visentini (2013), as políticas desenvolvimentistas, responsáveis pela promoção da industrialização, impactam no alcance da política externa do país e podem ser definidas em três fases: (i) dupla subordinação ao capitalismo mediterrâneo e norte-atlântico e de construção do espaço nacional, (ii) unilateralidade da hegemonia norte-americana e (iii) multilateralidade da crise de hegemonia no sistema mundial.

Em sua primeira fase (1494-1902), o Brasil colônia era um componente subalterno no modelo mercantilista português. A fase posterior abrange da gestão Rio Branco (1902-1912) até o fim do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), quando o Brasil passa a responder à hegemonia norte-americana. A seguir, esboça-se uma nova etapa, de busca de uma política externa independente, no bojo do movimento dos países não-alinhados, em um processo com avanços e retrocessos até os dias atuais. Segundo Visentini (2013), esse mecanismo de barganha buscando vantagens externas para o projeto de desenvolvimento econômico do Brasil, a partir da Era Vargas, se alternava entre um alinhamento direto com a potência hemisférica e um aceno a novos parceiros estratégicos que pudessem afetar o projeto hegemônico dos Estados Unidos na América Latina.

Oliveira (2014) mostra que a inserção dos militares no Estado brasileiro ocorreu a partir do Estado Novo, com Vargas destinando orçamento provedor e cargos administrativos relevantes. Esse protagonismo militar na defesa de um modelo econômico surge no contexto da Guerra Fria, após duas grandes guerras mundiais, que promoveram um modelo de militarização na condução de políticas estatais em âmbito mundial. No Brasil, esse militarismo ocorre sob o pensamento geopolítico, difundido na Escola Superior de Guerra (ESG)<sup>2</sup> e em torno da ideologia de segurança nacional. Nesse contexto, o pensamento dos militares defende um Estado forte, centralizador, autoritário e coercitivo, de elevação do poder nacional além das fronteiras, comprometendo-se em construir um poder nacional que faria do Brasil “uma potência ouvida no concerto dos fortes e respeitada pelos fracos” (FERREIRA, 1970 *apud* OLIVEIRA, 2014).

Entre os anos de 1964 e 1985, quando os militares ocuparam o poder governamental no Brasil, predominava no país uma visão desenvolvimentista, em constituição a um projeto de desenvolvimento mais autônomo frente ao sistema internacional. No entanto, durante o período militar, paulatinamente, o Estado, enquanto condutor do projeto nacional de desenvolvimento, perde força diante do capital estrangeiro no processo decisório dos rumos do setor industrial e econômico do país.

No primeiro governo militar, o general Castelo Branco (1964-1967) introduziu um recuo na política externa independente, com a retomada do crescimento por meio do estímulo ao capitalismo privado (VISENTINI, 2013). A adoção de políticas liberais revogando, por exemplo, a Lei de Controle de Remessas de Lucros, recebeu apoio do governo americano, por meio da Agência dos Estados Unidos

---

2 Os pressupostos ideológicos da ESG, criada em 1948, no governo Dutra, tendo como modelo o *National War College* norte americano, baseava-se no binômio segurança e desenvolvimento, defendendo para o país um projeto econômico de capitalismo associado internacionalmente (VISENTINI, 2013).

para o Desenvolvimento Internacional (Usaid), Aliança para o Progresso (Alpro), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Fundo Monetário Internacional (FMI), e Banco Mundial.

No entanto, essa associação ao capital privado internacional gerou descontentamento de entidades empresariais como a Confederação Nacional da Indústria (CNI) diante da concorrência das empresas transnacionais favorecidas pelo governo, provocando mudanças no projeto dos militares com a escolha do general Costa e Silva (1967-1969). Segundo Visentini, no período,

[c]onsolidou-se o papel econômico do Estado, que além de orientar e coordenar no plano macroeconômico criava empresas estatais nos setores estratégicos, que não interessavam ao capital estrangeiro nem ao privado nacional. Curiosamente, o regime militar, que tinha como um dos seus objetivos reverter o estatismo inerente ao nacional-populismo, acabou lançando mão dos mesmos métodos, de forma ainda mais radical. (2013, p. 65).

No governo Médici (1969-1974) a economia cresceu em torno de 10% ao ano entre 1970 e 1973. O conhecido milagre econômico foi possível porque os governos anteriores haviam criado a estrutura que o propiciou. Assim, consolidava-se o tripé econômico: as empresas estatais encarregaram-se da infraestrutura, da energia e das indústrias de bens de capital (aço, máquinas-ferramentas), as transnacionais produziam bens de consumo duráveis (automóveis, eletrodomésticos) e o capital privado nacional voltava-se para a produção de insumos (autopeças) e bens de consumo popular (VISENTINI, 2022). Médici defendeu seu projeto Brasil Potência em alinhamento norte-americano mesmo em bases desenvolvimentistas, avançando no projeto de qualificação tecnológica e construção de uma indústria armamentista nacional. “Os problemas políticos internos do Brasil (combate à guerrilha) produziram uma forma de solidariedade por parte da Casa Branca” (VISENTINI, 2013, p. 72).

O governo Geisel (1974-1979) chegou ao poder com o objetivo de encerrar o ciclo militar antes que este representasse um desgaste institucional às Forças Armadas. O contexto era de profunda dificuldade econômica com a crise do Petróleo. Como resposta, foi lançado o II Plano Nacional de Desenvolvimento, para diversificar as fontes de energia, com a construção de hidrelétricas, usinas nucleares, mais prospecção de petróleo, e produção de álcool para combustível (Proálcool), além de fomentar a informática e a petroquímica.

O governo Figueiredo (1979-1985) encerrou o período militar, marcando o apogeu e o declínio de um projeto de desenvolvimento e inserção internacional autônomo

do Brasil. Nas palavras de Visentini (2013, p. 80), o “império contra-atacou”, e os fatores que impactavam no modelo de desenvolvimento do país (energia importada, capitais estrangeiros e tecnologia importada) não foram resolvidos. O surgimento do neoliberalismo também colocou em xeque os projetos desenvolvimentistas.

Em suma, conforme aqui retratado, o desenvolvimentismo embasou a constituição de um projeto nacional de promoção de políticas industriais, visando uma posição mais autônoma do Brasil no sistema internacional. O período militar representou o auge do crescimento econômico e, também, o declínio desse modelo em que o Estado possuía um papel indutor do desenvolvimento, materializado por meio dos bancos de fomento e pela presença de estatais em setores-chave da economia, mas que ensejou um doloroso ajuste fiscal. Esse desenvolvimentismo alicerçou a política externa em busca de avanços no projeto de industrialização substitutiva das importações desde o Estado Novo, concomitantemente à inserção dos militares no Estado brasileiro. No período da ditadura, os militares delinearam a ideia de Brasil Potência, aprofundando a visão nacional-desenvolvimentista, fundamentada no pensamento geopolítico.

Vejamos, na próxima seção, como esse projeto de desenvolvimento relaciona-se com a criação da CPRM e direciona as políticas de gestão dos recursos naturais do país no período militar.

## 2 O DESENVOLVIMENTISMO MILITAR E A CRIAÇÃO DA CPRM: OBJETIVOS E AÇÕES NO PERÍODO 1969-1985

A Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais teve sua constituição autorizada pelo decreto-lei nº 764, de 15 de agosto de 1969 (BRASIL, 1969b). A normativa foi fundamentada na Exposição de Motivos nº 56, de 17/07/1969, do ministro de Estado das Minas e Energia, Antônio Dias Leite Júnior, durante o governo Costa e Silva (BRASIL, 1969a). A criação da sociedade por ações, realizada em 8 de janeiro de 1970, no auditório do Edifício da Petrobras, em Brasília, foi aprovada no decreto nº 66.058, assinado pelo presidente general Emílio Médici e publicado no Diário Oficial da União no dia 13 de janeiro de 1970.

A relação da criação da empresa à grande reforma administrativa do governo Costa e Silva, que criou empresas estatais para delegar funções à Administração Indireta<sup>3</sup>, pode ser observada no relatório anual de 1970, primeiro exercício da

3 A Reforma Administrativa do Governo Costa e Silva foi instituída a partir do Decreto-Lei nº 200, de 1967.



empresa. O documento trata da reformulação da estrutura administrativa, técnica e financeira dos órgãos aos quais estavam afetados os programas de prospecção e pesquisa mineral e os da hidrologia. Detalha que o Ministério de Minas e Energia teve em vista: (a) reter, com os órgãos da administração direta, apenas as atribuições específicas de planejamento e política global e as de natureza normativa e fiscalizadora; (b) integrar os órgãos que tinham funções superpostas, realizando condensação de pessoal e evitando desperdício e desorientação; (c) transferir funções executivas de natureza empresarial para entidade de administração indireta (CPRM, 1971, p. 4). “Passou o Governo, então, a assumir atitude mais ativa (...) em relação ao subsolo nacional” (BRASIL, 1969a).

A CPRM foi dividida em três áreas de atuação: (i) empresa de serviços, executando serviços atribuídos pelos órgãos governamentais – como Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM)<sup>4</sup> e Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE)<sup>5</sup> – e, também, pela iniciativa privada, sob a forma de contratos de prestação de serviços; (ii) empresa de mineração, suplementando a iniciativa privada no que diz respeito à pesquisa mineral; e (iii) empresa de financiamento, com o propósito de incentivar a atividade minerária no país, através de empréstimos às empresas brasileiras de mineração que precisassem de recursos para levar avante pesquisas detalhadas de jazidas minerais descobertas.

A CPRM é implantada no governo Médici, período conhecido como “Milagre Brasileiro”, beneficiado por uma onda de crescimento econômico apoiado em uma política de crédito facilitada e de estímulo às exportações. Nesse contexto, além de trabalhos técnicos de pesquisa mineral básica para identificação de potencialidades minerais, foi possível conceber a empresa para fomentar o setor com a oferta de crédito a fundo perdido. A necessidade de administração financeira ágil, envolvendo a obtenção de créditos no exterior (e as respectivas garantias) e a concessão de recursos a particulares em convênio com entidades financeiras justificavam a configuração da empresa como sociedade de economia mista (BRASIL, 1969a, p. 4).

A política de financiamento à pesquisa mineral da CPRM foi baseada no decreto nº 66.522 de 30/04/70 (BRASIL, 1970). A concessão de empréstimos para as empresas de mineração foi definida a partir de coeficientes de risco, que variavam de acordo com a substância mineral e a localização das jazidas. Outro critério era a aplicação de recursos em projetos relacionados a substâncias minerais listadas como priorita-

4 O DNPM foi extinto com a criação da Agência Nacional de Mineração (ANM)

5 O DNAEE foi extinto com a criação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL).

rias. Interessante a elaboração de um manual<sup>6</sup>, contendo informações e requisitos acerca das duas modalidades de empréstimo: o empréstimo convencional, que exigia as garantias habituais, e o financiamento de risco, no qual a empresa beneficiada era desobrigada de restituir o empréstimo recebido se, no fim da pesquisa, constatasse que não existia jazida economicamente explorável. “O apoio que o governo federal está dando aos mineradores nacionais, solidarizando-se com os riscos inerentes à pesquisa mineral, representa uma mobilização de recursos, em escala e formas inéditas, que terá papel relevante na economia nacional” (CPRM, 1971, p. 31). Em 1971, a CPRM aprofunda a sua política de financiamento, com uma nova fonte de recursos para financiar as empresas de mineração, objeto da Lei nº 5.732, de 16/11/71, que destinou à CPRM 80% dos dividendos das ações da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) – de propriedade da União na época –, com a finalidade específica de aumentar os recursos destinados pela companhia ao financiamento de pesquisas minerais (CPRM, 1972, p. 35).

Logo após ser criada, a CPRM passa a executar estudos geológicos marinhos, em convênio com DNPM, Petrobrás e colaboração do Conselho Nacional de Pesquisas (CNPQ) e da Diretoria de Hidrografia e Navegação (DHN) da Marinha do Brasil. Em 1970, contra a vontade dos EUA, o mar territorial brasileiro foi ampliado de 12 para 200 milhas náuticas. Também de imediato, a CPRM passou a executar o recobrimento geológico da Transamazônica. O estudo do solo e dos recursos minerais existentes na região, oportuno à execução da obra, respondia à política de integração nacional do governo militar, que se propôs a criar uma rodovia federal transversal para ligar o extremo oeste do Amazonas até o litoral nordestino, sem depender da navegação do rio Amazonas e afluentes, no escopo do projeto de Brasil Potência no Governo Médici (OLIVEIRA, 2014).

Em atenção a uma política de diversificação energética, em 1972, a CPRM dedicava-se com prioridade aos trabalhos de sondagem para investigação de urânio, concentrando no elemento químico 72% da execução das atividades de campo. Também foram executados estudos experimentais de beneficiamento de minérios uraníferos (urânio e molibdênio) em Poços de Caldas (MG). A identificação de reservas de urânio, cujo interesse relaciona-se à indústria bélica e a uma estratégia de defesa e desenvolvimento de um Estado soberano, era parte do Programa Atômico Brasileiro, que resultou na implantação de usinas nucleares no Brasil.

Em 1973, com a Guerra do Yom Kippur, a crise do petróleo foi considerada uma oportunidade para reafirmar a importância da empresa. O II Plano Nacional de

---

6 O Manual de Assistência Financeira foi elaborado pela CPRM para dar agilidade às análises dos pedidos de financiamento das empresas nacionais para a pesquisa mineral de acordo com uma sistemática criada junto ao BNDE (CPRM, 1971, p. 35).

Desenvolvimento lançado por Geisel em 1974 previa a construção de hidrelétricas e usinas nucleares, a prospecção de petróleo e a produção de álcool para combustível automobilístico. Nessa busca pela diversificação das fontes de energia, a CPRM foi o braço do governo nas investigações sobre as potencialidades hídricas, prestando serviços para a Eletrobrás e para a Rede Hidrológica Nacional de Interesse Energético. Inicialmente, o foco foi nas bacias do Tocantins-Araguaia e da Amazônia, cujo trabalho de medição posicionou o rio Amazonas como o manancial de maior vazão hídrica do mundo. Conforme o relatório, a CPRM constituiu-se como “instrumento adequado e eficaz para o exercício de uma política mineral tendente a dar solução aos problemas brasileiros no setor” (CPRM, 1974, p. 5).

Diante da crise econômica gerada pela alta do petróleo, o governo Geisel marca o fim do ciclo de expansão acelerada da economia e exige mudanças na CPRM, com o início de um diagnóstico para “obter uma organização mais adequada e eficiente” (CPRM, 1975, p. 4). O contexto dessa fase econômica menos favorável reflete-se na ênfase na busca da eficiência no planejamento das ações e na reestruturação organizacional. Mesmo em um contexto adverso, verifica-se que a crise direciona prioridades para estudos de minerais energéticos, justificando mais investimentos na empresa (CPRM, 1976; 1977).

Com o início do mandato do último presidente militar, o general Figueiredo, a CPRM criou a Superintendência de Relações Comerciais, com a finalidade de vender serviços especializados no exterior. A estatal, com auxílio do Itamaraty, realizou várias missões à África, à América do Sul, à América Central e ao Sudoeste Asiático, com autoridades do setor mineral de 30 países, em uma estratégia de cooperação sul-sul entre países em desenvolvimento. A busca era por entendimentos e assinaturas de contratos, porque “entendeu a atual diretoria que a CPRM não poderia ficar alheia ao esforço nacional de promoção de exportações” (CPRM, 1980, p. 5). Também identificava o mercado externo como aberto à penetração da CPRM no incremento das suas atividades (CPRM, 1980, p. 32). No período, foram apresentadas propostas para execução de serviços de pesquisa mineral para carvão, hidrogeologia e prospecção de urânio, principalmente, na África e na América Latina.

Na África, o levantamento aerogeofísico da Somália, conquistado em concorrência internacional em 1981, e a sondagem e avaliação de potencialidade de carvão em Moçambique estão entre os resultados no mercado externo. Posteriormente, pela Organização Latino-Americana de Energia (OLADE), realizou o inventário de recursos carboníferos em 16 países da América Latina. Após, prestou serviços para o Centro de Pesquisas Nucleares de Jülich Ltda (KFA) da Alemanha, o *Libyan-Brazilian Joint Group* para levantamento geológico da Líbia, a estatal

*Carbocol* (Colômbia), a mina de carvão *Micare* do México, e no Iraque. A CPRM estudou a mina de ouro *El Topacio* na Nicarágua para sua possível reativação. O relatório de 1984 cita que a CPRM possuía em carteira cerca de US\$ 40 milhões em oportunidades de prestação de serviços no exterior. No entanto, refletia ter que enfrentar “o poderio tecnológico de países desenvolvidos e, principalmente, a concorrência de empresas dos países desenvolvidos e antigos colonizadores” (CPRM, 1984a, p. 96).

Em 1980, a crise se acentua após mais um choque do petróleo (1979), e a CPRM ganha novamente preferência nas decisões governamentais, mesmo diante de um elevado processo inflacionário e da escassez de recursos do Tesouro e do sistema financeiro, por ser vista como elemento dinamizador do setor mineral brasileiro. A avaliação conjuntural apontou a necessidade de buscar alternativas na área energética, com mais investimentos em pesquisa de combustíveis fósseis sólidos, em alinhamento ao II Plano Mestre Decenal para a Avaliação dos Recursos Minerais do Brasil. Assim, mesmo em tempos de carestia, a CPRM assinou convênio com o Ministério de Minas e Energia (MME) para financiamento de pesquisas próprias de carvão pelo Programa de Mobilização Energética.

No apagar das luzes do governo militar, em 1984, o general Salvador Gonçalves Mandim é empossado presidente da CPRM. Coube a ele assinar o balanço financeiro que descortina pela primeira vez prejuízo da empresa. Com o governo contendo o déficit público e as dificuldades encontradas na concretização de contratos de prestação de serviços no exterior, a CPRM entra em ritmo lento. Em uma tentativa de revigorar seu programa de financiamento, busca sensibilizar os órgãos governamentais para criação de uma rubrica específica denominada “Apoio à Pesquisa Mineral das Pequenas e Médias Empresas Nacionais de Mineração”. Entretanto, os recursos seguiram insuficientes.

Entre 1970 e 1984, a CPRM deu andamento a 226 projetos de pesquisas próprios (CPRM, 1980, p. 21), com mais investimentos no Norte e Nordeste, em acordo com as diretrizes de integração nacional e desenvolvimento regional. Ao fim do período militar, registrava, além dos avanços no patrimônio mineral energético (carvão e turfa), a descoberta de 17 jazidas (níquel, caulim, cobre, gipsita, calcário, zinco, cassiterita, fosfato, ouro, potássio, e sódio) e, ao mesmo tempo, uma queda vertiginosa na execução de mapeamento básico. Enquanto em 1972 foram levantados 650 mil km<sup>2</sup> em escala de 1:250 mil, em 1984 foram apenas 18 mil km<sup>2</sup> na mesma escala.

A Administração, nessa oportunidade, sente-se na obrigação de registrar, como em anos anteriores, sua preocupação com a radical redução das atividades relativas à pesquisa geológica básica, de competência do poder público, para a qual a companhia se acha amplamente capacitada e que no passado foi fonte de novos descobrimentos da maior importância para o País, ainda mais quando se verifica, simultaneamente, a quase anulação do programa de assistência financeira à pesquisa mineral executada pelas empresas de mineração, programa esse que a CPRM vinha administrando com resultados auspiciosos (CPRM, 1984b, p. 2).

Dessa forma, a CPRM ingressa no governo José Sarney com o seguinte quadro apresentado no relatório de 1985: déficit de fluxo de caixa, projeção de prejuízo operacional, débitos com fornecedores atrasados em até 8 meses, falta de recursos para o pagamento regular da folha salarial dos empregados, e paralisação da maior parte da atividade operacional, além de imagem fortemente negativa da companhia junto à comunidade mineral brasileira, após ter interrompido por oito anos execução do mapeamento geológico básico do Brasil – finalidade institucional para qual foi criada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A CPRM foi concebida no final do governo nacional-desenvolvimentista de Costa e Silva, em uma fase de reformas da administração federal e de estruturação de empresas públicas, com o objetivo de operacionalizar a retomada do crescimento econômico brasileiro por meio do estímulo ao capitalismo privado (VISENTINI, 2013).

Para atender aos objetivos da sua constituição, observou-se o papel dos bancos de fomento no estímulo ao setor mineral e no desenvolvimento da sua atuação como empresa financiadora, principalmente durante o Milagre Brasileiro. Com os militares, o setor mineral foi protegido da internacionalização de capitais. Assim, a política de financiamento ao setor mineral da CPRM se conformava com a concepção desenvolvimentista que defendia investimentos públicos quando o privado não pudesse arcar. Mas, assim como outras estatais brasileiras, recorrer a empréstimos resultou no endividamento e no recuo das suas atividades.

Com base na visão desenvolvimentista sobre a importância do papel do Estado como indutor de setores básicos, especialmente para superar a sua defasagem tecnológica, a CPRM foi efetiva em promover o conhecimento geológico básico, a formação técnica especializada, a incorporação de tecnologia, e o conhecimento aplicado. No auge do Milagre Brasileiro, a CPRM desenvolveu projetos em todo o

território nacional para os mais diversos bens minerais, utilizando de diferentes técnicas científicas, contribuindo para ampliar o patrimônio mineral brasileiro.

Além disso, a CPRM se constituiu como um braço fundamental para a execução da política energética do país durante todo o período militar. Foi responsável pela realização dos estudos hídricos de interesse energético, nos quais foram baseados os projetos de usinas hidrelétricas de energia renovável desenvolvidos no período. Coube também à CPRM mapear as potencialidades de minerais uraníferos dentro do Programa Atômico Brasileiro, o que resultou na operação de usinas nucleares no Brasil.

Na fase mais crítica do período, após os choques do petróleo, a estatal ainda se posicionou entre as prioridades das decisões governamentais como instrumento fundamental para busca de alternativas à crise energética e econômica, a curto prazo, apresentando resultados de pesquisas de combustíveis fósseis sólidos, especialmente carvão, cujas reservas saltaram de 2 bilhões de toneladas em 1970 para 22 bilhões em 1984, e ampliando o conhecimento aurífero. Ambas foram estratégias no enfrentamento do colapso econômico do ocaso dos governos militares, com a ascensão do neoliberalismo e a redução do financiamento externo. Enquanto isso, o mapeamento básico, fundamental para a identificação de recursos naturais, e o papel do Estado foram relegados a um segundo plano devido à escassez de acesso aos recursos públicos.

A CPRM atendeu, ainda, às políticas baseadas na ideologia de segurança e integração nacional, delineadas a partir da visão geopolítica dos militares de projeção de um Brasil Potência, desenvolvendo estudos geológicos do projeto Transamazônica e de geologia marinha, que resultaram na ampliação da zona econômica exclusiva marítima brasileira.

Em relação ao alcance da política externa brasileira, a CPRM adotou inicialmente treinamento e tecnologia preferencialmente hemisféricos, ajustando essa política ao se constituir como uma empresa de serviços competitiva no mercado externo. No período, conforme Visentini (2013), as relações externas brasileiras passaram a adotar uma atuação multilateral. Da mesma forma, a CPRM buscou alinhamento sul-sul com países em desenvolvimento, por meio de cooperação com países latino-americanos, da África e do Oriente Médio. Ainda assim, apesar do amadurecimento técnico-científico da empresa, convivia com a defasagem tecnológica em relação aos países centrais, o que acabou frustrando as expectativas mercadológicas e comerciais. Assim, a definição de uma política de Estado de promoção do conhecimento geológico e da tecnologia mineral teve impacto no posicionamento internacional do Brasil.

Cabe destacar que na primeira e segunda fases do desenvolvimentismo militar, conforme assinala Silva (2013), o crescimento econômico ocupava o topo da agenda pública. Da mesma forma, a CPRM projetou a sua atuação. Somente na última fase do regime militar é possível identificar na atuação da empresa um viés social, principalmente no programa de locação de poços no Nordeste, baseado em estudos hidrogeológicos.

Desde a sua criação até o final do período de expansão econômica do governo militar, a CPRM tornou-se um elemento-chave no modelo de desenvolvimento em curso no país. Entre 1969 e 1985, desenvolveu pesquisas próprias de minerais estratégicos e essenciais a uma política de fomento à industrialização e financiou mineradores injetando recursos no setor, considerado estratégico e reservado ao capital nacional. Dessa forma, a estatal foi basilar no desenvolvimento de energia nuclear, carvão mineral e hidroenergia, em consonância a um projeto de desenvolvimento nacional de atuação autônoma no sistema internacional, embora tal compromisso do Estado brasileiro acabe regredindo diante da política de limitação de financiamento externo e de alta de juros dos EUA, que marca o final da década de 1970 e início dos anos 1980, com a ascensão das políticas neoliberais.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério de Minas e Energia. **Exposição de Motivos n. 56/69 - GB, de 17 de julho de 1969**. [Rio de Janeiro]: Ministério de Minas e Energia, 1969a. Disponível em: [https://www.cprm.gov.br/publique/media/sobre/exposicao\\_motivos\\_1969.pdf](https://www.cprm.gov.br/publique/media/sobre/exposicao_motivos_1969.pdf). Acesso em: 11 nov. 2022.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Decreto-lei nº 764, de 15 de agosto de 1969. Autoriza a constituição da sociedade por ações Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais - CPRM e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, p. 7065, 20 ago. 1969b. Disponível em: [http://webserver1.cprm.gov.br/publique/media/sobre/decreto\\_764.pdf](http://webserver1.cprm.gov.br/publique/media/sobre/decreto_764.pdf). Acesso em: 11 nov. 2022.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Decreto nº 66.522, de 30 de abril de 1970. Decreto assistência financeira concedida por órgão da Administração Federal à pesquisa mineral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, p. 3.160, 30 abr. 1970. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-66522-30-abril-1970-409270-publicacao-original-1-pe.html>. Acesso em: 11 nov. 2022.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Decreto nº 89.404, de 24 de fevereiro de 1984. Constitui Reserva Nacional de cobre e seus associados a área que menciona,



no estado do Pará e no Território Federal do Amapá e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, Seção 1, p. 2.929, 28 fev. 1984. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-89404-24-fevereiro-1984-439865-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 9 dez. 2022.

COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS – CPRM. **Relatório anual 1970**. Rio de Janeiro: CPRM, 1971. Disponível em: <https://rigeo.cprm.gov.br/handle/doc/14135>. Acesso em: 11 nov. 2022.

COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS – CPRM. **Relatório anual 1971**. Rio de Janeiro: CPRM, 1972. Disponível em: <https://rigeo.cprm.gov.br/handle/doc/14136>. Acesso em: 11 nov. 2022.

COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS – CPRM. **Relatório anual 1973**. Rio de Janeiro: CPRM, 1974. Disponível em: <https://rigeo.cprm.gov.br/handle/doc/14134>. Acesso em: 11 nov. 2022.

COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS – CPRM. **Relatório anual 1974**. Rio de Janeiro: CPRM, 1975. Disponível em: <https://rigeo.cprm.gov.br/handle/doc/14133>. Acesso em: 11 nov. 2022.

COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS - CPRM. **Relatório anual 1975**. Rio de Janeiro: CPRM, 1976. Disponível em: <https://rigeo.cprm.gov.br/handle/doc/14132>. Acesso em: 11 nov. 2022.

COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS - CPRM. **Relatório anual 1976**. Rio de Janeiro: CPRM, 1977. Disponível em: <https://rigeo.cprm.gov.br/handle/doc/14131>. Acesso em: 11 nov. 2022.

COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS - CPRM. **Relatório anual 1979**. Rio de Janeiro: CPRM, 1980. Disponível em: <https://rigeo.cprm.gov.br/handle/doc/14127>. Acesso em: 11 nov. 2022

COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS - CPRM. **Relatório da administração 1981**. Rio de Janeiro: CPRM, 1982. Disponível em: <https://rigeo.cprm.gov.br/handle/doc/14126>. Acesso em: 29 nov. 2022.

COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS - CPRM. **A atuação da CPRM no período 1970-1984**. Rio de Janeiro: CPRM, 1984a. Disponível em: <https://rigeo.cprm.gov.br/handle/doc/14236>. Acesso em: 11 nov. 2022.

COMPANHIA DE PESQUISA DE RECURSOS MINERAIS - CPRM. **Relatório da administração 1983**. Rio de Janeiro: CPRM, 1984b. Disponível em: <https://rigeo.cprm.gov.br/handle/doc/14124>. Acesso em: 29 nov. 2022.

GRANATO, L. **América Latina e a potência hemisférica**. Material de apoio da disciplina de América Latina na Periferia da Geopolítica Mundial do Curso



de Especialização EAD em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa/UFRGS, 2022.

KAPLAN, M. **Aspectos del Estado en América Latina**. México: UNAM, 1981.

OLIVEIRA, A. M. de. Um sonho de grandeza no Brasil da ditadura: a ideologia geopolítica de desenvolvimento do general Carlos de Meira Mattos (1964-1974). **Ideias**, v. 6, n. 2, p. 254-281, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ideias/article/view/8649469>. Acesso em: 11 nov. 2022.

SILVA, L. R. **Os Ciclos Desenvolvimentistas Brasileiros (1930 – 2010): do nacional desenvolvimentismo ao novo desenvolvimentismo**. 2013. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

VISENTINI, P. F. **A projeção internacional do Brasil: 1930 - 2012: diplomacia, segurança e inserção na economia mundial**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

VISENTINI, P. F. A Política Externa do Regime Militar: da ideologia ao pragmatismo. **Locus: Revista de História**, v. 28, n. 1, p. 38-63, 2022.

# ABASTECIMENTO DE GÁS LIQUEFEITO DE PETRÓLEO NO BRASIL: DESAFIOS GEOPOLÍTICOS E LOGÍSTICOS

Ivan Abdalla Sá Fortes Clavery<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

O Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) é uma mistura de hidrocarbonetos, predominantemente composta por propano e butano, ambos derivados do petróleo<sup>2</sup>. O Brasil é grande consumidor de GLP, mas sua produção doméstica supriu apenas 74% da demanda em 2019<sup>3</sup>, o que torna o país dependente do mercado internacional. Comumente comercializado em botijões de 13kg, o GLP se estabeleceu como combustível amplamente utilizado na sociedade brasileira, com 95% das residências usando-o para a cocção de alimentos.

As deficiências crônicas na infraestrutura portuária, os desafios geopolíticos relacionados ao setor de petróleo e gás, a estagnação na produção nacional e a inadequada logística interna para movimentação do produto representam risco significativo para o abastecimento de GLP no mercado brasileiro. Por meio do presente trabalho busca-se compreender a dinâmica do mercado desse produto, na expectativa de oferecer subsídios que possam auxiliar o país a se planejar melhor para as próximas décadas, visando reduzir as atuais vulnerabilidades, inclusive geopolíticas, para um produto de grande importância social.

---

1 Diplomata, Ministério das Relações Exteriores. O presente trabalho decorre do artigo de conclusão apresentado ao Curso de Especialização em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa da UFRGS - II Edição.

2 Definição presente na Resolução ANP 18/2004.

3 ANP: Painel Dinâmico do Mercado Brasileiro de Derivados e Biocombustíveis (ANP, 2020a).

## 1 DEMANDA BRASILEIRA POR GLP

A demanda brasileira por GLP tem se mantido estável nos últimos anos. Em 2019, foram comercializados 13.208 mil m<sup>3</sup> de GLP, volume ligeiramente menor em comparação com 2016 (13.397 mil m<sup>3</sup>), 2017 (13.388 mil m<sup>3</sup>) e 2018 (13.256 mil m<sup>3</sup>). Essa estabilidade pode ser atribuída à crise econômica da metade da década de 2010, que levou muitas famílias brasileiras a trocarem o GLP pelo uso de lenha para cozimento de alimentos (ANP, 2020b)<sup>4</sup>.

Não obstante a atual estabilidade da demanda, o Plano Decenal de Expansão de Energia 2029 (PDEE), publicado pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE) (BRASIL, 2020), prevê que a demanda por GLP deverá crescer a uma taxa anual de 1,9% na década de 2020.

O setor residencial é o principal demandante de GLP no Brasil. Nesse setor, o gás de cozinha é a segunda fonte mais importante de energia, ficando atrás apenas da eletricidade. As principais alternativas ao GLP para a cocção de alimentos (gás natural e lenha) enfrentam desafios distintos. A rede de distribuição de gás natural encanado alcança apenas algumas metrópoles nacionais e requer investimentos vultosos para se disseminar, enquanto o uso de lenha é considerado prejudicial à saúde e ao meio ambiente.

Além do uso residencial, o GLP é empregado em atividades comerciais e industriais. Eventual aumento na demanda para usos industriais/comerciais, somado a uma provável retomada da trajetória de crescimento do uso residencial, pode exigir maior importação de GLP, caso a produção nacional não aumente proporcionalmente.

Eventual aumento na demanda para usos industriais/comerciais, somado a uma provável retomada da trajetória de crescimento do uso residencial, pode exigir maior importação de GLP, caso a produção nacional não aumente proporcionalmente.

---

<sup>4</sup> Entre 2016 e 2018, o uso de biomassas (como a lenha) para o preparo de alimentos aumentou 27% (ANP, 2020b).

## 2 PRODUÇÃO BRASILEIRA DE GLP E DIFICULDADES LOGÍSTICAS NA INTENALIZAÇÃO DO PRODUTO IMPORTADO

### 2.1 *Produção brasileira de GLP*

A produção nacional de GLP ocorre em refinarias, unidades de processamento de gás natural (UPGNs) e centrais petroquímicas operadas pela Petrobras. Atualmente, essa produção encontra-se estagnada. Em 2019, foram produzidos 9.815 mil m<sup>3</sup> de GLP no país<sup>5</sup>, queda de 1,6% em relação a 2018. Além da variação anual, é relevante observar que a produção brasileira permaneceu constante ao longo da década de 2010. Em 2011, o Brasil havia produzido 9.968 mil m<sup>3</sup> de GLP, volume 1,5% mais alto em comparação à produção de 2019.

Até 1953, o parque de refino brasileiro era relativamente modesto. Foi somente com a criação da estatal Petrobras, naquele ano, e com substanciais investimentos estatais, que o parque de refino do país começou a crescer consideravelmente. De 1953 a 1997, o setor de refino foi um monopólio estatal, com a Petrobras controlando todas as atividades. Embora o monopólio tenha sido encerrado pela Lei 9.478/1997 (Lei do Petróleo), a Petrobras ainda detém a maioria das refinarias no país.

Em 2019, a Petrobras anunciou intenção de vender algumas de suas refinarias, visando concentrar-se na exploração e produção de petróleo<sup>6</sup>. Caso essa alienação se concretize, o mercado brasileiro de GLP sofrerá mudança significativa, com efeitos no planejamento do abastecimento de GLP. A posição dominante da Petrobras no mercado permite que a empresa colabore com a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) na coordenação do abastecimento de GLP no território brasileiro, reduzindo a vulnerabilidade do mercado. Com a presença de vários produtores, essa coordenação se tornaria mais complexa.

No PDEE 2029, a EPE (BRASIL, 2020) previu que a produção nacional de GLP aumentará em 44% na década de 2020, com a entrada em operação de UPGNs e com o desenvolvimento da Bacia de Sergipe-Alagoas. Entretanto, para que esse aumento significativo ocorra, seriam necessários investimentos massivos em

5 Dados divulgados pela ANP em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/anuario-estatistico>

6 Pouco depois da redação final deste artigo, a Petrobras vendeu a Refinaria Landulpho Alves (RLAM), na Bahia, e a Refinaria Isaac Sabbá (REMAN), no Amazonas, em 2021 e 2022, respectivamente (PETROBRAS ANUNCIA..., 2019).

infraestrutura para a produção e para a movimentação do gás extraído das zonas do pré-sal para as etapas de refino. Nas últimas décadas, não foi o que aconteceu, com a redução dos investimentos no setor de refino resultando na estagnação da produção de GLP.

Caso o Brasil invista em infraestrutura no setor, aumentando conseqüentemente sua capacidade de produção de GLP, o país poderia se tornar, possivelmente na década de 2030, exportador líquido de GLP. Ainda que improvável, seria o cenário ideal, dadas as dificuldades logísticas para internalização do GLP importado.

## *2.2 Dificuldades logísticas na internalização do produto importado*

Atualmente, as dificuldades logísticas enfrentadas pelo Brasil na internalização do GLP importado derivam de um problema central: a falta de investimentos nos portos brasileiros.

De acordo com a ANP (2017), 98% das importações de GLP são concentradas em dois portos: Suape (PE) e Santos (SP). O Porto de Suape, o mais importante para o setor de GLP, apresenta uma vulnerabilidade grave: as importações são recebidas por um navio cisterna, contratado pela própria Petrobras, com capacidade de armazenamento limitada a 44 mil toneladas.

A Petrobras informou à ANP que, nos meses de junho e julho de 2016, o limite máximo de importação de GLP teria sido alcançado<sup>7</sup>. Naquela ocasião, o problema foi resolvido sem grandes celeumas. Entretanto, essa vulnerabilidade, que atualmente provoca crises pontuais, pode se tornar crônica caso não haja investimentos na infraestrutura de recebimento de GLP nos portos.

## *2.3 Brasil como importador líquido de GLP*

Em 2019, o Brasil importou 3.533 mil m<sup>3</sup> de GLP, volume que supriu 26% da demanda nacional. Esse alto percentual e a estagnação na produção nacional indicam que, muito provavelmente, o país continuará como importador líquido de GLP na década de 2020, com considerável vulnerabilidade devido ao perfil de suas importações e às deficiências de internalização do produto nos portos nacionais.

Nesse cenário, é imperativo que o país elabore estratégias para reduzir os riscos geopolíticos que podem impactar o setor de GLP, uma vez que há vulnerabilidades

<sup>7</sup> Informação presente na Nota Técnica SAB/ANP 411 de 2017.

tanto em relação ao produto importado quanto no que diz respeito à produção nacional, que depende do gás extraído no Atlântico Sul.

### 3 INFLUÊNCIA HISTÓRICA DA GEOPOLÍTICA NO MERCADO DE PETRÓLEO E GÁS

A energia é recurso de poder que condiciona a atuação dos Estados nas disputas do sistema internacional. Celso Furtado destaca a importância do controle de recursos de poder (como energia ou recursos naturais) para a definição da hierarquia de poder do sistema internacional (1978, p. 114-126). Oliveira, por sua vez, denominou “Centro de Decisão Energético” o processo pelo qual um Estado busca a capacidade de “planejar e materializar uma Política Energética, ou uma Estratégia Energética” (2012, p. 31). Cabe citar também o conceito de “*resource wars*”, formulado pelo geógrafo britânico Philippe Le Billon (2007), pelo qual a localização dos recursos naturais são fatores determinantes para a previsão de um eventual conflito.

Com base nesses conceitos, pode-se compreender as razões pelas quais o mercado de petróleo e gás não é um setor econômico comum, e porque disputas pelo domínio desse mercado determinaram boa parte dos choques geopolíticos no século XX. Na sociedade de consumo engendrada após a II Guerra Mundial, baseada no consumo de massa, os combustíveis fósseis são o fundamento da economia. Embora no século XXI ocorra um esforço global para diminuir a participação dos combustíveis fósseis na matriz energética, a centralidade do petróleo ainda é significativa, na medida em que países como China e Índia aumentam seu consumo energético *per capita*.

Disputas pelo controle das fontes de produção de petróleo, por rotas de escoamento do produto e pela direção acionária das grandes petroleiras globais, além de ações intervencionistas de cartéis para controle de preço são alguns dos desafios que alteram a dinâmica do setor e envolvem o poder dos Estados-nações e das grandes multinacionais.

Conforme aponta o pesquisador José Luis Fiori (2019), ainda que não se possa dizer que todos os conflitos do sistema internacional sejam causados pelas disputas por petróleo e gás, é evidente que a luta incessante pela “segurança energética” torna os Estados nacionais extremamente sensíveis a qualquer alteração geopolítica relacionada a esse produto. Por se tratar de recurso natural energético distribuído de maneira não uniforme no planeta e por sua centralidade na sociedade urba-

no-industrial contemporânea, o petróleo tem ocupado posição paradigmática nas disputas geopolíticas por mais de um século. Onde há petróleo e gás em abundância, comumente há uma região com tensão geopolítica.

As recentes descobertas de vastas reservas de petróleo e gás no Atlântico Sul podem tornar essa região geográfica um novo ponto central para a geopolítica global. Não por acaso, a recente Política Nacional de Defesa do Brasil, documento “voltado, prioritariamente, contra ameaças externas”, destaca explicitamente o Atlântico Sul como uma prioridade:

O planejamento da defesa deve incluir todas as regiões e, em particular, as áreas vitais onde se encontra a maior concentração de poder político e econômico. Da mesma forma, deve-se priorizar a Amazônia e o Atlântico Sul. (BRASIL, 2012).

## 4 DESAFIOS GEOPOLÍTICOS ATUAIS PARA O SETOR DE GLP NO BRASIL

Os acadêmicos estadunidenses Robert Keohane e Joseph Nye (2011), conhecidos no campo das teorias das relações internacionais pela formulação da ideia de “interdependência complexa”, desenvolveram os conceitos de “sensibilidade” e “vulnerabilidade”. Sensibilidade, grosso modo, refere-se aos impactos sofridos por determinado país por mudanças na conjuntura internacional. Vulnerabilidade, por outro lado, refere-se às capacidades que cada país tem para alterar suas políticas, a fim de se adaptar a mudanças no cenário internacional.

Nesse sentido, dois países que, hipoteticamente, importam 30% de GLP têm a mesma sensibilidade em relação a um aumento exponencial dos preços desse produto. Entretanto, se o país A possuir a capacidade de aumentar sua produção doméstica em um cenário de aumento de preço, mas o país B não, este último é muito mais vulnerável.

A sensibilidade do Brasil em relação ao GLP importado aumentou significativamente na última década. Em 2007, o país importava aproximadamente 15% do GLP consumido. Em 2019, como já mencionado, as importações representaram 26% do volume. Esse aumento nas importações era inevitável, uma vez que a produção nacional de GLP não acompanhou o ritmo de aumento da demanda. Devido às dificuldades em aumentar sua produção, à infraestrutura portuária

deficiente e à concentração das importações em poucos países fornecedores, o Brasil também tem significativa vulnerabilidade no setor de GLP.

#### 4.1 Excessiva dependência do GLP dos EUA

Historicamente, as exportações globais de GLP eram concentradas em países membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Recentemente, o mercado internacional de GLP sofreu significativa alteração, com o crescimento exponencial da produção de butano e propano pelos EUA, após a revolução do shale gas. Entre 2010 e 2018, a produção nos EUA aumentou 138%, alterando a posição dominante que os países da OPEP mantinham no mercado de GLP (EIA, 2019).

O aumento substancial da produção não foi acompanhado por aumento significativo da demanda interna norte-americana por gás. Essa dinâmica levou os EUA a investirem em infraestrutura para exportação, sendo um marco a conclusão da expansão do Canal do Panamá em 2016. Essa expansão permitiu que os EUA consolidassem sua posição como o maior exportador global de GLP (*Ibid.*).

O considerável incremento da produção de gás nos EUA tornou o mercado global altamente vantajoso em termos de preço e volume para os países importadores de GLP. Dessa forma, o aumento da importação brasileira de GLP na década de 2010 não foi surpreendente. Não somente os preços internacionais do produto eram baixos, como a ampla oferta de GLP no mercado internacional ajudava a desencorajar investimentos no parque produtivo brasileiro. À medida que o Brasil se tornava mais dependente do GLP produzido nos EUA, a infraestrutura brasileira na cadeia de produção e distribuição de GLP estagnava.

Com base nos dados divulgados pela Secretaria de Comércio Exterior (SECEX), o GLP importado pelo Brasil em 2018 teve origem principalmente nos Estados Unidos (80%), seguido por Argentina (18%) e Bolívia (2%). A importância dos EUA para as importações de GLP é ainda maior no inverno do Hemisfério Sul, na medida em que as exportações argentinas de GLP para o Brasil se concentram no verão, devido ao aumento do consumo argentino no inverno.

A concentração das importações brasileiras em países das Américas reduziu sensivelmente o risco geopolítico relacionado a conflitos no Oriente Médio, região de tensões geopolíticas acentuadas. Por outro lado, pode-se afirmar que o Brasil tem hoje acentuado nível de vulnerabilidade em relação à produção de GLP dos EUA, a maior potência do sistema internacional, sem ter aproveitado o momento



de preços internacionais baixos para o GLP para realizar investimentos em infraestrutura portuária ou em novas refinarias.

A leitura do trecho abaixo, de Keohane e Nye, permite compreensão maior do desafio brasileiro no setor de GLP e seu grau de vulnerabilidade:

*Vulnerability is particularly important for understanding the political structure of interdependence relationships. In a sense, it focuses on which actors are “the definers of the ceteris paribus clause”, or can set the rules of the game. (...) All too often, a high percentage of imports of a material is taken as an index of vulnerability, when by itself it merely suggests that sensitivity may be high. The key question for determining vulnerability is how effectively altered policies could bring into being sufficient quantities of this, or a comparable, raw material, and at what cost. The fact that the United States imports approximately 85 percent of its bauxite supply does not indicate American vulnerability to actions by bauxite exporters, until we know what it would cost (in time as well as money) to obtain substitutes. (KEOHANE; NYE, 1989, p. 15).*

O Brasil tem alta vulnerabilidade em relação aos EUA no setor de GLP, pois, em caso de crise, não possui capacidade para aumento de sua produção nacional, uma vez que não houve investimentos significativo no parque produtivo. Além disso, não seria capaz de alterar rapidamente seu fornecedor internacional em caso de crise bilateral com seu maior fornecedor de GLP, dado que a movimentação global do produto é realizada por meio de embarcações de grande porte, em falta no mercado.

Os EUA historicamente restringiram suas exportações de petróleo e derivados. Entre 1975 e 2016, os EUA proibiram a exportação de óleo bruto. Em relação a propano e butano, nunca houve restrições tão severas às exportações. No entanto, nada impede que os EUA voltem a proibir a exportação de petróleo bruto e de alguns derivados de petróleo, ainda que o risco para a proibição da exportação de GLP seja baixo após a revolução do *shale gas*.

Outro risco significativo derivado da excessiva dependência é logístico, com base na alta concentração da importação com origem em um único porto: Houston (Texas, EUA). Em março de 2019, um incêndio acompanhado de vazamento petroquímico em Houston provocou atrasos nas importações de GLP provenientes do porto dessa localidade. Durante reunião de coordenação para o abastecimento de GLP, em 28 de março de 2019, no escritório da ANP no Rio de Janeiro, a Petrobras relatou os problemas que complicavam o abastecimento nacional do produto:

As importações previstas para a primeira quinzena não serão impactadas (...). Porém, para a segunda quinzena, as importações ocorrem a partir do golfo de Houston. A Petrobras está acompanhando se ocorrerá atraso ou não das cargas. O cenário é de incerteza, não há previsão da chegada dos navios com o produto. A demanda mundial de GLP está sendo afetada (ANP, 2019).

Esse evento relativamente banal ameaçou o abastecimento brasileiro de GLP, uma vez que o país não tinha possibilidade de aumentar sua produção interna ou alterar a origem das importações no curto prazo, até pela ausência de embarcações no mercado. A Petrobras, única importadora relevante de GLP, não teria como suprir o mercado na sua integridade nos meses subsequentes, caso o problema em Houston se prolongasse. As operações em Houston voltaram ao normal em abril de 2019, e o problema foi solucionado sem distúrbios relevantes. Ainda assim, o episódio demonstra como a vulnerabilidade do país é alta no mercado de GLP.

Em “A Busca”, o autor Daniel Yergin (2014) ressalta como a luta por uma suposta “independência energética” é mal compreendida, visto que é muitas vezes relacionada a um cenário de total abandono das importações. Obviamente, em um mercado globalizado as importações têm papel importante para o abastecimento nacional.

O que se deve evitar, segundo Yergin, é um cenário de vulnerabilidade. Um país que limita ao máximo sua vulnerabilidade alcança o patamar de “segurança energética”, no qual há pouca influência de pressões geopolíticas ou mercadológicas. Para se alcançar esse cenário de “segurança energética” deve-se evitar, por exemplo, cenários nos quais o país se torna excessivamente vulnerável em relação à produção de uma região ou, mais grave, de apenas um país.

A dependência em relação aos EUA é evidente no mercado brasileiro de GLP, o que torna o país vulnerável nesse setor em relação à maior potência do sistema internacional. Por se tratar de produto com sensibilidade social forte no Brasil, os EUA possuem um trunfo geopolítico significativo no setor energético brasileiro. Ainda que os EUA não proíbam a exportação de GLP, o governo americano não permite a exportação de propano e butano para países sancionados pelos EUA.

#### *4.2 Riscos relacionados ao Atlântico Sul*

O Atlântico Sul ainda é região periférica na geopolítica global. Não há nenhum porto no Atlântico Sul entre os 10 maiores do mundo e o fluxo de bens na área é relativamente baixo. Ao observar a movimentação global dos VLGCs (*Very Large*

*Gas Carriers*), percebe-se que os fluxos no Atlântico Sul são secundários no transporte mundial, com poucas embarcações tendo como destino portos em países banhados pelo Atlântico Sul (BW LPG, 2017).

Entretanto, com as descobertas de reservas petrolíferas na camada do pré-sal, o Atlântico Sul deverá elevar sua importância geopolítica. Alcides Costa Vaz destaca como as recentes descobertas energéticas tornam o Atlântico Sul espaço estratégico importante, o que pode ensejar conflitos pelo controle dos recursos e das rotas comerciais da região.

As percepções e as avaliações sobre a importância estratégica do Atlântico Sul vêm se alterando nos últimos anos, acompanhando sua crescente valorização por parte tanto dos estados das costas sul-americana e africana como também por parte das grandes potências. (VAZ, 2011, p. 64).

Ainda que o Atlântico Sul seja área secundária na geopolítica mundial, é perceptível que Estados Unidos, Grã-Bretanha e China possuem projeção e interesses significativos na região. Conforme Brozowski, o Atlântico Sul é “provido de ilhas que são importantes ‘trampolins’ para a atuação militar de potências externas como a Inglaterra e os Estados Unidos” (2012, p. 65), aliados na OTAN. O domínio de diversas ilhas atlânticas pelos britânicos e a posição dos Estados Unidos como maior potência militar do sistema internacional torna a aliança anglo-americana relevante em qualquer assunto geoestratégico relacionado ao Atlântico Sul.

A China, por sua vez, aumentou significativamente sua posição na África e na América do Sul. Além de investimentos massivos de capital em países africanos e sul-americanos, os chineses participam de licitações em setores energéticos e estabelecem laços no setor de defesa com países banhados pelo Atlântico Sul, como a crescente cooperação militar entre China e Angola demonstra.

Apesar da presença importante de potências estrangeiras, Brozowski destaca como o posicionamento geoestratégico do Brasil permite que o país seja decisivo em questões relacionadas a Defesa e Segurança na região. A importância do Atlântico Sul para o Brasil é sublinhada pela Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2018), documento que destaca a necessidade de aumentar a “presença estratégica nas áreas estratégicas do Atlântico Sul”.

O Atlântico Sul é importante para o setor de GLP por duas razões principais: a) dependência do país das importações internalizadas a partir de portos localizados no Atlântico Sul; b) necessidade de aumento da produção nas camadas do

pré-sal para aumentar a produção de GLP nas Unidades de Processamento de Gás Natural (UPGNs).

Dada a alta sensibilidade do Brasil em relação ao produto estrangeiro, qualquer distúrbio nos principais portos brasileiros atlânticos pode prejudicar imediatamente o abastecimento nacional de GLP. Em relação à oferta nacional, o Brasil só conseguirá aumentar sua produção de GLP por meio do gás extraído na camada do pré-sal. Caso essa produção seja bem aproveitada, no cenário mais otimista, o país poderia se tornar exportador líquido de GLP, a partir da década de 2030.

Dessa forma, o abastecimento nacional de GLP depende da estabilidade geopolítica no Atlântico Sul.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O GLP é um dos combustíveis mais importantes para o cidadão brasileiro, uma vez que o consumo residencial para a cocção de alimentos é predominantemente por meio desse combustível. Nas últimas décadas, o país aumentou a demanda por GLP, ainda que esse crescimento tenha sido limitado pela crise econômica de 2010. Entretanto, a oferta de GLP nacional não cresceu na mesma proporção.

Esse cenário tornou o país altamente dependente e vulnerável em relação ao GLP importado. Na década de 2010, essa vulnerabilidade não ensejou problemas significativos, na medida em que a oferta global de GLP aumentou e o país ainda não havia chegado ao limite de sua capacidade de internalização do produto. Além disso, a crise econômica da segunda metade da década de 2010 limitou a demanda. Não obstante, a possibilidade de retomada do crescimento pode elevar a demanda pelo produto, o que pode acarretar problemas significativos.

Somados a essas limitações na infraestrutura nacional estão os riscos geopolíticos para a importação e para o aumento da produção de GLP. O país é altamente vulnerável em relação aos EUA no mercado de GLP, uma vez que importa 80% desse país. Além disso, o aumento da produção nacional de GLP depende da estabilidade geopolítica no Atlântico Sul, visto que a falta de projetos para novas refinarias implica que a possibilidade de aumento da produção reside nas UPGNs, que dependem do GLP do pré-sal.

Para atenuar a vulnerabilidade brasileira, é essencial investir simultaneamente no aumento da produção doméstica e na melhoria da capacidade de internaliza-

ção do produto importado. Além disso, é fundamental acompanhar e mitigar os riscos geopolíticos associados ao setor de petróleo e gás, especialmente levando em conta a dependência em relação à maior potência do sistema internacional.

Como última consideração, é importante mencionar a atual crise gerada pelo novo Coronavírus. Trata-se de situação com consequências ainda imprevisíveis, mas que provavelmente criará distúrbios para o mercado de petróleo e gás. Caso a movimentação global de produtos sofra distúrbios, o país poderá sofrer problemas no abastecimento de GLP.

## REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). **Nota Técnica nº 411/SAB - Panorama do abastecimento nacional de GLP**. Rio de Janeiro: ANP, 2017.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). **Registro de Reunião - Reunião de Abastecimento de GLP - ANP - 28 de março de 2019**. Brasília: ANP, 2019.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). **Painel Dinâmico do Mercado Brasileiro de Derivados e Combustíveis**. Brasília: ANP, 2020a. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/distribuicao-e-revenda/paineis-dinamicos-abastecimento/painel-dinamico-do-mercado-brasileiro-de-derivados-e-biocombustiveis>. Acesso em: 10 mar. 2020.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). **Anuário Estatístico 2020**. Brasília: ANP, 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/anuario-estatistico/anuario-estatistico-2020>. Acesso em: 10 mar. 2020.

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. Brasília: Presidência da República, 1997.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assun>

- [tos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/pnd\\_end\\_congresso\\_1.pdf](#). Acesso em: 10 mar. 2020.
- BRASIL. Ministério de Minas e Energia. Empresa de Pesquisa Energética (EPE). **Plano Decenal de Expansão de Energia - 2029**. Brasília: Empresa de Pesquisa Energética, 2020.
- BROZOSKI, Fernanda Pacheco de Campos. **A revalorização geopolítica e geoeconômica do Atlântico Sul no sistema internacional**. (2013). Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.
- BW LPG. **Delivery energy forma sustainable world**. Singapura: BW LPG, 2017. Disponível em: [https://globalmaritimehub.com/wp-content/uploads/attach\\_834.pdf](https://globalmaritimehub.com/wp-content/uploads/attach_834.pdf). Acesso em: 10 mar. 2020.
- FIORI, José Luís. Geopolítica e fé. Federação Única dos Petroleiros, 09 jan. 2019. Disponível em: <https://www.fup.org.br/ultimasnoticias/item/23593-fiore-analisa-a-atual-geopolitica-do-petroleo>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- FURTADO, Celso. **Criatividade e Dependência na Civilização Industrial**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1978.
- KEOHANE, Robert. O.; NYE, Joseph. **Power and Interdependence**. 4. ed. Reino Unido: Longman, 2011.
- LADISLAW, Sarah; MELTON, Michelle. The Molecule Laws: History and Future of the Crude Export Ban. **Center for Strategic and International Studies (CSIS)**, Washington, DC, 02 jan. 2014. Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/molecule-laws-history-and-future-crude-export-ban>. Acesso em: 08 mar. 2020.
- LE BILLON, Philippe. **The Geopolitics of Resource Wars**. Abingdon-on-Thames: Routledge, 2007. Routledge Studies in Geopolitics.
- OLIVEIRA, Lucas K. **Energia como recurso de poder na política internacional: Geopolítica, Estratégia e o Papel do Centro de Decisão Estratégica**. (2012). Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.
- PETROBRAS ANUNCIA venda de oito refinarias e decide reduzir participação na BR Distribuidora. **GI**, Economia, 26 abr. 2019. Disponível em: <https://gi.globo.com/economia/noticia/2019/04/26/petrobras-anuncia-nova-rodada-de-desinvestimentos.ghtml>. Acesso em: 10 mar. 2020.
- U.S. Energy Information Administration (EIA). **International Energy Outlook 2019 with projections to 2050**. Washington: EIA, 2019. Disponível em: <https://www.eia.gov/outlooks/ieo/pdf/ieo2019.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2020.

VAZ, Alcides Costa. O Atlântico Sul nas perspectivas estratégicas de Brasil, Argentina e África do Sul. **Boletim de economia e política internacional**, Brasília, n. 6, p. 63-68, abr./jun., 2011.

YERGIN, Daniel. **A Busca: energia, segurança e reconstrução do mundo moderno**. Tradução de Ana Beatriz Rodriguez. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Intrínseca Ltda, 2014.

# COOPERAÇÃO TRIANGULAR NAS RELAÇÕES NIPO-BRASILEIRAS

Nathalie Gabrielle Jun Matsumoto Röder<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

Diversos países do Sul Global ainda enfrentam desafios de ordem econômica e social, além de dificuldades em superar vulnerabilidades ambientais. Garantir uma maior inclusão social, melhorar a produtividade ou fortalecer o sistema de saúde não está apenas relacionado com transferências financeiras, mas também com a cooperação para o fortalecimento de capacidades institucionais, sociais, tecnológicas e financeiras internas. A cooperação é um programa de parceria entre diversos atores como Estados e organizações internacionais para desenvolver projetos que gerem impacto social, econômico e/ou ambiental.

A temática da Cooperação Triangular (CTr) em parcerias firmadas entre o Brasil, Japão e países emergentes em desenvolvimento na África é importante para entender o papel do Brasil e a sua contribuição como doador emergente em projetos de desenvolvimento. Essa cooperação envolve países que investem recursos financeiros em parceria com institutos de pesquisa e empresas que interagem para a realização de um projeto de treinamento e/ou desenvolvimento em regiões pouco desenvolvidas e que necessitam de aprimoramento do uso de tecnologia, como é o caso de localidades da África. Com o andamento de diversos projetos, é possível identificar os resultados gerados na economia, sociedade e ambiente da região estudada.

É objetivo deste artigo compreender se o apoio oferecido tem resultado em boas práticas para o desenvolvimento da região. Mais especificamente, o artigo tem

---

1 Administradora na Agência de Inovação da Universidade Federal do Paraná (UFPR). O presente trabalho decorre do artigo de conclusão apresentado ao Curso de Especialização em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa da UFRGS - III Edição.



como foco os impactos gerados na agricultura e no desenvolvimento sustentável, assim como na saúde e na educação. Como metodologia são utilizadas pesquisa bibliográfica e dados secundários de projetos concluídos. A análise e descrição das parcerias permite concluir que os resultados são positivos e esperados.

## 1 CONTEXTO DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) subdivide-se em Cooperação Norte-Sul (CNS), Cooperação Sul-Sul (CSS) e Cooperação Triangular (CTr). A CTr é um arranjo de cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) no qual dois países (ou um país em parceria com uma organização internacional) desenvolvem um programa/projeto em um terceiro país em desenvolvimento, sendo que o mais comum é um país doador tradicional (do Norte), cooperando com um doador emergente (do Sul) para implementação de uma iniciativa em um outro país em desenvolvimento. Para a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a CTr é parte da Cooperação Sul-Sul (CSS) e é desenvolvida preferencialmente com países dos quais o Brasil já tenha recebido cooperação (KUSS, 2017, p. 85).

As iniciativas de CTr das quais o Brasil é promotor são guiadas pelos seguintes parâmetros: I. Atuação por demanda (*demand-driven*); II. Intercâmbio de tecnologia e conhecimento sem impor condicionalidades; e III. Reprodução de boas práticas a serem transferidas e adaptadas à realidade de cada país (ABC, 2021).

O Japão, por meio da Agência Japonesa de Cooperação Internacional (JICA, na sigla em inglês), foi pioneiro na triangulação com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC). Idealizado e implantado na década de 1970, o Acordo Básico de Cooperação Técnica Japão-Brasil estabeleceu o Programa Nipo-Brasileiro para o Desenvolvimento do Cerrado (Prodecer) e, conforme a Embaixada do Japão no Brasil (2021), é exemplo de sucesso em cooperação bilateral. Essa longa e exitosa parceria técnica levou o Brasil a se engajar no Programa de Parceria Brasil-Japão (JBPP), o qual ensejou a primeira experiência brasileira na modalidade triangular de Cooperação Técnica por meio do Programa de Treinamento para Terceiros Países (TCTP), criado e aplicado pelos japoneses (ABREU, 2013).

O Brasil foi um dos principais protagonistas de CTr em meados dos anos 2000, tendo como seu principal parceiro o Japão, com quem desenvolvia este tipo de CID desde a década de 1980 (KUSS, 2017, p. 87). Em 2004, junto com Alemanha e Índia passaram a formar o G4, um dos grupos de pressão pela reforma no Conselho

de Segurança da ONU (CSONU), como demandantes de assentos permanentes no mesmo (*op. cit.*, p. 109).

Assinado em 2000, o Programa de Parceria Brasil-Japão é um *framework* estratégico e compreensivo que visa o fortalecimento da CTr entre os dois países, considerando o crescente papel do Brasil como provedor de CID. Engloba congressos, seminários, programas de treinamento e projetos conjuntos entre Brasil e Japão para o desenvolvimento de terceiros países e tornou possível a realização de projetos conjuntos de larga escala, permitindo o aprofundamento da CTr desenvolvida por eles (*op. cit.*, p.114).

O primeiro projeto de CTr entre Brasil e Japão no âmbito do JBPP foi realizado em parceria com Angola, em outubro de 2007, e contou não só com a participação dos respectivos governos e suas agências de cooperação, mas também com a contribuição de renomados hospitais e centros de pesquisa que cederam seus especialistas para a realização dos treinamentos em saúde (CAVALCANTE, 2015).

## 2 OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS)

Os objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS), ou objetivos globais, foram adotados em 2015 pelos 193 membros da Organização das Nações Unidas (ONU), nos termos da Resolução A/RES/72/279.OP32. Aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 2018, estabelece o compromisso de promover ações que buscam acabar com a pobreza, proteger o planeta, além de assegurar que toda a população mundial tenha paz e prosperidade em 2030 (PNUD, 2021).

Os dezessete objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS) são integrados, pois ações em uma área impactam em outras. Dessa forma, o desenvolvimento deve balancear o desenvolvimento econômico, social e ambiental para as próximas gerações. São os ODSs: (1) Erradicação da pobreza; (2) Fome zero e agricultura sustentável; (3) Saúde e bem-estar; (4) Educação de qualidade; (5) Igualdade de gênero; (6) Água potável e saneamento; (7) Energia limpa e acessível; (8) Trabalho decente e crescimento econômico; (9) Indústria, inovação e infraestrutura; (10) Redução de desigualdades; (11) Cidades e comunidades sustentáveis; (12) Consumo e produção responsável; (13) Ação contra a mudança global do clima; (14) Vida na água; (15) Vida terrestre; (16) Paz, justiça e instituições eficazes; e (17) Parcerias e meios de implementação.

A agenda global 2030 dá continuidade ao compromisso estabelecido na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 2012 (Rio+20) de superar os desafios econômicos, políticos e ambientais que o mundo enfrenta. Também amplia os oito objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM), cujo propósito foi combater a extrema pobreza e a fome, a partir da prevenção e do combate de doenças, e na ampliação de oferta de educação para crianças, entre outros (*Ibid.*).

Outros acordos históricos firmados em 2015, como o Acordo de Paris no âmbito da COP 21 (Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas) e a Estrutura de Sendai para Redução do Risco de Desastres 2015-2030 assinado no Japão, estabelecem objetivos e padrões para reduzir a emissão de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), minimizar os impactos das mudanças climáticas, assim como os riscos de desastres naturais, além de resiliência e recuperação econômica e social pós crise (*Ibid.*).

A pauta ambiental está em discussão desde a Conferência sobre o meio ambiente de Estocolmo em 1972, quando o clube de Roma publicou o livro “Os limites do crescimento” em que afirmava a capacidade limitada da Terra em absorver um crescimento populacional, levando a sua degradação. Discussão essa que originou a ideia de desenvolvimento sustentável no relatório “Nosso futuro comum” da Comissão ‘Brundtland’ de 1987, abrangendo as áreas ambiental e social no crescimento econômico, atendendo às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras (JACKSON; SORENSEN, 2018).

O Brasil assumiu um papel ativo na organização da primeira cúpula global sobre o desenvolvimento sustentável na Conferência do Rio de Janeiro (ECO-92), quando 160 líderes de países assinaram a Convenção Marco Sobre Mudanças Climáticas. Em 1997, com o objetivo de reduzir a carga de dióxido de carbono emitido pela queima de combustíveis fósseis, cujo aumento já era sinalizado pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC), o Japão sediou a Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 3). Após a assinatura do Protocolo de Kyoto, o carbono tornou-se moeda de troca, com países comercializando créditos de carbono entre aqueles com emissão reduzida (Não-anexo I) e os poluidores ou Anexo I da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (AGÊNCIA SENADO, 2021).

O propósito do mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL) criado pelo Protocolo de Kyoto é promover o desenvolvimento sustentável em países em desenvolvimento com o uso de tecnologias para a geração de energia limpa. A partir disso, foi desenvolvido o certificado chamado Reduções Certificadas de Emissões

(RCEs) para auxiliar no comércio de créditos de carbono no mercado global, com a finalidade de reduzir a emissão de gases do efeito estufa (GEE). Países do Anexo I da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) possuem cotas de emissão de gases causadores do efeito estufa e podem adquirir RCEs ao desenvolver projetos em países em desenvolvimento (não-Anexo I) que ajudem a mitigar o efeito estufa com o uso de tecnologia limpa, auxiliando no cumprimento das metas de redução da poluição causada essencialmente por combustíveis fósseis e não renováveis.

Países da União Europeia e Japão possuem uma matriz energética voltada para o uso da energia nuclear, e o risco de um desastre – conforme evidenciado pelo terremoto seguido de um tsunami na região de Fukushima no Japão, em 2011, e pela chuva ácida na Europa que ameaça o lençol freático e as florestas – tornaram-se motivo de grande preocupação, acendendo a necessidade de uso de energia limpa e renovável.

No entanto, muitos países em desenvolvimento não estão interessados em priorizar temas ambientais, pois enfrentam outros desafios do crescimento. Um exemplo é a questão do uso do solo para a produção de alimentos para uma população crescente. Enquanto países desenvolvidos possuem um parque industrial bem desenvolvido e excedente de alimentos, países pobres sofrem com a escassez. Assim, a solução encontrada pela população é a exploração e o mau uso da terra, levando ao desmatamento e à desertificação (JACKSON; SORENSEN, 2018).

É evidente que o Brasil ainda gera degradação ambiental com o uso de pesticidas e com a expansão da fronteira agrícola de alta produtividade para a exportação. O uso do solo do bioma cerrado brasileiro foi possível com a parceira japonesa no Prodecer com tecnologias de fertilização do solo. Contudo, o alargamento da produção para o bioma amazônico pode gerar um problema climático mundial, com mudanças no ciclo das chuvas, regulação de temperatura e absorção de dióxido de carbono realizados de forma natural pela floresta tropical.

### 3 PROJETOS DE COOPERAÇÃO TRIANGULAR (CTR)

Para a finalidade desta pesquisa, foram selecionados sete projetos de Cooperação Triangular (CTr) já finalizados no âmbito do Programa de Parceria Brasil-Japão (JBPP), e um projeto fora do programa, conforme portal da internet da Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA). A saber:

### **Projeto 1**

*Melhoria Sustentável no Fornecimento de Água de Saneamento na Província de Zambézia.*

**Objetivo:** Fortalecimento do sistema de gestão hídrica de poços pela comunidade, assim como a manutenção dos equipamentos dos estabelecimentos de saneamento e a melhoria dos costumes de higiene na região onde se realizou o projeto de cooperação financeira não-reembolsável para a construção de poço profundo de sistema de bomba manual.

**Instituições executoras:** Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Secretaria de Recursos Hídricos do Estado de Pernambuco.

**Período de Cooperação:** 2006 a 2011 (Como JBPP a partir de 2008).

**Local:** Zambezia, Moçambique.

### **Projeto 2**

*Treinamento de Recursos Humanos para Saúde.*

**Objetivo:** Desenvolvimento de recursos humanos em saúde, melhorar o ambiente de trabalho dentro do ministério da saúde e aumentar a capacidade de trabalho dos funcionários e profissionais técnicos do órgão.

**Instituições executoras:** Ministério da Saúde, Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo.

**Período de Cooperação:** 2009 a 2011.

**Local:** Maputo e outras cidades regionais, Moçambique.

### **Projeto 3**

*Cooperação no Projeto de seguimento (Follow Up) do curso de Produção de Hortaliças.*

**Objetivo:** Promover o desenvolvimento através do treinamento local: Curso Internacional de Treinamento em Produção de Hortaliças.

**Instituições executoras:** Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).

**Período de Cooperação:** 2009.

**Local:** Maputo, Moçambique.

#### ***Projeto 4***

*Cooperação na modalidade de Projeto de seguimento (Follow Up) do Curso Internacional sobre Produção, Processamento e Utilização de Mandioca e Frutas Tropicais.*

**Objetivo:** Promover o desenvolvimento através do treinamento local: Curso Internacional Sobre Produção, Processamento e Utilização de Mandioca e Frutas Tropicais.

**Instituições executoras:** Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).

**Período de Cooperação:** 2009.

**Local:** Maputo, Inyanbe, Namupura, Mekuburi e Namina, Moçambique.

#### ***Projeto 5***

*Programa de Cooperação Triangular para o Desenvolvimento Agrícola das Savanas Tropicais de Moçambique (ProSAVANA-JBM).*

**Objetivo:** Melhoramento das capacidades de pesquisas de Moçambique; plano diretor integrado da agricultura da região do Corredor de Nacala (*Master Plan*) e criação de novos modelos de desenvolvimento ao nível de comunidades rurais (projeto demonstrativo). Estima-se que uma vasta área dos cerca de 540 mil km<sup>2</sup> das Savanas Tropicais de Moçambique são agricultáveis e o Programa de Parceria Japão Brasil pretende promover o desenvolvimento agrícola da região conhecida como “Corredor de Nacala” em um dos maiores polos de agricultura da África. O Programa fundamenta-se na experiência acumulada entre Brasil e Japão na execução de diversos projetos de cooperação para o desenvolvimento dos cerrados.

**Instituições executoras:** Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do DF (EMATER-DF), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR).

**Período de Cooperação:** Abertura em 2009.

**Local:** Nacala, Moçambique.

### ***Projeto 6***

*Projeto de Fortalecimento do Sistema de Saúde em Angola.*

**Objetivo:** Apoio ao plano de capacitação profissional do Ministério de Saúde, com base no Hospital de Josina Machel de Angorá, e realização do nível terciário de Assistência Médica e treinamento para capacitação profissionais, como principal alvo os profissionais do centro de saúde e realização do nível primário de Assistência Médica, junto estudo geral da Angorá dobre a capacitação profissional na área de saúde.

**Instituições executoras:** Ministério de Saúde, Fundação Osvaldo Cruz.

**Período de Cooperação:** não consta.

**Local:** Luanda, Angola.

### ***Projeto 7***

*Treinamento para fortalecimento funcional do Hospital Josina Machel, Angola.*

**Objetivo:** Plano de capacitação de recursos humanos no hospital Josina Machel, hospital referência de Angola cujas instalações foram equipadas por meio da cooperação financeira não-reembolsável do Japão. A capacitação foi feita em 4 áreas: Enfermagem, Gestão hospitalar (Manutenção de equipamentos médico-hospitalares), Diagnóstico de imagens de raio X, e laboratório, formando-se 1.000 indivíduos em um período de 3 anos. A parte brasileira ficou responsável pelo recrutamento e envio dos peritos, enquanto a parte japonesa administrou o curso de treinamento no local e proverá materiais e equipamentos.

**Instituições executoras:** Instituto do Coração da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo, Hospital Santa Cruz, Universidade de Campinas.

**Período de Cooperação:** 2007 a 2010.

**Local:** Luanda, Angola.

**Projeto 8**

*Assistência ao Desenvolvimento de Capacidades da Autoridade Nacional Designada (AND) e outras organizações pertinentes à Promoção de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) em Angola.*

**Objetivo:** Fortalecimento da capacidade da AND e de implementação de projetos MDL em Angola, por meio de envio de consultores e coordenadores brasileiros e de peritos japoneses.

**Instituições executoras:** Consultores, fora do JBPP.

**Período de Cooperação:** julho a novembro de 2010.

**Local:** Luanda, Angola.

Os oito projetos descritos na esfera da CTr fortalecem o ODS 17 – Parcerias e meios de implementação – com a atuação do Programa de Parceria Brasil-Japão. Mais especificamente, a meta 17.6 objetiva melhorar a cooperação Norte-Sul, Sul-Sul e triangular regional e internacional para o acesso a ciência, tecnologia e inovação, além de aumentar o compartilhamento de conhecimentos em termos mutuamente acordados, inclusive por meio de organizações internacionais.

O projeto 1 tem seu objetivo principal no ODS 6 – Água potável e saneamento –, detalhado na meta 6.4, que consiste em aumentar a eficiência do uso da água, como a gestão hídrica de poços do projeto, assim como assegurar retiradas sustentáveis para o melhor abastecimento de água doce, além reduzir o número de pessoas que sofrem com a escassez de água. Um objetivo maior está na meta 6.a, que pretende ampliar a cooperação internacional e o apoio à capacitação para os países em desenvolvimento em atividades e programas relacionados à água e ao saneamento, incluindo a coleta de água, a dessalinização, a eficiência no uso da água, o tratamento de efluentes, a reciclagem e as tecnologias de reuso.

O projeto 2 tem seu objetivo principal no ODS 3 – Saúde e bem-estar –, pois oferece treinamento na área para o Ministério da Saúde em Moçambique e se encaixa na meta 3.c de aumentar a relevância do setor com mais financiamento, para melhorar o recrutamento, desenvolvimento, formação, e retenção do pessoal de saúde nos países em desenvolvimento, especialmente nos países menos desenvolvidos.



O projeto 3 tem seu objetivo principal no ODS 2 – Fome zero e agricultura sustentável –, com o treinamento na produção de hortaliças por técnicos especializados. Conforme meta 2.3, é possível dobrar a produtividade agrícola e a renda dos pequenos produtores de alimentos, particularmente agricultores familiares, inclusive por meio de acesso a recursos produtivos e insumos, conhecimento, mercados e oportunidades de agregação de valor. Desdobra-se na meta 2.4, que visa

garantir sistemas sustentáveis de produção de alimentos e implementar práticas agrícolas resilientes, que aumentem a produtividade e a produção, que ajudem a manter os ecossistemas, que fortaleçam a capacidade de adaptação às mudanças climáticas, às condições meteorológicas extremas, secas, inundações e outros desastres, e que melhorem progressivamente a qualidade da terra e do solo (ONU, 2023).

O projeto 4 tem seu objetivo principal no ODS 2 – Fome zero e agricultura sustentável –, por meio do curso de produção, processamento e utilização de mandioca e frutas tropicais. A meta 2.5 é de respeitar o bioma e as condições climáticas ao manter a diversidade genética de sementes, plantas cultivadas, inclusive por meio de bancos de sementes e plantas diversificados e bem geridos, além de garantir o acesso e a repartição justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos e conhecimentos tradicionais associados, como acordado internacionalmente. Adicionalmente, a meta 2.a pretende aumentar o investimento, inclusive via o reforço da cooperação internacional, em infraestrutura rural, pesquisa e extensão de serviços agrícolas, desenvolvimento de tecnologia, e ampliar os bancos de genes de plantas e animais, para aumentar a capacidade de produção agrícola nos países em desenvolvimento, em particular nos países menos desenvolvidos.

O projeto 5 tem seu objetivo principal no ODS 15 – Vida terrestre –, para transformar o bioma savana em polo de agricultura com o “Corredor de Nacala”, no Moçambique. A meta 15.1 propõe assegurar a conservação, recuperação e uso sustentável de ecossistemas terrestres e de água doce interiores e seus serviços, em especial florestas, zonas úmidas, montanhas e terras áridas, em conformidade com as obrigações decorrentes dos acordos internacionais. O projeto vem sendo bastante criticado, pois é um ambiente natural e habitat de espécies selvagens que terão o seu entorno modificado para atender demandas econômicas da região Africana.

A meta 15.a deveria ser monitorada no projeto por buscar mobilizar os recursos financeiros de todas as fontes para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade e dos ecossistemas.

Os projetos 6 e 7 têm seu objetivo principal no ODS 3 – Saúde e bem-estar –, através do fortalecimento do sistema de saúde e capacitação de recursos humanos, profissionais atuantes em um hospital em Angola. Assim como no projeto 2, a meta 3.c visa reter do pessoal de saúde nos países em desenvolvimento, oferecendo treinamento, desenvolvimento e formação de trabalhadores, e aumentar o financiamento da área da saúde.

O projeto 8 está fora do Programa de Parceria Brasil-Japão (JBPP) e dá assistência ao desenvolvimento de capacidades para implantação de projetos do MDL. Tem seu objetivo principal no ODS 13 – Ação contra a mudança global do clima –, em particular meta 13.2, que dispõe sobre a adoção de medidas da mudança do clima nas políticas, estratégias e planejamentos nacionais, e meta 13.3, cujo objetivo é melhorar a educação, aumentar a conscientização e a capacidade humana e institucional sobre mitigação, adaptação, redução de impacto e alerta precoce da mudança do clima.

De forma geral, os projetos contribuem para o OBS 10 – Redução de desigualdades, na medida em que a CTr é capaz de atingir a meta 10.b, de incentivar a assistência oficial ao desenvolvimento e os fluxos financeiros, incluindo o investimento externo direto, para os Estados onde a necessidade é maior, em particular os países menos desenvolvidos, os países africanos, de acordo com seus planos e programas nacionais.

O OBS 16 – Paz, justiça e instituições eficazes –, em sua meta 16.b de promover políticas não discriminatórias para o desenvolvimento sustentável, contribuindo para construção da paz e desenvolvimento da sociedade internacional, é exatamente o papel exercido pela Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA).

As instituições públicas brasileiras estão cada vez mais envolvidas em projetos de cooperação técnica. Governos estaduais têm diversificado suas parcerias e participando de programas de CTr nas áreas de educação, saúde e desenvolvimento agrícola, atraindo fundações privadas internacionais e organismos multilaterais com mandatos desenvolvimentistas para atuar em iniciativas na África (AYLLÓN PINO, 2013).

Dessa maneira, os projetos contribuem de maneira ampla com o OBS 4 – Educação de qualidade –, cuja meta 4.4 é aumentar a quantidade de jovens e adultos com habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais. Complementar a esse, o OBS 8 – Trabalho decente e crescimento econômico –, meta 8.3, tem como objetivo promover políticas orientadas para o desenvolvimento que apoiem atividades produtivas, empreendedorismo, criatividade e inovação,

principalmente no que tange às micro e pequenas empresas. Com isso, o OBS 1 – Erradicação da pobreza –, meta 1.a, visa mobilizar recursos a partir de uma variedade de fontes, inclusive por meio do reforço da cooperação para o desenvolvimento, para implementação de programas e políticas para erradicar a pobreza.

Ao longo a primeira década do século XXI, a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD), considerada um dos principais meios de implementação no financiamento de projetos para o desenvolvimento, concentrou-se no combate ao terrorismo, e a CID foi orientada de modo a combater uma série de crises imediatas, como crise dos alimentos, crise energética e crise financeira.

Os países emergentes passaram a ter um papel mais ativo nas relações Sul-Sul anos após a Conferência de Bandung (1955) no contexto da Guerra Fria. Nesse período, a parte outrora denominada Terceiro Mundo inicia o Movimento dos Não Alinhados e demanda o fim do mundo bipolar por uma Nova Ordem Internacional (LOPES, 2014). Após crises financeiras nos anos 1980 e 1990, repletos de instabilidades e falta de compromisso, a lista de países doadores e receptores é alterada e a cooperação Sul-Sul ganha força com a ideia de desenvolvimento e parcerias (LOPES, 2014). Passada a era dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), a China tem se destacado na vontade política e na necessidade de crescimento econômico ao investir em projetos de infraestrutura em países em desenvolvimento nos continentes asiático e africano.

Historicamente, o Japão mantém acordos estratégicos de cooperação que apoiam *workshops* e formações com terceiros países desde 1974. O programa de capacitação dispõe-se a transferir técnicas difundidas pela cooperação nipônica a terceiros países beneficiários. Em 1995, esse programa foi complementado por outro, de envio de técnicos a terceiros países, o que facilitou o intercâmbio de pessoal qualificado entre países em desenvolvimento (AYLLÓN PINO, 2013).

No âmbito da Cooperação Triangular Ibero-americana, o Japão vem reduzindo a sua participação relativa em projetos de CTr, de 52,4% em 2007 para 3,1% em 2019 (SEGIB, 2020). Porém, o dado representa apenas uma mudança na sua forma de participação, do apoio aos projetos para o acompanhamento das ações de formação, pois em 2019 esse país foi o que mais promoveu ações no papel de doador tradicional, participando em mais de metade (17) das 33 ações em execução e sendo o doador emergente representado por Chile, México e Brasil – este último, em 10,3% dos projetos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O compartilhamento de capacidades técnicas em projetos de cooperação em nações em desenvolvimento mostrou resultados satisfatórios no que tange à agricultura e ao desenvolvimento sustentável. Brasil e Japão atuaram na Cooperação Triangular (CTr) como doador tradicional e doador emergente, respectivamente.

Todos os projetos elencados na CTr entre Brasil, Japão e países da África englobam nações de colonização portuguesa e falantes de língua portuguesa. A atuação do Brasil perante a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa em seu entorno estratégico na África é de suma importância para o fortalecimento de laços culturais e para o desenvolvimento da região. A partir de parcerias e possibilidades de financiamento com a agência de cooperação japonesa, instituições brasileiras exportam as suas capacidades técnicas por meio de oferta de treinamento e uso de tecnologia nas áreas da saúde, alimentar e ambiental.

Os mais variados Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) são implementados pelos projetos, pois as atuações são transversais, desde parcerias e meios de implementação (17), passando por agricultura sustentável (2), água potável e saneamento (6), saúde e bem-estar (3), ação contra a mudança global do clima (13), e vida terrestre (15). Todos têm efeitos mais abrangentes em erradicação da pobreza (1), educação de qualidade (4), trabalho decente e crescimento econômico (8), redução das desigualdades (10), paz, justiça e instituições eficazes (16).

Conclui-se que os projetos desenvolvidos estão inseridos na Agenda 2030 e de acordo com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Instituições brasileiras como universidades públicas e hospitais públicos, a EMBRAPA, ministérios, secretarias e fundações participaram ativamente de projetos de CTr no continente africano, resultando em melhorias nas atividades práticas e condições de vida dos países beneficiários.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Fernando José Marroni de. A evolução da Cooperação Técnica Internacional no Brasil. **Mural Internacional**, v. 4, n. 2, p. 01-14, jul.-dez. 2013. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/muralinternacional/article/view/8658/6517>. Acesso em: 06 nov. 2023.

- AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO (ABC). **Cooperação Triangular**. Brasília: ABC, 2021. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/projetos/cooperacaosulsul/cooperacaotriangular>. Acesso em: 01 nov. 2023.
- AGÊNCIA DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DO JAPÃO (JICA). Representação no Brasil. **Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA)**, 2021. Disponível em: <https://www.jica.go.jp/brazil/portuguese/office/activities/triangular01.html>. Acesso em: 01 nov. 2023.
- AGÊNCIA SENADO. Entenda o assunto: Protocolo de Kyoto. **Agência Senado**, 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/protocolo-de-kyoto>. Acesso em: 01 nov. 2023.
- AYLLÓN PINO, Bruno. A cooperação triangular e as transformações da cooperação internacional para o desenvolvimento. **Texto para Discussão**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Rio de Janeiro, n. 1845, p. 1-60, 2013.
- CAVALCANTE, Thamirys Ferreira. **As relações nipo-brasileiras: Perspectivas da cooperação em interesses complementares**. 2015. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Estadual da Paraíba, João Pessoa, 2015.
- EMBAIXADA DO JAPÃO NO BRASIL. Cooperação Econômica. **Embaixada do Japão no Brasil**, 2021. Disponível em: [https://www.br.emb-japan.go.jp/itpr\\_pt/cooperacao\\_economica.html](https://www.br.emb-japan.go.jp/itpr_pt/cooperacao_economica.html). Acesso em: 06 nov. 2023.
- JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. **Introdução às Relações Internacionais: teorias e abordagens**. Tradução: Bárbara Duarte, Carlos Alberto Medeiro. Revisão técnica Arthur Ituassu. 3. ed., revisada e ampliada. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- KUSS, Laís Caroline. **A inclusão do Prosavana na agenda da cooperação triangular Brasil-Japão-Moçambique: contexto externo, relações bilaterais e contexto doméstico brasileiro**. 2017. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio-Econômico, Florianópolis, 2017.
- LOPES, Lucia. **A Cooperação Triangular do Brasil na África: estudo de caso de Moçambique**. 2014. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Relações Internacionais) – XV Curso de Especialização em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Fome zero e agricultura sustentável. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Organização das Nações Unidas**, 2023. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/2>. Acesso em: 03 nov. 2023.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. **Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável**, 2021. Disponível em <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/sustainable-development-goals.html>. Acesso em: 03 nov. 2023.

SECRETARIA GERAL IBERO-AMERICANA (SEGIB). **Relatório da Cooperação Sul-Sul e Triangular na Ibero-América**. Madrid: SEGIB, 2020. Disponível em <https://informesursur.org/pt/report/relatorio-da-cooperacao-sul-sul-e-triangular-na-ibero-america-2020/>. Acesso em: 03 nov. 2023.

# O PAPEL DO BANCO MUNDIAL NO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO: ANÁLISE DO CASO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Daiane dos Santos Allegretti <sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

Organismos multilaterais, como o Banco Mundial, são atores do Sistema Internacional, bastante atuantes em países como o Brasil. São instituições que se propõem a apoiar os países no seu desenvolvimento, por meio de financiamento de programas e projetos.

Ao longo de sua história, tanto o governo federal brasileiro quanto os estados subnacionais contrataram operações de crédito com organismos multilaterais para o financiamento das políticas públicas. No caso do Rio Grande do Sul, o estado recebeu apoio técnico e financiamento do Banco Mundial com frequência nos últimos trinta anos.

Embora as operações de crédito sejam relevantes para o financiamento das políticas públicas, cabe avaliar o tipo de apoio prestado pelo Banco, sua influência nas decisões dos gestores, o impacto dessa atuação, e sua contribuição para o desenvolvimento local. Dessa forma, a pergunta que se faz é: como atua o Banco Mundial e qual seu impacto no desenvolvimento econômico de mutuários da federação brasileira como o Estado do Rio Grande do Sul?

---

<sup>1</sup> Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul (SPGG/RS), exercendo o cargo de Chefe da Divisão de Operação de Crédito e Cooperação Técnica Internacional do Departamento de Captação de Recursos. O presente trabalho decorre do artigo de conclusão apresentado ao Curso de Especialização em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa da UFRGS - II Edição.

O objetivo deste artigo é, assim, analisar, fazendo uso de fontes bibliográficas e documentais, o papel do Banco Mundial no desenvolvimento do país, estudando, especificamente, o caso do Estado do Rio Grande do Sul. Para isso, inicialmente é analisada a criação da organização multilateral, seu propósito e sua atuação no Sistema Internacional ao longo de sua história. A seguir, analisa-se o histórico das ações do referido Banco no Brasil e no Estado do Rio Grande do Sul. Por fim, são analisadas as operações de crédito firmadas pelo estado, relacionando o tipo de operação com o modelo econômico vigente, para avaliar o perfil do apoio prestado.

## 1 CRIAÇÃO DO BANCO MUNDIAL E SEU PAPEL NO SISTEMA INTERNACIONAL AO LONGO DA HISTÓRIA

Em 1944, foi criado o Sistema Bretton Woods, um conjunto de acordos econômicos, monetários e financeiros para reorganizar a economia mundial. Instituições, como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, foram criadas com o fim de promover a reconstrução do pós-guerra e reduzir as lacunas de financiamentos, tendo como objetivo declarado o de auxiliar as nações-acionistas na obtenção de recursos de investimentos de médio e longo prazo. Essas organizações auxiliam países com problemas financeiros e promovem projetos de desenvolvimento (SILVA, 2011, p. 13).

De acordo com Silva (*op. cit.*, p. 14), as agências multilaterais de crédito, ao longo dos anos, vêm aumentando significativamente sua participação no financiamento dos países em desenvolvimento. Desde a segunda metade do século XX, esses países vêm utilizando-se dessas instituições, com destaque para o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o FMI, além das Agências de Cooperação especializadas do sistema ONU. No caso do Brasil, a importância do Banco Mundial fica clara ao se verificar o montante de recursos captados tanto pela União, quanto pelas entidades subnacionais.

O Banco Mundial atua basicamente por meio de duas linhas de financiamento: empréstimo para investimento, financiando compra de bens, obras e serviços para apoio a projetos de desenvolvimento econômico e social nos mais diversos setores; e empréstimos para ajuste estrutural, que são financiamentos de rápido desembolso, para apoio a reformas políticas e institucionais (*op. cit.*, p. 49).

Uma questão levantada por alguns autores, no entanto, refere-se à forma como o Banco Mundial atua, não se limitando apenas ao papel de financiador. Pereira (2017) considera que o Banco sempre utilizou, de diferentes formas, a sinergia



entre financiamento e assistência técnica a governos nacionais e subnacionais, pesquisa econômica e coordenação de iniciativas multilaterais, para alavancar a sua influência e institucionalizar a sua agenda política nos Estados mutuários e em escala internacional. Silva (2011, p. 40) destaca que, na maioria das vezes, o auxílio vem associado à imposição de condicionalidades, interferindo na condução das políticas dos países financiados.

O Banco Mundial sofreu grandes transformações ao longo de sua existência. Inicialmente, cumpriu seu objetivo de financiador da recuperação das economias do pós-guerra; depois, passou a focar no auxílio ao combate à pobreza; e, nos últimos anos, sem abandonar esse discurso, tornou-se disseminador dos preceitos das políticas econômicas liberalizantes (*op. cit.*, p. 72).

Frente à iminente crise da dívida externa dos países em desenvolvimento, o Banco Mundial instituiu, em 1980, nova modalidade de concessão de empréstimos aos países endividados da América Latina, para ajustes estruturais não vinculados a projetos específicos. Adicionalmente, em 1983, instituiu empréstimos de ajustes setoriais, para reformas em setores específicos.

Em 1985, como salienta Castro (2004, p. 21), já eram 88 os países que tinham contratado programas de ajuste com o Banco Mundial. No entanto, nenhum havia atingido a meta estabelecida pelo financiador de equilíbrio econômico no prazo de três a cinco anos. Alguns receberam empréstimos por mais de dez anos, sem melhora. Kraychete (2005, p. 73) afirma que, apesar de todo empenho do Banco Mundial e dos países na implementação dessas políticas liberalizantes, o prometido dinamismo econômico para retomada do crescimento não ocorreu. Em 1987, a publicação do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) intitulada *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth* (*apud* SALLES, 2016) criticou os efeitos sociais dos ajustes. As críticas tiveram grande repercussão internacional.

A partir disso, na década de 1990 o Banco Mundial passou a defender a questão da governança atrelada às reformas estruturais. Um governo deveria ser pequeno, bom e confiável internacionalmente. Era preciso melhorar a governança para se obter os resultados esperados pelas reformas e, ao mesmo tempo, era preciso investir na implementação das reformas para melhorar a governança. Essa nova recomendação, que orientou “a ação do BIRD nos países apoiados por seus programas de ajustamento e reformas estruturais, tem um viés claramente *policy oriented*” (FIORI, 2012, p. 4).

No final dos anos 1990, o Banco Mundial reconheceu o caráter nocivo dos empréstimos de ajuste estrutural e a necessidade de revisão desse tipo de operação. De acordo com Mello (2008, p. 103), na reestruturação os programas deveriam buscar uma contribuição máxima para redução da pobreza e deveriam ser considerados os impactos das reformas nos diferentes grupos da sociedade. As instituições também deveriam ser consideradas no processo.

Conforme apresentado, o foco de atuação do Banco Mundial mudou ao longo de sua história, de acordo com o contexto internacional e o direcionamento dado por seus gestores. Isso impactou na relação da instituição com os países tomadores de empréstimos.

## 2 DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO E A ATUAÇÃO DO BANCO MUNDIAL

Em se tratando do Banco Mundial e do Brasil, o relacionamento teve início em 1946, com a formalização do país como membro da organização. Ao longo do tempo, foram firmadas 503 operações de crédito, algumas diretamente pela União e outras como garantidora dos entes subnacionais, configurando-se o Brasil como o quarto maior tomador de recursos do Banco, atualmente, em quantidade de projetos (WORLD BANK, 2019b). Sobre essa relação, Mello esclarece que a atuação do Banco no país está relacionada à situação econômica nacional e às dificuldades enfrentadas, seja pelo contexto internacional, seja por sua realidade interna.

É possível observar que a presença e a influência do Banco Mundial no Brasil guardam relação com o quadro econômico nacional marcado por desafios como o aumento do grau de vulnerabilidade externa, a dependência da economia nacional ao capital internacional e a grande dívida externa brasileira que marcou as décadas de 1980 e 1990. Realidade econômica que se agravou com a incapacidade das instituições nacionais de formular e coordenar um projeto autônomo de desenvolvimento econômico e social (MELLO, 2008, p. 5).

Em linhas gerais, no período compreendido entre 1949 e 1979, o Banco Mundial priorizou no Brasil o financiamento de projetos de infraestrutura econômica (energia e transportes), seguidos dos setores agrícola, industrial e dos projetos sociais. A prioridade dada aos projetos de energia e transportes estava em perfeita consonância com o modelo cepalino, de acordo com Chiari (2000, p. 49), então predominante na região, que apontava como fundamental a eliminação de gargalos estruturais na área de infraestrutura econômica básica.

Nos anos 1980, o Brasil enfrentou sérias dificuldades em função da crise de endividamento externo. O país foi bastante afetado pelo contexto internacional: desequilíbrio na balança comercial, devido ao preço do petróleo; queda nas exportações; e elevação da taxa de juros internacional (MELLO, 2008, p. 56-59). Além disso, houve queda nos investimentos, desordem macroeconômica, inflação alta, e perda de competitividade pelo atraso tecnológico (*op. cit.*, p. 83). Em 1983, então, foi firmado acordo com o FMI e, conseqüentemente, duplicaram os recursos do Banco Mundial ao Brasil. Foram quatro grandes empréstimos, sendo dois para o setor agrícola, um para o setor elétrico e uma para o desenvolvimento de exportações.

No final dos anos 1980, o Banco Mundial teve papel fundamental na renegociação da dívida externa brasileira e conduziu a um grande aumento nas importações de bens de consumo, exigindo em contrapartida a implantação de mecanismos de recomposição das reservas internacionais. O organismo não conseguiu ainda neste momento fazer com que o Brasil implementasse as reformas propostas pelo Consenso de Washington, pois o país sofria grande instabilidade econômica e não tinha um controle da inflação (*op. cit.*, p. 60).

Na década seguinte, a atuação do Banco Mundial no Brasil focou na promoção das reformas estruturais em curso no país (CHIARI, 2000, p. 64). A organização foi “um dos principais catalisadores das mudanças institucionais implementadas no Brasil durante a década de noventa” (MELLO, 2008, p. 15). O governo conduziu a política econômica de forma relativamente autônoma, mas as políticas internas, particularmente as relacionadas à reestruturação econômica, estiveram em estreita consonância com as proposições do Consenso de Washington, defendidas pelo Banco Mundial: reformas de mercado por meio da desregulamentação, da abertura comercial e da liberalização financeira; igualdade de tratamento entre capital estrangeiro e capital nacional; valorização cambial; privatizações e quebra dos monopólios estatais estratégicos; e reformas tributária, previdenciária e trabalhista de cunho liberal. Em contrapartida, o Banco financiou reformas em setores estratégicos, com mudanças nas políticas educacional e de desenvolvimento rural (*op. cit.*, p. 61).

Houve grande redução nos investimentos em infraestrutura econômica, reforçada pela insuficiência financeira estatal. O desenvolvimento nacional foi guiado pelo neoliberalismo, com desnacionalização da economia. Nesse período, devido à instabilidade política e econômica, o Banco Mundial não pode aprofundar as reformas setoriais e estruturais no país. Assim, direcionou seus esforços aos entes subnacionais (*op. cit.*, p. 61).

Em 1998, o Banco Mundial reforçou a necessidade das reformas estruturais e fiscais, devido ao desequilíbrio do balanço de pagamentos, agravado pelas crises asiática e russa e pelo crescente desequilíbrio fiscal. O apoio continuou com a revisão das políticas adotadas e na prospecção para a estabilidade fiscal. O Banco se propôs a colaborar nos campos de proteção social, reformas na previdência social e administrativas e de fortalecimento do sistema bancário (SILVA, 2011, p. 56). O Brasil tomou quatro “Empréstimos Especiais de Ajustes Setoriais”<sup>2</sup> entre 1999 e 2000.

Como destaca Mello (2008, p. 61), a influência do Banco Mundial entre 1995 e 2002 foi constante e determinante, financiando reformas estruturais e ajustes setoriais segundo uma orientação liberal. A adoção dessa agenda pelo Brasil prejudicou a construção de um projeto nacional autônomo de promoção do desenvolvimento econômico e social. O próprio Banco Mundial avaliou como decepcionante o desempenho do país após as reformas (WORLD BANK, 2003 *apud* MELLO, 2008, p. 90). A abertura da economia não resultou em crescimento econômico, não reduziu as desigualdades e não gerou empregos. Como afirma Pedreira (2006, p. 45), as reformas fizeram a inflação cair para um dígito no Brasil, no entanto, não contribuíram para o crescimento econômico e aumentaram a pobreza e o desemprego.

A partir de 2002 houve uma mudança no tipo de apoio oferecido pelo Banco Mundial ao Brasil, em consonância com o novo foco da organização de tentar reduzir a pobreza mundial e levar em consideração as instituições no processo. Empréstimos passaram a financiar políticas sociais (MELLO, 2008, p. 98).

Mello (2008, p. 61) afirma que entre 2003 e 2010 o Banco Mundial ampliou ainda mais sua influência no Brasil, por meio do incremento nos financiamentos de reformas, tornando-se influente nas políticas macroeconômicas nacionais. Segundo Pedreira (2006, p. 75), o governo deu continuidade à política econômica neoliberal dependente. Financiando setores estratégicos e seguindo as premissas neoliberais, o Banco adquiriu

poder para promover um novo sistema produtivo no Brasil baseado na transformação da estrutura industrial, concentrando esforços e recursos à promoção das exportações e na criação de um ambiente propício a atratividade e livre circulação do capital forasteiro (MELLO, 2008, p. 99).

---

2 Chiari (2000, p. 68) explica que esses recursos eram destinados ao reforço das reservas cambiais e ao pagamento dos serviços (juros) e/ou amortizações da dívida. Em contrapartida, o governo teria que cumprir condicionalidades associadas aos respectivos projetos, mas sem correspondência com a destinação dos recursos.

Já a partir de 2012, o Banco passou a trabalhar para contribuir para o crescimento inclusivo e sustentável (WORLD BANK, 2011b).

Ao longo dos anos, o relacionamento com o Banco se caracterizou por contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país, mas de forma dependente. O Banco financiou setores estratégicos do país, buscou aumentar a capacidade produtiva e promover o desenvolvimento econômico, mas gerou um desenvolvimento limitado e dependente. Não foram de fato consideradas as necessidades e interesses nacionais, mas sim prevaleceram os interesses internacionais. As operações de ajuste apenas fortaleceram a necessidade de apoio das organizações multilaterais de crédito, já que as instituições nacionais não estão suficientemente estruturadas para sozinhas conduzirem o planejamento, a execução e a governança do desenvolvimento nacional.

Importante destacar que a atuação do Banco Mundial no Brasil não se limita ao relacionamento com a União. Nos anos 1980, o Banco passou a financiar entes subnacionais e, no país, nessa época, estados e municípios desenvolveram sua atuação internacional, inclusive na captação de recursos. Assim, estados como o do Rio Grande do Sul passaram a contratar operações de crédito junto ao Banco e, conseqüentemente, passaram a ser diretamente influenciados e impactados por sua atuação.

### 3 RIO GRANDE DO SUL E A SUA RELAÇÃO COM O BANCO MUNDIAL

A paradiplomacia passou a ser praticada de modo crescente pelos estados brasileiros na década de 1980, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, que reforçou o federalismo, aumentou a descentralização das políticas públicas e deu maior autonomia a estados e municípios. Com mais demandas e tarefas a serem desempenhadas, além dos repasses do governo federal e da arrecadação de tributos de sua competência, esses entes precisavam de mais recursos para o atendimento de suas necessidades. Esses recursos passaram a ser buscados, inclusive, junto a instituições multilaterais de crédito.

Sobre isso, Bessa e Matos (2014, p. 8) explicam que a crise fiscal brasileira dos anos 1980 foi significativa para o colapso do planejamento estratégico nacional e do desenvolvimento regional. Nesse contexto de restrições fiscais, o setor público, principalmente estadual, precisou se endividar junto a fontes externas para poder executar projetos e realizar investimentos. Houve também, nessa época, uma

mudança na atuação dessas organizações internacionais, que passaram a conceder créditos externos a mutuários subnacionais.

Desde então, entes subnacionais adimplentes com suas metas fiscais e com capacidade de endividamento encontram grande volume de recursos disponíveis junto a fontes externas, com custos e condições mais razoáveis. Além disso, essas operações dão acesso a melhores práticas e inovações fornecidas pela assistência técnica (BESSA e MATOS, 2014, p. 7).

O Estado do Rio Grande do Sul, assim como os demais estados, passou a buscar recursos junto a essas instituições para o desenvolvimento de suas políticas e, ao mesmo tempo, foi impactado por elas. Com o Banco Mundial, o estado realiza operações de crédito desde 1989, conforme demonstrado na Tabela 1.

Na análise do perfil das operações, verifica-se que, assim como as realizados pela União, essas estão de acordo com o período histórico de desenvolvimento econômico, com o contexto vigente e com o tipo de atuação do Banco Mundial no período.

**Tabela 1 – Operações de Crédito firmadas pelo RS com o Banco Mundial**

<b>Operação de Crédito firmada pelo RS</b>	<b>Nº operação</b>	<b>Montante (US\$ milhões)</b>	<b>Ano aprovação</b>
Desenvolvimento Municipal no Estado do Rio Grande do Sul	3129-BR	100	1989
Reforma do Estado do Rio Grande do Sul	4139-BR	125	1997
Gerenciamento de Recursos Naturais e Alívio da Pobreza Rural	4165-BR	100	1997
Gerenciamento de Rodovias do Estado do Rio Grande do Sul	4148-BR	70	1997
Sustentabilidade Fiscal para o Crescimento	7584-BR	1100	2008
Biodiversidade do Rio Grande do Sul	TF095979w	5	2009
Rio Grande do Sul SWAP	8155-BR	480	2012

**Fonte: elaboração própria.**

A primeira operação de crédito contratada pelo Rio Grande do Sul junto ao Banco Mundial, aprovada em 1989, foi o “Projeto de Desenvolvimento Municipal no

Estado do Rio Grande do Sul”, num montante de US\$ 100 milhões (WORLD BANK, 1990). No estado, foi chamado de Programa Integrado de Melhoria Social (PIMES). Os objetivos eram: (i) melhorar a capacidade gerencial e a eficiência fiscal dos municípios e agências estaduais de desenvolvimento urbano; (ii) fornecer infraestrutura econômica e social básica em áreas urbanas; (iii) descentralizar a administração urbana e a gestão financeira para os municípios; e (iv) melhorar o direcionamento de programas urbanos para populações de baixa renda.

Os objetivos do projeto estavam de acordo com o tipo de apoio e orientação dado pelo Banco Mundial no período. Além de financiar infraestrutura, promovia a descentralização e visava à melhoria da governança e da gestão governamental, questões defendidas pelo Banco à época. Como explica Mello (2008, p. 99), “o financiamento de reformas estruturais e setoriais segundo os preceitos do Consenso de Washington não se restringiu ao âmbito federal, tendo alcançado os governos estaduais”.

O Banco avaliou o resultado da operação como satisfatório, pois o projeto ajudou os municípios a assumirem maiores responsabilidades resultantes da descentralização financeira e administrativa – foram realizados investimentos em pavimentação de ruas, drenagem e saneamento básico em áreas de baixa renda. O fundo criado também funcionou de acordo com o esperado (WORLD BANK, 1999a).

Posteriormente, quando o Brasil retomou as negociações com o FMI, em 1997, e as ações do Banco Mundial estavam ainda mais vinculadas às diretrizes neoliberais, este insistiu na realização de reformas estruturais e fiscais no país, voltadas principalmente aos entes subnacionais, inclusive o Rio Grande do Sul. Como explica Mello,

[p]or meio dos empréstimos concedidos aos governos estaduais e ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco Mundial exerceu um papel decisivo para a implementação das políticas de privatização, sobretudo no setor de telecomunicações e energia, e ao fomento de reformas estruturais do Estado. Embora estas orientações tenham um conteúdo eminentemente econômico, elas carregam de forma clara interesses políticos das estruturas hegemônicas (2008, p. 62).

Assim, em 1997, o Rio Grande do Sul contratou nova operação de crédito junto ao organismo. O “Projeto de Reforma do Estado do Rio Grande do Sul”, de US\$ 125 milhões, visava melhorar a eficiência na prestação de serviços públicos, por meio de privatizações, e melhorar a condição fiscal do estado (WORLD BANK, 1997a).

De acordo com o relatório de avaliação (WORLD BANK, 1999b), a operação teve um resultado moderadamente satisfatório. Foram privatizadas seis organizações estaduais, das sete planejadas<sup>3</sup>, e foi criada a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS). Quanto ao programa de ajuste fiscal, o Banco considerou que teve menos sucesso, por questões que estavam fora da gestão estadual (não se alcançou um acordo com o governo federal para negociação das dívidas e não foi possível alterar a legislação estadual para redução das despesas com pessoal). Além disso, as despesas com investimentos aumentaram substancialmente e a melhoria das receitas ficou aquém do esperado (WORLD BANK, 2003).

Também em 1997, foi financiado o “Projeto de Gerenciamento de Rodovias do Estado do Rio Grande do Sul”, no valor de US\$ 70 milhões. O financiamento estava de acordo com o tipo de apoio dado pelo Banco na época, pois incluía a melhoria da gestão estadual no tema e o estímulo à concessão de rodovias ao setor privado. O objetivo era melhorar a capacidade de manutenção de rodovias estaduais, reduzindo os custos de transporte rodoviário, por meio de: (1) alocação e uso mais eficientes dos recursos; (2) aumento da participação privada na gestão de estradas; (3) melhoria da capacidade do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER); e (4) recuperação de trechos selecionados e manutenção de toda a rede de rodovias pavimentadas do estado (WORLD BANK, 1998).

Segundo o relatório de avaliação (WORLD BANK, 2006b), o Banco considerou o resultado moderadamente satisfatório. Houve aumento da eficiência na alocação e uso dos recursos, pois as concessões reduziram o tamanho da rede estadual e a necessidade dos gastos públicos. Foram concedidos 1.800 km de estradas pavimentadas estaduais e federais (72% da meta original) e foram firmados contratos com o setor privado de recuperação e manutenção de rodovias para 2.550 km de estradas pavimentadas (50% da meta original, devido às restrições fiscais do estado). Constatou-se também a redução dos custos das licitações para recuperação e manutenção das rodovias. A avaliação destacou, ainda, a melhoria na capacidade de planejamento e de gerenciamento do DAER, com a introdução de contratos baseados em resultados (pioneiro no Brasil) e a redução do número de pessoal do órgão.

Ainda em 1997, operação de crédito de US\$ 100 milhões foi contratada para o “Projeto de Gerenciamento de Recursos Naturais e Alívio da Pobreza Rural – Rio Grande do Sul”, conhecido como “RS Rural” (WORLD BANK, 1997b), e pode ser

---

3 Em sua avaliação, o Banco destaca que o estado não quis privatizar seu banco estatal e ofereceu em substituição a privatização de sua companhia telefônica. O Banco aceitou por considerar um “bom teste” para futura privatização da rede federal de telecomunicações (WORLD BANK, 2003).



enquadrada nas contrapartidas dadas pelo Banco, no período, para mutuários que estavam implementando as reformas estruturais propostas. Além disso, como nessa época vinha sofrendo críticas sobre o caráter nocivo dos ajustes estruturais, o Banco tinha reincluído a questão da redução da pobreza como foco de sua atuação. O projeto pretendia melhorar o gerenciamento e a conservação dos recursos naturais – promovendo uma estratégia integrada com a adoção de práticas sustentáveis de manejo da terra e de conservação do solo e da água – e melhorar a renda e as condições de vida das comunidades rurais pobres.

Na avaliação do Banco, o projeto foi considerado satisfatório (WORLD BANK, 2006a). De acordo com a avaliação socioeconômica, realizada pela Fundação Estadual de Economia e Estatística (FEE), 63,89% dos beneficiários tiveram algum tipo de aumento da renda familiar como resultado do projeto, sendo que, em média, o nível da renda familiar aumentou 25,65%. O relatório registra que esses números são muito maiores do que as metas estabelecidas de uma redução de 40% nos números da pobreza rural e de um aumento de 15% na renda familiar. O projeto também contribuiu diretamente para melhorar a qualidade do solo e da água, com a promoção de uma estratégia integrada de boas práticas de gestão, e para a organização social das comunidades rurais e à autoconfiança sobre seu papel no processo de desenvolvimento. Quanto à sustentabilidade dos benefícios do projeto, esta foi considerada altamente provável. No final do projeto, o RS Rural tornou-se institucionalizado no estado e foi considerado um modelo de gestão de recursos naturais e redução da pobreza.

Em 2008, o Rio Grande do Sul contratou financiamento com o Banco Mundial, no valor de US\$ 1,1 bilhão, para o “Programa de Sustentabilidade Fiscal para o Crescimento”, uma operação do tipo Empréstimo para Políticas de Desenvolvimento (DPL), com apenas dois desembolsos previstos, atrelados ao cumprimento das metas das políticas definidas. Este formato de empréstimo é o mesmo que já vinha sendo implementado pela organização no governo federal desde 1999, chamado de “Empréstimo Especial para Ajuste Setorial” (WORLD BANK, 2008).

Tinha como objetivos apoiar o Estado do Rio Grande do Sul a alcançar uma posição fiscal mais estável e sustentável, melhorar o perfil da dívida, reduzir desequilíbrios da seguridade social, e melhorar a eficiência do setor público estadual, por meio de reformas. A operação foi excepcionalizada pela União por ser uma prioridade também para o governo federal, uma vez que melhoraria o cumprimento pelo estado da Lei de Responsabilidade Fiscal. As ações incluíam racionalização de gastos e melhoria da eficiência da arrecadação, melhorando a situação fiscal e a situação da dívida, sistemas de gestão, reestruturação da dívida, reforma do sistema

de previdência social, modernização da gestão do setor público, reorganização da função pública, e melhoria da prestação de serviços públicos.

O resultado da operação foi considerado satisfatório pelo Banco Mundial (WORLD BANK, 2011a). O relatório destaca a importância da operação de reestruturação da dívida entre as medidas de consolidação fiscal por trás da recuperação fiscal estadual. A reestruturação gerou economia de recursos orçamentários, mas também foi essencial para suavizar o perfil do serviço da dívida em 2009 e 2010, numa época em que a crise econômica global aumentava os riscos de incerteza e rolagem em todo o mundo. O Banco considerou que a reestruturação da dívida foi de suma importância para o estado. Além disso, o documento relata que a operação estimulou uma nova demanda de clientes subnacionais dispostos a se envolver em operações de consolidação fiscal com componentes de reestruturação da dívida com o Banco. Quanto às reformas previstas, não foram todas implementadas, pois exigiam maiores esforços e apoio do Poder Legislativo, não alcançados no tempo de execução de um DPL.

Em 2009, foi firmada operação de crédito não reembolsável para execução do “Projeto Biodiversidade do Rio Grande do Sul”, conhecido como “RS Biodiversidade”. Nesta operação, o Banco atuou como administrador para o Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF), que doou US\$ 5 milhões ao estado. O apoio tinha como objetivo promover a conservação e a recuperação da biodiversidade, mediante o gerenciamento integrado dos ecossistemas e a criação de oportunidades para o uso sustentável dos recursos naturais, com vista ao desenvolvimento regional (WORLD BANK, 2010).

Na avaliação final do Banco se considerou que o projeto teve resultado satisfatório (WORLD BANK, 2017). Embora o impacto em integração, conservação e restauração da biodiversidade leve alguns anos para poder ser mensurado, o financiador considerou os resultados iniciais positivos e o projeto eficaz. Foram observados resultados positivos na promoção da conservação da biodiversidade, na melhoria da gestão de recursos naturais e em relação à incorporação da conservação da biodiversidade nas paisagens produtivas estaduais.

Nos últimos anos, observa-se que a situação macroeconômica do Brasil melhorou e se reduziu sua dependência de financiamentos externos. No entanto, Silva (2011, p. 57) salienta que a melhora das contas internas gerou um paradoxo com relação aos entes subnacionais. Com a gradual melhora da situação fiscal dos estados, esses obtiveram espaço fiscal para a contratação de novos empréstimos de baixo custo, para alavancar os seus investimentos, especialmente em infraestrutura. Esse foi o caso do Rio Grande do Sul.

Como salienta o Banco, a situação fiscal do estado melhorou um pouco com a assistência prestada e o cumprimento das metas estabelecidas no âmbito da operação “Sustentabilidade Fiscal para o Crescimento” (WORLD BANK, 2019a, p. 6-7). A reestruturação da dívida reduziu os custos da dívida e melhorou seu perfil. O avanço nos resultados foi alcançado também, em grande parte, por meio de cortes em investimentos públicos. Essa melhoria na situação fiscal permitiu a retomada de empréstimos pela primeira vez desde a renegociação da dívida com a União em 1997.

Nesse contexto, o novo governo estadual optou por realizar investimentos, incentivar o crescimento econômico e melhorar a prestação dos serviços públicos. Em 2012, então, o estado contratou sua sétima operação de crédito junto ao Banco Mundial para financiar o “Rio Grande do Sul SWAP”, chamado localmente de “Programa de Apoio à Retomada do Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul – PROREDES BIRD”. O financiamento foi no montante de US\$ 480 milhões (WORLD BANK, 2012).

O Programa tinha o objetivo apoiar a retomada do desenvolvimento estadual, por meio de execução de políticas públicas de modernização da gestão pública – incluindo a gestão ambiental, de desenvolvimento do setor privado e da inovação tecnológica –, da qualificação do ensino público e da melhoria nos transportes, com manutenção e recuperação da malha rodoviária. Complementava ações desenvolvidas com recursos do tesouro estadual e com financiamento junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

De acordo com a avaliação da operação (WORLD BANK, 2019a), a eficácia do programa foi substancial, assim como sua relevância. A eficiência, no entanto, foi considerada modesta. Os resultados, no geral, foram considerados moderadamente satisfatórios. O Banco destaca que a operação contribuiu para o fortalecimento da capacidade institucional do setor público, por meio de capacitação, avanços tecnológicos e melhorias na governança na gestão de ativos públicos, gestão previdenciária, gestão de investimentos, e gerenciamento de riscos de desastres, entre outros, que deverão mostrar resultados positivos nos próximos anos. Além disso, algumas áreas contribuíram para a redução da pobreza, como os projetos da educação, transportes e de desenvolvimento do setor privado.

Diante do exposto, é possível verificar que as operações de crédito concedidas ao Estado do Rio Grande do Sul foram, em grande medida, relacionadas a reformas e ajustes setoriais. Vale destacar que, embora não tenham sido foco deste trabalho, outros financiamentos também foram contratados pelo referido estado junto a instituições como o BID, muitas delas com o mesmo perfil de operação.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considera-se que o objetivo do artigo de analisar o papel do Banco Mundial no desenvolvimento do país, analisando o caso do Estado do Rio Grande do Sul, foi atingido, conforme os resultados apresentados.

Inicialmente foi analisada a criação do Banco Mundial, seu propósito, as mudanças de orientação pelas quais passou, e sua atuação no Sistema Internacional ao longo de sua história. Foi analisado, também, o histórico da atuação da organização no Brasil. As operações de crédito foram relacionadas ao modelo econômico predominante internacionalmente e à forma de atuação do Banco em cada período. Por fim, foi apresentado o histórico da relação entre o Banco Mundial e o Estado do Rio Grande do Sul. Foram analisadas as operações de crédito firmadas e sua relação com o foco de atuação do financiador no período, apresentando alguns resultados dessas operações.

Diante do exposto, é possível afirmar que o Banco Mundial atua não apenas como financiador e prestador de assistência técnica, mas que influencia e dá diretrizes aos gestores, impactando sobre as políticas públicas.

Por meio da concessão de empréstimos e assistência técnica, o financiador apoia projetos de investimento, mas também impõe sua agenda, muito vinculada às propostas neoliberais desde a década de 1980. As operações de crédito concedidas ao Estado do Rio Grande do Sul foram, em grande medida, relacionadas a reformas e ajustes setoriais.

Sem dúvida, o contexto econômico, interno e externo, foi fundamental para determinar a atuação do Banco Mundial, seu nível de influência e de participação na definição das políticas públicas. Diante de anos de empréstimos contratados e operações realizadas pelo governo federal e pelos entes subnacionais, deve-se refletir sobre o quanto o apoio do Banco contribui de fato para o desenvolvimento nacional.

O caso do Estado do Rio Grande do Sul, que passa por um novo processo de renegociação da sua dívida com a União e está em negociação para adesão ao Regime de Recuperação Fiscal, com uma das piores situações fiscais entre os estados brasileiros, exemplifica a questão. Nesse contexto, parece pertinente a reflexão sobre a atuação do Banco Mundial e se de fato as operações de crédito contribuíram para o desenvolvimento econômico e social do estado, ou se apenas mantiveram a relação de dependência junto ao organismo internacional.

Espera-se que o trabalho contribua para uma maior discussão sobre o tema, permita uma maior reflexão sobre o tipo de apoio que se deve querer e demandar das instituições multilaterais e contribua na decisão dos gestores no processo de captação de recursos.

## REFERÊNCIAS

- BESSA, Ricardo; MATOS, Paulo. Determinantes da Captação de Recursos junto a Órgãos Internacionais pelo Estado do Ceará. **Rev. Econ. NE**, v. 45, n. 1, p. 6-18, 2014.
- CASTRO, Luiza Carnicero de. **O desenvolvimento guiado por um elemento estrangeiro: as relações entre o Banco Mundial e os países subdesenvolvidos**. 2004. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.
- CHIARI, Mirna Serpa. **As atuais funções do Banco Mundial no contexto dos ajustes estruturais do Brasil**. 2000. 116 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2000.
- FIORI, José Luís. A Governabilidade Democrática na Nova Ordem Econômica. **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/fiorigovernabilidade.pdf>. Acesso em: 18 fev. 2019.
- KRAYCHETE, Elsa Sousa. **O Banco Mundial e o desenvolvimento das microfinanças em países da periferia capitalista**. 2005. Tese (Doutorado em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.
- MELLO, Paula Roberta Callado B. de. **O Banco Mundial e o desenvolvimento no Brasil: uma análise da mudança institucional a partir do Consenso de Washington**. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.
- PEDREIRA, Roberto Sampaio. **O relacionamento Brasil – Banco Mundial: uma análise da dimensão política e econômica (1985-2005)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília – UnB, Brasília, 2006.
- PEREIRA, João Márcio Mendes. Metamorfoses da política de ajuste estrutural do Banco Mundial (1980-2014). **Sociologias**, ano 19, n. 44, p. 390-422, 2017.

- SALLES, Fernanda Cimini. A nova face das políticas de desenvolvimento do Banco Mundial: do ajuste estrutural para a boa governança. **Carta Internacional**, v. II, n. 2, p. 99-125, 2016.
- SILVA, Nerylson Lima da. **Relação Brasil - Banco Mundial: o papel do Banco Mundial, no auxílio ao financiamento do governo brasileiro - um olhar sob a teoria da agência**. 2011. 90 p., il. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- WORLD BANK. **Brazil - Municipal Development Project (English). Loan Agreement**. Washington, DC: World Bank, 1990. Disponível em: [https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?countrycode\\_exact=BR](https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?countrycode_exact=BR). Acesso em: 25 fev. 2020.
- WORLD BANK. **Conformed Copy - L4139 - Rio Grande do Sul State Reform Project - Loan Agreement (English)**. Washington, DC: World Bank, 1997a. Disponível em: [https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?countrycode\\_exact=BR](https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?countrycode_exact=BR). Acesso em: 25 fev. 2020.
- WORLD BANK. **Conformed Copy - L4148 - Natural Resources Management and Rural Poverty Alleviation Project - Rio Grande do Sul - Loan Agreement (English)**. Washington, DC: World Bank, 1997b. Disponível em: [https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?countrycode\\_exact=BR](https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?countrycode_exact=BR). Acesso em: 25 fev. 2020.
- WORLD BANK. **Conformed Copy - L4165 - Rio Grande do Sul State Highway Management Project - Loan Agreement (English)**. Washington, DC: World Bank, 1998. Disponível em: [https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?countrycode\\_exact=BR](https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?countrycode_exact=BR). Acesso em: 25 fev. 2020.
- WORLD BANK. **Brazil - Municipal Development Project (English). Evaluation Memorandum**. Washington, DC: World Bank, 1999a. Disponível em: [https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?countrycode\\_exact=BR](https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?countrycode_exact=BR). Acesso em: 25 fev. 2020.
- WORLD BANK. **Brazil - Rio Grande do Sul State Reform Loan Project (English)**. Washington, DC: World Bank, 1999b. Disponível em: [https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?countrycode\\_exact=BR](https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?countrycode_exact=BR). Acesso em: 25 fev. 2020.
- WORLD BANK. **Brazil - Public Sector Management, Private Sector Finance, Rio Grande do Sul State Reform, Rio de Janeiro State Reform Privatization & Mato Grosso State Privatization Projects (English)**. Washington, DC: World Bank, 2003. Disponível em: [https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?countrycode\\_exact=BR](https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?countrycode_exact=BR). Acesso em: 25 fev. 2020.

- WORLD BANK. **Brazil - Natural Resources Management and Rural Poverty Alleviation - Rio Grande do Sul - Project (English)**. Washington, DC: World Bank, 2006a. Disponível em: [https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?countrycode\\_exact=BR](https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?countrycode_exact=BR). Acesso em: 25 fev. 2020.
- WORLD BANK. **Brazil - Rio Grande do Sul Highway Management Project (English)**. Washington, DC: World Bank, 2006b. Disponível em: [https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?countrycode\\_exact=BR](https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?countrycode_exact=BR). Acesso em: 25 fev. 2020.
- WORLD BANK. **Loan Agreement for Loan 7584-BR Conformed (English)**. Washington, DC: World Bank, 2008. Disponível em: [https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?countrycode\\_exact=BR](https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?countrycode_exact=BR). Acesso em: 25 fev. 2020.
- WORLD BANK. **GEF Grant TF095979 Conformed (English)**. Washington, DC: World Bank, 2010. Disponível em: [https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?countrycode\\_exact=BR](https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?countrycode_exact=BR). Acesso em: 25 fev. 2020.
- WORLD BANK. **Brazil - Rio Grande do Sul Fiscal Sustainability for Growth Program Development Policy Loan Project (English)**. Washington, DC: World Bank, 2011a. Disponível em: [https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?countrycode\\_exact=BR](https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?countrycode_exact=BR). Acesso em: 25 fev. 2020.
- WORLD BANK. **Brazil - Country Partnership Strategy (CPS) for the period FY2012-2015 (English)**. Washington, DC: World Bank, 2011b. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/801861468016829855/Brazil-Country-Partnership-Strategy-CPS-for-the-period-FY2012-2015>. Acesso em: 19 nov. 2019.
- WORLD BANK. **Official Documents- Loan Agreement, L8155-BR (Closing Package)**. Washington, DC: World Bank, 2012. Disponível em: [https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?countrycode\\_exact=BR](https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?countrycode_exact=BR). Acesso em: 25 fev. 2020.
- WORLD BANK. **Brazil - BR GEF Rio Grande do Sul Biodiversity (English)**. Washington, DC: World Bank, 2017. Disponível em: [https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?countrycode\\_exact=BR](https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?countrycode_exact=BR). Acesso em: 25 fev. 2020.
- WORLD BANK. **Brazil - Rio Grande do Sul SWAP Project (English)**. Washington, DC: World Bank, 2019a. Disponível em: [https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?countrycode\\_exact=BR](https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?countrycode_exact=BR). Acesso em: 25 fev. 2020.

WORLD BANK. **The World Bank Data**. Disponível em: <https://data.worldbank.org/>. Washington, DC: World Bank, 2019b. Acesso em: 19 nov. 2019.



# II

## O MUNDO: TENSIONAMENTOS GEOPOLÍTICOS E ECONÔMICOS



# DIGITALIZAÇÃO CIENTÍFICA: DA GUERRA CONTEMPORÂNEA ÀS RELAÇÕES DE DEPENDÊNCIA CAPITALISTA

Maurício Ribeiro Paulini<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

A digitalização dos assuntos militares no espectro civil, impulsionada pelo desenvolvimento tecnológico de instrumentos de comunicação e informação, amplia o raio de ação da elite ocidental na interferência e condução dos assuntos internacionais, reconfigurando o modo de fazer guerra. Este artigo busca compreender, através de revisão bibliográfica, quais são e como operam estratégias que, com seu arcabouço teórico, cumprem objetivos político-econômicos e perseguem os mesmos fins de uma guerra convencional. Disputadas em várias frentes, agem na desestabilização de governos não-alinhados à manutenção das relações de dependência, cumprindo funções de exército sem tropas oficiais e muitas vezes sem disparar um tiro sequer.

A histórica evolução do sistema mundial indica que cada novo ciclo de desenvolvimento é acompanhado por uma reorganização estatal através do monopólio de uso da força e centralização político-econômica. Dessa condição resulta a capacidade de fomentar exércitos de massa supranacional que, à base de coerção e agregação social, expande o regime hegemônico, moldando identidades e culturas. Compreender como as Tecnologias de Informação e Comunicação operam na digitalização científica do espectro civil é um desafio que se impõe à noção da Revolução em Assuntos Militares.

---

1 Técnico de Tecnologia da Informação na Escola de Enfermagem da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). O presente trabalho decorre do artigo de conclusão apresentado ao Curso de Especialização em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa da UFRGS - III Edição.

Esta abordagem se mostra complementar à compreensão do conceito de *modernidade* como justificativa de controle social. Supremacia militar, política e econômica configuram quadros sistêmicos de interferência externa que não conhecem fronteiras, onde a abertura tecnológica iniciada com o proclamado fim da Guerra Fria abre caminho para uma rede cibernética global de estratégia militar na disputa pelo poder internacional, orientando as chamadas Guerras de Quarta Geração.

## 1 A DIALÉTICA ENTRE GUERRA, CAPITAL E ESTADO

A Revolução Comercial que organiza o mercantilismo feudal europeu para além de suas fronteiras internas toma forma com as disputadas entre Gênova e Veneza do século XI, herdeiras do Império Romano do Ocidente e rivais na busca pelo controle de suas antigas rotas comerciais (BRESSER-PEREIRA, 2019; ARRIGHI, 1996). As regiões submetidas a esse monopólio mercantil, não encontrando alternativas terrestres que possibilitassem o transporte de suas mercadorias para além das barreiras mongóis, árabes e bizantinas, encontram nas navegações o caminho para superar essas limitações. Ibéricos no sul e hanseáticos no norte desenvolvem suas capacidades marítimas e militares a partir da interação securitária e de transportes associada aos negócios italianos.

A expansão do capital financeiro desses burgos europeus é o propulsor do movimento colonialista que se observa no final do século XV. Conforme Arrighi (1996), no caso da República de Gênova, a proteção da circulação comercial ficou a cargo das navegações ibéricas; na República de Veneza, essa terceirização securitária e de transportes recebe o suporte da Liga Hanseática e suas Províncias Unidas. Tais relações acabam por reorganizar a figura do Estado sob a prerrogativa do monopólio de uso da força, articulado ao longo do vasto caminho comercial. Nele, a Coroa portuguesa utiliza a penetração do capital genovês em benefício da Reconquista e do Renascimento em uma Cruzada católico-territorialista, ao tempo em que a elite hanseática buscava, com a expansão do capital financeiro veneziano, o financiamento de sua reforma protestante e a ampliação do seu modelo econômico para além de suas fronteiras. Amsterdam se converte no centro financeiro mundial a partir de sua independência da Espanha como principal desdobramento da Guerra dos Oitenta Anos, já no século XVI.

Desse protagonismo resultam, entre outras, as invasões holandesas na América, a fundação da Cidade do Cabo e o caminho às Índias Orientais. O norte europeu desenvolve-se capitaneado pela elite econômica destas Províncias Unidas que, na busca por constante proteção e expansão, promove a invasão e a ocupação do Reino

Unido sob os termos da Revolução Gloriosa. A elite comercial hanseática, agora instalada em território britânico, avança seu modelo político-econômico agregando a burocracia iluminista inglesa. Esse movimento orienta o fluxo do excedente comercial global para seu próprio território britânico, financiando a I Revolução Industrial, propulsora de um Estado Liberal que, nas palavras de Bresser-Pereira (2019), corresponde ao “comitê executivo da burguesia”.

No aspecto militar, Defarges (2003) aponta uma Inglaterra centrada essencialmente no controle de postos comerciais e militares marítimos, que vão do Báltico à China, principalmente com os desdobramentos da Guerra da Sucessão Espanhola, encerrada em 1714 com nova vitória hanseática. No aspecto social, Habermas (2014) vê a influência da burocracia liberal impulsionada por ideais iluministas em uma imprensa orientada à reprodução do modelo hegemônico também em seus aspectos culturais e de identidade.

A Independência norte-americana e Revolução Francesa são eventos finais do século XVIII que contribuem para o expansionismo liberal desta elite político-econômica inglesa (BRESEER-PEREIRA, 2019) e apresentam características similares em suas construções, como a disseminação de impressos iluministas e seus ideais de revolução como pano de fundo ao interesse da expansão do modelo. A formação de grandes exércitos de massa, imbuídos de nacionalismo e anseios populares, provoca a mudança de regimes de característica feudal e monárquico por modelos alinhados ao novo sistema industrial. No exemplo norte-americano, a disputa britânica contra a ocupação francesa de apoio holandês pontua o rompimento inglês e hanseático iniciado na Guerra dos Sete Anos e encerrado com a Independência das Treze Colônias (VISENTINI; PEREIRA, 2012); a Revolução Francesa materializa essa disputa na Europa, onde o sentimento ideológico liberal confronta a monarquia sob bandeiras genéricas de liberdade e igualdade, controlando o modelo político e as narrativas oficiais.

A *Pax Britânica* avança pelo século XIX por trás de movimentos como os ‘libertadores’ da América Espanhola (DOMINGUES, 2002) e a colonização de territórios na Ásia, África e Pacífico, construindo o desenvolvimento dependente que mais tarde financiaria sua II Revolução Industrial e as duas grandes guerras mundiais, marcando a ascensão dos Estados Unidos como nova potência hegemônica. A elite inglesa, de origem hanseática e radicada nos Estados Unidos, assume pra si o controle de antigas rotas comerciais, postos de controle e territórios ricos em recursos e populações. Cenário que consolida, à força, sua liderança global e avança eletronicamente com a III Revolução Industrial e o desenvolvimento de hardware e software que facilitam o controle da guerra.

## 2 REVOLUÇÃO EM ASSUNTOS MILITARES

O desenvolvimento tecnológico a partir da Guerra Fria conduz à tecnificação da vida social e se torna assunto de Estado norte-americano na condução desta Revolução em Assuntos Militares. A Digitalização (MARTINS, 2008) é produto da Revolução Científico-Tecnológica que avança sobre os anos 1970 e orienta o conceito de guerra local, direcionando esforços ocidentais a conquistas sem o ônus de uma guerra total que, além do impacto humano, econômico e social, produz consequências que eventualmente escapam ao comando central. A Revolução Russa (VISENTINI; PEREIRA, 2012) como desdobramento da I Guerra e a Revolução Chinesa (KISSINGER, 2014) após a II foram cenários indesejados da Cruzada pós-moderna rumo ao Oriente, onde a hegemonia se consolida na proporção do domínio cibernético, instrumento geopolítico determinante na superação do equilíbrio de poder bipolar.

A revolução possibilitada pelo domínio de uma cadeia de Comando, Controle, Comunicações, Computadores, Inteligência, Vigilância, e Reconhecimento (C4ISR+) confere expressivas vantagens não apenas no campo de batalha e se materializa nos equipamentos da Arpanet, precursora da internet, desenvolvida pelo Pentágono em fins dos anos 1950 (MARTINS, 2008). A produção em massa de artigos militares dá lugar à capacidade de multiplicação de força para superar o contingente soviético e sua própria Revolução Científico-Tecnológica, sintetizados na corrida espacial observada na segunda metade do século XX. O marco deste período é associado às limitações do modelo ocidental nos desdobramentos da Guerra do Vietnã (VISENTINI; PEREIRA, 2012; CURREY, 2002). O insucesso no sudeste asiático leva os norte-americanos a desenvolver uma integração conceitual de localização, guiagem e precisão, o que garante maior flexibilidade estratégica, tática e operacional, cenário proporcionado pela interligação das máquinas da Arpanet, inaugurando a rede que em 1969 origina a internet. O advento do Sistema Global de Posicionamento (GPS), desenvolvido no início dos anos 1970, amplia possibilidades de combate, monitoramento e coleta de dados com reflexos também no processamento das informações. Em 1978 estes conceitos são integrados a emissores geostacionários (CUGNASCA E PAZ, 1997 *apud* DUARTE, 2012), redefinindo a orientação de sensores e atuadores em processos de identificação de alvos em qualquer ponto da superfície à guiagem remota.

A digitalização da guerra tem no Oriente Médio seu teatro de operações à nova tentativa de contenção soviética por parte do Ocidente. Na Campanha do Vale Beqaa, em 1982, as inovações da operação 'Paz para a Galiléia' (TRIZOTTO, 2015) representam um novo movimento de Cruzada pós-moderna à Terra Santa

e afirmam a supremacia tecnológica norte-americana. Tecnologias desenvolvidas essencialmente a partir do complexo MIT (*Massachusetts Institute of Technology*), no leste norte-americano, e posteriormente a oeste, com a Universidade Stanford, berço do Vale do Silício (SIQUEIRA, 2003), caracterizam o desenvolvimento estratégico protegido por dois oceanos e oportunizam a ampliação dos sentidos à distância e a vigilância em terra, mar e ar em tempo real. A Guerra do Golfo acentua a diferença das capacidades militares entre os atores do poder bipolar e resulta “no exemplo mais acabado da guerra local digitalizada e consciência de situação ampliada no teatro de operações”, conforme Duarte (2012). Também confere ao Ocidente contornos de invencibilidade, culminando inclusive com a posterior dissolução do bloco soviético.

Esse movimento tecnológico e de expansão territorial força o estreitamento das relações sino-russas, que passam a compreender a evolução técnica do Ocidente, se apropriam dessas capacidades e desenvolvem suas próprias estratégias de defesa à proteção e expansão de sua Nova Rota da Seda (PAUTASSO; UNGARETTI, 2017; PALAZZO, 2011), em instrumentos como o BRICS e OCX, entre outros.

### 3 DIGITALIZAÇÃO CIENTÍFICA

O século XXI consolida o conceito de guerra informacional (PENIDO; STÉDILE, 2021), onde a expansão hegemônica não mais é buscada através do poder de fogo, de maior custo e mobilização, mas sim sob um novo modelo assimilado por equipamentos e manobras de alta precisão orientadas à distância. A Revolução, conforme Teixeira Jr. e Duarte (2018), agora é chamada Transformação, um refinamento não só militar, mas conceitual, formatando uma guerra silenciosa que reproduz distorções pela reafirmação capitalista e suas relações de dependência. Esta é a principal característica das chamadas Guerras de Quarta Geração (DUARTE, 2012).

Os meios técnicos e científicos avançam com a percepção sobre a importância da observação do mundo natural na construção de uma interferência subjetiva no senso comum. A obra de Noelle-Neumann (2017) aborda esta temática nas questões relativas ao que chamou de Espiral do Silêncio, uma teoria da Ciência Política onde a condução da opinião pública, com técnica científica, atua decisivamente na manipulação das massas e cumpre objetivos estratégicos. Os diálogos apresentados na obra analisam os elementos que compõem as técnicas de controle social, com apontamentos sobre trabalhos de pesquisadores – da fisiologia animal à psicologia – que traçam paralelos entre, por exemplo, a relação do comportamento grupal de lobos, corvos e peixes à agregação civil racional.

Estudos neurológicos recentes indicam que o cérebro humano também conta com zonas responsáveis pela relação entre indivíduo e grupo, suscetíveis à influência externa (NOELLE-NEUMANN, 2017). Tais elementos são estudados, aplicados e potencializados pela digitalização científica, que leva esse conhecimento à formação de verdadeiras redes neurais sintéticas dentro do computador, cujo *hardware* é descendente direto da digitalização militar e avança para o espectro civil nas relações cibernéticas em *softwares* carregados de funções. Essas, por sua vez, imperceptivelmente atuam também no psicológico individual e coletivo de determinados grupos.

A guerra assume seu caráter psicológico a partir do momento em que a opinião pública é capturada pela burguesia parlamentar inglesa (HABERMAS, 2014) e, moldada pela moral, lei e burocracia hegemônica, circula pelas colônias através dos impressos e das instituições. Domínio pelo medo, persuasão e engajamento são elementos constantemente refinados conforme a tecnologia permite.

A discussão que debate as diversas proposições comunicacionais modernas se divide, essencialmente, entre a pesquisa administrativa norte-americana e a teoria crítica, de origem alemã, ambas atentas às relações gerais existentes entre o sistema social e os meios de comunicação (WOLF, 1999). A *Mass Communication Research*, associada à Escola de Chicago, surge na década de 1920, centrada na análise de conteúdo de propagandas e comportamento do público, além de pesquisas na área da psicologia social, sob amplo financiamento estatal. Seus objetos de estudo avançam sobre a psicologia das relações comunicativas e os fatores de mediação entre indivíduos e o canal de comunicação, voltados inicialmente à ampliação da comunicação militar privada e posteriormente à civil, em um período que vai da descoberta das ondas de rádio, passa pela invenção da televisão e o posterior desenvolvimento do computador.

Desta matriz resulta uma série de métodos que, de experimentais, se desenvolvem a favor da hegemonia capitalista com aplicação dual. No fim da década de 1940, Shannon e Weaver aplicam a Teoria Matemática da Informação (WOLF, 1999) na lógica computacional, que baliza pesquisas sobre a interação máquina-humano e busca manipular o processo comunicacional do emissor ao receptor, com controle direto sobre o meio. O objetivo centra-se em melhorar a ação militar na velocidade de transmissão, diminuição das distorções e aumento do alcance da informação. É uma evolução do modelo de Lasswell, da Teoria Hipodérmica (WOLF, 1999; BAPTISTA, 2017), que influencia a propaganda no contexto de regimes totalitários pós-I Guerra e inaugura o próprio conceito de comunicações de massa, operando como uma teoria psicológica da ação.

Na Teoria da Persuasão (WOLF, 1999; MARTINO; MAURO, 2012), Lasswell avança sobre o modelo hipodérmico e remonta a estratégia dos primórdios do impresso. Com o fim da II Guerra, a abordagem deixa de ser local e militar e passa a incidir sobre todo o universo dos meios de comunicação, abrindo sua circulação para os lares das grandes cidades e ampliando a quantidade de dispositivos eletrônicos nas mãos das populações dos grandes centros – onde quanto mais o indivíduo é exposto a um determinado assunto, mais o seu interesse e a sua adesão aumentam, funcionando como uma espécie de treinamento militar sobre como pensar e agir e sobre o que temer, moldando identidades e cultura.

A Teoria Crítica, associada à Escola de Frankfurt, é desenvolvida por investigadores do *Institut für Sozialforschung*, fundado em 1923. Seus estudos convergem à identificação de uma Indústria Cultural resultante dos processos desenvolvidos em Chicago que, possibilitados pelos avanços tecnológicos, oferecem a reprodução de objetos pretensamente novos representados sobre formas continuamente diferentes de algo que é sempre igual, onde “a mudança oculta um esqueleto no qual muda tão pouco quanto o próprio conceito de lucro, desde que este adquiriu predomínio sobre a cultura” (ADORNO, 1967 *apud* WOLF, 1999). Através do material a que é exposto, o público é colocado, sem o saber, na situação de absorver ordens e valores de viés hegemônico que atuam na aculturação e orientam verdadeiros exércitos de massa.

A psicologia da guerra contemporânea reúne física e virtualmente porções da população que compartilham do mesmo embuste. Korybko (2015; 2018) e Rodrigues (2020) apontam questões relativas à guerra indireta, que compõe estratégias nacionais de combate a um inimigo sem lutar. A agregação civil unificada sob a mesma perspectiva ideológica para fins políticos é descrita por técnicas que ampliam capacidades de desestabilizar países não-alinhados com ataques de técnicas não violentas, quebrando a resistência do inimigo na base da persuasão.

A ideia da guerra preventiva, popularizada a partir dos ataques de 11 de setembro de 2001, aparece com mais força no *National Security Strategy of the United States of America* (THE WHITE HOUSE, 2002) para justificar guerras unilaterais contra qualquer resistência ao regime hegemônico, abarcando política, economia e cultura. Nacionalismo, identitarismo e apropriação de questões sociais tornam-se gatilhos à desestabilização governamental não-alinhada e refinados constantemente através dos meios de comunicação de massa. Quando a esse cenário é acrescido o uso burocrático ilegal do direito internacional como instrumento de combate, o *lawfare* (KORYBKO, 2018), está caracterizada a tentativa de “dominação de espectro total” nos termos do *Joint Vision 2020* (STRATEGY DIVISION, 2000), documento



oficial do Departamento de Defesa dos Estados Unidos que sintetiza a organização ofensiva integrada dos objetivos estratégicos norte-americanos.

A condução da opinião pública na formação de uma massa nacionalista em defesa estratégica da elite hegemônica apresenta, então, características de uma guerra não-convencional que, ao agregar recursos bélicos à capacidade organizacional de exércitos de massa ideológica, expande normas de conduta e burocracia legal – ampliadas antes por impressos, e atualmente por algoritmos. Essas massas circulam em uma rede ampla e articulada de dependência econômica e cultural como forma de contenção a adversários e subordinação estrangeira na disputa pelo poder global.

## 4 GUERRA CONTEMPORÂNEA

Da digitalização militar à civil emergem as leis e burocracia que oficializam as relações de dependência no novo ciclo do capital hegemônico pós grandes guerras. Territórios passam a ser ‘protegidos’ por uma Organização das Nações Unidas (ONU) que promete desenvolvimento e modernidade aos países que se abrirem à democracia. Para Theotônio dos Santos (1998), esta modernidade é resultado de forças econômicas apresentadas como produto da superioridade racial ou cultural do Ocidente hegemônico, o que, pela narrativa e literatura oficial, seria um estágio que todos os povos deveriam buscar para atingir o pleno desenvolvimento. Teóricos como Schumpeter e Rostov, citados pelo autor, descrevem um ‘modelo ideal’ de comportamento nacional voltado à Teoria do Desenvolvimento.

Para dos Santos (*Ibid.*), Rostov, em “Um Manifesto Anticomunista”, tratava de demonstrar que o desenvolvimento nacional não dependia de um Estado revolucionário, como ocorrera na URSS, e sim de um conjunto de medidas econômicas tomadas por qualquer nação que assumisse uma ideologia desenvolvimentista. Os trabalhos de Rostov como consultor da CIA foram referência nas políticas de golpes de estado modernizadores nos anos 1960 e 1970.

A Conferência de Bandung formaliza uma nova proposta política, econômica e civilizacional, onde instituições posteriores como o Movimento dos Não-Aliados avançam sobre a periferia do sistema mundial, reconfigurando antigas disputas imperiais. O Ocidente, através de ferramentas como ONU e OTAN, avança à penetração periférica como forma de contenção oriental. No entorno estratégico norte-americano é instaurada a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL), que cumpre o papel de orientar o desenvolvimento regional nos

termos do capital hegemônico (CERVO, 2003), ao mesmo tempo em que atua contra incursões do bloco emergente. Nesse contexto, aspirações de autonomia político-econômica entram na pauta latino-americana (RODRIGUES, 2020). As etapas desenvolvimentistas, como industrialização de base, de bens intermediários e de consumo, não conduziram ao desenvolvimento nacional periférico, ao contrário, aumentaram a desigualdade social na mesma proporção do acúmulo capitalista e da distância aos países centrais, resultando no que teóricos como Dos Santos (1998) e Furtado (2005) identificaram como uma Teoria da Dependência, concentradora e excludente.

Em um recorte mais atual, as guerras híbridas se diferenciam da guerra convencional pelo uso combinado de forças regulares e irregulares, atuando de maneira coordenada do ponto de vista operacional e tático, o que torna difícil seu combate (KORYBKO, 2018; RODRIGUES, 2020). Ampliado pelo avanço técnico, se materializa, por exemplo, nas chamadas Revoluções Coloridas da Primavera Árabe, de objetivo, método e desfecho similares entre si. Um modelo que se esforça em controlar e moldar o comportamento de organismos inimigos sem destruí-los, influenciando-o até o ponto de regular sua consciência, suas percepções e suas vontades (PENIDO; STÉDILE, 2021). A mente de colmeia, como refere Korybko (2018), é alimentada e ativada por uma metáfora computacional e comportamental recente, inspirada nas já referidas observações biológicas de animais sociais como abelhas, lobos ou gado, conduzindo o comportamento de enxame, bando, ou manada.

A força de uma rede é proporcional ao seu número de nós. No caso de uma rede informática, seu poder resulta de inúmeras interações informacionais que, adaptadas às redes sociais humanas, implicam indivíduos a participar dessas revoluções baseados em operações psicológicas de (des)informação e administração das percepções. Essas redes são ingredientes centrais à formação de agrupamentos onde o principal objetivo é que o público internalize e exponha ideias que não necessariamente são suas, embora acreditem ter chegado àquelas conclusões sozinho (KORYBKO, 2018).

Cooptada, a massa é posta em ação. Redes sociais e os mais diversos aplicativos, com seus servidores hospedados essencialmente em organizações controladas pelo governo norte-americano, assumem papel determinante a partir da forma como são desenvolvidos e consentidos pelas populações, entretendo e espionando. A economia de dados digitaliza o senso comum e gera um novo mercado, mediado por *hardware*, *software* e influenciadores digitais – que, cooptados ou plantados, são responsáveis por “fornecer dados da realidade local que serão utilizados na escolha

dos métodos psicológicos e propaganda mais adequados” (PENIDO; STÉDILE, 2021) à manutenção da fração hegemônica ocidental no poder.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A psicologia das massas, apoiada pela lei e pela burocracia, converte o súdito em cidadão, a colônia em território ‘independente’ e a escravidão em trabalho assalariado, modelos voltados à acumulação hegemônica do excedente produtivo nos termos das relações centro-periferia. Essa capacidade híbrida de guerrear, unindo elementos bélicos, culturais e comunicacionais, é observada, na contemporaneidade, desde os movimentos que fomentaram a Independência dos Estados Unidos e a Revolução Francesa no século XVIII, passando pelas lutas de libertação nacional na América Latina do XIX, e chegando ao neocolonialismo imposto sobre Eurásia e África, este como propulsor das duas grandes guerras do século XX. Em comum, esses eventos carregam consigo uma estrutura de combate semelhante. Cooptação da massa local e potencialização de insatisfações internas abrem caminho à troca de regimes, à apropriação territorial e à posterior penetração do modelo econômico hegemônico sob a máscara da democracia e direitos humanos.

Técnicas desenvolvidas sobre jornais, cinema, rádio, e televisão estão sintetizadas na figura do computador e do *smartphone*, que possibilitam aplicação de antigos conceitos comunicacionais e, na base da persuasão, moldam o inconsciente coletivo que referenda a opinião pública gestada nos gabinetes e legitimam ações arbitrárias. Em troca, nos momentos de inofensivo lazer e ócio, os usuários enviam uma infinidade de informações usadas unicamente para reafirmar esse sistema. Nessa guerra o soldado é recrutado desde a mais tenra idade, com segmentação orientada e dissimulada nessa indústria cultural de técnicas cada vez mais refinadas, que convertem a autonomia em comportamento direcionado pela superficialidade e infantilização.

A elite hanseática, a partir da formação das Províncias Unidas, reduz seu círculo hegemônico no Reino Unido e posteriormente nos Estados Unidos, que, por sua vez, penetra no mundo sob a máscara das Nações Unidas, materializando a união dessa fração hegemônica, dividindo para conquistar. A polarização é necessária à competição e está no núcleo dessa expansão, alimentada por desigualdades e favorecendo apenas o capital. Dicotomias como sul e norte, esquerda e direita, oriente e ocidente, bárbaro e civilizado, socialismo e capitalismo são baseadas em construções que mantêm as massas presas à narrativa hegemônica, lutando entre si por valores genéricos de igualdade, liberdade e humanidade definidos por uma

elite que controla pesos e medidas, tempo e espaço, bem e mal, reverberados à distância em uma espiral de barulhos que provoca e mantém o caos controlado no campo físico e virtual.

Revolução e Independência são termos apropriados pela indústria cultural que abrem mercados e disseminam ideologias supremacistas apoiadas por guerras em diferentes frentes, impulsionadas agora por linguagens de programação. O processo de digitalização segue em curso. Produção por segmento, desnacionalização da base industrial e um novo padrão de empresas, negócios e serviços reorganizam a soberania nacional. Potências concorrentes equiparam protagonismo econômico, político e tecnológico, em que a autonomia e a autossuficiência são determinantes à solidez internacional contra esse sistema que converte indivíduos em soldados universais. Somente o desenvolvimento autônomo em ciência, tecnologia e educação será capaz de suplantar barreiras seculares e subverter a lógica de uns poucos que conduzem a vida de todos.

## REFERÊNCIAS

- ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo**. São Paulo: UNESP, 1996.
- BAPTISTA, Iuri Yudi Furukita. O Modelo de Lasswell Aplicado à História das Teorias da Comunicação. **Revista de Ensino, Educação e Ciências Humanas**, v. 18, n. 3, p. 191-196, 2017. Disponível em: <https://revistaensinoeeducacao.pgsskroton.com.br/article/view/2911>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Revolução Capitalista e Desenvolvimento**. **Professor Bresser-Pereira**, jan. 2019. Disponível em: <https://bresserpereira.org.br/papers/2019/358-Revolucao-Capitalista-e-Desenvolvimento.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 46, n. 2, p. 5-25, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/zbz5ycSxKHRY-ZCRpkPqRyGF/?lang=pt>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- CURREY, Cecil B. Defraldar a bandeira da independência nacional. *In*: CURREY, Ceil B. **Vitória a qualquer custo**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2002. p. 247-264.
- DEFARGES, Philippe Moreau. **Introdução à Geopolítica**. Lisboa: Gradiva, 2003.
- DOMINGUES, Beatriz Helena. As repercussões da expulsão dos jesuítas nos movimentos independentistas nas Américas Espanhola e Portuguesa. *In*:

- Encontro da ANPHLAC, 5., 2002, Belo Horizonte. **Anais** [...]. Belo Horizonte: Associação Nacional de Pesquisadores e Professores de História das Américas, 2002. Disponível em: [http://antigo.anphlac.org/sites/default/files/beatriz\\_domingues\\_1.pdf](http://antigo.anphlac.org/sites/default/files/beatriz_domingues_1.pdf). Acesso em: 15 ago. 2023.
- DOS SANTOS, Theotonio. **Teoria da dependência**: balanço e perspectivas. Florianópolis: Insular, 2020.
- DUARTE, Érico Esteves. **Conduta da Guerra na Era Digital e suas implicações para o Brasil**: uma análise de conceitos, políticas e práticas de defesa. Brasília: Ipea, 2012.
- FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 32. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.
- HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. São Paulo: Unesp, 2014.
- KISSINGER, Henry. Rumo a uma ordem asiática: confronto ou parceria? *In*: KISSINGER, Henry. **Ordem mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2014. p. 124-133.
- KORYBKO, Andrew. **Guerras Híbridas**: a abordagem adaptativa indireta com vistas à troca de regime. Moscou: People's Friendship University Of Russia, 2015.
- KORYBKO, Andrew. **Guerras híbridas**: Das revoluções coloridas aos golpes. São Paulo: Expressão Popular, 2018.
- MARTINO, Sá; MAURO, Luís. **Além do paradigma**: propaganda política e democracia em seis artigos de Harold Lasswell. Curitiba: Interin, 2012. Disponível em <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=504450766005>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- MARTINS, José Miguel Quedi. **Digitalização e Guerra Local**: como fatores de equilíbrio internacional. 2008. 327 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Curso de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.
- STRETEGY DIVISION. **Joint Vision 2020**. Washington, DC: US Government Printing Office, 2000. Disponível em: [https://rdl.train.army.mil/catalog-ws/view/100.ATSC/CE5F5937-49EC-44EF-83F3-FC25CB-0CB942-1274110898250/aledc\\_ref/joint\\_vision\\_2020.pdf](https://rdl.train.army.mil/catalog-ws/view/100.ATSC/CE5F5937-49EC-44EF-83F3-FC25CB-0CB942-1274110898250/aledc_ref/joint_vision_2020.pdf). Acesso em: 15 ago. 2023.
- NOELLE-NEUMANN, Elisabeth. **A Espiral do Silêncio** - opinião pública: nosso tecido social. Florianópolis: Estudos Nacionais, 2017.
- PALAZZO, Carmen Lúcia. Muçulmanos e cristãos em Al Andalus: uma identidade que transcende o corte entre oriente e ocidente. **Universitas Humanas**, v. 8, n. 2, p. 1-17, 2012.

- PAUTASSO, Diego; UNGARETTI, Carlos Renato. A Nova Rota da Seda e a recriação do sistema sinocêntrico. **Revista Estudos Internacionais**, v. 4 n. 3. 2016. p. 25-44. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/P.2317-773X.2016v4n3p25/11369>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- PENIDO, Ana; STÉDILE, Miguel Enrique. **Ninguém regula a América: guerras híbridas e intervenções estadunidenses na América Latina**. São Paulo: Expressão Popular, 2021.
- RODRIGUES, Bernardo Salgado. Guerra Híbrida na América do Sul: uma definição das ações políticas veladas. **Sul Global**, v. 1, n. 1, p. 139-168, 2020. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/sg/issue/view/1505>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- SIQUEIRA, Tagore Villarim de. Os Clusters de Alta Tecnologia e o Desenvolvimento Regional. **Revista do BNDES**, v. 10, n. 19, p. 129-198, 2003.
- TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M.; DUARTE, Marco Túlio Souto Maior. O modo americano de guerra: a transformação militar das forças armadas dos Estados Unidos. **Revista Tempo do Mundo**, v. 4, n. 2, p. 11-26, 2018.
- THE WHITE HOUSE. **The National Security Strategy of the United States of America**. Washington, DC: The White House, 2002. Disponível em: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/index.html>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- TRIZOTTO, Laís Helena Andreis. **A experiência militar israelense e a doutrina da batalha aeroterrestre**. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/140598>. Acesso em: 15 ago. 2023.
- VISENTINI, Paulo Gilberto Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **História mundial contemporânea (1776-1991): da independência dos Estados Unidos ao colapso da União Soviética**. 3. ed. Brasília: Funag, 2012.
- WOLF, Mauro. **Teorias da comunicação**. 5.ed. Lisboa: Editorial Presença, 1999.

# INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA NACIONAL E POLÍTICA EXTERNA: UMA PERSPECTIVA DO MODELO DOS EUA

Bruno Do Val<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objetivo principal situar o papel da Inteligência de Estado na lógica de disputa de poder interestatal, principalmente sua fração que se convencionou denominar de Inteligência de Segurança Nacional e que está diretamente relacionada à inteligência externa (*foreign intelligence*) em relação às demais entidades que compõe a Comunidade de Inteligência (CI) dos EUA.

Visando estabelecer uma conexão entre inteligência e política externa, partimos do entendimento sobre as relações de poder do ponto de vista ontológico do Poder Global proposto por José Luís Fiori (2014). Essa perspectiva nos fornece elementos para entender a finalidade das relações de poder, partindo da lógica de acúmulo de poder relativo por meio da constante competição entre potências, em diversas dimensões, pela liderança do sistema interestatal capitalista.

A partir dessa concepção de poder global, porém em âmbito estratégico, aproveitamo-nos das abordagens que visualizam a rivalidade interestatal a partir de dimensões para ressaltar o papel fundamental da Inteligência de Segurança Nacional na disputa de poder, já que, nesse sentido, aquela se situaria como uma alternativa à diplomacia e à guerra, uma espécie de “caminho do meio”. Apresenta-se, assim, como um órgão muito além da concepção que considera a inteligência como consciência situacional, ou seja, como “os olhos do Presidente” (ANDREW, 1994).

---

1 Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). O presente trabalho decorre do artigo de conclusão apresentado ao Curso de Especialização em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa da UFRGS - III Edição.

Para isso, buscamos fornecer uma perspectiva que nos possibilite uma melhor compreensão do uso da inteligência, ressaltando elementos em sua definição, missão, processo, e produto. Apontamos, dessa forma, a necessidade de superação de estigmas e a compreensão de que a atividade de inteligência dos EUA oferece risco potencial à soberania no sistema interestatal.

Entendemos que a CI dos EUA foi estruturada, desde sua institucionalização no pós-Segunda Guerra Mundial, com meio de projeção de poder, visando aos objetivos estratégicos do Estado, dentro da especificidade de cada tabuleiro geopolítico e como uma importante ferramenta de política externa.

Concluimos que a Comunidade de Inteligência dos EUA não se resume a uma instituição exclusivamente burocrática, formada por especialistas que seguem as normas do direito interno e internacional na condução de suas atividades. Em sentido oposto, a inteligência é uma ferramenta política para consecução dos objetivos do Estado na dinâmica relacionada à disputa de poder. Está posicionada e estabelecida a partir de paradigmas que a permitem alimentar o sistema de informações e ser alimentada por ele. Assim, é um verdadeiro híbrido que se posiciona entre a diplomacia e a guerra, e que é, sobretudo, um meio a partir do qual se busca acumular poder nas mais diversas áreas, sob o manto protetor do secretismo e da justificativa da segurança nacional.

Dessa forma, o estudo encontra-se estruturado em cinco seções. Além da presente introdução, na segunda seção estabeleceremos o papel da Inteligência dos EUA na dinâmica de poder. Na terceira, apresentaremos a Inteligência de Segurança Nacional dos EUA. Na quarta seção, apresentaremos alguns paradigmas interpretativos da Inteligência – como instituição, processo e produto, visando propor uma nova perspectiva de abordagem da atividade de inteligência. Na quinta e última seção, apresentaremos as conclusões a que chegamos na condução de nosso estudo.

## 1 PODER COMO FINALIDADE: O PAPEL DA INTELIGÊNCIA

A área de relações internacionais tem, inclusive de forma tautológica, como objeto a relação entre nações, entre Estados. Dentro desse objeto, as relações de poder, dado o ambiente competitivo e conflitivo observado ao longo dos milênios, têm um grande destaque. Portanto, ao falar em relações, o poder aparece como uma questão natural e até naturalizada, seja em relações sociais, políticas, ou econômicas.



Dentro das abordagens sistêmicas, não há diferença. A hierarquia, ainda que muitas vezes direcionada a aspectos geográficos, riquezas naturais, domínio de fluxos, ou desenvolvimento de técnicas, está sempre presente como um sinal de poder. Um poder à disposição de seu detentor para que seja aproveitado da melhor forma, ou não.

A abordagem das relações de poder exerce centralidade na concepção ontológica de José Luís Fiori (2014) sobre o Poder Global. O programa de pesquisa do Poder Global está orientado a partir do Estado, ainda que politicamente rudimentar, ou o moderno Estado-Nação que compõe o “sistema interestatal capitalista”. Apenas o Estado teria o controle dos meios de coerção e de “monopólio da violência” de que tratara Weber (1982). Nesse sentido, o Poder Estatal seria exercido a partir de suas múltiplas dimensões, resultando na assimetria gerada pela busca por mais poder, nas dimensões militar, econômica e cultural/informacional/do conhecimento. Apesar das dimensões do poder serem interpenetradas, abordá-las a partir de dimensões separadas trata-se de um recurso analítico que nos proporciona melhor compreensão.

No que se refere ao poder *lato sensu*, trata-se de uma relação que se constitui e se define de forma tautológica, pela disputa e luta contínua pelo próprio poder. Essa dinâmica reside na própria assimetria das relações de poder e no fato desse poder ser limitado no tempo e no espaço. A limitação intrínseca do poder tem como consequência lógica a busca contínua pela expansão do poder relativo. A expansividade do poder, portanto, resulta da competição constante entre as potências, de modo que cada unidade de poder, ao exercer pressão sobre si e sobre outras unidades, expande seu poder de forma contínua e infinita.

A indissolubilidade é outra característica do poder. Como o fluxo de superação do poder de outras unidades é exercido de forma contínua, ele não se esgota. Tal movimento gera apenas a alternância entre seus detentores a partir da conquista, reprodução e expansão. Nesse sentido, a própria definição de poder se dá de forma dialética. Pelo seu exercício e expansão e pela negação de poder a outras unidades. O poder, portanto, seria idêntico à sua própria acumulação. Poder é igual a mais poder, podendo ser representado esquematicamente por  $P=+P$  (FIORI, 2014 p. 18-20).

Dentro dessa lógica do poder, entendemos a Inteligência como uma espécie de “fio condutor”, que interconecta as dimensões ontológicas, estratégicas e táticas. Entretanto, mais que um interconector, a Inteligência está presente de forma simultânea em todas elas, reforçando a perspectiva ontológica acumulativa de poder, a estratégica, movida a partir da definição de ameaças à segurança nacional,

e a tática, que se desdobra a partir de múltiplas dimensões. Nesse sentido, os produtos da inteligência – análise e operações encobertas – têm um papel importante na dinâmica de projeção de poder em política externa.

## 2 INTELIGÊNCIA DE SEGURANÇA NACIONAL

A Inteligência de Segurança Nacional é uma disciplina relativamente nova. O seu foco é direcionado ao lado oculto do governo: as agências secretas (JOHNSON, 2010, p. 3). A literatura sobre Inteligência intensificou sua produção a partir de 1975. No caso dos EUA, o principal estímulo foram os escândalos e fracassos da Inteligência, relacionados à espionagem doméstica ilegal, divulgados na década de 1970, e às ações encobertas no caso Iran-Contras (*op. cit.*, p. 3-4). Entretanto, ainda que a partir desse período tenham surgido revistas especializadas sobre o tema, a disciplina é considerada órfã no meio acadêmico tradicional (ZEGART, 2007).

Em termos simples e amplamente referidos pelo referencial legal e acadêmico, o principal objetivo da Inteligência seria prover os formuladores políticos de “informações para a tomada de decisão” (JOHNSON, 2010; LOWENTHAL, 2020) e “eliminar ou reduzir a incerteza dos tomadores de decisão” (CLAPPER, 1995, p. 3). Dessa forma, quanto mais efetiva, compreensível e tempestiva for a informação, maiores seriam as possibilidades que esta inteligência conduza os formuladores políticos e dirigentes a tomarem melhores decisões.

Em um documento de 1991, a CIA teria definido Inteligência como o “conhecimento e a previsão do mundo ao nosso redor - o prelúdio para a decisão e ação presidencial” (JOHNSON, 2010, p. 5). A Inteligência, conforme definida dessa forma, apresenta-se, portanto, como uma espécie de “consciência situacional”. Não apenas os olhos do presidente, mas o seu modo de compreensão do mundo.

Para que possamos ter um retrato mais fiel dos que seria a Inteligência de Segurança Nacional, podemos pensá-la como uma série de missões, conduzidas por suas instituições, agências de inteligência ou departamentos que lidam diretamente com inteligência dentro de uma área específica. Nesse sentido, teríamos como missões 1) o “ciclo de inteligência”: requisição, coleta, processamento e exploração, análise e produção, disseminação e consumo, e avaliação da inteligência (LOWHENTAL, 2020, p. 67); 2) a contrainteligência; e 3) as operações e ações encobertas. Todas missões sintetizadas pelo uso do termo “Atividade de Inteligência”.

Entretanto, é necessário orientar nossa perspectiva de análise para superar o enfoque mais instrumental da inteligência, que enfatiza um aspecto mais burocrático e privilegia o modo de pensar a atividade muitas vezes provenientes do eixo anglo-saxão. Entendemos que tal enfoque deixa de lado as relações diretas entre Inteligência e Poder. Também justifica e naturaliza os efeitos que essas atividades geram em outros países, sem discutir suas finalidades. Essas permanecem generalizadas no termo “segurança nacional”, ignorando a dinâmica de poder apresentada acima. Essa concepção frequentemente aborda as crises geradas pela atividade a partir de um enfoque institucionalista, no qual se discute as falhas de eficiência, crises e profissionalização dos serviços de inteligência (CEPIK; AMBROS, 2014, p. 531), em detrimento do uso político da atividade como elemento de disputa e projeção de poder.

A Atividade de Inteligência de Segurança Nacional está diretamente relacionada às dimensões de poder econômicas, políticas e ideológicas – sobretudo, ao papel que essas esferas desempenham como elementos expansão e acumulação de poder no sentido que foi apresentado acima. Essa constatação é corroborada a partir da observação da sua estrutura institucional, sua localização topográfica nas instâncias de poder e sua relação com a lógica de disputa de poder, como veremos a seguir.

### 3 PARADIGMAS INTERPRETATIVOS DA INTELIGÊNCIA DE ESTADO

No desempenho de suas missões, a Inteligência poder ser pensada a partir de alguns paradigmas interpretativos: como Organização ou Instituição; como Processo; e/ou como Produto.

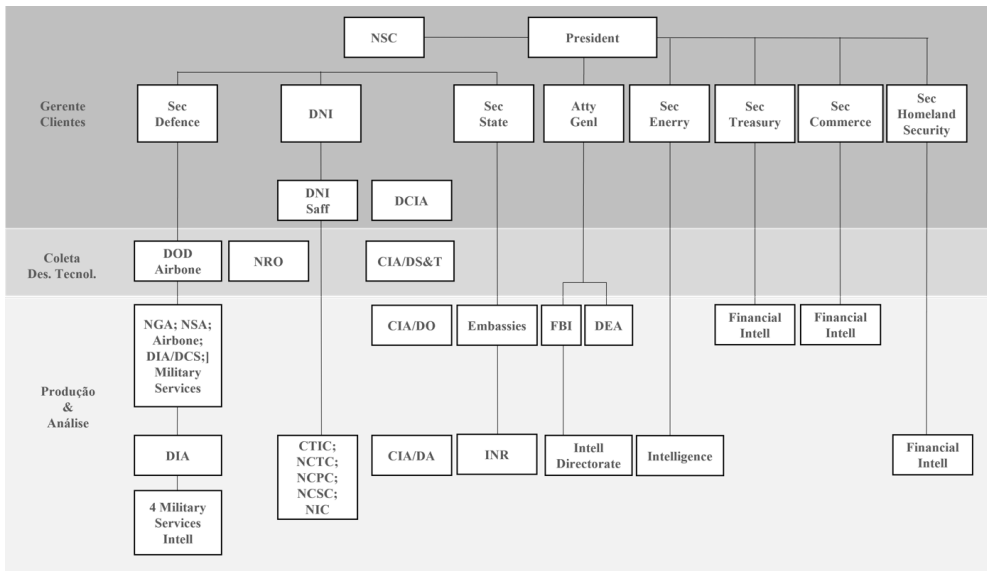
A inteligência é comumente vista a partir de um paradigma institucional. Nesse sentido, no que diz respeito aos EUA, está normalmente reduzida a uma única instituição, a *Central Intelligence Agency* (CIA). A redução da Comunidade de Inteligência (CI) a uma de suas instituições não é, todavia, sem razão. A CIA ocupou lugar de destaque desde sua institucionalização, a partir da publicação do *National Security Act of 1947* (EUA, 2020), o embrião do moderno aparato de segurança nacional dos EUA.

Apesar da CIA ter sido criada sob a temática da Segurança Nacional e figurar como instituição central, é a fração militar que detém os maiores recursos financeiros, tecnológicos e de pessoal ao controlar cerca de 75% a 80% da CI e seus recursos

(LOWENTHAL, 2020, p. 41). Além disso, a CI dos EUA é composta por outras 17 instituições, todas diretamente ligadas à segurança nacional e às dimensões de poder do Estado.

A composição atual da CI dos EUA, como dito anteriormente, está diretamente relacionada às clássicas dimensões de poder. Sob a direção do chefe de Estado, o presidente dos EUA, via Conselho Nacional de Segurança (NSC, na sigla em inglês), e diretamente ligada aos secretários de Estado; de Defesa; de Defesa; de Tesouro; de Energia; de Segurança Interna; e ao procurador geral (*op. cit.*, p. 40; EUA, 2021). A subordinação aos departamentos pode ser visualizada na figura abaixo:

**Figura 1 – Subordinação atual da CI dos EUA**



Fonte: Elaborado pelo autor com base em Lowenthal (2020, p. 44).

Além dessas, uma nova instituição surgiu após os escândalos de inteligência relacionados às falhas relativas aos ataques terroristas de 2001 e das armas de destruição em massa no Iraque: o diretor nacional de Inteligência (DNI, na sigla em inglês), que substituiu o diretor de Inteligência Central (DCI). O DNI fica como responsável pela Inteligência nos EUA, enquanto o DCI passa a dirigir apenas a CIA. A função principal do DNI é a de liderar e coordenar a comunidade de inteligência dos EUA. Entretanto, apesar de responsável pela inteligência nacional, as demais instituições, conservam relativa autonomia, devendo se manter,

no entanto, alinhadas às diretrizes gerais de segurança nacional e a demandas específicas do NSC para a inteligência nacional.

Sob cada direção acima relacionada estão posicionadas as 18 instituições que compõe a CI dos EUA. Algumas delas relacionadas à inteligência doméstica, outras à inteligência externa (*foreign intelligence*), tratando, portanto, de assuntos que extrapolam as fronteiras do território nacional. Essas instituições executam funções vinculadas a segurança nacional e política externa, estabelecendo contato diretos com instituições congêneres em outros países, principalmente por meio de suas embaixadas e representações no exterior.

Mesmo com as reformas, a CIA manteve lugar de destaque. Isso ocorreu, principalmente, por manter competência sobre a *foreign intelligence*, sobre a indicação dos *Chiefs of Stations* – encarregados pela direção e condução das operações de inteligência no exterior, que são formalmente empossadas em cargo diplomáticos nas embaixadas e demais postos de representação no exterior.

Todavia, conforme apontado, há uma parte significativa da comunidade de inteligência dos Estados Unidos sob a direção do Departamento de Defesa (DoD, na sigla em inglês) operando no exterior. Essa parcela inclui, além dos serviços de inteligência das Forças Armadas, instituições com atribuições civis e militares, como a Agência Nacional de Segurança (NSA) – instituição central nos escândalos relacionados à coleta de dados eletrônicos e interceptações telefônicas de cidadãos estadunidenses e chefes de Estado, como os do Brasil e da Alemanha, fatos trazidos à tona pelo *Wikileaks* e Edward Snowden a partir de vazamentos.

Apesar das instituições que compõe a CI dos EUA não serem as únicas com possibilidade de atuação no exterior, entendemos que esse cluster de pessoas e organizações (JOHNSON, 2010, p. 6) representa o principal elo de contato do país com o exterior, atuando como principal intermediário em assuntos relacionados à segurança nacional e à manutenção de poder relativo nas mais diversas dimensões.

Diante disso, entender sua missão e paradigmas institucionais em relação à política externa pode nos apresentar um quadro mais amplo para a análise dos riscos relacionados à atuação dos órgãos componentes da estrutura da CI dos EUA no complexo sistema interestatal.

A fim de oferecer uma nova perspectiva de análise da Inteligência, sob o ponto de vista daquele que está muitas vezes no polo oposto a esse *cluster* de inteligência, é imprescindível que sejam relacionadas outras formas alternativas de pensar

a inteligência, porém não tão difundidas nos meios acadêmicos convencionais (ZEGART, 2007).

Nesse sentido, uma alternativa para pensarmos a inteligência seria a sua compreensão da Inteligência como um processo que envolve todo o ciclo de inteligência, mas que sobretudo é o processo em que a burocracia estatal alimenta o sistema com relatórios de inteligência e é alimentada de informações e requisições pelo corpo político.

Esse processo permite a que a Inteligência possa ajustar o ambiente político-estratégico de disputa de poder de acordo com sua consciência situacional. De uma forma simples, o ciclo de inteligência envolve o processo desde a requisição à avaliação, passando pela coleta, produção e análise, disseminação e consumo. É por meio desse processo que ocorre a alimentação e retroalimentação das requisições para a produção de Inteligência. A partir do processo, a Inteligência se torna produto.

No caso dos EUA, especificamente, entendemos que há dois elementos que nos permitem pensar a Inteligência como produto. O primeiro deles, análise ou produção de inteligência, é básico e geralmente está presente em todos os países, ainda que com ênfase, abrangência e escopo menores. O segundo, operações e ações encobertas – *covert actions* – é inexistente em muitos países, ou até menos evidente, mas sem dúvida o mais polêmico. Esses dois elementos são resultados do processo de inteligência e sua importância se dá pela capacidade de influenciar os tomadores de decisão e outras pessoas em posições relevantes no poder em âmbito doméstico e no exterior.

Isso se dá porque é partir da análise que as informações requisitadas e coletadas são trabalhadas por especialistas de uma área específica e transformadas em produto final, a inteligência. Note-se que uma abordagem especializada traz naturalmente uma compreensão do mundo, baseando-se, inclusive, em alguma visão epistêmica, partir da qual a teoria serviria para alguém e para algum propósito (COX, 1996, p. 87). Portanto, o analista dificilmente estará livre dos vieses e preconceções, podendo, ainda que de forma oculta, reforçar estruturas de poder presentes na visão de mundo, na cultura, nas abordagens metodológicas e teóricas, reafirmando, assim, alguns de seus vieses cognitivos (BURROWS, 2007).

Tais vieses podem não ser tão visíveis, porém podem de alguma forma se perpetuar (LUKES, 2005). Desse modo, a própria produção de inteligência a partir do processo de análise pode induzir a ações sensíveis baseadas em situações inexistentes, direcionando ou até mesmo justificando, o que ficou conhecido como “*cooking intelligence*” (PRICE, 2008, p. 197). Nessa situação, a partir de análises

baseadas em estruturas de poder menos visíveis (COX, 1996; LUKES, 2005), a ação da máquina estatal agiu positivamente no caso da [in]existência de Armas das Destruição em Massa (ADM) no Iraque.

A decisão de invasão ao Iraque por parte dos governos dos EUA e Reino Unido foi, em grande parte, baseada em informações de um ativo (fonte humana) de cidadania alemã conhecido como “*Curveball*”. Porém, mesmo com os alertas dos serviços de inteligência alemão e britânico, questionando a autenticidade das evidências apresentadas por “*Curveball*”, a invasão ao Iraque continuou sendo defendida pelos governos norte-americanos e britânicos, que utilizaram, inclusive, seus *clusters* de inteligência para forçar o apoio de outros países por uma via não muito diplomática. Tal exemplo demonstra uma forma de utilização da CI na disputa e projeção de poder, produzindo Inteligência que subsidiou a de invasão e permitiu, dessa forma, uma reorientação e manutenção de sua estratégia na Eurásia (PADULA, 2018).

O segundo elemento de destaque é o mais controverso deles. Aliás, poucas atividades do Governo dos EUA são tão controversas como as ações encobertas. Muitas operações encobertas, caso levadas adiante por outras pessoas ou instituições, e em diferentes circunstâncias, seriam indiscutivelmente criminosas, inclusive, consideradas verdadeiros atos de guerra (BERKOWITZ; GOODMAN, 1998, p. 38).

É por meio das ações encobertas que uma nação procura “*intervir secretamente nos assuntos de outras nações*” ou facções na esperança de promover de forma oculta seus próprios interesses” (JOHNSON, 2010 p. 6, grifo nosso). No entanto, o que se deseja ocultar nesse caso não é a ação em si, pois essa precisa necessariamente ter visibilidade para ser efetiva, mas sim o patrocinador governamental de tal ação. Ele é quem deve estar oculto (DAUGHERTY, 2007, p. 280).

Ironicamente, as ações encobertas são definidas na lei que estrutura o aparato de segurança nacional dos EUA, bem como sua inteligência, como “uma atividade ou atividades do Governo dos Estados Unidos para *influenciar as condições políticas, econômicas ou militares no exterior, onde se pretende que o papel do Governo dos Estados Unidos não seja aparente ou reconhecido publicamente*” (EUA, 2020, p. 716, grifo nosso). E aqui precisamos reafirmar a presença de algumas das dimensões do poder relacionadas às condições políticas, econômicas e militares. Uma atividade que os Estados Unidos negarão ter realizado no exterior é definida e prevista na própria lei norte-americana. Essa é uma característica do uso da inteligência dos Estados Unidos muito bem apresentadas por F. William Engdahl (2009).

Uma das razões para essa alternativa, prevista antes mesmo de 1947 – quando o embrião da CIA, o Gabinete de Serviços Secretos (OSS, na sigla em inglês), foi criado, portanto no imediato pós-Segunda Guerra Mundial –, refere-se ao não interesse, ou dificuldade, de conduzir a política à sua *ultima ratio*, como meio de atingir seus objetivos, como previra Clausewitz (1976), visando à imposição da vontade ao adversário (COSTA, 2021). A dificuldade ou desinteresse em conduzir objetivos políticos a partir de suas forças armadas ou da influência diplomática é ainda maior hoje do que há 70 anos.

Nesse sentido, as ações encobertas são, se não a principal, uma das mais importantes alternativas para a obtenção de tais objetivos. Não se trata, porém, de mera abordagem conspiracionista, como muito se supõe. Tampouco se trata de uma ação isolada, conduzida por um grupo alheio ao poder. As ações encobertas exigem aprovação formal no âmbito do Poder Executivo, por meio de um documento denominado *president's finding*, informando que se trata de meio “necessário para apoiar *objetivos identificáveis de política externa dos Estados Unidos* e a segurança nacional dos EUA”, que deve ser enviado às comissões de controle da atividade de inteligência (UNITED STATES, 2014, p. 506, grifo nosso).

Por meio de tais ações, a CIA opera como um importante meio de projeção de poder, peça fundamental para a identificação das vulnerabilidades e potencialidades em função dos objetivos estratégicos dos EUA, ainda que contrário aos interesses do país onde estão atuando. Utilizam-se, principalmente, da dimensão de poder das ideias, conhecimento e opinião, construindo uma rede de colaboradores estrangeiros, células que consciente ou inconscientemente irão trabalhar a seu favor para desestabilização ou troca de regime de seu próprio país.

O valor da ação encoberta para um presidente é que ela oferece uma “terceira via” ou uma “opção silenciosa”. Um meio-termo entre medidas abertas de diplomacia e o uso da força militar. Fornece, assim, uma alternativa que pode ser mais eficaz do que a diplomacia e um pouco “menos barulhenta e intrusiva do que o uso aberto da força (DAUGUERTY, 2004, p. 20). A lógica clássica por trás da ação encoberta é a de que os formuladores políticos precisariam de uma “terceira alternativa”, reforçando ainda mais nosso argumento de que a inteligência é um meio propriamente híbrido de alcançar objetivos políticos, de forma secreta, uma alternativa entre a diplomacia e a guerra.

De forma distinta de como o tema vem sendo discutido, as ações encobertas, quando devidamente compreendidas, têm menos a ver com as operações em si – sabotagem, auxílio econômico, desinformação, operações psicológicas, entre outras – do que com o modo como são realizadas. Importante é deixar claro seu



objetivo: influenciar as condições políticas, econômicas e militares no exterior. Portanto, um meio de obter vantagem no sistema interestatal.

Enquanto a discussão sobre a ação encoberta se restringir aos tipos de operações realizadas, a pergunta fundamental relacionada ao tema foge ao debate. Qual a justificativa para a utilização de ações encobertas como meio de condução de política externa? Por que realizar ações que devem, necessariamente, ter autoria e responsabilidade negadas em outros países? Certo é que ações encobertas promovem maior flexibilidade política e fogem ao debate perante o público doméstico e seus aliados (BERKOWITZ; GOODMAN, 1998, p. 39).

Portanto, a ação encoberta é um elemento da política externa do governo americano. Diferenciando-se de outros meios disponíveis por um aspecto crucial, o objetivo de influenciar um público estrangeiro a fazer algo, ou abster-se de fazer algo, em prol dos objetivos da política dos EUA é conduzido de forma clandestina. O objetivo que o presidente dos EUA e a CIA, por meio de qualquer programa de ação encoberta, pretendem realizar é o de projetar poder em vantagem própria.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É diante dessa perspectiva apresentada que entendemos os produtos da Inteligência como fundamentais na disputa de poder. Isso se deve à possibilidade de ela operar como uma espécie de chave que visa à abertura de portas até então fechadas à diplomacia e indesejável a partir da guerra convencional.

A análise de inteligência avalia o cenário mundial e sistêmico, a partir de sua própria visão de mundo, apresentando o quadro geral do tabuleiro geopolítico de fora para dentro, portanto a visão de mundo para os tomadores de decisão e formuladores políticos. Já as ações encobertas, de dentro para fora, visam a concepção dos objetivos do país para o exterior, a partir desse quadro que fora apresentado. É essa atividade romanticamente voltada “para os olhos do presidente, apenas” (ANDREW, 1994), que em nossa visão vai além das conjunturas, além das alterações do espectro político, perpetuando-se como meio de acumulação de poder. Um verdadeiro híbrido capaz de obter informações e intervir no exterior por meios clandestinos.

## REFERÊNCIAS

- ANDREW, C. **For the President's Eyes Only**: Secret Intelligence and the American Presidency from Washington to Bush. London: HarperCollins, 1994.
- BERKOWITZ, Bruce D.; GOODMAN, Allan E. The Logic of Covert Action. **The National Interest**, n. 51, p. 38-46, primavera 1998. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/42897083>. Acesso em: 13 jul. 2021.
- BURROWS, Mathew J. Intelligence Community Perspective on the Maturing URW Threat. In: LUMAN, Ronald R. **Unrestricted Warfare Symposium**. Maryland: John Hopkins University Applied Physics Laboratory, 2007. p. 97-104. Disponível em: <https://www.jhuapl.edu/Content/documents/2007-URW.pdf>. Acesso em: 08 jun. 2021.
- CEPIK, Marco; AMBROS, Christiano. Intelligence, Crisis, and Democracy: Institutional Punctuations in Brazil, Colombia, South Africa, and India. **Intelligence and National Security**, v. 29, n. 4, p. 523-551, 2014.
- CLAUSEWITZ, Carl von. **On War**. Trad. de M. Howard e P. Paret. Princeton: Princeton University Press, 1976.
- COSTA, Darc. **Visões da Guerra**. [S. l.: s. n.], 2021. No prelo.
- COX, Robert W. Social Forces, States and World Order: beyond the international relations theory. In: COX, Robert W. (Org.). **Approaches to the world order**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- DAUGHERTY, Willian J. **Executive secrets**: covert action and the presidency. Lexington: The University Press of Kentucky, 2004.
- DAUGHERTY, Willian J. The role of Covert Action. In: JOHNSON, Loch K. **Handbook of Intelligence Studies**. New York: Rutledge, 2007. p. 279-288.
- ENGDAHL, F. William. **Full Spectrum Dominance**: Totalitarian Democracy in The New World Order. Wiesbaden: Editions Engdahl, 2009.
- FIORI, José Luís. **História, Estratégia e Desenvolvimento**: Para uma Geopolítica do Capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2014.
- JOHNSON, Loch K. National Security Intelligence. In: JOHNSON, Loch K. (Ed.). **The Oxford Handbook of National Security Intelligence**. Nova York: Oxford University Press, 2010. p. 3-31.
- LOWENTHAL, Mark M. **Intelligence**: From Secrets to Policy. 18. ed. Thousand Oaks: CQ Press, 2020.
- LUKES, Steven. **Power a Radical View**. London: Red Globe Press, 2005.
- PADULA, Raphael. **A geopolítica estadunidense e a Eurásia**. In: FIORI, José L. (Org.). **Sobre a Guerra**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2018. p. 340-370.

- PRICE, David H. **Anthropological Intelligence**. Durham: Duke University Press, 2008.
- UNITED STATES. **Code §3093 (2014) – Title 50 War and National Defense: Accountability for Intelligence Activities**. Presidential approval and reporting covert actions. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2014-title50/pdf/USCODE-2014-title50-chap44-subchapIII-sec3093.pdf>. Acesso em: 05 jul. 2021.
- UNITED STATES. **IC Legal Reference Book 2020**. [Washington, DC]: Office of the Director of National Intelligence, 2020. Disponível em: <https://www.dni.gov/files/documents/OGC/IC%20Legal%20Reference%20Book%202020.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2021
- UNITED STATES. Office of the Director of National Intelligence. How the IC works. **INTEL**, 2021. Disponível em: <https://www.intelligence.gov/how-the-ic-works>. Acesso em: 27 abr 2021.
- WEBER, Max. **Ensaios de Sociologia**. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora Ltda, 1982.
- ZEGART, Amy B. Cloaks, Daggers, and Ivory Towers: Why Academic Don't Study U.S. Intelligence. *In*: JOHNSON, L. (Ed.). **Strategic Intelligence**. Westport: Praeger, 2007. p 21-34.

# A ÁFRICA E O RENOVADO INTERESSE DA RÚSSIA

Moises da Paixão Júnior<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

A partir da década de 1960, marco temporal da independência da maioria dos países da África, a antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) passou a desempenhar um papel cada vez mais ativo no continente africano. Inicialmente, as ações eram relacionadas a uma reação contra a presença e a atuação dos Estados Unidos e da China – em tempos de Guerra Fria contra o primeiro, e competição ideológica, contra o segundo –, em busca da expansão do modelo soviético para o Ocidente, tendo como caminho natural – e alternativo para a Europa – os inúmeros países da África.

A Revolução Cultural de Mao e suas consequências no cenário interno chinês refrearam – temporariamente – a competição militar e ideológica entre aquele país e a URSS sobre a África, fazendo com que Moscou passasse a ser modelo necessário e indiscutível para os movimentos radicais africanos, e a URSS, o principal apoiador e aliado, sobretudo durante o período do Secretário-Geral do Partido Comunista Leonid Brezhnev, de 1964 a 1982 (RADU; KLINGHOFFER, 1991).

Como resultado, movimentos de "libertação nacional" apoiados, armados e treinados pelos soviéticos conquistaram poder, como, por exemplo, no que era conhecido como África portuguesa. Angola e Moçambique, nesse contexto, caracterizam os exemplos máximos dos apoios e sucessos alcançados pela União Soviética, respectivamente ao Movimento Popular de Libertação de Angola (MPLA) e à Frente

---

1 Oficial General do Exército Brasileiro, atualmente exercendo o cargo de Comandante de Artilharia do Exército. O presente trabalho decorre do artigo de conclusão apresentado ao Curso de Especialização em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa da UFRGS - I Edição.

de Libertação de Moçambique (FRELIMO), de certo modo com baixo custo em termos econômicos ou políticos.

A década de 1980, no entanto, assinalou uma drástica mudança de cenário, com, no mínimo, uma tríade de fatores interligados, a saber: a mudança de postura dos EUA com o aumento do apoio aos movimentos antissoviéticos; o consequente aumento dos custos para a URSS; e a incapacidade soviética para fornecer o esteio adequado para garantir a vitória aos seus aliados, o que se consubstanciou em uma deterioração constante do suporte econômico.

Com o colapso da União Soviética, em 1991, o final do século XX foi palco de uma dramática redução do envolvimento da Rússia na África.

Foi a partir do início do século XXI que a Rússia renovou o interesse em aumentar a sua projeção e a sua influência sobre o continente africano, o que se caracterizou por movimentos no âmbito das relações bilaterais e da participação em fóruns regionais.

Nesse contexto, o presente artigo tem por objetivo identificar a retomada das relações entre a Rússia e os países da África, notadamente a partir de meados do primeiro período de Governo do Presidente Vladimir Putin (2000-2008).

## 1 HISTÓRICO

Os múltiplos e diversificados interesses da Rússia em relação à África são antigos. Faz-se necessário, contudo, examinar e considerar os antecedentes remotos – especialmente após a morte de Stalin, até o período final da URSS – para compreender o envolvimento atual da Rússia na região. Relações e atitudes daquele período ainda possuem desdobramentos em alguns aspectos na atualidade.

Para Giles (2013), até a morte de Josef Stalin, em 1953, as relações entre a URSS e os estados africanos eram insignificantes. Mas a mudança de poder na União Soviética, de Stalin para Nikita Khrushchev, coincidiu com o florescimento dos movimentos de independência na África, desencadeando o interesse soviético nas possibilidades oferecidas pelo envolvimento com estados recém-independentes e movimentos anticoloniais em todo o continente.

Em 1961, por ocasião do 22º Congresso do Partido Comunista da União Soviética (PCUS), os soviéticos já haviam estabelecido laços diplomáticos com Argélia –

recém-independente –, Gana, Guiné, Mali, Sudão, Marrocos, e Líbia, os quais foram convidados para participar do referido congresso (BERVOETS, 2011).

A queda de Nikita Khrushchev, em 1964, foi logo seguida por contragolpes e o desaparecimento de vários líderes pró-soviéticos, como: Ben Bella, na Argélia (1965), Nkrumah, no Gana (1966), e Keita, no Mali (1968). Isso levou a URSS a reconhecer que seus objetivos iniciais para a África tinham sido irrealistas.

Após o final da década de 1960, os objetivos da política soviética mudaram. As relações econômicas com alguns países africanos passaram a enfatizar maiores benefícios comerciais.

No período da Guerra Fria, os investimentos em recursos, material e mão-de-obra da URSS e seus aliados podem ser demonstrados pelo esforço cubano patrocinado pela URSS em Angola, que chegou a ter cerca de 30.000 “assessores” em 1982 (FALIGOT; KAUFFER, 1986 *apud* GILES, 2013, p. 4).

A década de 1980, como já observado, assinalou uma drástica alteração do cenário, marcada, também, pelo início da política do presidente norte-americano Ronald Reagan de apoio seletivo às forças antimarxistas, o que rapidamente elevou os custos soviéticos na África e em outros lugares.

Com o colapso da União Soviética, em 1991, o final do século XX foi palco de uma dramática redução do envolvimento da Rússia na África. Em meio a uma profunda crise financeira, o então presidente Boris Yeltsin interrompeu o apoio econômico ao continente africano e insistiu em pedidos aos governos africanos para reembolsar os empréstimos soviéticos, apesar dos apelos feitos por esses mesmos governos para reduções ou até mesmo o perdão das dívidas (GILES, 2013).

Preocupado com a gestão perigosa do caos doméstico, o novo governo não pôde formular uma política africana coerente e sinalizou um retrocesso das relações com a África, fechando nove embaixadas, três consulados e múltiplos centros culturais (NATUFE, 2011 *apud* GILES, 2013, p. 7).

### *1.1 China e Rússia: conflitos ou interesses comuns?*

Com a dissolução da URSS e o término da Guerra Fria, a nova ordem mundial, plasmada no fim da bipolarização, se, em princípio, causou uma incerteza quanto ao novo ambiente internacional, a longo prazo criou um pano de fundo favorável para a prosperidade de países como a China.

Segundo Giles (2013), enquanto a Rússia teve que se reconstruir, sobretudo pela necessidade de reorganização interna e reafirmação de sua posição regional, a China aumentou consideravelmente a sua influência sobre o continente africano, com significativos investimentos em infraestruturas, mineração e energia.

Cabe salientar, contudo, um movimento de reaproximação entre a China e a Rússia, com a superação dos padrões de inimizade herdados da bipolaridade e a criação de políticas para a segurança bilateral e regional, incluindo a intensificação da cooperação sino-russa em áreas estratégicas, como os setores bélico, nuclear e aeroespacial (PAUTASSO, 2011).

Entretanto, “[...] esta não tem sido uma relação isenta de constrangimentos, especialmente quando objetivos incompatíveis se cruzam” (FREIRE, 2013, p. 95). Para Freire, na Política Externa, podem ser verificados pontos de atrito, uma vez que a China assume como prioridades fundamentais para a sua implementação a estabilidade política interna, liderada pelo Partido Comunista, e o crescimento econômico com base em um modelo socialista de mercado, em um ambiente não conflituoso, ao passo que a Rússia conduz uma política mais assertiva e, por esta razão, com maior tendência ao conflito de interesses.

No que se refere à África, movimentos de aproximação e de confrontação caracterizam o relacionamento sino-russo. No campo econômico, a China vem desenvolvendo um plano agressivo, com investimentos diretos e o incremento das relações comerciais, baseado em projetos de grande envergadura, tanto em infraestrutura, como em cooperação econômica. Em 2014, o comércio entre a China e a África Subsaariana (47 dos 54 países africanos) movimentou cerca de US\$ 220 bilhões (R\$ 903,2 bilhões) (ÁFRICA, 2018).

Em contrapartida, com uma economia sufocada por sanções impostas pelo Ocidente, a Rússia foi obrigada a uma investida mais agressiva na África e busca reativar a sua relação histórica com os antigos aliados africanos "anti-imperialistas". Calcadas nos laços econômicos que existiam desde os tempos soviéticos, as negociações com os países africanos estão condicionadas, em parte, ao apoio às políticas de Moscou dentro da Organização das Nações Unidas (ONU). Nesse sentido, a Rússia cancelou, ao final de 2012, dívidas na ordem de US\$ 20 bilhões, em uma estratégia de generosidade, para potencializar as relações bilaterais (*Ibid.*).

No setor de Defesa, China e Rússia disputam o mercado de armas no continente, com cerca de dois terços do mercado dominado pelos chineses, contra pouco mais de um terço com domínio russo. Acordos de cooperação militar chineses, incluindo doação de equipamentos e armamentos, e, mais recentemente, a construção de

uma base militar na República do Djibouti também evidenciam a influência chinesa na região (*Ibid.*).

Outro importante espaço de diálogo entre China e Rússia, com implicações diretas para o continente africano, foi criado no âmbito do grupo BRICS.

Nesse contexto, a China e a Rússia compartilham interesses comuns e aproveitaram-se do grande potencial econômico desse bloco para intensificar as relações econômicas com países africanos, quer seja por meio de suas relações bilaterais e multilaterais com a África do Sul, quer seja por meio da África do Sul em outros mecanismos regionais, com os demais países da África.

### *1.2 África e seus recursos naturais*

Mas qual seria a razão de todo esse interesse da Rússia (e da China) para o incremento das relações comerciais com África?

O potencial da África em recursos minerais é, sem sombra de dúvidas, um dos grandes atrativos para o incremento das relações com o continente. Com um subsolo riquíssimo e ainda inexplorado em sua totalidade, ademais de sua adjacente plataforma continental, a África possui uma diversificada quantidade dos recursos minerais conhecidos, sobretudo os mais raros e valiosos, comumente comercializados ao redor do mundo.

Com a sua principal atividade econômica calcada na mineração, a África destaca-se por grandes jazidas de carvão, reservas de petróleo e de gás natural, bem como as maiores reservas do mundo de ouro, diamantes, cobre, bauxita, manganês, níquel, rádio, germânio, lítio, titânio, e fosfato. Como exemplo deste potencial, o ouro extraído, principalmente na África do Sul, no Gana e no Zimbábwe, representa 50% do total comercializado no mundo (VISENTINI; RIBEIRO; PEREIRA, 2014).

A Tabela 1 apresenta a disponibilidade de recursos minerais – apenas nos países que compõem a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) –, bem como o valor percentual de suas participações no total das reservas mundiais.



**Tabela 1 – Disponibilidade de recursos minerais na África Austral**

<b>Recurso Mineral</b>	<b>Países da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) com reservas (em ordem alfabética)</b>	<b>Participação dos países da SADC no total das reservas mundiais</b>
Chumbo	África do Sul, Namíbia e Zâmbia	-
Minério de Manganês	África do Sul e República Democrática do Congo	83%
Zinco	Namíbia, República Democrática do Congo e Zâmbia	-
Minério de Cromo	África do Sul, Madagascar e Zimbabwe	93%
Diamantes	África do Sul, Angola, Botswana, Lesoto, Namíbia, República Democrática do Congo, e Tanzânia	>50%
Quartzo	Madagascar e Moçambique	-
Estanho	África do Sul, Namíbia, República Democrática do Congo, Tanzânia, e Zimbabwe	-
Urânio	África do Sul, Angola, Namíbia, República Democrática do Congo, e Zâmbia	12%
Ouro	África do Sul, Angola, Namíbia, República Democrática do Congo, Tanzânia, Zâmbia, e Zimbabwe	53%
Petróleo	Angola e República Democrática do Congo	-
Cobre	África do Sul, Angola, Botswana, Namíbia, República Democrática do Congo, Zâmbia, e Zimbabwe	8%
Níquel	África do Sul, Botswana, Tanzânia, e Zimbabwe	10%
Tungstênio	Namíbia	-
Platina	África do Sul e Zimbabwe	88%
Grafite	Madagascar e Moçambique	-
Carvão	África do Sul, Botswana, Madagascar, Moçambique, República Democrática do Congo, Reino de Eswatine (antiga Suazilândia), Tanzânia, Zâmbia, e Zimbabwe	12%
Fosfato	África do Sul, Angola e Tanzânia	10%
Minério de Potássio	Botswana	-
Bauxita	Angola e Madagascar	-

## Continuação Tabela 1 da página anterior

Recurso Mineral	Países da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) com reservas (em ordem alfabética)	Participação dos países da SADC no total das reservas mundiais
Minério de Ferro	África do Sul, Angola, Botswana, Tanzânia, e Zimbábue	5%
Gás Natural	África do Sul, Angola, Moçambique, e República Democrática do Congo	-
Vanádio	África do Sul	-
Fluorita	Angola	-
Sal	África do Sul, Botswana, Madagascar, e Namíbia	-

Fonte: GILES, 2013.

A Rússia tem demonstrado interesse em explorar diamantes, petróleo, além de metais raros na África. Para tanto, tem financiado minas, plantas de processamento e fábricas de veículos (ÁFRICA, 2018).

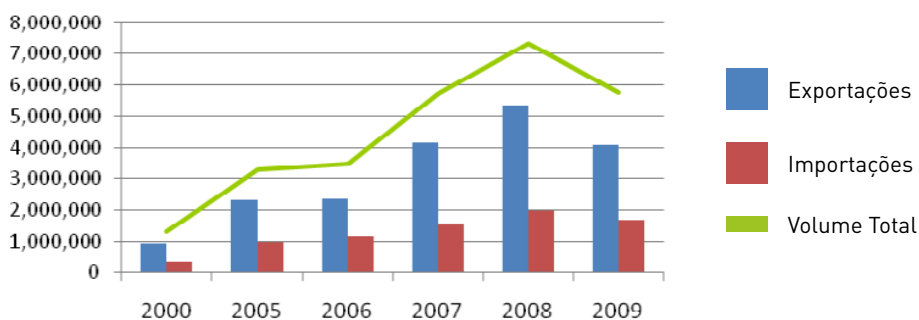
## 2 O RENOVADO INTERESSE RUSSO

Ao final da década de 1990, a economia russa começou a se revigorar. Com uma política externa voltada para o restabelecimento de sua estatura geopolítica, o governo russo iniciou uma renovação das relações com a África. Paralelamente às ambições políticas que permeavam esse relacionamento, motivações econômicas e comerciais impulsionaram este “renovado interesse russo”. A África, com seus recursos naturais e potenciais mercados consumidores, tornou-se um destino rentável para o investimento da Rússia, ainda mais que, no início do século XXI, como resultado de uma estabilidade econômica, a taxa média anual de crescimento do PIB russo atingiu 6,9%, o que provocou um aumento da demanda por exportações, principalmente do petróleo russo (BARKA; MLAMBO, 2011).

Desde 2000, a balança comercial entre a Rússia e a África registrou um aumento, com as importações de produtos crescendo em ritmo mais lento do que as exportações russas para o continente africano. As importações da África aumentaram de US\$ 350 milhões, em 2000, para US\$ 1,6 bilhão, em 2009. Já as exportações cresceram de US\$ 947 milhões para US\$ 4 bilhões, no mesmo período (*Ibid.*).

O Gráfico 1 apresenta a evolução das relações comerciais entre a Rússia e a África, ao longo da primeira década do século XXI.

**Gráfico 1** – Balança comercial África-Rússia 2000 a 2009 (em milhões de dólares)



Fonte: BARKA; MLAMBO, 2011.

Tanto as exportações como as importações apresentaram um crescimento estável até 2008, momento em que os impactos da crise financeira e econômica mundial provocaram um ligeiro retrocesso. Neste período, a Rússia manteve um superávit comercial com a África, que partiu de US\$ 597 milhões, em 2000, chegando até US\$ 3,3 bilhões, em 2008, e caindo para US\$ 2,3 bilhões em 2009.

Foi nesse contexto que as visitas dos presidentes Vladimir Putin, à República da África do Sul em 2006, e Dmitry Medvedev, à Nigéria, Angola e Namíbia em 2009, assinalaram um novo ímpeto ao investimento russo no continente africano, confirmando a existência de reais oportunidades para o empresariado russo. A visita de Putin foi a primeira de um líder russo à África Subsaariana e o ponto de partida para uma série de visitas bilaterais em níveis ministeriais com África do Sul, Angola e Etiópia (GILES, 2013).

## 2.1 O interesse político

Para Giles (2013), diversas autoridades e acadêmicos russos insistem em assegurar que as novas relações com a África não apresentam sinais de ambição neocolonial, tentando, desse modo, mitigar os temores quanto às intenções políticas da Rússia. De toda maneira, observam-se ações limitadas para exercer influência na região,

como parte de uma aspiração global russa para alavancar a atração pela língua e cultura. Nesta seara, encontram-se as discussões sobre os acordos necessários para o estabelecimento de “Centros Russos de Ciência e Cultura” no Mali, na Argélia, no Quênia, na Guiné, e no Sudão, como parte do projeto cultural “*Russian Schools Abroad*” (PROSPECTS, 2012).

Em 2009, foi criado o Comitê Coordenador de Cooperação Econômica com os Países Africanos (AfroCom) para promover uma maior cooperação política e econômica através de um fórum internacional de negócios, “[...] projetado para criar espaço para empresários e políticos russos e africanos se conectarem” (GILES, 2013, p. 12). Moscou ainda sediou, em junho de 2009, a primeira cúpula interparlamentar russo-africana, anunciada como o maior evento político na história das relações russo-africanas (*Ibid.*).

A principal alavanca de poder político russo, em assuntos internacionais, continua sendo o veto no Conselho de Segurança das Organizações das Nações Unidas, caso Moscou se sinta capaz de alcançar seus objetivos por outros meios. Nesse sentido, a Rússia precisa das nações africanas, que representam quase um quarto da ONU, para apoiar iniciativas lideradas por Moscou, de modo a que não pareça isolada no cenário internacional (*Ibid.*).

A retomada das relações políticas já teve um impacto positivo para Moscou. Quando membros da Assembleia Geral da ONU votaram para condenar a intervenção russa na Ucrânia, dois dos 10 países que votaram com a Rússia estavam na África, enquanto a maioria dos países africanos se absteve (GOLDBAUM, 2015).

Em março de 2018, o Ministro das Relações Exteriores da Rússia, Sergei Lavrov, realizou uma visita aos países que, no passado, estiveram sob influência soviética – a saber: Namíbia, Zimbábue, Angola, Moçambique, e Etiópia –, evidenciando a estratégia de retomada das relações bilaterais e a expansão da influência regional (ÁFRICA, 2018).

## 2.2 O interesse econômico

O renovado interesse russo na África é alimentado, por um lado, pela necessidade de acesso às reservas de energia estrangeiras, uma vez que a Rússia corre o risco de esgotar suas próprias reservas de petróleo caso seja mantido o nível de exploração nacional. A rica e inexplorada África proporcionaria, então, uma alternativa para a manutenção da meta estratégica de permanecer como o maior exportador mundial de petróleo (seguida pela Arábia Saudita) e gás natural, e,

ainda, manter a dependência europeia em sua exportação de gás natural. Em 2009, petróleo, combustíveis em geral e gás natural foram responsáveis por 67,4% do total das exportações da Rússia, sendo que mais de três quartos das exportações de petróleo e gás natural foram para a Europa. Petróleo e gás respondem por 30% do PIB da Rússia e constituem mais de 40% das receitas do governo (BARKA; MLAMBO, 2011).

O investimento externo da Rússia é dominado por corporações que buscam obter maior acesso ao mercado africano de combustíveis, energia e metalurgia, expandindo os fluxos de investimento da Rússia para a África. A Tabela 2 detalha alguns dos principais investimentos russos na África.

**Tabela 2 – Principais investimentos de companhias russas na África**

Investidor russo	País/ Companhia	Indústria	Tipo de Investimento	Valor	Ano
<i>Norilsk Nickel</i>	Botswana/ <i>Tati Nickel</i>	Mineração e processamento de Níquel	Fusões e aquisições (aquisição da <i>Canada Lion Ore Mining</i> propiciou 85% de participação na <i>Tati Nickel</i> )	US\$ 2.5 bilhões	2007
<i>Norilsk Nickel</i>	África do Sul/ <i>Gold Fields</i>	Mineração e processamento de ouro	Fusões e aquisições (aquisição de 30% da <i>Gold Fields</i> )	US\$ 1.16 bilhão	2004
<i>Lukoil</i>	Costa do Marfim, Gana/-	Petróleo	Fusões e aquisições (interesses adquiridos em 10.500 km <sup>2</sup> de águas profundas)	US\$ 900 milhões	2010
<i>Rusal</i>	Nigéria/ <i>ALSCON</i>	Alumínio	Fusões e aquisições (participação majoritária na <i>Aluminum Smelter Company - ALSCON</i> da Nigéria)	US\$ 250 milhões	-
Severstal	Libéria/-	Minério de ferro	Fusões e aquisições (aquisição do controle do depósito de Minério de Ferro de Putu na Libéria)	US\$ 40 milhões	2008

Fonte: BARKA; MLAMBO, 2011.

Observa-se que petróleo, gás natural e recursos minerais são os principais contribuintes para a retomada da economia russa e, cada vez mais, dominam o inves-

timento externo. Por esta razão, multinacionais russas como a *Lukoil*, *Gazprom*, *Tati Nickel*, *Alrosa*, *Rusal* e *Severstal* investem em petróleo, gás natural, diamante, alumínio, minério de ferro, entre outros produtos, em países africanos detentores de grandes reservas destes produtos, como Angola, Botswana, Costa do Marfim, Egito, Gabão, Guiné, Namíbia, Nigéria, e África do Sul.

Outra motivação para o renovado interesse russo na expansão de seus negócios para a África é o esgotamento dos seus recursos naturais (Tabela 3).

**Tabela 3** – Datas estimadas do esgotamento dos recursos minerais russos e sua disponibilidade na África Austral

Recurso Mineral	Esgotamento das reservas russas		Países da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) com reservas (em ordem alfabética)
	Economicamente produtivas	Todas as reservas	
Chumbo	2007	Além de 2025	África do Sul, Namíbia e Zâmbia
Minério de Manganês	2008		África do Sul e República Democrática do Congo
Zinco	2011		Namíbia, República Democrática do Congo e Zâmbia
Minério de Cromo	2013		África do Sul, Madagascar e Zimbabwe
Diamantes	2013		África do Sul, Angola, Botswana, Lesoto, Namíbia, República Democrática do Congo, e Tanzânia
Quartzo	2013	2013	Madagascar e Moçambique
Estanho	2015	Além de 2025	África do Sul, Namíbia, República Democrática do Congo, Tanzânia, e Zimbabwe
Urânio	2015		África do Sul, Angola, Namíbia, República Democrática do Congo, e Zâmbia
Ouro	2015		África do Sul, Angola, Namíbia, República Democrática do Congo, Tanzânia, Zâmbia, e Zimbabwe
Petróleo	2015		Angola e República Democrática do Congo
Cobre	2016		África do Sul, Angola, Botswana, Namíbia, República Democrática do Congo, Zâmbia, e Zimbabwe
Níquel	2016		África do Sul, Botswana, Tanzânia, e Zimbabwe
Tungstênio	2016		Namíbia
Platina	2018		África do Sul e Zimbabwe

## Continuação Tabela 3 da página anterior

Recurso Mineral	Esgotamento das reservas russas		Países da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC) com reservas (em ordem alfabética)
	Economicamente produtivas	Todas as reservas	
Grafite	2018	Além de 2025	Madagascar e Moçambique
Carvão	Além de 2025		África do Sul, Botswana, Madagascar, Moçambique, República Democrática do Congo, Reino de Eswatini (antiga Suazilândia), Tanzânia, Zâmbia, e Zimbábue
Fosfato			África do Sul, Angola e Tanzânia
Minério de Potássio			Botswana
Bauxita			Angola e Madagascar
Minério de Ferro			África do Sul, Angola, Botswana, Tanzânia, e Zimbábue
Gás Natural			África do Sul, Angola, Moçambique, e República Democrática do Congo
Vanádio			África do Sul
Fluorita			Angola
Sal			África do Sul, Botswana, Madagascar, e Namíbia

Fonte: GILES, 2013.

A Rússia possui cerca de 35% das reservas mundiais em depósitos minerais, contudo, a maior parte de suas reservas está localizada em áreas remotas da Sibéria, o que torna a sua extração extremamente cara. Dessa forma, obter recursos minerais de países como África do Sul, Angola, Guiné, e Nigéria – que já abrigam grandes projetos de investimento da Rússia – é um negócio muito mais lucrativo (GOLDBAUM, 2015).

Para Goldbaum (2015) “as reservas de petróleo e gás da Rússia despencam enquanto o consumo de energia da Europa está em ascensão, Moscou [...] está procurando desesperadamente por fontes alternativas de energia”. A ausência de novas descobertas e/ou avanços tecnológicos para exploração, juntamente com a dificuldade de acesso aos seus depósitos minerais subterrâneos, funcionam como uma mola propulsora do interesse para a retomada das relações com a África, detentora de consideráveis recursos naturais. A África é responsável pela produção de aproximadamente 12% da energia mundial, com um consumo de apenas 3% (BARKA; MLAMBO, 2011).

Nos últimos anos, o relacionamento entre a Rússia e a África se fortaleceu à medida que os investimentos russos em toda a África foram crescendo em um ritmo acelerado. O comércio global aumentou mais de dez vezes de 2005 a 2015, com as exportações saltando de US\$ 950 milhões para US\$ 4 bilhões, e as importações da África subindo de US\$ 350 milhões para US\$ 1,6 bilhão. Segundo Elizabeth Sidiropoulos, diretora executivo do Instituto Sul-Africano de Assuntos Internacionais, para que a Rússia recupere o seu papel de potência global “ela precisava estar presente em todas as regiões – e, é claro, a África é cada vez mais importante” (GOLDBAUM, 2015).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O interesse da Rússia na África não é uma novidade. Aumentou durante a Guerra Fria, impulsionado pela busca do Kremlin por vantagens geoestratégicas. Quando as batalhas entre a União Soviética e os Estados Unidos se alastraram em solo africano, e os movimentos de libertação africanos lutaram pela independência das potências colonizadoras, Moscou construiu uma vasta rede de laços políticos e econômicos com os países africanos (BARKA; MLAMBO, 2011).

Mais tarde, quando a União Soviética entrou em colapso, em 1991, já havia estabelecido 20 centros culturais; celebrado acordos de assistência técnica e econômica com 37 países africanos, e de comércio com 42 países; havia educado mais de 25.000 africanos nas universidades soviéticas e formado mais 200.000 no continente. Entre os ex-alunos encontram-se ex-presidentes de África do Sul, Angola e Moçambique. No entanto, quando a União Soviética se dissolveu, o mesmo aconteceu com os laços políticos com os aliados africanos (GOLDBAUM, 2015).

Ao final da década de 1990, a economia russa começou a revigorar-se, com uma política externa voltada para o restabelecimento de sua estatura geopolítica, e o governo russo iniciou uma renovação das relações com a África (BARKA; MLAMBO, 2011). Ao contrário de outros países que correm na nova disputa pela África, a Rússia tem a vantagem adicional de uma longa história com o continente.

Nos anos 2000, a necessidade de elevadas concentrações de recursos naturais estratégicos impulsionou a expansão das relações econômicas com a África. A Rússia já não consegue suprir a própria demanda por matérias-primas, e o minério de manganês, por exemplo, precisa ser completamente importado, assim como 80% do cromo (*Ibid.*).



A África – com sua rica dotação de reservas de petróleo bruto, gás natural e outros minerais – passou a exercer uma forte atração para o investimento russo. O continente africano é responsável por cerca de 10% do petróleo mundialmente comprovado, com reservas de 1,2 trilhão de barris. No que diz respeito ao gás natural, a participação nos depósitos globais atinge 181,46 trilhões de metros cúbicos (*Ibid.*).

Nesse contexto, as visitas à África dos presidentes Putin e Medvedev assinalaram um novo ímpeto ao investimento russo naquele continente (GILES, 2013).

Mais recentemente, em março de 2018, o ministro das Relações Exteriores da Rússia, Serguei Lavrov, realizou a sua primeira viagem à África em um périplo que incluiu Angola, Zimbábue, Namíbia, Moçambique, e Etiópia. Ao enfatizar que acredita que “os problemas africanos precisam de soluções africanas”, salientou que

a comunidade internacional deve respeitar a decisão dos africanos sobre como se deve pôr fim a um conflito e proporcionar-lhes apoio moral, político e financeiro para o treinamento de pessoal de missões de paz. A Rússia tem participado ativamente desse esforço SANDNER, 2018).

Na visão do antigo Embaixador soviético em Burkina Faso, Evgeny Korendyasov, Diretor do Centro de Pesquisa das Relações Russo-Africanas na Academia de Ciências de Moscou, trata-se do retorno definitivo da Rússia ao continente africano. "A importância política e econômica da África vem aumentando", complementou Korendyasov (*Ibid.*).

Não por coincidência, Lavrov visitou justamente quatro países africanos ricos em matérias-primas. A Namíbia, por exemplo, está a caminho de se tornar o terceiro maior produtor de urânio do mundo. Em Moçambique, a petrolífera russa Rosneft pretende participar da exploração de petróleo *offshore* (*Ibid.*).

Do exposto, é possível inferir que todos os esforços de reengajamento, notadamente, a partir de meados do primeiro período de governo do presidente Putin, reforçaram as relações do Kremlin com os governos africanos e impulsionaram parcerias econômicas entre a Rússia e o continente. O renovado interesse russo na África está assim caracterizado por ações nos campos político – que incluem o perdão de dívidas e a troca de apoio junto a organismos internacionais – e econômico, com o significativo aumento de investimentos e o incremento de relações comerciais entre a Rússia e a África.

A busca por recursos naturais, alternativa para a demanda por reservas estratégicas da Rússia, poderá, ainda, beneficiar os países africanos, não apenas por gerar

receitas, mas também pelo desenvolvimento e crescimento socioeconômico na esteira dos investimentos. Cabe, contudo, respeitar a cultura, a tradição e as decisões soberanas dos países africanos quanto à forma desta exploração econômica, para afastar qualquer sinal de neocolonialismo.

## REFERÊNCIAS

- ÁFRICA é o novo campo de disputa entre Rússia e China por influência comercial e política. **Época Negócios**, 25 ago. 2018. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Mundo/noticia/2018/08/africa-e-o-novo-campo-de-disputa-entre-russia-e-china-por-influencia-comercial-e-politica.html>. Acesso em: 22 set. 2018.
- BARKA, Habiba Ben; MLAMBO, Kupukile. Russia's Economic Engagement with Africa. **Africa Economic Brief**. v. 2, n. 7, p. 2-7, 11 mai. 2011.
- BERVOETS, Jeremy. The Soviet Union in Angola: Soviet and African Perspectives on the Failed Socialist Transformation. **Geohistory**, 11 mai. 2011. Disponível em: <https://geohistory.today/soviet-union-angola-history>. Acesso em: 27 out. 2018.
- FREIRE, Maria Raquel. Confluência na Ásia? as relações Rússia-China. **Revista Relações Internacionais**, Instituto Português de Relações Internacionais, Lisboa, n. 38, p. 95-104, jun. 2013.
- GILES, Keir. **Russian Interests in Sub-Saharan Africa**. Carlisle: Army War College Press, 2013.
- GOLDBAUM, Christina. Russia's Quiet Rise in Africa. **OZY Media Curated**, 20 dez. 2015. Disponível em: <https://www.ozy.com/fast-forward/russias-quiet-rise-in-africa/65812>. Acesso em: 30 mai. 2018.
- PAUTASSO, Diego. China, Rússia e a integração asiática: o sistema sinocêntrico como parte da transição sistêmica. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 2, n. 5, p. 45-60, abr.-mai. 2011.
- PROSPECTS for expanding the network of Russian centers of science and culture, developing the concept of “Russian school abroad”. Summary of the speech of Konstantin .I. Kosachev at the Meeting of Ambassadors and Permanent Representatives of the Russian Federation. **The International Affairs**, 13 jul. 2012. Disponível em: <https://interaffairs.ru/news/show/8606>. Acesso em: 17 nov. 2018.
- RADU, Michael; KLINGHOFFER, A. Jay. **The dynamics of Soviet policy in sub-Saharan Africa**. New York: Holmes & Meier, 1991.

SANDNER, Philip. O que a Rússia quer na África?. DW, 8 mar. 2018. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/o-que-a-r%C3%BAssia-quer-na-%C3%Africa/a-42896420> Acesso em: 30 mai. 2018.

VISENTINI. Paulo Fagundes; RIBEIRO, Luiz Dario Teixeira; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **História da África e dos Africanos**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

# A DINÂMICA NA QUESTÃO DO SAARA OCIDENTAL: HISTÓRIA, ATUAÇÃO DA ONU E INTERESSES EXTERNOS

José Maria Sydow de Barros<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

A questão do Saara Ocidental é muito peculiar no contexto de Operações de Paz da ONU, quando comparado com outras missões em curso, e, ainda, é bastante singular no contexto geopolítico, visto que a comunidade internacional diverge a respeito desse território. Alguns países e organismos internacionais legitimam o direito marroquino ao controle do território, enquanto outros reconhecem a República Árabe Saaraui Democrática (RASD), fundada em 1976 pela Frente POLISARIO.

Desta forma, o presente artigo pretende responder a seguinte questão: Quais são as principais razões que permitem que o impasse para a resolução do conflito no Saara Ocidental, que se iniciou na década de 1970, perdure até os dias atuais, mesmo com o estabelecimento da Missão das Nações Unidas para o Referendo do Saara Ocidental (MINURSO), em 1991? A hipótese considerada é que o impasse perdura devido aos interesses político-econômicos e à ingerência/ao interesse de importantes atores geopolíticos mundiais, impedindo que a diplomacia intermediada pela ONU, por meio da MINURSO, alcance o sucesso e a solução desejada.

Para responder à questão proposta, pretende-se apresentar o histórico do conflito até a implementação da MINURSO, seguido pelo detalhamento desta missão e,

---

1 Major do Exército Brasileiro e doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). O presente trabalho decorre do artigo de conclusão apresentado ao Curso de Especialização em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa da UFRGS - II Edição.

por fim, abordar-se-ão os interesses econômicos, estratégicos e geopolíticos dos principais atores envolvidos na questão saaraui.

Finalmente, concluir-se-á sobre as principais razões que permitem que o impasse para a resolução do conflito no Saara Ocidental perdure até os dias atuais, mesmo com o estabelecimento da MINURSO. Além disso, será realizada uma consideração a respeito da efetividade da missão da ONU naquele território.

## 1 ORIGEM DO IMPASSE NO SAARA OCIDENTAL

A relação da Espanha com o território do Saara Ocidental existe desde 1497, quando os espanhóis tentavam proteger suas posses nas Ilhas Canárias. Nesse contexto, os espanhóis buscaram a população das tribos nativas para escravizá-las como mão-de-obra, visando a exploração dos recursos naturais existentes nas Ilhas Canárias (MENEZES; MORAIS; CARVALHO, 2018).

Quase três séculos após os primeiros contatos com a população das tribos nativas, em 1884, antecipando-se à realização da Conferência de Berlim, a Espanha enviou uma missão ao território saaraui, visando alegar o *uti possidetis* para tornar a região um protetorado espanhol (ESTRADA, 2016). Dessa forma, durante a Conferência de Berlim, o protetorado espanhol foi reconhecido e ficou estabelecido que a Espanha controlaria as terras situadas abaixo do paralelo 21° 20' N. Neste local, a Espanha estabeleceu três guarnições: La Guera, no Sul, Villa Cisneros, no Centro, e Villa Bens, ao Norte (DAUDÉN; SUZIN, 2011).

A partir do início dos anos 1950, surgiu no Marrocos o *Dij Tahrir*, ou Exército de Libertação, que tinha como objetivo a expulsão dos colonizadores europeus. Mesmo com a independência marroquina da França, em 1956, o movimento do Exército de Libertação continuou ativo, porém ambicionava a retirada dos colonizadores europeus de todo o território e a unificação de parte do Magreb, que o Marrocos acreditava ser integrante do “Grande Marrocos” (MENEZES; MORAIS; CARVALHO, 2018).

A concepção do “Grande Marrocos” tem sua origem em 1950, quando Allal el-Fassi, líder do Istiqlal, um partido de centro-direita da política marroquina, entendeu que o império marroquino se estendia para além de seus limites territoriais, abrangendo, além do Marrocos, todo o Saara Ocidental, a Mauritânia, os enclaves espanhóis de Ceuta e Melilla, bem como parte da Argélia e do Mali (FERREIRA, 2018).

Em 1956, Mohammed V retornou para o recém-independente Marrocos e passou a reivindicar todo o território que acreditava fazer parte do “Grande Marrocos”. Essa reivindicação se iniciou pela província de Ifni, pertencente à Espanha. Assim, em 1957, a Espanha perdeu a guerra contra o Marrocos pela referida província e, como consequência, cedeu a província de Villa Bens ao Marrocos. Desde então, os domínios espanhóis limitaram-se ao Saara, abaixo do paralelo 27° 40’ N, uma área de aproximadamente 260 mil quilômetros quadrados (DAUDÉN; SUZIN, 2011).

Devido à derrota sofrida para o Marrocos e, ainda, para conter a expansão do Exército de Libertação junto aos saarauis, em 1958 a Espanha alterou o status do Saara Ocidental, que deixou de ser uma colônia espanhola e passou a ser uma província da Espanha, a de número 53, chamando-se Saara Espanhol (DAUDÉN; SUZIN, 2011).

O início do envolvimento da ONU na questão do Saara Ocidental ocorreu em 1963, quando aquela organização classificou o Saara Espanhol como um dos territórios enquadrados na Declaração sobre a Concessão da Independência aos Países e Povos Coloniais. De acordo com a declaração, o povo saarai deveria exercer seu direito de escolha e decidir entre: sua independência, tornando-se um Estado soberano; a livre associação à Espanha; ou a integração àquele país europeu. Para que qualquer uma das decisões fosse tomada, seria imperativo a realização de um referendo, no qual a própria população decidiria o seu futuro (MENEZES; MORAIS; CARVALHO, 2018).

A partir desse momento, a ONU começou, por meio de resoluções, a pressionar a Espanha para que procedesse o referendo de autodeterminação. Além da pressão da ONU, o Marrocos e a Mauritânia passaram a reivindicar a realização do referendo no território do Saara Espanhol (DAUDÉN; SUZIN, 2011).

Nesse panorama, em 10 de maio de 1973, foi criada a Frente POLISARIO, a partir da junção de dois grupos nacionalistas saarauis: os originários de Tan-Tan, formado por uma elite acadêmica saarai, que estudou no Marrocos, e os saarauis vindos de Zouerat, na Mauritânia. Além desses grupos, juntaram-se à Frente POLISARIO muitos trabalhadores e soldados saarauis do Saara Espanhol (JUSTO, 2013). A Frente POLISARIO foi criada com um objetivo bastante específico: a independência da Espanha e a formação de um Estado saarai independente.

Imediatamente após a sua criação, a Frente POLISARIO declarou guerra contra a Espanha, passando a realizar inúmeras ações de guerrilha contra patrulhas e postos espanhóis, além de implementar sequestros e sabotagens, que resultaram

na morte de oito espanhóis (MIGUEL, 1995 *apud* MENEZES; MORAIS; CARVALHO, 2018).

Nesse contexto, sofrendo com as incursões saarauís, a Espanha mostrou-se bastante vulnerável, visto que, naquela época, passava por um período de grande instabilidade interna, devido ao debilitado estado de saúde de Francisco Franco e, conseqüentemente, a crise do regime franquista (MENEZES; MORAIS; CARVALHO, 2018). Toda esta instabilidade foi determinante para que a Espanha, em 1974, pressionada pela ONU, decidisse realizar um censo com a população nativa para realizar o referendo de autodeterminação, planejado para ocorrer no primeiro semestre de 1975 (ESTRADA, 2014).

Contudo, este referendo nunca ocorreu. O Marrocos não aceitava que a independência do Saara Espanhol fosse uma das opções de votação, pois acreditava que esse território lhe pertencia. Logo, o rei do Marrocos, Hassan II, solicitou à Espanha que o referendo fosse adiado e, paralelamente, uniu-se a Mohtar uld Dadá, então presidente da Mauritânia, para requisitar um parecer junto à Corte Internacional de Justiça (CIJ) a respeito dos laços jurídicos entre o Saara Espanhol, o Marrocos e a Mauritânia (BARATA, 2012).

Por conseguinte, em outubro de 1975, o parecer da CIJ estabeleceu que nem o Marrocos, nem a Mauritânia possuíam o direito de reclamar o território do Saara Ocidental – como passou a ser chamado pela comunidade internacional –, ratificando o entendimento de que a Espanha deveria realizar o referendo de autodeterminação, conforme constata-se no seguinte trecho do parecer da CIJ:

[...] Assim, a Corte não encontrou laços de natureza jurídica que pudessem afetar a aplicação da resolução 1514 na descolonização do Saara Ocidental e, em particular, do princípio da autodeterminação mediante a expressão livre e genuína da vontade dos povos do território [...] (ICJ, 1975, tradução nossa).

Tão logo o parecer da CIJ foi divulgado, o Rei Hassan II fez um pronunciamento nacional convocando os marroquinos a marcharem em direção ao Saara Ocidental, a fim de retomarem as terras espoliadas e libertar a população da colonização espanhola (DAUDÉN; SUZIN, 2011). Aproximadamente 350 mil marroquinos, escoltados pelo Exército Real Marroquino e incentivados pelos benefícios oferecidos pelo Reino – como isenções fiscais, por exemplo –, ocuparam a região norte do território do Saara Ocidental. Este episódio ficou conhecido como “Marcha Verde” e foi um importante artifício para pressionar a Espanha a negociar (MENEZES; MORAIS; CARVALHO, 2018).

Dias depois da “Marcha Verde”, a Espanha, incapaz de enfrentar uma guerra contra o Marrocos devido ao colapso do Franquismo, assinou, secretamente, um acordo com o Marrocos e a Mauritânia: o Acordo de Madrid. Nesse acordo, a Espanha dividiu a administração do território saarai, ficando uma parte com o Marrocos e outra parte com a Mauritânia; em contrapartida, a Espanha continuaria administrando o restante do território, até 1976, e permaneceria com 35% dos direitos econômicos sobre os recursos do Saara Ocidental (pesca e fosfato) (FRANCK; HOFFMAN, 1975-76 *apud* MENEZES; MORAIS; CARVALHO, 2018).

Com a ocupação do território pelo Marrocos e pela Mauritânia, a Frente POLISARIO iniciou um combate intenso, utilizando-se de táticas de guerrilha contra os dois países, dando início à guerra propriamente dita (ESTRADA, 2014). No dia 26 de fevereiro de 1976, a Espanha retirou-se oficialmente do território e, no dia seguinte, a Frente POLISARIO proclamou a República Árabe Saarai Democrática (RASD), criada com o propósito de dar legitimidade internacional e clamar soberania sobre o Saara Ocidental. De acordo com Estrada, “a RASD funciona hoje como uma República *sui generis*, pelo fato de atuar como um Estado-em-exílio que administra a vida dos refugiados no território semiautônomo concedido pela Argélia” (2014, p. 129).

## 2 IMPLANTAÇÃO E ATUAÇÃO DA MINURSO

No início de 1976, a Organização da Unidade Africana (OUA) envolveu-se na questão do Saara Ocidental, tendo em vista que o conflito contrariava os valores inscritos na carta que regia a organização, que buscava fomentar o progresso a partir da cooperação entre os estados africanos. Dessa forma, a OUA assumiu a condução do processo de negociação entre as partes. Aproveitando-se do interesse e do envolvimento da OUA na questão, a RASD solicitou sua entrada na organização, sendo reconhecida oficialmente como membro em 1982. Em resposta à admissão da RASD, o Marrocos abandonou a organização em 1984<sup>2</sup> (FERREIRA, 2018).

Em 1979, a Mauritânia decidiu retirar-se do Saara Ocidental, tendo em vista que suas tropas estavam bastante desgastadas, devido à guerrilha implementada pela Frente POLISARIO, além de que o Estado não tinha mais condições internas de se manter em combate. Dessa forma, entre o final da década de 1970 e início de 1980, a Frente POLISARIO conquistou uma certa vantagem política e militar,

---

<sup>2</sup> Em 2017, o Marrocos foi readmitido na União Africana (UA), sucessora da OUA, após receber 39 votos favoráveis de um total de 54 países membros.



materializadas no crescente reconhecimento pela comunidade internacional e no êxito de suas ações militares iniciais (BARATA, 2012; ESTRADA, 2014).

Em contrapartida, após a retirada mauritana, o Marrocos estendeu sua ocupação para a parte do território que foi desocupado, inflamando o conflito contra a Frente POLISARIO (MENEZES; MORAIS; CARVALHO, 2018).

No campo militar, em resposta às conquistas angariadas pela Frente POLISARIO, o Marrocos construiu um imenso muro de areia e pedra, no período entre 1981 e 1987, conhecido como *The Berm*, o qual dividiu o Saara Ocidental em duas zonas: as Zonas Ocupadas, dominadas pelo Marrocos, que se localizam no lado ocidental do muro e ocupam cerca de 85% do território; e as Zonas Liberadas, cerca de 15% do território, controladas pela Frente POLISARIO, localizadas no lado oriental do muro (DUARTE, 2016).

Assim, aproveitando o processo já conduzido pela OUA, em 1984, a ONU decide, efetivamente, intervir no andamento das negociações, tomando o seu comando e estimulando o Marrocos e a Frente POLISARIO para que iniciassem as conversações (FERREIRA, 2018). Em 1988, o Marrocos e a Frente POLISARIO concordaram com a proposta da ONU para efetivarem um cessar-fogo e, posteriormente, realizarem o referendo de autodeterminação. Dessa forma, o cessar-fogo definitivo foi firmado em 1991, um ano após a aprovação do *Settlement Plan*<sup>3</sup> pelo Conselho de Segurança (CS). Ainda naquele ano, foi instituída a MINURSO (ESTRADA, 2014).

Desde então, o principal entrave nas negociações se encontra na inexistência de um consenso a respeito da identificação dos eleitores que teriam o direito de votar no referendo de autodeterminação. De um lado, a Frente POLISARIO defende que o eleitorado seja formado de acordo com o censo realizado em 1974; do outro, o Marrocos exige a ampliação da lista de eleitores, já que, a partir de 1975, ano em que foi realizada a “Marcha Verde”, houve um aumento de marroquinos no Saara Ocidental, possibilitando maiores chances de êxito no referendo (*Ibid.*).

Importante salientar que, de acordo com as premissas do *Settlement Plan*, o referendo de autodeterminação deveria ter ocorrido no ano seguinte à implantação da MINURSO, ou seja, em 1992. Contudo, devido à falta de consenso a respeito da composição do eleitorado, o mesmo não foi realizado (DUARTE, 2016).

---

3 Presente no Relatório do Secretário-Geral da ONU (S/21360, de 18 de junho de 1990), previa as ações a serem implementadas para a efetiva realização do referendo de autodeterminação do povo saarauí.

Conseqüentemente, em meados de 1996, a MINURSO atravessava um período bastante crítico, com todos os centros de identificação de eleitores fechados. A partir de então, houve várias tentativas para avançar o processo de negociação, por meio de inúmeros acordos, como o *Houston Agreement* (1997), Plano Baker I (2001) e o Plano Baker II (2003). Contudo, as negociações continuaram sem avançar e, em 2007, o Marrocos apresentou sua proposta para o Saara Ocidental, chamada *Saharan Autonomous Region*, a qual se baseava na concessão da autonomia saarai, porém inserida num quadro de soberania marroquina. Por outro lado, na mesma época, a Frente POLISARIO apresentou sua própria proposta, alicerçada em seu desejo de autodeterminação e independência (ESTRADA, 2014).

Desde então, verifica-se que as resoluções do Conselho de Segurança sobre a questão do Saara Ocidental parecem ser fruto de uma discussão superficial sobre o tema, indicando que o impasse tem sido tratado de modo a, simplesmente, “cumprir a pauta”, limitando-se à renovação, anual, do mandato da MINURSO, sem que tenha sido proposta qualquer medida ou ação concreta que viabilizasse a solução da questão.

Enquanto as negociações, no campo diplomático, são marcadas por inúmeras discordâncias e desentendimentos, o componente militar da MINURSO tem como objetivos o monitoramento e a assistência às partes em conflito no cumprimento das disposições do cessar-fogo, de acordo com o *Settlement Plan* e com os *Military Agreements n° 1, n° 2 e n° 3* (UN, 2015, p. 26).

O componente militar da missão se encontra desdobrado em Laayoune, onde está localizado o Quartel-General da MINURSO (MHQ) e a Unidade Médica da missão, e em nove *Team Sites*<sup>4</sup>, sendo quatro localizados a Oeste da *Berm – Awsard*, Oum Dreyga, Smara, e Mahbas –, em território controlado pelo Marrocos, e outros cinco localizados a Leste da *Berm*, na região controlada pela Frente POLISARIO – Agwanit, Mijek, Mehaires, Tifariti, e Bir Lahlou.

O *Military Agreement n° 1* (MA n° 1) é um acordo firmado entre a Frente POLISARIO e a MINURSO, em dezembro de 1997, e entre a MINURSO e o Exército Real Marroquino, em janeiro de 1998. O acordo estabelece diretrizes e procedimentos que devem ser obedecidos por ambas as partes, no contexto do cessar-fogo, a fim de evitar qualquer tipo de hostilidade. Dessa forma, no campo militar, é um documento vital para o trabalho diário da MINURSO, realizado pelos Observadores

---

4 *Team Site* é a terminologia em inglês para a base ou estação de trabalho dos Observadores Militares da ONU. No caso específico da MINURSO, os observadores militares moram e trabalham nos *team sites*.

Militares (*Mil Obs*<sup>5</sup>), uma vez que define as ações caracterizadas como “violações”, não apenas do acordo, mas também violações contrárias ao espírito do processo de paz (*Ibid.*).

Adicionalmente, em abril de 1999, a MINURSO e a frente POLISARIO firmaram o *Military Agreement n° 2*, enquanto o *Military Agreement n° 3* foi firmado em março de 1999, entre a MINURSO e o Exército Real Marroquino. Embora assinados separadamente com cada uma das partes, os acordos são essencialmente os mesmos, referindo-se aos procedimentos para a redução da ameaça causada pela existência de minas e engenhos falhados, por meio do intercâmbio de informações das partes com a MINURSO, objetivando a marcação e destruição de todos os artefatos encontrados (UN, 2015, p. 27).

Desta forma, a fim de cumprir os objetivos de realizar o monitoramento e a assistência às partes em conflito no cumprimento das disposições do cessar-fogo, os *Mil Obs* executam inúmeras ações em campo, com o intuito de monitor as atividades do Exército Real Marroquino e da Frente POLISARIO, entre as quais se destacam: a execução de patrulhas diurnas e noturnas por toda a área de operações; as frequentes visitas às unidades militares das partes em conflito para verificar as alterações na Ordem de Batalha<sup>6</sup>; o acompanhamento na realização de treinamentos e exercícios militares das partes; e a condução de reuniões de ligação, mensais, com as lideranças militares marroquinas e saarauis, em suas respectivas áreas de operações.

### 3 INTERESSES ECONÔMICOS, ESTRATÉGICOS E GEOPOLÍTICOS

Ao longo dos mais de 40 anos de conflito, verifica-se que a geopolítica possui um viés bastante elucidativo para os impasses que envolvem a autodeterminação do Saara Ocidental, especialmente quando se analisa, desde o domínio espanhol, o envolvimento de importantes atores internacionais na questão saarai. Embora o território saarai se caracterize como um típico ambiente desértico, a região possui inúmeras riquezas naturais, as quais justificam tanto a ambição marroquina, quanto os interesses de Estados e empresas, privadas ou estatais, contribuindo para a irresolução do conflito.

5 Do Inglês: Military Observers

6 Informações sobre pessoal, unidades e equipamentos de uma força, amiga ou inimiga, incluindo, se possível, efetivo, identificação, localização, estrutura de comando, históricos, e outros dados relativos a unidades e personalidades militares (EME, 2018).

Inicialmente, destaca-se que a costa saarauí é muito próspera para a prática da atividade pesqueira, pois abriga o banco pesqueiro canário-saariano, considerado um dos maiores e mais ricos do planeta, estendendo-se por 150.000 km<sup>2</sup> na frente do litoral saarauí (LÓPEZ, 2012). Segundo Zoubir (2006 *apud* FERREIRA, 2018, tradução nossa), “o Saara Ocidental tem 700 km de costa atlântica com importância estratégica. Ademais, o território possui uma das águas mais ricas para pesca do mundo, que hoje são exploradas ilegalmente pelo Marrocos e membros da UE”.

Outro importante recurso natural existente no Saara Ocidental é o fosfato, que já despertava o interesse econômico desde 1960, quando foram descobertas as reservas em Bou Craa, iniciando-se a exploração econômica por parte da Espanha (BARATA, 2012). Em que pese o fosfato não ser um bem muito valioso, ainda é extremamente importante e tem uma utilidade bastante abrangente, destacando-se sua aplicação na produção de fertilizantes agrícolas. Segundo dados do *United States Geological Survey* (USGS), apenas três países concentram 75% de todas as reservas mundiais de fosfato: 42,3% se encontram no Marrocos (incluindo as reservas existentes no Saara Ocidental), que possui 21 trilhões de toneladas; na China, em segundo lugar, que possui 26%; e nos Estados Unidos, 7% (SOUZA; CARDOSO, 2008).

Neste cenário, é pertinente destacar que o Saara Ocidental possui o maior sistema de passareira rolante de transporte do mundo, com mais de 100 km de extensão, ligando as minas de Bou Craa até o porto de Laayoune. Dessa forma, o Marrocos controla e lucra com esse sistema, uma vez que todo o fosfato extraído é rapidamente, e com facilidade, escoado até o porto e embarcado nos navios para exportação (FERREIRA, 2018). Assim, a exploração mineral na região recebe maciços investimentos estrangeiros, alocados nas empresas estatais marroquinas, que dominam a maior parte da exploração, mantendo parcerias com diversos atores privados ao redor do mundo, principalmente com os EUA e a Europa (MENEZES; MORAIS; CARVALHO, 2018).

Além da pesca e do fosfato, especula-se que tanto o interior do território, quanto a plataforma continental saarauí podem abrigar importantes reservas de petróleo e gás natural. Assim, existem empresas estrangeiras que se instalaram no território e realizam estudos em busca de tais reservas (*Ibid.*; ONHYM, 2020).

Novamente, ratifica-se o entendimento de que a presença de empresas estrangeiras em território saarauí, como a francesa Total e a norte-americana Kosmos – as quais possuem contratos de prospecção de petróleo com o Marrocos, além da concessão de licenças por parte da estatal petrolífera marroquina, a ONHYM,

para a investigação e exploração de petróleo no Saara Ocidental –, acabam por, de certa forma, legitimar a presença marroquina no território saarauí.

No plano regional, a Argélia se destaca como um importante ator externo na questão do Saara Ocidental. Desde o início do conflito, os argelinos sempre se posicionaram favoráveis à autodeterminação do povo saarauí, inclusive são os principais apoiadores da Frente POLISARIO, abrigando, ainda, os milhares de refugiados saarauís que se concentram na região de Tindouf. A Argélia possui uma rivalidade histórica com o Marrocos, especialmente relacionada às disputas territoriais, como a que motivou a Guerra das Areis (*Sand War*), além da disputa pela hegemonia política na região do Magreb. Assim sendo, a integração do Saara Ocidental pelo Marrocos representa um perigoso precedente para a questão da inviolabilidade de fronteiras, podendo até mesmo afetar a integridade do território argelino. Outro importante fator geoestratégico para a Argélia é a saída para o Oceano Atlântico, que seria possível com a independência do Saara Ocidental, facilitando sobremaneira o escoamento de sua produção de minérios através do território saarauí (FERREIRA; MIGON, 2015).

A Espanha, potência que, teoricamente, ainda administra o Saara Ocidental, é outro destacado *player* na questão saarauí. A assinatura do Acordo de Madrid, em 1975, marcou uma mudança na postura do governo espanhol, que até aquele momento mostrava-se favorável à realização de um referendo de autodeterminação do povo saarauí (SMOLAREK, 2013). Entretanto, em geral, a Espanha mantém uma postura bastante ambígua em relação ao conflito do Saara Ocidental. Se, por um lado, no início da década de 1970, posicionou-se favorável à autodeterminação saarauí, por outro, tenta manter uma boa relação com o Marrocos e com a comunidade internacional, uma vez que a relação hispano-marroquina envolve questões econômicas e geoestratégicas (MIYARES, 2006).

Do ponto de vista econômico, os acordos de pesca firmados pela UE com o Marrocos possuem grande importância para o setor pesqueiro espanhol. Por outro lado, a própria localização geográfica do Marrocos qualifica-o como um Estado importante no controle da imigração, do terrorismo e do tráfico de drogas oriundos do Norte da África. Dessa forma, manter boas relações com o Marrocos é fator relevante tanto para a Espanha quanto para a UE (ESTRADA, 2014; MIYARES, 2006). Ademais, o Marrocos utiliza suas reivindicações sobre Ceuta e Melilla, territórios da Espanha localizados no Norte do Marrocos, para pressionar os espanhóis a apoiarem a demanda marroquina sobre o Saara Ocidental. Logo, em que pesem as constantes pressões da opinião pública

para o apoio à autodeterminação saarauí, a Espanha abstém-se de pressionar o Reino do Marrocos (MENEZES; MORAIS; CARVALHO, 2018).

Ao longo de todo o conflito, a França tem se apresentado como o principal aliado do Marrocos na questão do Saara Ocidental. Desde o primeiro momento em que o reino marroquino reivindicou o território saarauí, em 1963, a França apoiou a demanda marroquina, mesmo após a decisão da CIJ, em 1975 (FUENTES, 2014).

Neste contexto, o apoio francês não se configura apenas como retórica, uma vez que envolve ações concretas no campo militar e econômico. O referendo no Saara Ocidental poderia desequilibrar a política interna do Marrocos, maior aliado francês no Magreb, refletindo na perda de influência francesa naquela região. Por esse motivo, no decorrer do conflito, a França forneceu um substancial apoio militar ao Marrocos, com o guarnecimento de armamentos e, até mesmo, com o envio de tropas francesas para lutar contra a Frente POLISARIO (MENEZES; MORAIS; CARVALHO, 2018).

No campo econômico, além do aumento da dependência militar e financeira do Marrocos em relação aos franceses, convém destacar que as empresas mais importantes da França possuem inúmeros acordos comerciais com o Marrocos, especialmente aquelas atuando na área de recursos estratégicos no território saarauí, como o petróleo e o fosfato, o que demonstra que um Saara Ocidental independente é contrário aos interesses econômicos da França na região (FUENTES, 2014).

Entretanto, o maior apoio francês para a demanda marroquina em relação ao Saara Ocidental está na sua atuação junto ao Conselho de Segurança da ONU. Desde a implementação da MINURSO, em 1991, a França tem utilizado sua posição como membro permanente do CS para influenciar as decisões e resoluções daquela organização em favor dos interesses marroquinos (FERREIRA; MIGON, 2015). Como exemplo dessa influência, podem ser citados os vetos franceses à inclusão da competência da MINURSO para a proteção dos direitos humanos no Saara Ocidental, tornando-a a única missão da ONU que não atua nessa área (DUARTE, 2016).

Outro importante ator externo na questão do Saara Ocidental é os EUA. Do ponto de vista histórico, cabe destacar que o Marrocos foi o primeiro país a reconhecer a independência dos EUA, sendo, portanto, um de seus aliados mais antigos (SOLÀ-MARTÍN, 2009).

Além disso, é importante salientar que o conflito no Saara Ocidental nasceu em um momento geopolítico bastante peculiar: a Guerra Fria. Durante esse conflito

ideológico, os EUA pautavam suas ações em acordos de segurança mútua e assistência militar com Estados geopoliticamente relevantes para os seus interesses, tentando conter a expansão do comunismo e da área de influência da URSS (BARATA, 2012).

Dessa forma, a privilegiada localização estratégica do Marrocos, na entrada do Mar Mediterrâneo, dando acesso a uma das rotas marítimas mais importantes do mundo, tornou-se uma extensão da influência estadunidense na região do Magreb. Assim, durante a Guerra Fria, o Marrocos recebeu investimentos maciços nos campos militar e econômico provenientes dos EUA. A título de exemplo, na década de 1950, os norte-americanos instalaram, em solo marroquino, bases de lançadores de mísseis apontadas contra a URSS (SOLÀ-MARTIN, 2009). No campo econômico, Zoubir (2009) salienta que, entre 1975 e 1990, o Marrocos recebeu mais de um quinto do total do auxílio dos EUA para a África, sendo mais de US\$ 1 bilhão em assistência militar e US\$ 1.3 bilhões em auxílio econômico.

Nesse cenário, a URSS era, mesmo que indiretamente, mais um ator externo na questão do conflito, uma vez que todo o armamento utilizado pela Frente POLISARIO era de origem soviética, comprado pela Argélia e pela Líbia e cedido aos saarauis, permitindo que a Frente POLISARIO tivesse um considerável arsenal bélico sem qualquer custo (FERREIRA, 2012).

Por essa razão, os EUA apoiaram fortemente o exército marroquino durante o confronto contra a Frente POLISARIO, oferecendo o treinamento para militares e viabilizando a venda de armamentos para equipar as tropas marroquinas, já que, no cenário da Guerra Fria, era importante para os EUA que o Marrocos mantivesse sua monarquia estável, além de assegurar que o Saara Ocidental, intimamente ligado à Argélia e à Líbia, não se tornasse independente, devido à ameaça da expansão comunista que estaria caracterizada (ESTRADA, 2014). Além disso, a instabilidade do governo marroquino, e da região como um todo, poderia dificultar o trânsito pelo mar Mediterrâneo, impedindo o acesso norte-americano ao Golfo Pérsico, inclusive pelo meio aéreo (LÓPEZ, 2012).

Com o fim da Guerra Fria, a securitização do Saara Ocidental não deixou de existir. Entretanto, surgiu um novo enfoque, inserido no contexto da Guerra Global ao Terror, liderada pelos EUA, a partir dos atentados de 11 de setembro de 2001. Assim sendo, segundo Zoubir (2008 *apud* ESTRADA, 2014), os novos interesses estadunidenses na região do Magreb se devem a duas razões: 1) interesses econômicos e políticos, relacionados à demanda por energia (petróleo e gás natural) e à regionalização do Magreb como potencial para o mercado das corporações norte-

-americanas; e 2) interesses militares e de segurança, relacionados à necessidade de monitorar/controlar questões como islamismo, terrorismo e democratização.

Finalmente, a partir da análise das ações dos principais atores externos que influenciam a solução do conflito, constata-se que a *realpolitik* permeia toda a dinâmica na questão do Saara Ocidental.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho procurou abordar a dinâmica que envolve a questão saarai, buscando responder a seguinte pergunta: Quais são as principais razões que permitem que o impasse para a resolução do conflito no Saara Ocidental, que se iniciou na década de 1970, perdure até os dias atuais, mesmo com o estabelecimento da MINURSO, em 1991?

Respondendo à essa questão, constatou-se que, desde o princípio do conflito, os interesses econômicos, estratégicos e geopolíticos de importantes atores externos na região, principalmente de Espanha, França e Estados Unidos, fundamentaram a dinâmica que envolve a questão saarai.

Além da questão territorial que deu início à pretensão marroquina pelo controle da área, a formação do “Grande Marrocos”, observa-se que o Saara Ocidental possui inúmeras riquezas naturais, as quais, por si só, materializam o interesse marroquino e de outros Estados na região. Logo, o estabelecimento de uma boa relação com o Reino do Marrocos é condição *sine qua non* para a manutenção dos interesses de grandes potências mundiais na região do Magreb.

Com relação à diplomacia empreendida pela ONU, especialmente após a implantação da MINURSO, verifica-se que a atuação dos *players* externos contribuiu para a perpetuação do impasse. Como bem pontuou Barata (2012, p. 151), o apoio à causa marroquina por parte de importantes atores geopolíticos, como a França e os Estados Unidos, dois membros permanentes do CS da ONU, permitiu que, desde o início, o conflito fosse tratado apenas como um impasse relativo à auto-determinação, à qual o Marrocos se opõe devido à sua integridade territorial, baseando-se em direitos históricos, ou seja, o conflito não foi tratado como uma questão de expansão territorial agressiva. Isso implica que, na prática, a questão do Saara Ocidental remeteu para o Capítulo VI da Carta da ONU – “Solução Pacífica de Controvérsias”, fundamentada no consenso entre as partes – e não para o Capítulo VII – “Ação em Caso de Ameaça à Paz, Ruptura da Paz e Ato de Agressão”



–, o que exigiria uma ação mais enérgica e efetiva por parte do CS, inclusive com a imposição, por meio de sanções ou coerção, de uma solução para o impasse.

Dessa forma, embora a ONU esteja envolvida na questão desde 1991, é lícito afirmar que, atualmente, a MINURSO se limita às ações de monitoramento do cessar-fogo, de redução das ameaças causadas pelas minas e engenhos falhados e de apoio à construção de medidas de confiança entre as partes e a ONU, todas elas executadas, efetivamente, pelos Observadores Militares da missão.

Finalmente, conclui-se que, na dinâmica na questão do Saara Ocidental, os interesses econômicos, estratégicos e geopolíticos continuam prevalecendo sobre o respeito ao princípio da autodeterminação dos povos. Assim, a solução para o impasse permanece bastante distante.

## REFERÊNCIAS

- BARATA, Maria João Ribeiro Curado. **Identidade, Autodeterminação e Relações internacionais: O Caso Do Saara Ocidental**. 2012. 348 p. Dissertação (Doutorado em Política Internacional e Resolução de Conflitos) – Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2012. Disponível em: <http://repositorio.ismt.pt/bitstream/123456789/256/1/TESE.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2020.
- DAUDÉN, Laura; SUZIN, Giovana Moraes. **Nem Paz Nem Guerra: Três décadas de conflito no Saara Ocidental**. 1 ed. Rio de Janeiro: Tinta Negra Bazar Editorial, 2011.
- DUARTE, Geraldine Rosas. O Papel da ONU no Conflito do Saara Ocidental. **Revista Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 7, n. 33-34, p. 04-15, mar. 2016. Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/59898/36711>. Acesso em: 20 fev. 2020.
- EME. ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO. **Glossário de Termos e Expressões para uso no Exército**. 5 ed. [Brasília]: Estado-Maior do Exército, 2018.
- ESTRADA, Rodrigo Duque. Saara Ocidental: História, Geopolítica e Perspectivas da Última Colônia. **Cadernos de Relações Internacionais**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 118-147, 2014. Disponível em: [https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/rev\\_cadri.php?strSecao=fasciculo&fas=26628&NrSecao=Artigos&conteudo=23174](https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/rev_cadri.php?strSecao=fasciculo&fas=26628&NrSecao=Artigos&conteudo=23174). Acesso em: 02 mar. 2020.
- ESTRADA, Rodrigo Duque. Geopolítica e o conflito do Saara Ocidental: As rendas estratégicas do reino marroquino e a fabricação de terroristas do deserto.

- Saara Ocidental, ano 40:** História, estratégias e desafios para o futuro. 2016. Disponível em: <https://www.ritimo.org/Geopolitica-e-o-conflicto-do-Saara-Ocidental>. Acesso em: 02 mar. 2020.
- FERREIRA, Pedro. **Sahara Ocidental:** persistência e interesses de Marrocos na última colônia africana. 2012. 83 p. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade da Beira Interior, Covilhã, 2012. Disponível em: <https://ubibliorum.ubi.pt/handle/10400.6/2765?mode=simple>. Acesso em: 30 mar. 2020.
- FERREIRA, Pedro. Sahara Ocidental: conflito diplomático (1991 – 2010) e os presumíveis interesses de Marrocos. **Revista Internacional de Estudos Africanos – Africana Studia**, Porto, n. 29, p. 11-29, 1. sem. 2018.
- FERREIRA, Sylvio; MIGON, Eduardo. A Estratégia de uma Guerra Esquecida: fundamentos estratégicos aplicados à questão do Saara Ocidental. **Revista Política Hoje**, Pernambuco, v. 24, n. 2, p. 193-217, dez. 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3727>. Acesso em: 25 mar. 2020.
- FUENTES, Angie Paola Hernández. Análisis de la influencia de Francia y sus intereses en el conflicto del Sahara Occidental. Período 1991-2011. **RAI - Revista Análisis Internacional**, Bogotá, v. 5, n. 2, p. 407-415, 2. sem. 2014. Disponível em: <https://revistas.utadeo.edu.co/index.php/RAI/article/view/995/1034>. Acesso em: 31 mar. 2020.
- ICJ. INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE. **Western Sahara, Advisory Opinion, ICJ Reports**. 1975. Disponível em: <https://www.icj-cij.org/files/case-related/61/061-19751016-ADV-01-00-EN.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2020.
- JUSTO, Juan Carlos Gómez. El Frente POLISARIO: La historia de un movimiento de liberación nacional vivo. **Revista Internacional de Pensamiento Político**, Sevilla, v. 8, p. 261-280, 2013. Disponível em: [radiba.uhu.es/dspace/handle/10272/8304](http://radiba.uhu.es/dspace/handle/10272/8304). Acesso em: 20 fev. 2020.
- LÓPEZ, Emiliano Gómez. **A República Saaraui, uma história de luta anticolonialista**. Espanha, mar. 2012. Disponível em: <https://studylib.es/doc/8545102/a-republica-saarai-uma-historia-de-luta-anticolonialista>. Acesso em: 30 mar. 2020.
- MENEZES, Fabiano; MORAIS, Jéssica M. A.; CARVALHO, Manoella S. M. Saara Ocidental: A Miragem da Descolonização. **A Produção do Saber - Revista de Estudos e Comunicações da Universidade Católica de Santos - Leopoldianum**, Santos, v. 44, n. 122, p. 73-86, 2018. Disponível em: <https://periodicos.unisantos.br/leopoldianum/article/view/795>. Acesso em: 20 fev. 2020.

- MIYARES, Águeda Mera. **Sáhara Ocidental: ¿Un conflicto olvidado?**. Catalunya: Institut de Drets Humans de Catalunya, 2006. Serie Conflictos Olvidados. Disponível em: <https://www.idhc.org/es/investigacion/publicaciones/conflictos-olvidados/serie-conflictos-olvidados-sahara-occidental.php>. Acesso em: 31 mar. 2020.
- ONHYM. OFFICE NATIONAL DES HYDROCARBURES ET DES MINES. **Exploration history**, 2015. Disponível em: <http://www.onhym.com/en/exploration-history.html>. Acesso em: 30 mar. 2020.
- SMOLAREK, Adriano Alberto. Conflito no Saara Ocidental: um país além da miragem. **Revista Conjuntura Global**, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 34-38, mar. 2013. Disponível em: <http://www.humanas.ufpr.br/portal/nepri/files/2012/04/Conflito-no-Saara-Ocidental-Um-país-além-da-miragem.pdf>. Acesso em: 31 mar. 2020.
- SOLÀ-MARTÍN, Andreu. Conflict Resolution in Western Sahara. **African Journal on Conflict Resolution**, v. 9, n. 3, p. 117-140, 2009. Disponível em: <https://www.ajol.info/index.php/ajcr/article/view/52181>. Acesso em: 31 mar. 2020.
- SOUZA, Antônio E.; CARDOSO, Vanessa R. S. Fosfato. **Sumário Mineral Brasileiro**. Agência Nacional de Mineração, 2008. Disponível em: <http://www.anm.gov.br/dnpm/publicacoes/serie-estatisticas-e-economia-mineral/sumario-mineral/sumario-mineral-brasileiro-2008/fosfato>. Acesso em: 31 mar. 2020.
- UN. UNITED NATIONS. **MINURSO Handbook**. Laayoune: MHQ, 2015.
- ZOUBIR, Yahia H. The United States and Maghreb-Sahel Security. **International Affairs**, v. 85, n. 5, p. 977-995, 2009. Disponível em: <https://academic.oup.com/ia/article-abstract/85/5/977/2326208>. Acesso em: 31 mar. 2020.

# POPULISMO DE DIREITA OU NEOFASCISMO? UMA LEITURA DAS CRISES POLÍTICAS E DO PROTAGONISMO DOS MOVIMENTOS E PARTIDOS DE DIREITA NA HUNGRIA NO INÍCIO DO SÉCULO XXI

André Toreli Salatino<sup>1</sup>

## INTRODUÇÃO

Movimentos da chamada direita radical e de extrema-direita têm ganhado protagonismo na cena política europeia desde o contexto da crise financeira mundial de 2008. Para alcançar tal posição de destaque, seus líderes políticos se apoiaram numa retórica *anti-establishment* com ecos populistas, afirmando em seus discursos que, atualmente, a divisão fundamental existente na sociedade é aquela entre uma elite, alheia aos interesses da maioria da população, e um povo, cuja “verdadeira vontade” poderíamos ver representada nas ações e falas destas lideranças. Essa estratégia discursiva comum leva autores a rotularem governos de diferentes bases sociais sob o mesmo rótulo de “governos populistas de direita”. Partindo de uma perspectiva materialista, cremos na insuficiência desta caracterização. A compreensão de uma determinada formação social implica uma análise que ultrapasse a aparência dos fenômenos que observamos na cena política, nas ideias e na estratégia retórica utilizadas neste âmbito. Se nos contentamos com o rótulo de “governos populistas de direita”, perguntas importantes ficam sem resposta: quais classes formam a base social que sustenta as instituições de determinado governo? Quais as alianças entre classes construídas no bloco no poder e seus

---

1 Professor de Geografia do Instituto Federal Catarinense (IFC), Campus Blumenau/SC. O presente trabalho decorre do artigo de conclusão apresentado ao Curso de Especialização em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa da UFRGS - IV Edição.

interesses? Ao chegar ao poder, esses movimentos e partidos têm força para alterar a forma de Estado e de regime desses países?

Buscando construir uma análise que dê conta de responder a essas questões, realizamos neste trabalho um estudo de caso sobre a Hungria contemporânea. No início do século XXI, a direita radical e a extrema-direita ganharam força nesse país, processo que culminou na eleição do partido conservador Fidesz. Para seu primeiro-ministro, Viktor Orbán, o Estado teria agora uma nova forma: trata-se de uma “democracia iliberal”. Visando discutir a validade de noções como *populismo de direita e democracia iliberal* para a análise de formações sociais concretas, caracterizaremos a ascensão de Viktor Orbán ao poder com base no arcabouço teórico-analítico do cientista político marxista Nicos Poulantzas. Dessa forma buscamos responder ao seguinte problema de pesquisa: em meio ao atual fortalecimento de movimentos e partidos de direita radical e de extrema-direita no Leste Europeu, como caracterizar o fenômeno relativo ao surgimento do movimento de extrema-direita e a ascensão de Viktor Orbán ao poder governamental do Estado húngaro? A partir do paradigma teórico utilizado, e com base em análise bibliográfica, defendemos aqui que este fenômeno pode ser caracterizado do ponto de vista conceitual como um *neofascismo*, e não como um caso de populismo de direita como caracterizado pela literatura *mainstream* da ciência política.

## 1 REFERENCIAL TEÓRICO

### 1.1 A noção liberal de “populismo de direita”

Podemos partir de diferentes lentes para analisar o protagonismo dos movimentos e governos de direita na cena política dos países europeus. Se partirmos do paradigma teórico liberal e da teoria das elites, compreendemos o conjunto de instituições de exercício do poder político como essencialmente neutras, pairando “acima” dos interesses particulares dos indivíduos. No plano teórico, isso constitui a base para pensarmos uma forma ideal de regime democrático burguês, cuja legitimidade se fundamenta na representação dos cidadãos e que possui como características um governo baseado na impessoalidade e na divisão dos poderes, sendo que estes são limitados pela constituição. O Estado aparece aqui como um “árbitro imparcial” dos interesses, muitas vezes contraditórios, presentes na sociedade burguesa.

Ao olhar para os movimentos e líderes europeus de direita, com sua “personalização da política” e a relação estabelecida entre o líder e as massas, parece ao teórico liberal que “algo não está funcionando muito bem” nessas democracias. A “crise das instituições”, que não operam como no plano teórico, e a estratégia discursiva desses líderes teriam originado o que conceituam como “populismo de direita”, o qual se afasta, em seus diferentes aspectos, de seu modelo ideal de democracia burguesa. Na atuação em meio à cena política, o termo populismo guarda relação com o fato dos líderes desses movimentos e partidos abusarem em seu discurso do significante “o povo” para a construção da identidade coletiva. Geralmente associados à ideologia política do nacionalismo, apresentam-se como representantes dos “verdadeiros interesses do povo” contra a “elite corrupta”, tanto no plano doméstico, quanto no plano das relações internacionais, buscando dessa forma legitimar seus ataques às instituições (GUIMARÃES; SILVA, 2021). Aqui, o combate é a regra, e vemos esse “populismo” presente também na forma autoritária da construção narrativa. Através de seus discursos, esses movimentos criam um imaginário no qual a figura do inimigo (seja imaginado ou real) é mantida viva, ao passo que se realiza a campanha e o combate constante contra o mesmo.

O populismo também pode ser compreendido como fenômeno e conceito das relações internacionais (CHRYSSOGELOS, 2018). Nessa perspectiva, ele resulta de um processo histórico associado ao surgimento do Estado Internacionalizado e das mudanças sofridas pela ideia de Soberania no contexto do período pós-Guerra Fria e do avanço do processo de globalização. As elites nacionais passam a se articular com as elites de outros países, processo de caráter transnacional e cosmopolita, e o governo e a direção já não mais se encontram na escala nacional (*Ibid.*). No mundo globalizado, nos diz a leitura dos movimentos de direita, as elites gerenciais participam de redes e instituições multilaterais, abandonando a lealdade cívica com suas respectivas sociedades em detrimento de alianças entre elites transnacionais baseadas em “imperativos globalistas” (ABRAHAMSEN *et al.*, 2020).

A partir do que discutimos até este momento, podemos afirmar que o conceito de populismo é capaz de abstrair características comuns a diferentes líderes de movimentos e governos, especialmente em termos da estratégia discursiva utilizada na cena política e na articulação entre as escalas nacional e internacional. Contudo, pretendemos demonstrar que esse paradigma do “populismo de direita” é insuficiente para a compreensão das contradições do Estado de tipo capitalista. Para aprofundarmos o arcabouço teórico para esta análise, devemos buscar superar os limites da teoria liberal e da teoria das elites, que abstraem as classes sociais e dissociam as instituições de uma formação social de sua base social. Para tanto, apoiaremos-nos em um paradigma teórico de cunho materialista.

## 1.2 Uma crítica marxista ao “populismo de direita”

A partir de uma perspectiva materialista, a caracterização de governos de diferentes formações sociais como populistas apenas pela sua ação na cena política peca por carregar consigo uma “carga de idealismo liberal”, pois designa como tal governos que fogem à regra de um ideal democrático burguês, cuja impessoalidade não existiu em lugar algum (PINHEIRO; PARAÍZO, 2020). Ao ficar na superfície da política, a perspectiva liberal deixa de compreender a própria especificidade do Estado capitalista, já que no Estado capitalista a dominação política de classes não se encontra presente na forma de uma relação classes dominantes-classes dominadas, e tudo se passa em suas instituições como se a luta de classes não existisse (POULANTZAS, 2019a). Apresenta-se, assim, não como um Estado de classe, mas como um Estado nacional e popular, ocultando as contradições de classe da formação social que representa (BERRINGER, 2014). Ou seja, a perspectiva liberal toma a aparência ideológica pela própria realidade. Através dessa aparência de neutralidade, o Estado dissimula sua função principal que consiste especificamente em “desorganizar politicamente as classes dominadas, organizando politicamente as classes dominantes” (POULANTZAS, 2019a, p. 191). Essa organização das classes dominantes (cujos interesses divergentes de suas frações implicam em rivalidade) se dá a partir do bloco no poder, uma aliança de equilíbrio instável que “constitui uma unidade contraditória de classes e frações *politicamente dominantes sob a égide da fração hegemônica*” (*op. cit.*, p.244-45, grifo do autor).

Nesta perspectiva materialista, os momentos de “crise institucional” dos regimes democráticos evidenciam uma das características constitutivas do Estado capitalista, sua autonomia relativa (*op. cit.*). Objetivando a coesão social, o populismo não seria uma característica de sistemas políticos “frouxamente institucionalizados”, mas estaria inserido na própria estrutura do Estado de tipo capitalista, cuja função é garantir a ordem e a unidade de uma sociedade que se encontra dividida em classes antagônicas (PINHEIRO; PARAÍZO, 2020). Podemos afirmar que a leitura liberal e dos movimentos da nova direita, ao se debruçar no mundo das instituições e das aparências da cena política, inverte causa e efeito ao caracterizar tais governos como populistas. A personalização da política, que para esses pensadores é um dos principais fundamentos de caracterização do “populismo”, é realizada não pelo fato da democracia estar em crise, mas pelo próprio “funcionamento normal” das instituições políticas, que pela ideologia supraclassista e pelo fortalecimento ideológico do executivo visa à manutenção da unidade de poder do Estado sob a hegemonia da fração dominante (*Ibid.*).

### 1.2.1 O conceito de crise política e a sua especificidade

Observamos que o conceito de populismo é utilizado para a caracterização de governos a partir da estratégia discursiva de determinados líderes e partidos que se projetam num contexto de crise política. De um ponto de vista marxista, a crise não consiste num fenômeno sempre presente, mas numa situação de *acúmulo de contradições*, que podem se dar em diversos domínios da vida social, como os domínios político, ideológico e econômico (POULANTZAS, 1978). Nesse sentido, é importante para nossa análise construirmos um arcabouço teórico que permita a compreensão das crises que se dão no momento de reprodução social, a partir das quais temos a possibilidade de mudanças em termos do bloco no poder ou alianças de classes na cena política. Mudanças estas que podem implicar em alterações da forma de Estado, de regime ou de governo (MARTUSCELLI, 2016).

Gramsci criou o conceito de “crise de hegemonia” como forma de considerar uma situação em que os partidos tradicionais deixam de ser reconhecidos e passa-se a estabelecer um contraste entre representantes e representados, uma “crise de autoridade” ou do “Estado em seu conjunto”. Na medida em que observamos uma combinação entre a crise de hegemonia e a crise de acumulação de capital, entrariamos num momento de “crise orgânica”. Na perspectiva poulantziana, este contexto de crise de hegemonia teorizado por Gramsci será a base para a caracterização do Estado capitalista “de exceção”, o qual pode abrigar três formas diferentes de regime: bonapartismo, ditadura militar e fascismo (*Ibid.*). Portanto, para conseguirmos caracterizar diferentes formações sociais é essencial a análise das crises específicas que estas atravessam, na medida em que suas bases sociais e seus resultados podem se desdobrar nas formas de regime anteriormente delineadas. Nesse caminho, temos a possibilidade de caracterização das bases sociais dos movimentos e governos de direita radical, que apresenta uma possível conceituação como um caso de (neo)fascismo, conforme delineado por Boito Jr. para o caso brasileiro (2021).

A possibilidade de tal caracterização se baseia na crítica ao historicismo feita por Poulantzas no livro *Fascismo e Ditadura* (1978). Esse autor não considera o fascismo como um fenômeno historicamente datado ou confinado geograficamente, mas como uma forma possível do “Estado capitalista de exceção”, um fato histórico cuja manifestação é possível fora desse enquadramento espaço-temporal (MARTUSCELLI, 2021). Em sua análise do fascismo, Poulantzas (1978) parte das interpretações de Thalheimer, Gramsci e Trotsky. Thalheimer, assim como Gramsci, compreende o fascismo como forma particular de bonapartismo. Vê no fascismo um “sacrifício” da burguesia, que entrega a dominação política a um “salvador” numa situação de equilíbrio político entre burguesia e proletariado



(POULANTZAS, 1978). Contudo, Poulantzas reforça que o fascismo não corresponde a crises políticas de equilíbrio, mas a uma situação ofensiva da burguesia num contexto de derrota do movimento operário. Nesse sentido, as rupturas no sistema institucional, uma “crise das instituições”, mesmo tendo efeito sobre a luta de classes, é, ela mesma, *seu efeito* (MARTUSCELLI, 2021). Dessa forma vemos, novamente, como as teorizações institucionalistas caracterizam os processos sociais de forma invertida.

### *1.2.2 O conceito de Estado fascista*

Nesse ponto, estamos em condições de analisar o Estado fascista. Antes de mais nada, ressaltamos que, para Poulantzas, não é possível discutir o fascismo sem discutir o imperialismo (1978). As características do capitalismo monopolista são responsáveis por estabelecer uma cadeia imperialista no plano das relações internacionais, a qual possui um desenvolvimento desigual entre seus elos. Enquanto que a revolução se realizou no elo mais fraco da cadeia imperialista, o regime fascista se instaurou nos dois elos seguintes, elos intermediários e relativamente mais fracos no contexto europeu.

O fascismo consiste numa forma de regime que sobressai do Estado capitalista de exceção. Apesar de apresentar traços que são próprios ao tipo capitalista de Estado, o processo de fascização é marcado por modificações na forma de Estado que irá preceder o fascismo. Conforme Poulantzas (1978), o fascismo ascende ao poder de modo perfeitamente constitucional, respeitando as regras do regime “democrático-parlamentar”, tanto no caso alemão, quanto italiano. Ao longo do processo de fascização, observamos as seguintes mudanças: uma crise parlamentar consecutiva à crise de representação partidária e que configura uma instabilidade governamental pela incapacidade de organização da hegemonia; os partidos políticos se dobram em redes paralelas de poder com grupos de pressão e milícias privadas; o Executivo e o aparelho repressivo de Estado passam a ser recrudescidos e ganha destaque a polícia política; declina-se o sistema jurídico com a magistratura passando a ser controlada pelo fascismo.

Dessa forma, algumas das características que os autores liberais caracterizam como constituindo a “crise das instituições democráticas”, como visto na primeira parte da presente seção, consiste em aspectos similares ao processo de fascização que constitui o Estado capitalista de exceção. De exceção porque, no contexto de reorganização da hegemonia dentro da sociedade, observamos alterações no que poderíamos caracterizar como o “funcionamento normal” da democracia burguesa. O direito passa a ser regido pelo domínio do arbitrário como forma de estabelecer

uma maior liberdade de ação para a reorganização da hegemonia (POULANTZAS, 1978). Observamos a subordinação com cooptação e designação a partir de cima nos diversos aparelhos ideológicos, o que dá a característica de burocratização com a centralização do poder observada no Estado fascista. Nele, o partido de massas atua na mobilização permanente das massas populares e, com a estabilização do regime, passa-se a uma reorganização dos aparelhos repressivos, que por sua vez passam a ser dominados pela polícia política. “Assim, partido-família-propaganda são aqui o tríptico dominante dos aparelhos ideológicos de Estado” (*op. cit.*, p. 357). Pretendemos na sequência apontar a relevância destas questões colocadas por Poulantzas (1978) para a compreensão da formação social húngara, a partir da discussão da posição da Hungria na cadeia imperialista, da crise política específica que o país enfrentou no início do século XXI e da instauração do Estado de exceção.

## 2 ANÁLISE DO CASO PROPOSTO: A ASCENSÃO DA DIREITA RADICAL NA HUNGRIA CONTEMPORÂNEA

### *2.1 Da liberalização política e econômica à crise da acumulação neoliberal*

Nossa discussão teórica na seção anterior buscou demonstrar as lacunas de compreensão que o paradigma liberal e a teoria das elites possuem para a compreensão de formações sociais específicas. A partir do paradigma marxista e dos pressupostos teóricos aqui discutidos, realizaremos na presente seção o estudo da Hungria. Para melhor caracterizarmos em termos teóricos o caráter de seu governo, cremos ser necessário abordarmos a história recente da formação social húngara.

Com a queda dos regimes socialistas do Leste Europeu, a Hungria promoveu um processo de transição à economia de mercado e foi tida como “campeã” da liberalização política e econômica, sendo um dos primeiros países dessa região da Europa a realizar tal processo (SCHEIRING, 2019). No âmbito da liberalização política, o regime político adotado foi o democrático-parlamentar e multipartidário (LENGYEL; ILONSZKI, 2016). Contudo, as diferenças partidárias não são suficientes para compreendermos a dinâmica do Estado húngaro. Um dos aspectos importantes para compreendermos uma determinada formação social, como visto, consiste em identificarmos seu lugar como elo na cadeia imperialista. Em decorrência da posição “intermediária” que o país ocupa nessa cadeia, temos a necessidade de pensarmos as classes dominantes húngaras em relação às suas congêneres

estrangeiras (SCHEIRING, 2019). A posição intermediária da Hungria na cadeia imperialista mundial fez com que as medidas econômicas adotadas privilegiassem a adoção de incentivos fiscais que teriam favorecido as corporações transnacionais às custas da burguesia nacional, o que é exemplificado pelo fato de que 90% das reduções de impostos terem sido direcionadas às empresas estrangeiras (*Ibid.*).

Nesse sentido, o consenso do bloco no poder Húngaro neste período pós-socialista se estabelece como aliança entre uma burguesia interna húngara e os interesses do capital financeiro internacional, fundando-se na necessidade da realização de reformas em direção ao retorno à economia de mercado, o respeito aos direitos civis e a integração Euro-Atlântica da Hungria, tanto em termos da integração à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), quanto da União Europeia. O processo de acumulação de capital nesse período foi dominado por uma política econômica dirigida pela necessidade da globalização neoliberal, modelo que entra em estagnação entre os anos 2002 e 2010 e se agrava com os impactos da crise financeira de 2008<sup>2</sup>.

## *2.2 A crise de hegemonia húngara no início do século XXI*

A crise política é concebida, aqui, junto com Poulantzas (1978), como uma *situação de acúmulo de contradições*. De certa forma, a crise política Húngara precede a crise econômica de 2008, acumulando posteriormente as contradições decorrentes da crise financeira. Apesar das vitórias eleitorais do partido Socialista MSZP (*Magyar Szocialista Párt*) nas eleições de 2002 e 2006, o mesmo enfrentava uma aparente dificuldade de governabilidade em decorrência do que parecia se tratar de uma paralisia do poder legislativo. O ponto de inflexão da mencionada crise política húngara se deu no ano de 2006, no qual ocorreu um vazamento do discurso do primeiro-ministro socialista Ferenc Gyurcsány que abalou a reputação de seu partido. Nesse momento, a direita radical despertou na Hungria com protestos de rua de grande visibilidade, e a forma de repressão utilizada pelo governo de Gyurcsány e pela polícia húngara fortaleceram tanto a direita radical, com seu discurso de “vítima”, como a figura de Viktor Orbán (KREKÓ; MAYER, 2021). O período entre 2006 e 2010 seguiria como um governo caótico que levou a uma morte eleitoral do MSZP (LENGYEL; ILONSZKI, 2016). Ao partido socialista, que

2 Conforme Musto (2016), o aumento da dívida pública se tornou realidade na economia europeia, gerando problemas como o perigo de insolvência de alguns países do continente. Nesse contexto, a Troika, formada pela Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional (FMI), aparece como alternativa de concessão de empréstimos para resolver os problemas na balança de pagamentos, e o governo Húngaro recorre aos empréstimos desta instituição. Em contrapartida aos empréstimos concedidos, foram exigidas “reformas estruturais” e políticas de austeridade econômica, que foram implementadas pelo partido socialista Húngaro.

foi responsável pela aplicação do projeto neoliberal na Hungria, corresponde uma ausência de um projeto próprio, o que “deu à direita a oportunidade de mobilizar os medos da classe trabalhadora abandonada pela esquerda” (ANTAL, 2021, p. 136).

As contradições apresentadas denotam a existência de uma crise orgânica do capital pelo esgotamento do modelo de acumulação e a crise de hegemonia entre as suas classes dominantes com desdobramentos institucionais num contexto de derrota das classes trabalhadoras. Isto porque, contra essa classe desorganizada pela implementação da reforma neoliberal, vemos o avanço da direita radical com o protagonismo crescente do partido conservador Fidesz - Aliança Cívica Húngara, assim como por um partido de extrema-direita, fundado em outubro de 2003, sob o nome de Movimento para uma Hungria Melhor (*Jobbik Magyarorszáért Mozgalom*)<sup>3</sup>. O partido Fidesz conseguiu nesse contexto a maioria constitucional do parlamento, permitindo que seu líder, Viktor Orbán, realizasse reformas radicais visando eliminar a instabilidade e reformular a constituição contra a vontade dos partidos de oposição (LENGYEL; ILONSZKI, 2016). Dentre as medidas implementadas, Viktor Orbán tem colocado em prática, inclusive, diversas propostas contidas no programa do partido de extrema-direita Jobbik, ainda que de maneira mais branda (BÍRÓ-NAGY; BOROS, 2016).

Do ponto de vista das alianças entre as frações das classes dominantes, podemos observar, com esse avanço do conservadorismo apoiado pelas classes médias, uma reorganização no bloco no poder através da articulação entre os interesses de uma burguesia nacional húngara que havia perdido espaço no regime de acumulação anterior (com os setores associados ao partido Fidesz recebendo incentivos especiais do governo) e os interesses do grande capital financeiro internacional, especialmente da União Europeia, que mantém os investimentos no país a despeito do crescente autoritarismo do governo.

### *2.3 O Estado de exceção húngaro: um regime neofascista?*

A partir da comparação com a análise realizada por Poulantzas (1978), podemos considerar que o tipo específico de crise política que ocorreu na Hungria no início do século XXI consiste num tipo de crise similar à que resultou na ascensão dos

---

3 O avanço da extrema-direita também é retratado na formação de um grupo paramilitar em 2007, a “Guarda Húngara” (*Magyar Gárda*) (KREKÓ; MAYER, 2021). Nas eleições de 2010, os partidos de direita conseguiram 70% dos votos, com o Jobbik conseguindo assentos no parlamento e se tornando a terceira força política do país, atingindo 20% dos votos (MUSTO, 2016). O partido de extrema-direita Jobbik se tornou, ao longo da segunda década do século XXI, a segunda força política da Hungria, ultrapassando no ano de 2014 o partido socialista MSZP.

regimes do fascismo original. Do ponto de vista da luta de classes, observamos uma posição defensiva da classe trabalhadora, alvo de medidas de austeridade neoliberais, e uma dificuldade de acumulação que provocou uma crise de hegemonia no bloco no poder húngaro, contexto que corresponderá à ascensão dos partidos e movimentos de direita, com as classes médias se constituindo como força social reacionária (ANTAL, 2021; KREKÓ; MAYER, 2021). Portanto, não se trata de um contexto em que as classes em disputa na sociedade, a classe trabalhadora e a burguesia, estão em equilíbrio de forças. O capitalismo autoritário do governo de Viktor Orbán, que é caracterizado por ele como constituindo uma “democracia iliberal” (LENGYEL; ILONSZKI, 2016), consiste numa ofensiva da burguesia e na mudança para a forma do Estado capitalista de exceção que, como vimos, irá garantir as condições de reprodução social em contextos de crise orgânica do capitalismo<sup>4</sup>. A retórica de tipo populista que denuncia as forças estrangeiras como responsáveis pelo enfraquecimento nacional aparece de forma ambígua, com Orbán mantendo relações com os países imperialistas. Essa dimensão de apropriação do nacionalismo pelo governo húngaro, numa crítica retórica ao processo de globalização, também aparece como uma estratégia análoga ao fascismo original, o que explica seu impacto popular através da “cartada da unidade nacional”, com um uso deturpado de um nacionalismo anti-imperialista enraizado nas massas populares (POULANTZAS, 2019b).

Nas mudanças implementadas por Orbán, observamos um processo de centralização e concentração de poder nas mãos do líder e do partido através de modificações na constituição do país, que implicaram na alteração nas relações entre os três poderes húngaros, concentrando o poder no Executivo. O sistema eleitoral teve as fronteiras dos distritos eleitorais redesenhadas para beneficiar seu partido, produzindo eleições com resultados previsíveis e favoráveis; foram criadas leis para aumentar o controle sobre a mídia pública, assim como a distribuição de direitos de transmissão para os apoiadores do partido, aumentando sua influência e afetando a objetividade e a liberdade de expressão (LENGYEL; ILONSZKI, 2016); o número de membros e regras de nomeação foi mudado de forma que o Fidesz pudesse indicar os novos integrantes, o que tornou a maioria da corte composta por seus partidários (LEVITSKY; ZIBLATT, 2018). Vemos aqui

---

4 Antal (2021) aponta que a emergência do fascismo húngaro tem como base dois fatores: por um lado, a política de classes baseada num compromisso entre a burguesia nacional criada pelo sistema e, por outro, no Estado de exceção permanente que surge após a crise migratória na Hungria. Conforme sua análise, apesar do regime húngaro não poder ser tomado como uma ditadura fascista pura, há um claro perigo de emergência do fascismo. O partido Fidesz não é um partido fascista em sentido clássico, mas a centralização promovida por seu regime e a concentração de poderes através de leis como o *Enabling Act* no contexto da pandemia do Covid-19 dão a oportunidade de um desdobramento totalitário para a política conduzida pelo partido num contexto de aprofundamento do Estado de exceção húngaro (ANTAL, 2021).

uma política de controle dos aparelhos ideológicos e repressivos do Estado numa escala que se apresenta como típica dos processos de fascização, com a crescente intolerância a imigrantes e refugiados que foi mobilizada especialmente na recente crise migratória. Para compor o outro polo da tríade partido-propaganda-família, o partido Fidesz, além de sua organização como partido de massa, fortaleceu sua presença online, aumentando a frequência de postagens de seus políticos. Metz e Várnagy (2021) apontam que esta presença online é controlada pela cúpula do partido, tanto em termos de conteúdo, criando memes, mensagens e imagens, quanto de financiamento (propaganda no Facebook).

Do ponto de vista da política econômica, observou-se um maior controle do Estado em relação ao planejamento econômico, realizando mudanças como a nacionalização dos fundos de pensão privados e o aumento da participação do Estado na propriedade bancária e na concessão dos serviços públicos direcionada a setores da burguesia que o apoiam. Tais medidas promovem o controle por parte de seus apoiadores dos setores da economia nos quais se pode obter rendas de monopólio, criando uma classe cliente (*client class*). Também observamos uma série de medidas que são responsáveis pela alteração da relação de forças na luta de classes e de um novo padrão de acumulação. No âmbito da política de classes, os códigos trabalhistas de Viktor Orbán foram elaborados em benefício dos empregadores, com impostos fixos, alto imposto sobre valor adicionado e consequente diminuição no padrão de vida das classes inferiores, ao passo que aumentam as desigualdades sociais (LENGYEL; ILONSZKI, 2016). Nessa nova configuração do bloco no poder, o povo é explorado simultaneamente pela burguesia nacional e pelo grande capital global, processo legitimado pela alta classe média, com um sistema que busca pacificar os grupos sociais abandonados através do ódio institucional, um governo que protege uma parcela do capital nacional em nome de uma “resistência” às forças da globalização, enquanto busca mobilizar e ampliar sua base eleitoral para ganhar e reter poder (ANTAL, 2021).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do referencial teórico poulantziano utilizado na análise de nosso estudo de caso, foi possível observar que as crises na formação social húngara se desdobram a partir do acúmulo de contradições nas dimensões política, econômica e ideológica. Para além das aparências do “populismo de direita”, é necessário caracterizarmos o Estado húngaro como um Estado capitalista de exceção, a partir das modificações implementadas por Viktor Orbán, cujas medidas de governo se apresentaram como necessárias à resolução da crise de hegemonia presente na

sociedade húngara. cremos que a crise que permitiu a ascensão do atual governo húngaro consistiu numa crise semelhante àquela da ascensão dos governos fascistas na Europa no início do século XX.

A análise da base social de apoio daquele governo, com exemplo de mobilização contínua no âmbito da crise migratória, e a força das diferentes classes em disputa também se mostraram semelhantes à do fascismo original. Não se trata de uma “crise de equilíbrio”, mas de uma situação de derrota do movimento operário, enquanto que a classe média passa a se constituir como força social de caráter reacionário, reforçando a similaridade à crise política de tipo fascista. Tal contexto abriu margem para a ascensão de partidos e movimentos conservadores e de extrema-direita.

Dessa forma, cremos que a Hungria observou ao longo do início do século XXI um processo de fascização, o estabelecimento de um Estado de exceção e um tipo de regime político que se assemelha ao fascismo – ou ao que Boito Jr. (2021) caracteriza como (neo)fascismo. Apesar das especificidades do partido Fidesz, que não consiste num partido fascista de caráter clássico, cremos que devemos considerar o avanço do processo de fascização no interior da sociedade húngara e as modificações institucionais típicas do Estado capitalista de exceção. A atuação ideológica, em conjunto com a extrema-direita representada pelo Jobbik, aponta para esse sentido, com o nível de fascização e a naturalização da violência na sociedade húngara. Há também a mobilização ideológica ocorrendo de forma massiva e utilizando as redes sociais. Ainda que sejamos reticentes em caracterizar tal regime como neofascista, é inegável a existência de uma instrumentalização e implementação de objetivos políticos da extrema-direita, que integra setores (neo)fascistas.

Para finalizar, apontamos que a correta compreensão da natureza do Estado húngaro, considerando não apenas as instituições, mas sua base social de apoio e a dinâmica da luta de classes, é fundamental, pois observamos a difusão do modelo húngaro pelos vizinhos do Centro e Leste europeu. Além disso, sua compreensão lança luz, ao mesmo tempo, sobre a atuação da direita radical e da extrema-direita em diversas partes do mundo.

## REFERÊNCIAS

ABRAHAMSEN, Rita *et al.* Confronting the international political sociology of the new right. **International Political Sociology**, v. 14, n. 1, p. 94-107, 2020.

- ANTAL, Attila. The Orbán Administration's Class Politics and the Spread of COVID-19. **Berlin Journal of Critical Theory**, v. 5, n. 1, p. 131-149, 2021.
- BERRINGER, Tatiana. Nicos Poulantzas e os Estudos de relações internacionais. **Quaestio Iuris**, v.7, n. 2, p. 433-452, 2014.
- BÍRÓ-NAGY, András; BOROS, Tamás. Jobbik going mainstream. Strategy shift of the far right in Hungary. In: JAMIN, Jérôme (Ed.). **Extreme Right in Europe**. [S. l.]: Bruylant, 2016. p. 243-263.
- BOITO JR., Armando. O caminho brasileiro para o fascismo. **Caderno CRH**, v. 34, p. 1-23, 2021.
- CHRYSSOGELOS, Angelos. State transformation and populism: From the internationalized to the neo-sovereign state?. **Politics**, v. 40, n. 1, p. 22-37, 2018.
- GUIMARÃES, Feliciano de Sá; SILVA, Irma Dutra Oliveira e. Far-right populism and foreign policy identity: Jair Bolsonaro's ultra-conservatism and the new politics of alignment. **International Affairs**, v. 97, n. 2, p. 345-363, 2021.
- KREKÓ, Péter; MAYER, Gregor. Transforming Hungary—together? An analysis of the Fidesz–Jobbik relationship. In: MINKENBERG, Michael. **Transforming the Transformation?**. [S. l.]: Routledge, 2015. p. 183-205.
- LENGYEL, György; ILONZSKI, Gabriella. The Illiberal Turn in Hungary: Institutions and Leadership. In: PAKULSKI, Jan et al. **The Visegrad Countries in Crisis**. Varsóvia: Collegium Civitas, 2016.
- LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. **Como as democracias morrem**. [Rio de Janeiro]: Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2018.
- MARTUSCELLI, Danilo Enrico. Sobre o conceito marxista de crise política. **Crítica Marxista**, n. 43, p. 9-27, 2016.
- MARTUSCELLI, Danilo Enrico. Nicos Poulantzas e a teoria política do fascismo. **Princípios**, v. 40, n. 161, p. 41-60, 2021.
- METZ, Rudolf; VÁRNAGY, Réka. “Mass,” “Movement,” “Personal,” or “Cartel” Party? Fidesz’s Hybrid Organisational Strategy. **Politics and Governance**, v. 9, n. 4, p. 317-328, 2021.
- MUSTO, Marcello. A Europa em tempo de crise. **Crítica Marxista**, n. 43, p. 9-27, 2016.
- PINHEIRO, Jair; PARAÍZO, Maria A. Populismo e autonomia relativa do Estado. **Revista de Políticas Públicas**, v. 24, n. 2, p. 672-688, 2020.
- POULANTZAS, Nicos. **Fascismo e ditadura**. São Paulo: Martins Fontes, 1978.
- POULANTZAS, Nicos. **Poder Político e Classes Sociais**. São Paulo: Ed. Unicamp, 2019a.



POULANTZAS, Nicos. Sobre o impacto popular do fascismo. **Cadernos Cemarx**, n. 12, p. 173-188, 2019b.

SCHEIRING, Gábor. Dependent Development and Authoritarian State Capitalism: Democratic Backsliding and the Rise of the Accumulative State in Hungary. **Geoforum**, v. 124, p. 267-278, 2021.

# **SOBRE OS AUTORES**

## **ANDRÉ TORELI SALATINO**

Professor de Geografia do Instituto Federal Catarinense (IFC), Campus Blumenau/SC. Egresso da IV Edição do Curso de Especialização em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa da UFRGS.

## **BRUNO DO VAL**

Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Egresso da III Edição do Curso de Especialização em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa da UFRGS.

## **DAIANE DOS SANTOS ALLEGRETTI**

Analista de Planejamento, Orçamento e Gestão da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul (SPGG/RS), exercendo o cargo de Chefe da Divisão de Operação de Crédito e Cooperação Técnica Internacional do Departamento de Captação de Recursos. Egressa da II Edição do Curso de Especialização em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa da UFRGS.

## **IVAN ABDALLA SÁ FORTES CLAVERY**

Diplomata, Ministério das Relações Exteriores. Egresso da II Edição do Curso de Especialização em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa da UFRGS.

## **JANIS LINDA LOUREIRO MORAIS**

Jornalista no Serviço Geológico do Brasil (SGB), antiga Companhia de Pesquisa e Recursos Minerais (CPRM). Egressa da IV Edição do Curso de Especialização em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa da UFRGS.

### **JOSÉ MARIA SYDOW DE BARROS**

Major do Exército Brasileiro e doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Egresso da II Edição do Curso de Especialização em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa da UFRGS.

### **MATHEUS DE OLIVEIRA SOUZA**

Professor na Faculdade Unime-Anhanguera Salvador/BA, e docente substituto no Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Egresso da IV Edição do Curso de Especialização em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa da UFRGS.

### **MAURÍCIO RIBEIRO PAULINI**

Técnico de Tecnologia da Informação na Escola de Enfermagem da UFRGS. Egresso da III Edição do Curso de Especialização em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa da UFRGS.

### **MOISES DA PAIXÃO JÚNIOR**

Oficial General do Exército Brasileiro, atualmente exercendo o cargo de Comandante de Artilharia do Exército. Egresso da I Edição do Curso de Especialização em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa da UFRGS.

### **NATHALIE GABRIELLE JUN MATSUMOTO RÖDER**

Administradora na Agência de Inovação da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Egressa da III Edição do Curso de Especialização em Relações Internacionais: Geopolítica e Defesa da UFRGS.

# PARCERIAS



**NERINT**

Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais



**CEBRAFRICA**

UFPA/BRASIL



**NE  
PEC**

NÚCLEO DE ESTUDOS EM POLÍTICA, ESTADO  
E CAPITALISMO NA AMÉRICA LATINA



**CEGOV**

CENTRO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS  
SOBRE GOVERNO

**ISAPE**

Instituto Sul-Americano  
de Política e Estratégia



**NEE-CMS**

**REVISTA BRASILEIRA DE  
ESTUDOS AFRICANOS**



**AUSTRAL**

Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais  
Brazilian Journal of Strategy & International Relations



ISBN: 978-65-5973-327-9

CDL



9 786559 733279