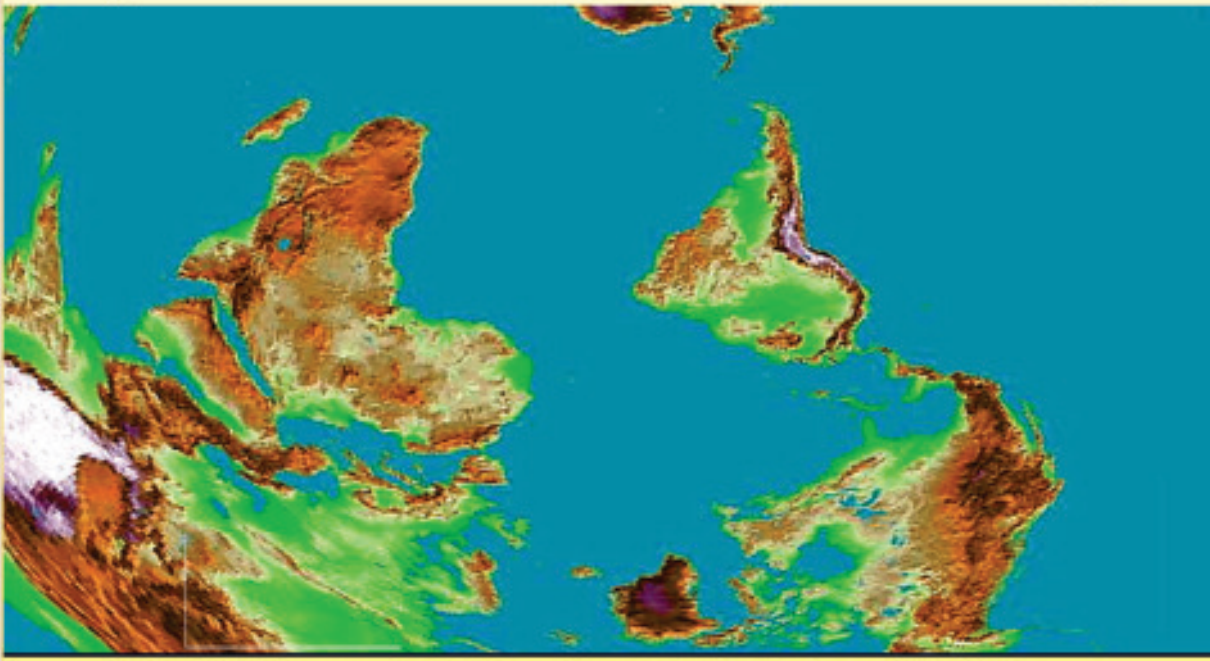
REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS



Avaliação de Capacidades Operacionais de Combate: Conceituação, Taxonomia e Práxis
Eduardo Siqueira Brick, Eric Serge Sanches e Mauro G. F. Mosqueira Gomes

O Programa KC-390 e a Projeção Internacional do Brasil
Eduardo Oighenstein Loureiro e Thomas Heye

A Legitimidade no Uso da Força
Vinicius Damasceno do Nascimento

Crítica e Narrativa: Bases para uma História Militar Moderna
Carlos Roberto Carvalho Daróz, Delmo de Oliveira Arguelhes e Wagner Alcides de Souza

Crises Econômicas e Ciclos Políticos na Argentina, 2001-2015
Luiz Eduardo Simões de Souza

Intersecções entre Política Externa e Repressão Política: A Atuação do Itamaraty no Chile, Durante o Governo de Salvador Allende (1970-1973)
Alessandra Beber Castilho

Apresentação - Dossiê «Dois Séculos de Relações Internacionais»
Gabriel Passetti

O Panamericanismo em Oliveira: Reflexões de um Intelectual Outsider
Fernando Vale Castro

Imprensa em Rede na América Latina: A Sociedade Interamericana de Imprensa e o Grupo de Diários América
Julinana Gagliardi

Vai Ter Luta: Oposição Interna à Política de Reagan para a América Central
Cecília Azevedo

REST V. 9 nº 17
jan-jun 2017

Universidade Federal Fluminense
Instituto de Estudos Estratégicos

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS

Esta Edição reproduz os artigos publicados na
Revista Brasileira de Estudos Estratégicos – REST
V. 9 nº 17 - jan-jun 2017
ISSN 2448-0223
Publicação *online* (ISSN 1948-5642)
do Núcleo de Estudos Estratégicos da
Universidade Federal Fluminense
Edição Impressa - 2017

Editora LUZES
Comunicação, Arte & Cultura
Rio de Janeiro
2017

Copyright © 2017 by Instituto de Estudos Estratégicos
Universidade Federal Fluminense

CONSELHO EDITORIAL
EDITORA LUZES – COMUNICAÇÃO, ARTE & CULTURA

EDITORES
Diretor-Presidente: Ubirajara Carvalho da Cruz
Diretora Executiva: Shirley Santos da Cruz

CONSULTORIA
Profª Catarina Laboré Madeira Barreto Ferreira
Prof. Paulo Pereira Santos
Prof. Paulo Roberto Batista

CONSELHO EDITORIAL ACADÊMICO
Conselheiro-Executivo: Prof. Marcio Rocha
CONSELHEIROS
Prof. Adílio Jorge Marques (UFF)
Embaixador Alexandre Addor Neto (MRE)
Profª Beatriz Bissio (UFRJ)
Prof. Antonio Jorge Ramalho da Rocha (UNB/ESUDE/UNASUL)
Prof. Jorge Calvário dos Santos (ESG)
Prof. José Miguel Arias Neto (UEL)
Prof. Marcos Costa Lima (UFPE)
Prof. Sérgio Aguillar (UNESP/Marília)
Profª Patrícia de Oliveira Matos (PPGCA/UNIFA)
Prof. William Moreira de Souza (EGN)

Capa
Concepção: INEST/Arte: Editora LUZES

Permitida a reprodução desde que citada a fonte e o(s) autore(s)

A violação de direitos autorais constitui crime (Código Penal, art. 184 e §§, e Lei nº 6.895, de 17/12/1980), sujeitando-se a busca e apreensão e indenizações diversas (Lei nº 9.610/98).

Ficha Catalográfica INEST/UFF

Revista Brasileira de Estudos Estratégicos**: Instituto de Estudos Estratégico da Universidade Federal Fluminense - INEST/UFF.**
V. 9 nº 17 (jan-jun 2017), Rio de Janeiro, Luzes – Comunicação, Arte & Cultura, 2017
256p.
ISSN 2448-0223 (Edição Impressa)
ISSN 1984-5642 (Edição Online)
1. Ciência Política. 2. Estudos Estratégicos. 3. Relações Internacionais. I. Núcleo de Estudos Estratégicos – UFF.

CDD 320

2017
Impresso no Brasil
Printed in Brazil

SUMÁRIO - REST V. 9 nº 17 jan-jun 2017

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS
Editorial
Eurico de Lima Figueiredo **9**

AVALIAÇÃO DE CAPACIDADES OPERACIONAIS DE COMBATE: CONCEITUAÇÃO, TAXONOMIA E PRÁXIS **11**
Eduardo Siqueira Brick, Eric Serge Sanches e Mauro G. F. Mosqueira Gomes

O PROGRAMA KC-390 E A PROJEÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL **45**
Eduardo Oighenstein Loureiro e Thomas Heye

A LEGITIMIDADE NO USO DA FORÇA
As Operações de Garantia da Lei e da Ordem **83**
Vinícius Damasceno do Nascimento[1]

CRÍTICA E NARRATIVA: BASES PARA UMA HISTÓRIA MILITAR MODERNA **103**
Carlos Roberto Carvalho Daróz, Delmo de Oliveira Arguelhes e Wagner Alcides de Souza

CRISES ECONÔMICAS E CICLOS POLÍTICOS NA ARGENTINA, 2001 – 2015 **121**
Luiz Eduardo Simões de Souza

INTERSECÇÕES ENTRE POLÍTICA EXTERNA E REPRESSÃO POLÍTICA: A ATUAÇÃO DO ITAMARATY NO CHILE, DURANTE O GOVERNO DE SALVADOR ALLENDE (1970-1973) **151**
Alessandra Beber Castilho

APRESENTAÇÃO
DOSSIÊ "DOIS SÉCULOS DE RELAÇÕES INTERAMERICANAS" **181**
Gabriel Passetti[1]

O PANAMERICANISMO EM OLIVEIRA: REFLEXÕES DE UM INTELECTUAL OUTSIDER **185**
Fernando Vale Castro

**IMPRENSA EM REDE NA AMÉRICA LATINA:
A SOCIEDADE INTERAMERICANA DE IMPRENSA
E O GRUPO DE DIÁRIOS AMÉRICA** **211**
Juliana Gagliardi

**VAI TER LUTA: OPOSIÇÃO INTERNA À POLÍTICA DE REAGAN
PARA A AMÉRICA CENTRAL** **233**
Cecilia Azevedo

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS
EDITORIAL

A Revista Brasileira de Estudos Estratégicos (REST), fiel ao compromisso de colaborar como a divulgação de estudos e pesquisas científicas na área dos Estudos Estratégicos, apresenta na presente Edição valiosos artigos que, mais uma vez, permitirá ao nosso leitor conhecer abordagens variadas sobre a temática Estudos Estratégicos.

A pesquisa "Avaliação de capacidades operacionais de combate: conceituação, taxonomia e práxis"**,** de autoria de **Eduardo Siqueira Brick, Eric Serge Sanches e Mauro G. F. Mosqueira Gomes,** explora a difícil questão envolvendo a taxonomia do processo de avaliação aplicável a projetos e ao desenvolvimento de complexos Programas Militares.

O artigo "O programa KC-390 e a projeção internacional do Brasil", de autoria de **Eduardo Oighenstein Loureiro e Thomas Heye**, apresenta um estudo de caso do Programa KC-390, analisando o panorama cooperativo presente nesse programa.

Vinícius Damasceno do Nascimento, ao abordar "A legitimidade no uso da força: As Operações de Garantia da Lei e da Ordem", enfoca principalmente o ponto de vista da legitimidade no uso da Força pelo Estado, com enfase na compreensão histórica da relação entre Forças Armadas e Sociedade e a percepção dessas ações pela sociedade.

Em "Crítica e narrativa: bases para uma história militar moderna", os autores **Carlos Roberto Carvalho Daróz, Delmo de Oliveira Arguelhes e Wagner Alcides de Souza** analisam as divisões entre as formas de historiografia centradas no acontecimento, da moderna reflexão epistemológica historiográfica e entre o pensamento militar e o acadêmico, com o objetivo de contribuir para uma melhor compreensão sobre as barreiras existentes.

Crises econômicas e ciclos políticos na Argentina (2001–2015), de autoria de **Luiz Eduardo Simões de Souza**, nos oferece subsídio para o entendimento do chamado "ciclo político argentino", fenômeno observado desde meados do século passado, durante o peronismo, e agora, ao fim do ciclo iniciado após a hecatombe de 2001, com a eleição do neoliberal Macri para a presidência do país em 2015.

Alessandra Beber Castilho, no artigo "Intersecções entre política externa e repressão política: a atuação do Itamaraty no Chile durante o governo de Salvador Allende (1970-1973)", discorre sobre a política externa do período Médici (1969-1973) para o Cone Sul durante o período do chamado intervencionismo brasileiro na região. O trabalho procura demonstrar a ligação entre um setor significante do corpo diplomático brasileiro e o aparato da comunidade de informações do Regime Militar (1964-1985).

Gabriel Passetti, coordenador do Seminário "Dois séculos de Relações Interamericanas", realizado no segundo semestre de 2016, no Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (INEST/UFF), cujo objetivo foi promover um debate acadêmico sobre as relações internacionais no continente americano independente nos dois séculos a partir da eclosão dos processos de independência, nos apresenta, nesta Edição, alguns importantes artigos resultantes dos debates ocorridos durante o seminário.

Em "O Panamericanismo em Oliveira: reflexões de um intelectual outsider**", Fernando Vale Castro** apresenta os debates políticos da época das Conferências Pan-Americanas – em especial no Brasil recentemente transformado em República – e a chamada política americanista de Rio Branco.

Cecilia Azevedo, no artigo "Vai ter luta: oposição interna à política de Reagan para a América Central", discute de que forma política externa e política interna estão associadas, a partir da análise da formação e atuação de grupos organizados de resistência à política intervencionista do governo dos EUA na América Central nos anos 1980.

As transformações nas relações entre a política e a imprensa na América Latina e a criação de redes de informação e articulação dos órgãos de comunicação são os temas abordados por **Juliana Gagliardi** em seu artigo. Sua análise sobre as conexões entre imprensa e política na região e as transformações na forma de descrever a função jornalística após a Segunda Guerra Mundial – com uma pretensa neutralidade – são baseadas sobre a análise da Sociedade Interamericana de Imprensa e do Grupo Diários América.

Niterói, julho de 2017.

Eurico de Lima Figueiredo
Editor-Chefe

Marcio Rocha
Editor-Executivo

AVALIAÇÃO DE CAPACIDADES OPERACIONAIS DE COMBATE: CONCEITUAÇÃO, TAXONOMIA E PRÁXIS

Eduardo Siqueira Brick[1]
Eric Serge Sanches[2]
Mauro G. F. Mosqueira Gomes[3]

RESUMO: O planejamento estratégico e a gestão da defesa de qualquer país são processos extremamente complicados, não só devido à inerente complexidade da guerra e dos sistemas de armas atuais, mas também porque envolve a definição, desenvolvimento e sustentação de capacidades operacionais necessárias para possíveis cenários futuros de emprego, para os quais existem grandes incertezas. A avaliação é um dos instrumentos centrais da gestão de qualquer grande organização. Organizações públicas ou privadas, não envolvidas com o atendimento de necessidades de defesa, podem contar com retornos relativamente imediatos sobre a qualidade e acurácia de suas avaliações, pois atuam continuamente em ambientes relativamente estáveis. Este não é o caso das necessidades da defesa, que têm nas dinâmicas da paz e da guerra ambientes muito diferenciados. O processo de avaliação de capacidades operacionais de combate possui dois grandes propósitos:

· Permitir a obtenção de uma expectativa mais realista do desempenho militar, objetivando diminuir incertezas associadas ao emprego real das Forças; e

· Reorientar o esforço de projeto de Força através da proposição de modificações e aperfeiçoamentos nos fatores determinantes da capacidade operacional de combate, ou seja, doutrina, organização, treinamento, equipamento, liderança, pessoal e infraestrutura e apoio para o combate.

---

[1] PhD em Engenharia de Sistemas pela US Naval Postgraduate School, USA; professor titular aposentado da Universidade Federal Fluminense (UFF); professor credenciado no Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança (PPGEST) da UFF.

[2] Dr. em Engenharia Mecânica pela Universidade Federal Fluminense, professor associado 1 aposentado da UFF.

[3] Doutor em Engenharia de Produção na área de Estudos Estratégicos pela COPPE/UFRJ; ex-professor de graduação e pós-graduação do Instituto Militar de Engenharia (IME); Membro da Associação Internacional de Teste e Avaliação de Sistemas ("International Test and Evaluation Association - ITEA").

Para a avaliação de capacidades operacionais de combate se faz necessária uma visão holística do relacionamento existente entre estas, as missões recebidas, as ações do inimigo e o ambiente em que isso acontece. Como os cenários de emprego só são reais com a guerra, é prudente uma avaliação criteriosa das capacidades desenvolvidas antes do combate, simulando-se a missão, o inimigo e o ambiente do presente e, principalmente, do futuro. Este trabalho apresenta uma conceituação e descrição, e propõe uma taxonomia do processo de avaliação aplicável a projeto, desenvolvimento e sustentação de capacidades operacionais derivadas de projetos de força. Apresenta também uma descrição de como esses processos são desenvolvidos em alguns países e a situação do Brasil.

PALAVRAS-CHAVE: Planejamento Estratégico da Defesa, Capacidade Militar, Avaliação de Capacidade

ABSTRACT: The strategic planning and the management of defense everywhere are highly complicated processes, due to not only inherent war and modern weapon systems complexities, but also because it involves the definition, development and sustaining of combat capabilities required by future employment scenarios, which present great uncertainties. Evaluation is one of the core tools for the management of any big organization. Public and private organizations, not involved with defense matters, may rely on quick feedbacks about the quality and accuracy of their evaluations, because they operate continuously in relatively stable environments. This situation does not apply to defense, which faces very different environments in peace and war times.

The combat operational capabilities evaluation process has two main goals:

· To allow the gathering of more realistic evidences about military performance, with a view to reduce uncertainties about the Force Employment Effectiveness; and

· Reorient Force planning through the proposition of modifications and improvements in combat operational capabilities factors, such as doctrine, organization, training, materiel, leadership, personnel, facilities and combat support.

Combat operational capabilities evaluations require a holistic view of the existing relationship among them, the accepted missions, enemy actions and the environment where combat occurs. Since employment scenarios will be realistic only during war, prudence dictates careful evaluations of the developed combat capabilities before combat engagement, simulating the mission, the enemy and the environment, both present and future.

KEY WORDS: Defense Strategic Planning; Military Capability, Capability Evaluation

1 Introdução

Para os propósitos deste trabalho, o planejamento estratégico da defesa deve ser interpretado como a concepção e aplicação de políticas e a programação de investimentos para criar e sustentar estruturas de defesa mais adequadas às necessidades e realidades do país. Essas últimas devem ser entendidas não só no sentido amplo de restrições financeiras, tecnológicas industriais e humanas, mas também de possíveis vantagens comparativas porventura existentes.

O planejamento da defesa e as instituições responsáveis por esta atividade têm evoluído muito nas últimas décadas, por força de vários imperativos, sendo os mais significativos os seguintes:

a) Restrições orçamentárias obrigam a uma busca permanente por uma maior eficiência na alocação dos recursos financeiros;

b) Necessidade de adequação da estrutura de defesa à postura estratégica do país, definida pelo poder político;

c) Inovação no campo das ciências da administração, resultando em maior eficácia e eficiência na gestão das empresas e órgãos públicos;

d) Aceleração do desenvolvimento tecnológico, causando, por um lado, a obsolescência precoce de sistemas de defesa e, por outro lado, propiciando o aparecimento de tecnologias de defesa capazes de influir decisivamente nos conflitos; e

e) Aumento contínuo do custo dos sistemas de defesa.

Uma das mais amplas e revolucionárias reformas nas instituições de defesa realizadas para dar conta desses imperativos foi feita por Robert McNamara no Departamento de Defesa Americano (DoD) na década de 60, ao introduzir o *Planning-Programming-Budgeting System* (PPBS), com o propósito de:

> " ...forçar as Forças Armadas a ter foco nas estratégias mais amplas que elas deveriam perseguir, definir os sistemas de armas adequados a essas estratégias e levar em conta o custo total envolvido nas decisões sobre programas de aquisição, no momento em que elas fossem sendo tomadas. McNamara procurou evitar a contínua escalada no custo do desenvolvimento de sistemas de defesa. Adicionalmente, ao focar nas necessidades estratégicas, ele procurou contornar rivalidades que frequentemente levaram as Forças Armadas a adquirir equipamentos similares, mas redundantes, tais como aeronaves de combate para a Marinha e a Força Aérea. " (ABERBACH & PETERSON, 2005. Tradução dos autores).

Uma consequência importante da adoção do PPBS foi a necessidade de utilizar novos métodos de gestão e tomada de decisão, como o próprio McNamara enfatizou posteriormente, em 1968:

> "Desde o início, em janeiro de 1961, ficou claro para mim que o principal problema de gestão eficiente dos recursos do Departamento não era a falta de autoridade. A lei de Segurança Nacional proporciona ao Ministro da Defesa todo o poder necessário. O problema residia na falta de essenciais ferramentas de gestão, adequadas para a tomada de decisões consistentes em relação aos assuntos realmente cruciais para a defesa nacional. " (Citado por SHRADER, 2008. Tradução dos autores).

Os principais métodos usados para avaliar alternativas de sistemas de defesa foram a pesquisa operacional (PO), análise de sistemas (AS), análise de custo-eficácia (ACE), simulação e jogos de guerra, entre outros. Ou seja, foi implantado um "processo de decisão baseado em fatos verificáveis e não na intuição; um processo que levaria à escolha de soluções eficazes dentre uma grande quantidade de complexas alternativas" (SHRADER, 2008. Tradução dos autores).

Pode-se dizer que essa reforma constitui a gênese da aplicação de métodos científicos no planejamento da defesa. Ou seja, a partir desse momento, ampliaram-se as possibilidades para avaliação da adequabilidade de alternativas e da própria execução dos programas de investimentos em defesa. Na implementação dos programas de aquisição generalizaram-se as práticas de teste e avaliação operacional (T&AO).

Entretanto, a adoção dessas práticas não eliminou um dos principais problemas no planejamento da defesa de então, que foi a falta de foco no resultado das efetivas operações de combate. Isto porque cada Força Armada continuou a ter uma visão voltada para suas próprias necessidades individuais de meios, sem maiores preocupações com a interoperabilidade com as outras forças e com a integração de todos os elementos que contribuem para a eficácia de uma unidade militar de combate, tais como treinamento, apoio logístico, doutrina, informação, etc. Ou seja, a avaliação ficou concentrada principalmente no material (meio) e não nos resultados da unidade militar que o utiliza como um dos componentes de sua capacidade de combate.

A solução do problema das práticas de planejamento sem foco no resultado começou a aparecer na década de 80 na área da gestão estratégica, ao se procurar responder à seguinte questão: porque algumas empresas consistentemente superam outras? As respostam levaram ao desenvolvimento da teoria da firma baseada em recursos (em inglês, *Resource-Based Theory* – RBT).

Um dos precursores da RBT foi Penrose (1959), que assumiu que as empresas poderiam ser mais apropriadamente modeladas, primeiramente como um arcabouço gerencial que relaciona e coordena atividades de numerosos indivíduos e grupos e, em segundo lugar, como um conjunto de recursos produtivos (BARNEY&CLARK, 2007). Para Penrose (1959, apud BARNEY&CLARK, 2007), o crescimento da firma é limitado por:

a) As oportunidades produtivas que são propiciadas pelo conjunto de recursos controlados pela empresa; e

b) O arcabouço gerencial usado para coordenar o uso desses recursos.

Uma analogia com a área de defesa é imediata. As oportunidades produtivas seriam as missões de combate e o arcabouço gerencial, aquele proporcionado pelas instituições de defesa, objeto das reformas de McNamara.

Nelson&Winter (1973) introduziram a ideia de que a vantagem competitiva depende tanto dos recursos internos quanto dos recursos externos que a empresa poderia utilizar. Aplicado à defesa, conduz à consideração do compartilhamento de recursos entre aliados.

O conceito de capacidade foi então definido como:

> "... a habilidade para executar e sustentar um conjunto de rotinas, envolvendo coordenação entre atores da organização e o uso de qualificações, organização e tecnologia para responder às demandas do ambiente. " (NELSON&WINTER, 1973. Tradução dos autores).

RBT constituiu um importante avanço na resposta à questão central da área de gestão estratégica, mas não foi capaz de explicar porque as organizações não conseguem se adaptar às mudanças altamente destrutivas no seu ambiente, geradas pelo avanço tecnológico, exigências de prontas respostas, ou, mesmo, evolução dos competidores. Ou seja, RBT é capaz de apresentar uma visão estática das organizações, mas não explica sua evolução temporal.

A resposta a essa questão foi dada pela teoria da capacidade dinâmica de Teece et al (1997). Segundo os autores, capacidade dinâmica refere-se à "habilidade de uma organização e sua gestão para integrar, construir e reconfigurar competências internas e externas para encarar ambientes rapidamente mutáveis". Posteriormente, Teece aceitou o acréscimo feito por Eisenhardt & Martin (2000, apud Teece, 2009) a essa definição: "e ser capaz de moldar o próprio ambiente". A teoria desenvolvida por Teece et al (1997) é voltada a organizações que competem no mercado de produtos de alta tecnologia, mas, evidentemente, situação semelhante é enfrentada por organizações governamentais que têm a responsabilidade de construir sistemas de defesa para enfrentar ameaças em constante mutação.

Na área das engenharias mais afeta às questões de gestão – a engenharia de sistemas - uma evolução semelhante ocorreu. Começando com uma visão de sistemas (produtos), passou-se para

a visão de Sistemas de Sistemas (SoS) e, atualmente, com uma preocupação também com a engenharia de sistemas das organizações (ESE, do inglês *Enterprise Systems Engineering*).

Entre os elementos do processo da ESE, orientados pelo planejamento estratégico da organização, destaca-se a Análise para o Planejamento Baseado em Capacidade (BKCASE, 2017).

A evolução no planejamento da defesa tem mimetizado esses avanços nas ciências econômicas, das engenharias e de administração e gerado frequentes reformas nas instituições e processos de planejamento de defesa em todo o mundo. Essas questões, sem sombra de dúvidas, são as mais relevantes quando se trata de sistemas de defesa, porque elas tratam do contexto institucional em que a defesa é planejada e implementada. Taylor (2013) apontou para esse problema:

> "...para a análise se tornar institucionalizada, o processo precisa ser estável, bem compreendido e reproduzível, com mudanças evolucionárias e não radicais... Institucionalização é precursora da captura e disseminação da memória corporativa para torná-la uma organização voltada ao aprendizado" (TAYLOR, 2013)

Assim, fica evidente que, dentre os fatores que limitam o crescimento e a eficácia das organizações, citados por Penrose (1959), o arcabouço institucional é absolutamente essencial. Entretanto, este arcabouço não será abordado neste trabalho, por exigir tratamento específico e bem mais abrangente, em textos dedicados. Apenas por este motivo este artigo tratará apenas de questões relacionadas ao uso de técnicas de avaliação de capacidades operacionais em apoio ao planejamento estratégico da defesa. Ou seja, será assumido que existem as condições institucionais essenciais para a aplicação dessas técnicas.

Capacidade operacional deve ser entendida como uma combinação de equipamento, pessoal treinado e apoio que permite as Forças Armadas executarem as tarefas que lhes são atribuídas. Leva em consideração, entre outros fatores, doutrina, organização, treinamento, material (equipamentos e consumíveis), liderança, pessoal, instalações, informação, interoperabilidade e logística (de operação), sintetizados no acrônimo DOTMLPIIIL. O desenvolvimento

de capacidades pressupõe a caracterização do(s) inimigo(s) e de um cenário onde as ações se desenrolam. A figura 1 ilustra essa múltipla dependência da eficácia em combate em relação a todos esses fatores.

Ministérios da Defesa costumam adotar diferentes siglas para detalhar os componentes de capacidade:

· O DoD Americano (DAU, 2009) adota a sigla DOTMLPF (do inglês, *Doctrine, Organization, Training, Materiel, Leadership, Personnel, Facilities*) ;

· O MOD Sueco (BRICK, 2017) adota a sigla DOTPLMFI (do inglês, *Doctrine, Organization, Training, Personnel, Leadership, Materiel, Facilities, Information and Interoperability*);

· O MOD inglês (GREAT BRITAIN, MOD, 2014) adota a sigla DLODs (do inglês *Defence Lines of Development*), que inclui treinamento, equipamento, pessoal, organização, doutrina e conceitos, infraestrutura, logística e informação.

· O MOD da Austrália (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2014) adota a sigla FIC (do inglês, *Fundamental Inputs to Capability*), que inclui pessoal, organização, treinamento coletivo, grandes sistemas, suprimentos, instalações e áreas de treinamento, apoio e comando e gestão.

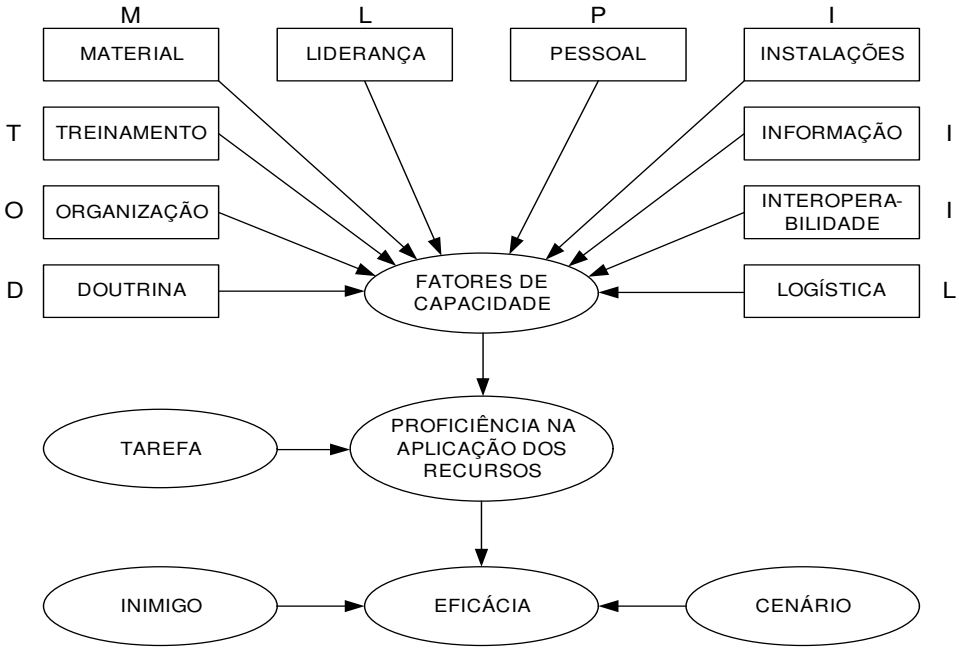


Figura 1: Relação entre tarefa, fatores de capacidade, ações do inimigo, cenário e eficácia em combate. Adaptado de Gomes & Proença Jr. (2002).

2 Avaliação de capacidades: conceituação e taxonomia.

A avaliação é um dos instrumentos centrais da gestão de qualquer grande organização. Organizações públicas ou privadas, não envolvidas com o atendimento de necessidades de defesa, podem contar com retornos relativamente imediatos sobre a qualidade e acurácia de suas avaliações, pois atuam continuamente. Este não é o caso das necessidades da defesa, que têm nas dinâmicas da paz e da guerra ambientes muito diferenciados (PROENÇA JR&GOMES, 1999).

Uma avaliação tem por finalidade compor uma base científica para o assessoramento dos processos de tomada de decisão nas diversas fases do ciclo de vida do objeto sob avaliação, qualquer que seja a sua natureza. Quando se trata de sistemas de defesa, existem algumas particularidades que devem ser consideradas

Em primeiro lugar, é importante ressaltar que o objeto de um processo de avaliação de capacidades operacionais de combate é um complexo sistema, composto por homens, máquinas e informações, que devem atuar em sinergia em um ambiente em que existe um opositor que estará também atuando para impedir o seu funcionamento, destruí-lo ou torná-lo inoperante. Portanto, uma avaliação deve considerar não só o sistema objeto, como também aquele que constitui uma ameaça.

As unidades de análise não são mais um equipamento ou sistema de defesa, mas, sim, unidades militares completas, constituídas por componentes que abrangem todos os fatores representados pelo acrônimo DOTMLPIIIL, embora, evidentemente, avaliações também se aplicam aos componentes individuais de capacidade, tais como os produtos e sistemas de defesa, instalações, etc.

Em segundo lugar, a avaliação deve buscar determinar a eficácia prevista para o sistema nos cenários de atuação em que as interações de combate serão realizadas e o custo total de posse do mesmo para organização, pois essa última informação é essencial para o planejamento, orçamentação e, em última análise, para determinar quais capacidades são exequíveis em face das limitações orçamentárias, humanas, industriais e tecnológicas existentes.

Para qualquer tipo de sistema, seja ele para defesa, ou com outras finalidades, avaliações se aplicam a todas as fases do seu ciclo de vida.

A norma ISO/IEC/IEEE 15288 (ISSO/IEC/IEEE, 2015) define quatro grandes grupos de processos para o desenvolvimento de sistemas, sendo que um deles (Processos Técnicos) é diretamente relacionado ao ciclo de vida do sistema e pode ser adotado como arcabouço para organizar os métodos de avaliação e, ao mesmo tempo, indicar o uso de cada um (práxis). São onze os processos técnicos e todos requerem métodos de análise e avaliação em auxílio às decisões que devem ser tomadas durante sua execução. Os objetivos de cada processo técnico são indicados a seguir:

a) Definição dos requisitos dos interessados: define os requisitos de um sistema que possa prover os serviços requeridos por usuários e outros interessados (*stakeholders*) num ambiente definido;

b) Análise de requisitos: transforma a visão dos requisitos dos interessados para os serviços desejados em uma visão técnica do produto que pode prover esses serviços;

c) Projeto de arquitetura: sintetiza uma solução que satisfaz aos requisitos do sistema;

d) Realização: materializa componentes do sistema;

e) Integração: monta um sistema compatível com o projeto de arquitetura;

f) Verificação: confirma que os requisitos de projeto são atendidos pelo sistema;

g) Transição: cria a capacidade de prover os serviços especificados pelos requisitos dos interessados, no ambiente operacional;

h) Validação: provê evidências objetivas de que os serviços proporcionados pelo sistema, quando em efetivo uso, são conformes com os requisitos dos interessados, satisfazendo seu emprego pretendido, no ambiente operacional para o qual foi concebido;

i) Operação: uso do sistema para prover os serviços;

j) Manutenção: sustenta a capacidade do sistema (disponibilidade) em prover os serviços demandados; e

k) Descarte: encerra a existência do sistema.

Na área de defesa pode-se identificar três grandes fases[4] no ciclo de vida de sistemas militares: planejamento estratégico, implementação (por aquisição ou por outras vias) e utilização em operações. A figura 2 ilustra o relacionamento entre essas fases.

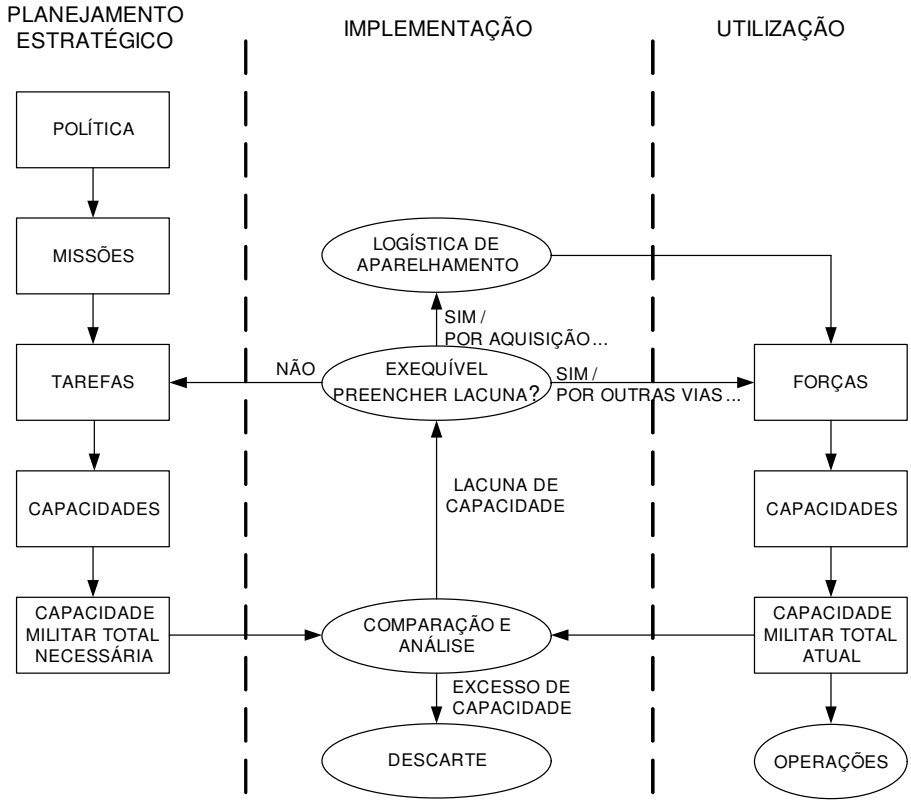


Figura 2: Grandes fases do ciclo de vida de capacidades. Adaptado de Defence Engineering Group (2002).

Avaliações são feitas progressivamente a fim de diminuir riscos relacionados à escolha de alternativas, ao projeto, ao desenvolvimento, à utilização, à desativação e ao descarte dos sistemas

As atividades desenvolvidas e as qualificações das pessoas envolvidas em cada uma dessas fases são muito distintas.

[4] Para muitos sistemas é relevante incluir uma quarta fase de desativação/descarte.

Na fase de planejamento estratégico da capacidade, as atividades envolvidas são as de a) a c). É nesta fase que tem grande importância a avaliação baseada em capacidade (ABC), pois é nela que aspectos estratégicos, militares, econômicos, financeiros, tecnológicos e industriais devem ser levados em consideração. O espectro de interessados, com atuação direta, tanto na elaboração de alternativas, quanto na tomada de decisão, é bem amplo nesta fase: políticos, alta hierarquia civil e militar, analistas, burocratas, militares e técnicos. Nela atuam o governo (Ministério da Defesa), o Congresso Nacional, as Forças Armadas e a Base Logística de Defesa[5].

É importante frisar que, embora políticos participem das principais decisões, ABC requer o uso de um amplo leque de profissionais, militares e civis, altamente qualificados para sua execução.

O DoD americano relaciona os seguintes tipos de qualificações necessárias para efetuar uma ABC (USA, DoD, 2006):

• **Conhecimento sobre as ameaças**: quem pode estimar, com credibilidade, o leque de opções disponíveis para os possíveis inimigos?

• **Capacidade analítica**: quem tem as ferramentas, domina as técnicas e possui um histórico de realizações comprovadas para apoiar a ABC?

• **Agilidade burocrática**: quem sabe como navegar seguramente entre todos os interesses conflitantes?

• **Habilidade em comunicação**: quem pode comunicar resultados com brevidade, clareza e credibilidade para os tomadores de decisão sênior?

• **Estimativa de custo**: quem pode estimar os custos das opções de interesse?

• **Conhecimento doutrinário**: quem pode descrever como são feitas as coisas atualmente?

---

[5] LOGÍSTICA DE DEFESA se refere ao provimento de meios para compor as Forças Armadas e sustentar suas operações em quaisquer situações em que elas tenham que ser empregadas.
BASE LOGÍSTICA DE DEFESA (BLD) é o agregado de capacitações, tecnológicas, materiais e humanas, necessárias para desenvolver e sustentar a expressão militar do poder, mas também profundamente envolvidas no desenvolvimento da capacidade e competitividade industrial do país como um todo. (BRICK, 2014)

• **Planejamento da avaliação**: quem pode conceber um plano de avaliação que satisfaça a tarefa, garanta ligação apropriada com a estratégia e possa ser executado no tempo disponível?

• **Gestão do trabalho**: quem sabe como organizar e executar uma ABC?

• **Conhecimento sobre tecnologia**: quem sabe quais opções tecnológicas são exequíveis como soluções para a ABC?

• **Conhecimento sobre políticas**: quem sabe quais políticas são realizáveis como opções para a ABC?

A essas, deve-se acrescentar outras qualificações, apropriadas a países como o Brasil, que ainda não possuem uma Base Industrial de Defesa totalmente desenvolvida:

• **Conhecimento sobre capacidade industrial**: quem conhece quais as capacidades industriais nacionais atuais e potenciais que poderiam ser desenvolvidas como parte da solução para a ABC?

• **Conhecimento sobre capacidade industrial e tecnológica de possíveis parceiros estratégicos**: quem conhece quais as capacidades industriais e tecnológicas atuais de possíveis parceiros estratégicos, que poderiam ser usadas como parte da solução para a ABC?

A fase de implementação da solução escolhida envolve as atividades d) a h). Esta é a fase em que estão envolvidos principalmente profissionais de aquisição de produtos e sistemas: gestores de projetos e programas, analistas, militares e técnicos. Esse é o campo da logística de defesa, de responsabilidade de uma organização estatal altamente profissional, que cuide da Base Logística de Defesa. Modernamente, em grande parte dos países democráticos industrializados, essa organização é totalmente independente das Forças Armadas, separando-se, assim, as atividades de operações militares das de aparelhamento de meios.

Finalmente, a fase de operação, envolve as atividades i) e j). Esta é a fase em que as FFAA são as principais responsáveis, complementadas pela Base Logística de Defesa, em atividades de logística de operações (manutenção, transporte, abastecimento, saúde, etc.).

Quando aplicável, por exemplo, quando se trata de grandes sistemas, que possuem elevado valor de revenda, como embarcações, aeronaves e carros de combate, ou possam apresentar elevados riscos ambientais, como explosivos, submarinos e armas nucleares, a fase de descarte é representada pela atividade k).

Em resumo, existem categorias de avaliação, aplicáveis a essas três grandes fases do ciclo de vida de sistemas:

· Avaliação para planejamento estratégico de capacidade;

· Avaliação para implementação da capacidade desejada; e

· Avaliação da capacidade atual.

Os métodos e ferramentas de avaliação aplicáveis a essas fases serão descritos nas subseções que se seguem.

Entretanto, em relação a avaliações na fase de implementação de soluções, este trabalho se limitará a tratar de Teste e Avaliação Operacional (T&AO), mais direcionado à avaliação de produtos, embora também seja fonte importante de subsídios para avaliação de capacidades como um todo.

2.1 Avaliação para o planejamento estratégico de capacidade futura e da capacidade atual.

Na primeira e última fases, de definição de necessidades e concepção de arquitetura e de operação, se aplica na sua integralidade a avaliação baseada em capacidade. Ou seja, o objeto da avaliação é uma unidade militar completa, com todos os fatores que influem na sua proficiência em combate, representados pela sigla DOTMLPIIIL (Doutrina, Organização, Treinamento, Material (equipamentos e consumíveis), Liderança, Pessoal, Instalações, Informação, Interoperabilidade e Logística de operação).

O DoD americano adota a seguinte taxonomia de avaliação baseada em capacidade (USA, DoD, 2006):

• ABC baseada em restrições operacionais já detectadas;

• ABC baseada em futuras necessidades já identificadas;

• ABC para prover uma visão unificada das Forças Armadas para um determinado tipo de missão;

• ABC para prover um exame conjunto de um conceito operacional proposto por uma força específica;

• ABC para prover um amplo exame de uma área funcional; e

• ABC para prover respostas tempestivas em tempos muito curtos.

Ainda segundo o USA, DoD (2006), uma ABC é especificada usando os seguintes elementos:

• **Capacidades desejadas**. Definidas em termos da habilidade para alcançar um efeito desejado em uma operação militar. Ou seja, definida em termos de resultados e não de meios.

• **Cenários considerados**. Não se pode afirmar que existe uma dada capacidade a não ser quando ela é exaustivamente testada em cenários envolvendo vários adversários e condições de operação.

• **Funções consideradas**. O DoD Americano mantém uma biblioteca mestre de capacidades, (MCL, do inglês, *Master Capabilities Library*), que define capacidades e tarefas operacionais com uma visão funcional, de forma mutuamente exclusiva e exaustiva. A existência de uma biblioteca de funções operacionais é fundamental para padronizar conceitos e permitir uma abordagem comum por todas as instituições da defesa envolvidas em ABC. Ou seja, "obriga" as forças a terem uma visão comum dos problemas militares, viabilizando a concepção de soluções baseadas em interoperatividade.

• **Tipos de soluções consideradas**. Devem ser explicitadas quando existirem restrições geradas por legislação, políticas, tratados, ou quando a ABC é direcionada para alternativas pré-selecionadas.

• **Restrições de recursos**. Financeiros ou de componentes do conjunto DOTMLPF que não podem ser considerados. Por exemplo, restrição quanto a propor novos produtos de defesa.

• **Horizonte de planejamento**. Período de tempo que a ABC considera, tanto para adversários quanto para soluções.

O Departamento de Defesa americano considera três tipos principais de análises em uma ABC (USA, DoD, 2006):

· Análise de Área Funcional – FAA (do inglês, *Functional Area Analysis*): define o problema militar a ser avaliado, os conceitos a serem examinados e o escopo da avaliação. Uma ABC é justificada pela existência de objetivos militares a serem alcançados e os efeitos pretendidos.

· Análise de Necessidades Funcionais – FNA (do inglês, *Functional Need Analysys*): avalia a habilidade atual e já programada das forças para atenderem aos objetivos militares, nos cenários escolhidos, usando abordagens doutrinárias (i.e, atuais). Identifica a existência de lacunas em capacidade (*capability gaps*).

· Análise de Soluções Funcionais – FSA (do inglês, *Functional Solutions Analysis*): consiste de uma avaliação conjunta de abordagens potenciais para resolver, ou pelo menos mitigar, as lacunas de capacidade identificadas na FNA.

Segundo o USA, DoD (2006) as abordagens identificadas em uma FSA devem atender obrigatoriamente aos seguintes critérios:

· Ser coerente com a postura estratégica e resolver efetivamente o problema quando e onde ele ocorrer;

· Ser exequível em relação à política, limitações de pessoal e risco tecnológico; e

· Ser realizável. Isto é, o DoD tem que ter condições de efetivamente disponibilizar os recursos e implementar as soluções.

Um diagrama simplificado das principais entradas, análises e resultados de uma ABC é mostrado na Figura 3. Segundo Taylor (2013) o conceito de capacidade é escalável: "a habilidade de obter um pequeno efeito tático contra um único combatente inimigo é uma capacidade, tanto quanto a habilidade de usar todos os recursos do poder nacional para derrotar um Estado hostil, ou organização transnacional".

Essa escalabilidade se reflete na necessidade de modelos para atender a todos os possíveis escopos de combate.

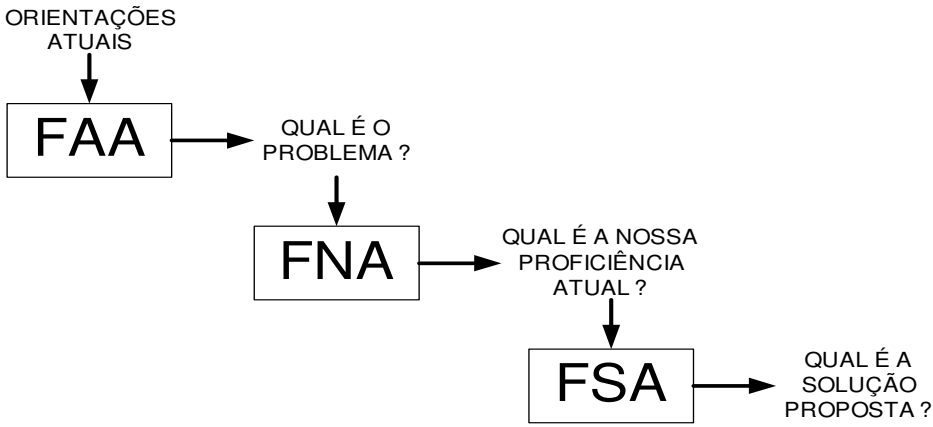


Figura 3: Principais entradas, análises e resultados de uma ABC. Adaptado de USA, DoD (2006).

A figura 4 ilustra o espectro de modelos para avaliação de capacidade operacional de combate para um amplo espectro de situações.

Essa caracterização é importante não só porque ajuda a identificar métodos de avaliação mais adequados a cada situação, como também os critérios que podem ser usados para comparar alternativas.

Indicadores quantitativos de alcance da finalidade de sistemas são a base da avaliação da capacidade de combate. Para cada escopo mostrado na figura 4 existe um indicador adequado.

Um sistema de armas executa funções muito específicas que podem ser avaliadas com indicadores de eficácia, mas capacidade militar só pode ser desenvolvida quando o sistema é considerado no âmbito de uma unidade operacional, tais como um pelotão de infantaria ou um navio de guerra.

Segundo o Defence Engineering Group (2002), do University College London, unidades operacionais de mais baixo nível somente são capazes de proporcionar capacidade militar uni funcional, ou, em alguns casos, esse tipo de capacidade em um dado período de tempo. Somente quando existe a combinação de diferentes capacidades militares uni funcionais em forças combatentes é possível desenvolver capacidade militar multifuncional

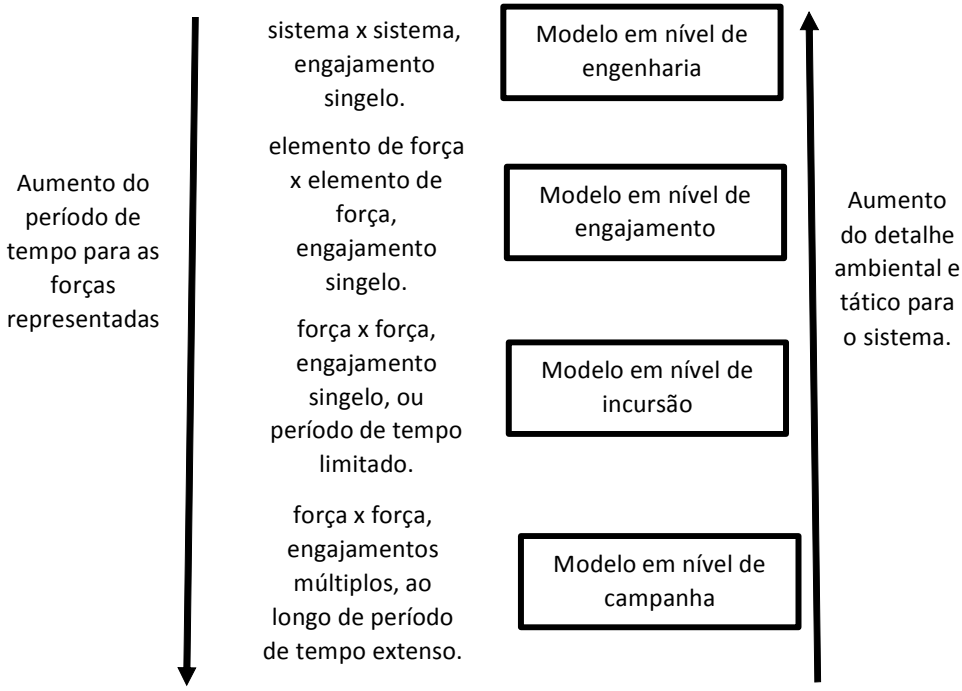


Figura 1- Classificação de modelos de acordo com o escopo da avaliação. Adaptado de USA, DoD (2006).

O Defence Engineering Group (2002), definiu indicadores de eficácia para sistemas de armas e de capacidade de combate para unidades militares da seguinte forma (tradução dos autores):

· Fatores de Eficácia de um Sistema de Armas: as propriedades emergentes da interação entre parâmetros de desempenho operacional do sistema, o ambiente físico, os sistemas de armas do inimigo e fatores humanos (habilidade e treinamento dos operadores) para produzir os fatores de eficácia do sistema de armas. Se aplica a modelos em nível engenharia.

· Capacidade Militar Uni funcional: as propriedades emergentes da interação entre fatores de eficácia semelhantes de sistemas de armas, fatores humanos, estrutura de comando, manutenção e apoio logístico para produzir uma sustentável capacidade para uma função militar de uma unidade operacional. Se aplica a modelos em nível de engajamento.

· Capacidade Militar Multifuncional: as propriedades emergentes da interação entre fatores de capacidade militar uni funcional de diferentes unidades operacionais, fatores humanos, estrutura de comando, manutenção e apoio logístico para produzir uma sustentável capacidade militar multifuncional de uma força de combate. Se aplica a modelos em nível de incursão e de campanha.

Para Taylor (2013) é possível conduzir análise baseada em capacidade por inspeção, com o uso de grupos de pessoas com conhecimento sobre o problema militar sendo abordado, fornecendo opiniões sobre a possibilidade de uma força prover as capacidades requeridas. O autor, entretanto, não recomenda esse método porque essa abordagem não possui rigor nem repetitividade. Resultados muito distintos acontecem se o problema for tratado por diferentes grupos. O Departamento de Defesa Americano, embora reconhecendo essa possibilidade, também condena explicitamente essa prática (USA, DoD, 2006).

De acordo com Przemieniecki (1994), os modelos de combate, fundamentais para qualquer processo de avaliação de desempenho combatente, possuem diferentes graus de abstração, desde a descrição matemática completa de um processo ou evento até o completo envolvimento de operadores humanos e tomadores de decisão, como se pode constatar em jogos de guerra ou exercícios militares de campo.

Ainda segundo Przemieniecki (1994), para serem realistas modelos de combate devem considerar os processos físicos envolvidos, decorrentes de:

• efeitos dos sistemas de armas;

• relacionamentos humanos; e

• processos de planejamento e de tomada de decisão (comando e controle).

Efeitos das armas são tipicamente descritos pelas taxas de atrito, ou seja, danos que podem causar ao inimigo, que afetam profundamente os resultados. Taxas de atrito são hoje melhor compreendidas e receberam grande atenção da modelagem do combate no passado. Exercícios realísticos realizados em centros de treinamento para o combate (CTC) fazem o uso de sistemas que simulam os engajamentos, permitindo uma melhor quantificação dessas taxas no treinamento.

O relacionamento humano e comando e controle (os outros dois aspectos igualmente importantes para o incremento do grau de realismo) são muito mais difíceis de modelar, e só recentemente têm recebido mais atenção. Em particular o problema da modelagem do comportamento humano, elemento central do combate, torna a avaliação mais difícil e complexa.

O Departamento de Defesa Americano (USA, DoD, 2006) sugere um leque de alternativas de métodos de análise mostrado na figura 5. Esses métodos têm sido referenciados genericamente como de Modelagem e Simulação (M&S).

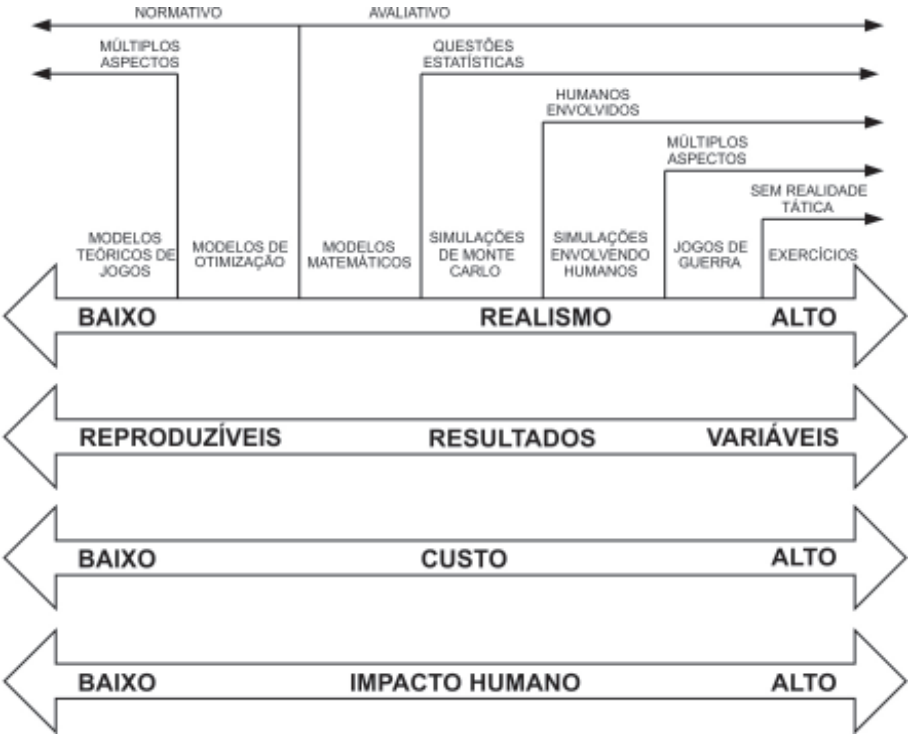


Figura 5: Classificação de esquemas para abordagens de análise. Adaptado de USA, DoD (2006).

Iniciando com os métodos mais realistas, que inclui a classe de modelos voltada a avaliações, encontramos os exercícios, que empregam forças e ambiente operacionais reais. Normalmente são usados para validar soluções e não para projetá-las, porque, entre outros motivos, seus resultados são muito sujeitos a percepções e julgamentos humanos, os dados dependem muito da habilidade das pessoas envolvidas na execução dos exercícios e a sua coleta e análise apresentam muitas dificuldades.

Jogos de guerra analíticos removem alguns dos problemas de exercícios, porque utilizam um ambiente artificial em que se especificam o ambiente físico e os mecanismos que produzem os resultados dos engajamentos.

Simulações com pessoas no circuito são metodologias para interações homem versus máquina e que não envolvem múltiplos lados com homens tomando decisões, como acontece nos jogos de guerra.

Simulações Monte Carlo são esquemas analíticos, normalmente com o emprego de computadores, para realizar experimentos cujos resultados são aleatórios, tais como meteorologia, detecção de alvos e acertos de bombas, mísseis ou tiros.

Modelos matemáticos não simulam efeitos aleatórios mas permitem avaliar analiticamente operações, sistemas e comportamento humano

A outra classe de modelos, denominada normativa, não se destina a avaliar soluções específicas e, sim, para gerar soluções.

Modelos de otimização usam um conjunto de regras para varrer um amplo espaço de soluções e sugerir as melhores alternativas, baseadas em critérios de maximização ou minimização de um conjunto de objetivos quantitativos.

Modelos teóricos de jogos operam de forma semelhante aos de otimização, mas incluem a natureza multilateral dos conflitos militares.

A maioria dos métodos incluídos na taxonomia de modelos do USA, DoD (2006), tais como jogos de guerra e simulações com homens no circuito, se enquadram na categoria de experimentação para combate, que tem sido muito explorada recentemente e é definida como:

> "...aplicação do método experimental para a solução de complexos problemas relacionados ao desenvolvimento de capacidades, potencialmente

> perpassando o completo espectro de tipos de conflitos, tais como combate, imposição da paz, auxílio humanitário e manutenção de paz" (TTCP, 2006)

Os métodos nessa categoria são (TTCP, 2006):

· simulação,

· jogos de guerra analíticos,

· simulações com pessoas no circuito, e

· simulação real (no campo). Abrange os exercícios reais e outros experimentos mais controlados.

O GUIDEx - *Guide for Understanding and Implementing Defense Experimentation* (TTCP, 2006) enfatiza que a exploração de modelagem e simulação (M&S) é crítica para qualquer tipo de experimentação.

Existem três tipos básicos de experimentação para combate, de acordo com suas finalidades:

· Descoberta – para determinar a eficácia de algo ainda não conhecido;

· Teste de hipóteses – para examinar a validade de uma hipótese; e

· Demonstração – para examinar e demonstrar algo já conhecido.

Finalmente a estrutura de toda experimentação possui cinco componentes:

· "O tratamento, a possível causa A, é uma capacidade ou condição (por exemplo a adoção de um novo sensor ou nova doutrina) que pode influenciar na eficácia no combate.

· O efeito B do tratamento é o resultado do experimento, um aumento ou diminuição potencial em alguma medida da eficácia no combate.

· A unidade operacional usada na experimentação executa a possível causa e produz um efeito.

· O experimento é uma observação da unidade usada na sua execução, sob o tratamento A, ou seu complemento ~A, para verificar se o efeito B ocorre, e inclui todas as condições contextuais da experimentação.

· A fase de análise da experimentação compara os resultados de um experimento com os de outro" (TTCP, 2006).

2.2 Teste e avaliação operacional

Teste denota qualquer programa ou procedimento projetado e executado para obter, verificar ou prover dados para uma avaliação, sendo este processo conhecido como Teste e Avaliação (T&A).

O objetivo fundamental do T&A é fornecer conhecimento para auxiliar na gestão dos riscos envolvidos no desenvolvimento, produção, operação e manutenção de sistemas e capacidades (USA, DoD, 2017). É primordialmente usado na fase de aquisição de sistemas, com um foco no material, mas também pode ser usado em avaliação de capacidades.

O GUIDEx (TTCP, 2006) enfatiza que a exploração e integração de eventos de T&A em campanhas de experimentação para avaliação de capacidades é extremamente desejável, pois pode proporcionar oportunidades de experimentação com excelente relação de custo-benefício, uma vez que a infraestrutura necessária, e altamente dispendiosa, normalmente já estará disponível.

Um processo de Teste e Avaliação (T&A) tem como objetivo prover informações essenciais para que tomadores de decisão possam verificar e validar padrões de desempenho definidos em documentos de requisitos, avaliar parâmetros técnicos de desempenho e determinar se sistemas são operacionalmente eficazes, seguros para os operadores, adequados aos propósitos a que se destinam e robustos para suportar os ambientes extremos de combate.

T&A fornece uma estimativa do progresso no desenvolvimento de sistemas e capacidades, devendo ser levado a cabo no início do ciclo de vida do sistema, proporcionando conhecimento antecipado sobre os seus pontos fortes e fracos.

A literatura apresenta diversas categorizações de T&A. Reynolds (1996) adota uma divisão em termos dos tipos de objetivos que eles estão tentando alcançar e dos riscos que eles estão tentando avaliar:

a) Teste e Avaliação de Desenvolvimento (T&AD): utilizado para auxiliar no processo de desenvolvimento, avaliando a natureza dos riscos, através do acompanhamento do progresso técnico e das correções e melhorias introduzidas no sistema, verificando que não sejam introduzidos novos problemas;

b) Teste e Avaliação de Produção (T&AP): utilizado para confirmar que os itens ou sistemas que saem da linha de produção atendem às especificações de produção, estando prontos para serem colocados em operação;

c) Teste e Avaliação de Marketing (T&AM): conduzido para confirmar que um produto atingirá o nível mínimo de vendas previsto, sendo muito utilizado em produtos comerciais com grande produção e baixo custo de venda;

d) Teste e Avaliação Operacional (T&AO): utilizado para verificar se o item, ou sistema, atende às características e capacidades operacionais especificadas quando colocado em ambiente real de serviço, medindo assim a sua aceitabilidade por parte do usuário;

e) Teste e Avaliação em Serviço (T&AS): conduzido para avaliar a disponibilidade contínua do sistema e para estimar seu estado de prontidão em um futuro próximo; e

f) Teste e Avaliação de Retirada de Serviço (T&AR): utilizado para verificar se a retirada de serviço de um item ou sistema está dentro de normas aplicáveis e se as condições finais dos restos ou detritos são aceitáveis.

No início da década de 70 os sistemas eram em grande parte independentes, analógicos e mecanicamente controlados. Com o passar dos anos a complexidade dos sistemas aumentou de forma acentuada. Atualmente, a maioria dos sistemas são intensivos em software, habilitados para funcionarem em rede, e compostos por complexos subsistemas, o que aumentou em muito a sua complexidade. Essa complexidade muitas vezes é resultado das interações entre os sistemas e seus subsistemas e, assim, modernos sistemas não podem ser testados e avaliados isoladamente. Trata-se, muitas vezes, de um "Sistema de Sistemas" em uma única plataforma, tais como veículos blindados antimísseis, ou uma família de sistemas, por exemplo, defesa de mísseis balísticos (STREILEIN, 2009).

Até a década de 70 do século passado, T&AO não era reconhecido como uma categoria separada, sendo considerado como parte do T&AD, executado no sistema completo, visando a descobrir problemas, antes da sua produção em série. No entanto, à medida que a complexidade dos projetos de sistemas cresceu, os procedimentos de T&A tornaram-se tecnicamente mais especializados e extensos, implicando em um maior custo e tempo de prontificação do sistema. Surgiu a necessidade da coleta de dados operacionais após a colocação em serviço do sistema, visto ocorrerem exemplos de dispendiosos sistemas que não funcionaram como requerido e, após a linha de produção ser ativada, há pouca oportunidade de fazer mudanças significativas de projeto por causa dos custos e tempos envolvidos (REYNOLDS, 1996).

Em 1972, o US DoD decidiu que T&AO fosse executado de forma separada e distinta do T&AD, e determinou como política que o T&AO fosse realizado antes que cada sistema principal entrasse em plena produção. Essa prática foi adotada pelo Governo dos EUA em programas de desenvolvimento por ele administrados, particularmente na área militar, de energia, espaciais e de transporte (REYNOLDS, 1996).

Na fase inicial de desenvolvimento de um sistema, o T&A é conduzido para demonstrar a viabilidade de abordagens conceituais, avaliar o risco de projeto, identificar alternativas de projeto, comparar e analisar *trade-offs* e verificar o atendimento de requisitos operacionais.

À medida que um sistema passa pelo projeto e desenvolvimento, o processo iterativo de teste se move gradualmente de uma concentração em Teste e Avaliação de Desenvolvimento (T&AD), que se preocupa principalmente com a realização de metas de engenharia e verificação de especificações técnicas, para o Teste e Avaliação Operacional (T&AO), cada vez mais abrangente, que se concentra nas questões de eficácia operacional, adequação e sobrevivência, medindo a aceitabilidade para o usuário. Embora geralmente existam eventos de T&AD e T&AO separados, eles não são necessariamente fases seriais na evolução de um desenvolvimento de sistema de armas (USA, DoD, 2012).

O envolvimento, no início do processo de desenvolvimento, de todos os órgãos de T&A é essencial na política de incremento evolutivo do sistema, adotada pela maioria dos Departamentos de Defesa do mundo, na aquisição de sistemas. O conteúdo e o relatório de testes devem ser adaptados aos resultados dos testes anteriores, avaliando, no mínimo, o incremento da realização da missão e da capacidade de sobrevivência exigida (USA, DoD, 2012).

Basicamente, um T&AD verifica se o sistema atende aos seus requisitos técnicos, enquanto um T&AO está voltado para validar o funcionamento do sistema em um ambiente de combate realista. Embora suas atividades sejam separadas e, normalmente, conduzidas por diferentes especialistas em testes, existe uma grande interação entre esses profissionais, visando a uma avaliação bem fundamentada do sistema e economia de custo e tempo. O T&AD fornece uma visão (verificação) dos objetivos técnicos, enquanto que o T&AO fornece uma avaliação (validação) do potencial do sistema para satisfazer aos requisitos de combate.

Os principais aspectos de um T&AO são a eficácia e a capacidade operacional do sistema avaliado, que são definidos da seguinte forma pelo Departamento de Defesa Americano (USA, DoD, 2012):

a) Eficácia operacional – representa uma medida da contribuição do sistema para a realização da missão, em condições reais de emprego, utilizando pessoal operacional com a organização apropriada, doutrina, suporte, sobrevivência, vulnerabilidade e ameaça (incluindo contramedidas, ameaças nucleares, efeitos nucleares e ameaças NBQ – nucleares, biológicas e químicas), e usando táticas e técnicas desenvolvidas durante as diversas fases do ciclo de vida;

b) Capacidade Operacional – representa uma medida da confiabilidade e da manutenibilidade que o sistema pode ser colocado no campo de operações, com avaliações específicas de disponibilidade, compatibilidade, transportabilidade, interoperabilidade, confiabilidade, ciclo de utilização do tempo de guerra, manutenção, segurança, fatores humanos, suporte humano, efeitos e impactos ambientais naturais, suporte logístico, e requisitos de documentação e treinamento.

Esses fatores devem ser avaliados com base no uso do sistema em teste, por usuários típicos (soldados, marinheiros, aviadores e fuzileiros navais), que operam e mantêm o sistema sob condições que simulem o estresse de uma missão de combate, em um ambiente esperado em termos de forças representativas da ameaça (armas, sensores, C2 e plataformas). Usuários militares típicos são obtidos com níveis de habilidade adequadamente treinados e pertencentes a força operacional. A utilização de equipes de elite (melhores dos melhores) não fornecerá dados de teste válidos que reflitam os sucessos ou problemas de unidades típicas.

A figura 6 ilustra o escopo de T&AO.

Figura 6: Escopo do esforço de T&AO (Adaptado de USA, DoD, 2012).

Os resultados extraídos de uma avaliação são chamados de medidas de eficácia porque medem o efeito militar na realização da missão em seu ambiente esperado, verificando se os requisitos de desempenho operacionais mínimos aceitáveis satisfazem as especificações constantes dos documentos de requisitos de capacidades.

O planejamento é uma das partes mais importantes do processo de T&AO. Um planejamento adequado facilita a aquisição de dados para apoiar a determinação da eficácia e capacidade operacional dos sistemas de armas. O planejamento deve ser elaborado de forma deliberada, abrangente e estruturada. Um planejamento cuidadoso e completo pode não garantir um programa de teste bem-sucedido, mas um planejamento inadequado pode resultar em problemas significativos de teste, mal desempenho do sistema e custos excessivos.

Um plano de T&AO é tão bom quanto a sua execução. A execução é a ponte essencial entre o planejamento do teste e o relatório do teste. O teste é executado através dos esforços e das ações da equipe de teste. Para a execução bem-sucedida de um plano de T&AO, deve-se direcionar e controlar os recursos de teste e coletar os dados necessários para apresentação à autoridade de decisão. O gerenciamento de dados de teste abrange a coleta de dados brutos, a criação de uma matriz de status de dados e a garantia da qualidade dos dados processados, reduzindo, verificando, arquivando, armazenando, recuperando e analisando esses dados. Uma vez que todos os testes foram concluídos e os dados são reduzidos e analisados, os resultados devem ser relatados.

O relatório do T&AO é um documento muito importante. Ele deve comunicar os resultados dos testes concluídos às autoridades de decisão de forma oportuna, factual, concisa, abrangente e precisa. O relatório deve apresentar uma visão equilibrada dos sucessos e problemas dos sistemas de armas durante os testes, ressaltando os aspectos positivos e as deficiências do sistema descobertas.

Um dos aspectos mais importantes do T&AO é a geração de uma avaliação independente do índice de progresso atingido na satisfação das necessidades do usuário.

3 Avaliação de capacidade: práxis.

Recentemente, nos Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia, Suécia e países da OTAN, a avaliação baseada em capacidade se tornou a prática consagrada para o planejamento estratégico da defesa.

As normas americanas (USA, DoD, 2006) já foram sumarizadas na seção 3 e as da Suécia podem ser vistas em Brick (2017).

Em 2009 a OTAN aprovou o NATO *Concept Development and Experimentation* (CD&E):

> "A política tem como objetivo estabelecer o papel de CD&E em apoio aos objetivos de transformação da Aliança, precisar as responsabilidades dos vários atores e prover uma base robusta para definir um processo detalhado para CD&E, no âmbito da OTAN" (DE NIJS, 2010)

É muito instrutivo conhecer como o CD&E se insere no planejamento estratégico da OTAN e, por este motivo, a descrição feita por de Nijs (2010), em documento publicado pela OTAN (RTO-MP-SAS-081), será reproduzida a seguir.

> "O principal objetivo de CD&E é prover soluções confiáveis para lacunas de capacidade. CD&E visa a capturar as melhores ideias e as possíveis soluções para implementá-las, por intermédio do Desenvolvimento de um Conceito, testado e validado por meio de experimentação, no âmbito da OTAN ou em colaboração com outras nações.
> Desenvolvimento de capacidade cobre análise estratégica, identificação de requisitos de capacidade, identificação e implementação de soluções. Requisitos de capacidade podem ser derivados da avaliação de potenciais requisitos futuros ou de Requisitos Mínimos de Capacidade (MCR, do inglês *Minimum Capability Requirements*), que são passos do processo de Revisão de Requisitos de Capacidade (Capability Requirements Review) e parte do planejamento de defesa da OTAN. Este processo é adicionalmente aprimorado

> e instrumentado por requisitos operacionais urgentes e pelo processo de Lições Aprendidas (*Lessons Learned*). Evidências de exercícios operacionais em andamento, complementados por análises estratégicas e operacionais, frequentemente identificam informações importantes que podem ser usadas para avaliar deficiências em capacidades no Planejamento de Defesa OTAN (NDPP – *NATO Defense Planning Process*). Eventualmente, todas essas informações levam a que o NDPP determine a identificação e priorização de deficiências de capacidade. Na fase de busca de soluções, CD&E exerce um papel importante quando respostas inovadoras são necessárias, particularmente quando soluções potenciais envolvem o desenvolvimento de novas abordagens para operações, novos procedimentos, novas estruturas organizacionais e a aplicação de novas tecnologias, ou quando as lições identificadas solicitam o apoio de CD&E para desenvolver e refinar soluções propostas. Este é considerado como o principal campo de atuação de CD&E. " (DE NIJS, 2010)

A Austrália também adotou o planejamento da defesa baseado em capacidade.

> " As necessidades são desenvolvidas de forma a identificar deficiências em capacidades. Essas deficiências são derivadas de orientação estratégica, avaliação de ameaças, conceitos operacionais presentes e futuros, tecnologia futura, estruturas de força atuais e emergentes, ou ameaças potenciais. O Governo endossa a necessidade para cobrir as deficiências em capacidade ao aprovar a inclusão de um projeto de capacidade, com uma indicação do orçamento que será alocado, no Plano de Capacidade da Defesa (*Defence Capability Plan*)" (AUSTRALIAN GOVERNMENT, 2014).

No Brasil, embora já seja um objetivo claro do Ministério da Defesa (MD), a aplicação dos processos de planejamento baseado em capacidades e de avaliação das capacidades desenvolvidas vem sendo prejudicada por três principais fatores: a falta de padronização conceitual (até mesmo do entendimento do que seja uma capacidade e a forma de explicitá-la); a baixa integração das áreas de planejamento do MD e das Forças Armadas; e a carência de recursos humanos qualificados e dedicados para a aplicação e aperfeiçoamento destes processos. Esta situação prejudica a priorização de investimentos dentro de realidades orçamentárias e, consequentemente, a elaboração criteriosa dos Planos de Articulação e Equipamento da Defesa (PAED), além de limitar a interoperabilidade das Forças.

Apesar do crescimento de cursos com foco em Defesa na área de Ciência Política no Brasil, particularmente neste início de século, muito pouco se produziu para a superação dos três fatores limitantes citados acima, fundamentais para a maturidade técnica e científica dos referidos processos. Uma possível causa talvez seja, a multi e interdisciplinaridade do tema da defesa, onde o peso de outras áreas mais afetas a proposição e materialização de soluções, como as engenharias e ciências de gestão, por exemplo, é imenso. Por outro lado, cabe destacar que diversas monografias foram elaboradas sobre a temática, principalmente no âmbito dos cursos de Política e Estratégia do MD e das Forças Armadas e, ciente da importância do assunto, o MD promoveu simpósios e seminários para debater o tema, com destaque para o I Seminário de Planejamentos Militares Baseados em Capacidades, promovido pelo MD em março de 2013 na Escola Superior de Guerra (ESG).

Entretanto, o país já criou algumas instituições com capacidade de efetuar análise operacional, com destaque para o CASNAV - Centro de Análises de Sistemas Navais (BRICK, 1980) e o Centro de Avaliação do Adestramento do Exército (CAADEx). Além disso, existem no âmbito das Forças, processos de avaliação estruturados, embora com diferentes graus de abrangência, nas áreas de equipamentos, sistemas de armas e seu emprego tático, com destaque para o já citado CASNAV, o Centro de Avaliações do Exército e para os laboratórios do DCTA – Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial e dos Centros de Lançamento da Barreira do Inferno e de Alcântara. Gomes (2004) descreveu alguns dos os principais Centros de Teste e Avaliação das Forças Armadas no Brasil realizando uma análise sobre a maturidade conceitual de seus processos, a qualificação de pessoal e a infraestrutura requerida.

As instituições citadas podem formar um núcleo inicial para o desenvolvimento de uma capacidade de avaliação para apoiar o planejamento estratégico da defesa.

4 Conclusões

A avaliação de capacidade de combate é uma atividade essencial, não só para o planejamento estratégico da defesa, mas também para a aferição e aprimoramento das capacidades desenvolvidas. Sua origem remonta à grande reforma feita por Robert McNamara no DoD americano na década de 1960, ao introduzir o uso de pesquisa operacional e análise de operações na avaliação de alternativas de composições de força.

Inicialmente essas técnicas de avaliação foram utilizadas no processo de desenvolvimento e aquisição de sistemas de armas, mas com a natural evolução da experiência adquirida o escopo do processo foi se expandindo até abranger uma unidade militar completa, incluindo todos os principais fatores que afetam sua proficiência em efetivo combate, representados pela sigla DOTMLPIIIL: doutrina, organização, treinamento, material (equipamentos e consumíveis), liderança, pessoal, instalações, informação, interoperabilidade e logística de operação).

Forças Armadas pouco desenvolvidas em modelagem, simulação (M&S) e experimentação, não utilizam processos de treinamento realísticos e, tampouco, de avaliação. Assim, de certa forma é natural que desacreditem do potencial de M&S e experimentação em tempos de paz, pelo simples fato de que suas práticas são mesmo demasiadamente distantes da realidade e, por conseguinte, não se prestam a análises com características de rigor científico, abrangência e reprodutibilidade. Assim, estas Forças costumam encarar um jogo de guerra, ou mesmo seus exercícios de campo, como ferramentas voltadas para a educação e treinamento e pouco válidas como instrumento de análise e avaliação de capacidades.

Porém, na fronteira do conhecimento em M&S e experimentação, Forças Armadas mais desenvolvidas vêm descobrindo cada vez mais o potencial analítico do uso dessas ferramentas de avaliação. Este potencial, que dá substância prática imediata às avaliações, seja diminuindo incertezas com relação ao

emprego da unidade combatente, seja como um instrumento para aprimoramento organizacional da mesma, fez com que a questão da credibilidade dos modelos recebesse grande destaque na literatura internacional nos últimos anos.

Este é, portanto, um amplo campo aberto à pesquisa acadêmica para profissionais militares e das áreas de engenharia e gestão, com interesse em defesa.

5 Referências

Australian Government. "Defence Capability Development Handbook 2014." Camberra: Capability Development Group, Department of Defence, 2014. 143.

Aberbach, Joel D., e Mark A. Peterson, The Executive Branch. New York, NY: Oxford University Press, 2005.

BKCASE. Guide to the Systems Engineering Body of Knowledge (SEBoK). BKCASE, 2017.

BRICK, Eduardo Siqueira. O Sistema de Defesa da Suécia. Dossiê, Niterói, RJ: UFFDEFESA - Núcleo de Estudos de Defesa, Inovação, Capacitação e Competitividade Industrial, 2017, 63. Disponível em http://www.defesa.uff.br/index.php/noticias/18-politica-e-estrategia-de-defesa/379-instituicoes-de-defesa-da-suecia, acesso em 16 de maio de 2017.

_____. "As Forças Armadas e a Base logística de Defesa" Revista Marítima Brasileira, 2014: 9-26.

_____. "Teste e Avaliação de sistemas navais: conceituação e metodologia". Revista Marítima Brasileira, 1980: 95-106.

DAU - Defense Acquisition University. "Glossary of Defense Acquisition Acronyms & Terms." Fort Belvoir, VA: Defense Acquisition University Press, 2009. 244.

DE NIJS, Han. Concept Development and Experimentation Policy and Process: How Analysis Provides Rigour. NATO, Norfolk: HQ Supreme Allied Command Transformation Capability Engineering Division, Operational Analysis Branch, 2010, 16.

DEG - Defense Engineering Group. The Defence Systems Engineering Handbook. Handbook, Department of Mechanical Engineering, University College of London, London: University College of London, 2002, 35.

GOMES, Mauro Guedes F. M. "Test and Evaluation in Brazil: An Overview in a Context of Systems Engineering Process." International Test and Evaluation Association (ITEA) International Symposium. Huntsville, Alabama, United States: International Test and Evaluation Association (ITEA), 2004.

GOMES, Mauro Guedes F. M., e Domício Proença Jr. "Military Performance Evaluation: A Conceptual Framework for 21st Century." Research and Education in Defense and Security Studies International Seminar – REDES 2002. Brasilia: National Defense University (United States), 2002. Disponível em https://digitalndulibrary.ndu.edu/cdm/compoundobject/collection/chdspubs/id/8766/rec/1. Acesso em: 21/05/2017.

GREAT BRITAIN, Ministry of Defence. "How Defence Works." London: Great Britain, Ministry of Defence, 2014. 54.

ISO/IEC/IEEE. ISO/IEC/IEEE 15288:2015 - Systems and Software Engineering —System Life Cycle Processes. Geneva: ISO - International Organization for Standardization / IEC - International Electrotechnical Commissions / IEEE - Institute of Electrical and Electronics Engineers, 2015.

KAAS, Richard A. The logic of warfighting experiments. Edição: DOD Command and Control Research Program (CCRP). Washington, DC: CCRP Press, 2006.

NELSON, R. R., e S. G. Winter. "Toward an evolutionary theory of economic capabilities." The American Economic Review, 1973: 440-449.

PENROSE, E. T. The theory of the growth of the firm. New York, NY: John Wiley and Sons, 1959.

PROENÇA Jr., Domício, e Mauro Guedes F. M. GOMES. "Tridimensionalidade da Avaliação de Sistemas Militares." Anais do Encontro Nacional de Engenharia de Produção. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Engenharia de Produção (ABEPRO), 1999. 152.

PRZEMIENIECKI, J. S. Mathematical Methods in Defense Analysis. Second. Reston, VA: American Institute of Aeronautics and Astronautics, 1994.

REYNOLDS, M. T. Test and evaluation of complex systems. Chichester: John Wiley & Sons, 1996.

SHRADER, Charles R. History of Operations Research in the United States Army. Volume II: 1961-1973. Washington, DC: Office of the Deputy Under Secretary of the Army for Operations Research, 2008.

STREILEIN, J. J. "Teste and evaluation of highly complex systems." ITEA Journal, March de 2009: 3-6.

TAYLOR, Ben. TTCP TECHNICAL REPORT - Analysis Support to Strategic Planning. Ottawa: The Technical Cooperation Program, 2013.

TEECE, D.J. Dynamic Capabilities& Strategic Management: organizing for innovation and growth. Oxford: Oxford University Press, 2009.

TEECE, David J., Gary Pisano, e Amy Shuen. "Dynamic capabilities and strategic management." Strategic Management Journal, 1997: 509-533.

The Technical Cooperation Program. GUIDEx - Guide for Understanding and Implementing Defense Experimentation. Version 1.1. TTCP - The Technical Cooperation Program, Ottawa: TTCP, 2006, 376.

USA, Department of Defense. "Operation of the Defense Acquisition System." DoDI 5000.02. Washington, DC: DoD, February de 2017.

USA, Department of Defense. "Capabilities-Based Assessment (CBA) Users Guide." Washington, DC: JCS - Joint Chiefs of Staff, 2006. 91.

_____. "DOD Instruction 5000.02 - Operation of the Defense Acquisition System." Washington, DC: Department of Defense, 2017.

_____. Test and evaluation management guide. Sixth. Washington, DC: USA, Department of Defense, 2012.

O PROGRAMA KC-390 E A PROJEÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL

Eduardo Oighenstein Loureiro[1]
Thomas Heye[1]

RESUMO: O presente artigo se apresenta como um estudo de caso do programa KC-390. Será analisado o panorama cooperativo em curso, observando suas particularidades. Tencionará diferenciar, também, um processo cooperativo de trajetória ascendente de um de trajetória descendente, através da comparação entre o KC-390 e o Unasur-1, dois programas desenvolvidos na América do Sul, compartilhando tanto países participantes quanto o mercado potencial no âmbito regional. Haverá a análise do programa face às condicionantes internas que afetam tanto o programa quanto o complexo científico-tecnológico-industrial brasileiro. Ademais, os países participantes do processo cooperativo serão analisados, elucidando a forma pela qual os mesmos se inserem no programa brasileiro. Por fim, buscará responder se a aeronave pode ser considerada um instrumento pleno de projeção internacional e de que forma contribui para o fortalecimento dos instrumentos de *hard power* do Brasil.

Palavras-chave: KC-390, Projeção, Autonomia.

---

[1] Eduardo Oighenstein Loureiro - Mestre em Estudos Estratégicos da Defesa Nacional e da Segurança Internacional pela Universidade Federal Fluminense (2016). Desenvolve pesquisa em Relações Internacionais e Estudos Estratégicos, na temática de Defesa Nacional e Poder Político. Teve como tema de sua dissertação o Programa KC-390, intitulada "Programa KC-390: o Panorama Interno, os Parceiros e a Projeção Internacional do Brasil". Premiado no I Concurso de Monografias sobre Defesa Nacional (Ministério da Defesa, 2014). E-mail: oighensteinloureiro@gmail.com

[1]Thomas Heye - Professor Doutor Doutor em Ciência Política (2005) pelo IUPERJ. Atualmente é Professor da Universidade Federal Fluminense e Decano do Instituto de Estudos Estratégicos (INEST). Lidera o Laboratório de Integração Sul Americana (LISA) e é Coordenador do GT de Segurança Regional do Fomerco.

The KC-390 Program and the Brazilian Power Projection

ABSTRACT: The following article is presented as a case study of the KC-390 program. The cooperative scene in progress will be analyzed, observing its particularities and the reasons why it was conceived. It will differentiate also a cooperative process of upward trajectory from one that present a downward trajectory, by comparing the KC-390 and the Unasur-1, two programs developed in South America, sharing both some of the participating countries and the potential market at the regional level. There will be an analysis of the program by evaluating internal factors affecting both the program and the scientific-technological-industrial complex of Brazil. Finally, the countries participating in the cooperative process will be analyzed, elucidating the way in which they fit into the Brazilian program. This article will seek thus respond if the aircraft can be considered a full instrument of international projection and how it contributes to the strengthening of the Brazilian instruments of Hard Power.

Keywords: KC-390, Projection, Autonomy

A última década representou, no período recente, um marco na retomada da estruturação e planejamento do aparato de Defesa brasileiro. A elaboração da Estratégia Nacional de Defesa (2008), no panorama jurídico-institucional; os Programas de Articulação e Equipamento das Forças, marcos logístico-estratégico-operacionais; os Programas Pró-Defesa e Pró-Estratégia, importantes propulsores da pesquisa e desenvolvimento (tecnológico e doutrinário); e, por fim, a opção pelo fortalecimento da Base Industrial de Defesa (através de leis, aquisições e financiamentos), indicam a busca pela autonomia e ganho de eficiência. Em paralelo, percebe-se a tentativa da edificação de um aparato dissuasório que seja condizente com as aspirações brasileiras no cenário internacional.

O Embraer KC-390, desenvolvido com o objetivo de atender aos requisitos operacionais da Força Aérea Brasileira para a substituição das aeronaves KC-130 e C-130 na função de reabastecimento em voo, busca e salvamento e transporte, configura-se em evidente exemplo dos grandes projetos industrial-militares

que ocorrem no aparato de defesa endógeno. Foi anunciado durante a LAAD 2007, sendo lançado oficialmente durante a LAAD 2009. Destaca-se por ser um projeto, em um primeiro contato, de cunho nacional, financiado pelo Estado, contando com a participação de parceiros internacionais. Atualmente, já participam do projeto, além do Brasil, os seguintes países: Argentina, Portugal e República Tcheca. A participação de tais Estados prevê a fabricação de componentes para as aeronaves em seus respectivos parques industriais endógenos.

A Estratégia Nacional de Defesa, documento-guia do sistema de Defesa brasileiro, pressupõe dois processos básicos para o aumento da capacidade dissuasória nacional: a modernização (otimizando as capacidades existentes nas Forças) e a transformação (desenvolvimento de novas capacidades). Tais fatores são fundamentados obedecendo a pressupostos básicos, como o da autonomia e da constituição de liderança sem a edificação de um "império".

> O Ministério da Defesa, o Ministério das Relações Exteriores e as Forças Armadas buscarão contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a consolidação da integração regional, com ênfase na pesquisa e desenvolvimento de projetos comuns de produtos de defesa. (END, 2008, p.64)

Em seu cerne, também consta o caráter regionalista, incentivando a cooperação militar e a integração da América do Sul. Diante de tal panorama, é condizente o esforço brasileiro em aglutinar parceiros regionais para o projeto da aeronave. Porém, tal regionalização e, principalmente, a autonomia, devem ser relativizados em razão da dependência tecnológica e em relação aos atores externos, fundamentais no projeto.

A aplicação de cerceamento tecnológico através do não fornecimento de tecnologias ou do veto à exportação de aeronaves é uma realidade. Em um passado recente, tal veto já foi aplicado contra a Embraer nas negociações com a Venezuela[2].

A solução, porém, não é simples: há considerável atraso da indústria nacional em sua capacidade de fornecimento de componentes fundamentais para a fabricação de aeronaves. Quanto maior o grau de complexidade de tais itens, como turbinas, aviônicos e radares, maior a vulnerabilidade brasileira em relação aos fornecedores internacionais, sendo menor a sua capacidade de constituir um aparato militar dissuasório. Sua cadeia de fornecedores também é extensa: empresas como a *Rockwell-Collins* (aviônicos), *LIEBHERR* (pressurização), *International Aero Engines* (turbinas) e *SELEX-Galileo* (radar de missão), todas empresas estrangeiras, são importantes parceiros em tal projeto.

Não há projeção que indique, em um futuro próximo, a possibilidade do fornecimento de tais componentes sensíveis por indústrias nacionais ou que sejam provenientes de algum dos parceiros presentes no programa. Em relação a uma possível transferência de tecnologia complexa, também é discutível a capacidade industrial brasileira em absorver tais conhecimentos e são conhecidos os métodos dos países centrais no intuito de dificultar o acesso às tecnologias incorporadas ao projeto. Não há, no presente momento, plena capacidade dos cooperantes em produzir tais equipamentos sensíveis, que exigem conhecimento técnico e bens de capital específicos.

O envolvimento de países parceiros no desenvolvimento de tal aeronave identifica uma real e objetiva tentativa de fortalecer a indústria nacional e a produção de aeronaves militares. A extensão de tal grupo de países (Brasil, Argentina, Portugal e a República Tcheca), configurando o interesse não só no desenvolvimento, mas também na aquisição de tal aeronave, demonstra uma aproximação brasileira tanto com países em seu entorno estratégico, quanto com outros não-interferentes ao processo de robustecimento dos instrumentos do *hard power* brasileiro.

Portanto, através da análise do caso do Programa KC-390 se busca compreender como um acontecimento, aparentemente estanque e confinado ao reequipamento das Forças Armadas, pode (ou não) ser desdobrado em um importante fator para a "alavancagem" do Brasil no sistema internacional através de iniciativas de cooperação.

O panorama da retomada do nacional-desenvolvimentismo, juntamente com o robustecimento explícito das aspirações brasileiras no cenário internacional, apresentaram reflexos diretos na concepção do aparato de Defesa brasileiro. É nesse cenário que se insere o programa KC-390. Sendo um "novo pioneiro" da retomada da Base Industrial de Defesa, o mesmo exemplifica os esforços brasileiros na concepção de um aparato de defesa autônomo.

Os anseios brasileiros e o Programa KC-390

É correto considerar que o processo cooperativo presente no Programa KC-390 possui uma "trajetória cooperativa ascendente", ou seja, de um sistema retroalimentado no qual o fluxo de tal processo parte de uma demanda específica e de uma análise de mercado, no caso, da Força Aérea Brasileira e da Embraer. Tal demanda inicial geraria um panorama de cooperação, no qual os participantes ingressam em um programa em curso por duas razões específicas: a substituição de meios obsoletos, gerando maior capacidade de projetar ou consolidar o poder estatal, e, por fim, a tentativa do fomento das atividades das indústrias aeronáuticas locais, participando no fornecimento de componentes, qualificando os quadros técnicos e obtendo lucros nas transações futuras. Tal ciclo encontraria, novamente, o caminho da demanda específica para a aquisição de material, já que a sustentação de tal panorama cooperativo depende, fundamentalmente, dos mercados internos dos cooperantes para se perpetuar.

A importância de tal acordo também é notada através da ausência de uma estrutura supranacional que organize o processo de integração. Os acordos foram conduzidos de maneira que prescindiu da atuação de organizações internacionais ou de amplo aparato jurídico-burocrático específico. Ainda assim, é patente a vulnerabilidade técnica e tecnológica do grupo de países cooperantes. É, também, discutível a plausibilidade de um cenário plenamente cooperativo em um ambiente no qual a maioria das tecnologias empregadas não é de propriedade de tais países.

É necessário notar o papel da Embraer. A cooperação se deu de maneira bilateral: houve a assinatura de cartas de intenção por parte dos cooperantes, tencionando a aquisição das aeronaves.

Simultaneamente, houve o processo de escolha de parceiros industriais para a fabricação de componentes para o KC-390 entre os signatários das cartas de intenção. Em síntese, a condicionante fundamental para a participação de eventuais parceiros no programa foi o compromisso da aquisição de aeronaves por parte dos cooperantes. Deste modo, tanto a Força Aérea Brasileira, quanto a empresa, tencionam obter: 1) escala para a produção da aeronave, reduzindo os custos e financiando a produção; 2) um mercado consumidor para a aeronave, a inserindo em mercados variados, consolidando a presença da Base Industrial de Defesa brasileira na América Latina e aumentando sua presença no mercado europeu; 3) a presença brasileira no entorno estratégico, no caso dos parceiros regionais, inserindo o projeto em um âmbito da cooperação política Sul-Sul.

A edificação de uma aliança cooperativa pode, segundo Stephen Walt (2013), obedecer dois processos distintos: *balancing* e *bandwagoning*. Em casos de *balancing*, os Estados que sofrem com uma ameaça externa tenderiam a formar alianças com outros Estados que estão em mesma situação, edificando um processo cooperativo para repelir ou dissuadir tal ameaça. Já em casos de *bandwagoning*, Estados fracos tenderiam a se alinhar com o Estado mais ameaçador, em se reconhecendo suas deficiências em dissuadir tal ameaça, buscando evitar serem subtraídos ou agredidos pelo mesmo.

Portanto, tem-se dois princípios que edificam tais processos cooperativos: um se dá pela união de vontades, objetivando se opor a uma ameaça. O outro se concebe através do medo de que tal ameaça, dada a posição de vulnerabilidade, não possa ser repelida (obedecendo a velha máxima de "se não pode vencê-los, junte-se a eles). As alianças de *bandwagoning* tendem a ser mais frágeis, já que sua gênese é decorrente do medo que tais Estados possuem de serem agredidos. A partir do momento em que tais alianças são colocadas à prova, a tendência é que os Estados fracos que dela participam abandonem a aliança em favor de outro cenário que lhes garanta a sobrevivência autônoma.

> A crença de que Estados formam alianças com o intuito de prevenir países mais poderosos de os dominarem se situa no coração da teoria de balança de poder tradicional. De acordo com essa visão, Estados se juntam a alianças para se protegerem de Estados ou coalizões as quais, dados seus recursos

> superiores, podem representar uma ameaça. (...) A estratégia mais segura seria se juntar àqueles que não podem dominar prontamente seus aliados, tencionando evitar ser dominado pelos que podem[3]. (WALT, p.110 e 111, 2013. Tradução livre)

Conforme exposto, o que se observa na END é a tendência de apresentar o Brasil como um aliado comprometido com o desenvolvimento regional, não como um país expansionista que pudesse ser visto como ameaça. Naturalmente, seja por suas dimensões geográficas, sua demografia, seu acesso a recursos naturais e/ou sua capacidade econômica, o Brasil já poderia ser interpretado como uma potencial ameaça aos países de seu entorno, menores e mais frágeis. Ao expressamente se colocar contra políticas expansionistas e de projeção intra-América do Sul, valorizando o regionalismo e o caráter defensivo de sua política de defesa, a Estratégia Nacional de Defesa tenciona substituir tal percepção natural de ameaça pelo papel de líder regional cooperante.

Assim, o Brasil buscaria aglutinar países em um processo cooperativo não pelo temor a uma eventual ação coercitiva brasileira, mas pelo convencimento de que tal processo contribuirá para a projeção, defesa e desenvolvimento regionais. Tal liderança concederia maior autonomia de ação em relação ao cenário internacional aos países cooperantes, servindo como uma solução regionalmente endógena para contornar as dificuldades impostas pelo *status quo*. Portanto, o modelo de aliança proposto seria o de *balance*, não o de *bandwagoning*.

Ainda que o programa KC-390 cumpra com tais pressupostos, o mesmo falha justamente pela incapacidade brasileira em prover soluções tecnológicas endógenas para a aeronave. Há, portanto, dois movimentos simultâneos e distintos, que contribuem para um paradoxo: ao mesmo tempo em que, retoricamente, é defendido como um projeto nacional e, objetivamente, abarque países emergentes ou frágeis que buscam maior inserção internacional, o KC-390 depende fundamentalmente de tecnologia proveniente dos países centrais.

---

[2] Houve veto, ocorrido em 2006, da exportação de aeronaves EMB-314 Super Tucano à Venezuela. Tal evento foi amplamente divulgado, como em matéria da Folha de São Paulo, datada de 15 de janeiro de 2006 : "Itamaraty analisa veto americano à Embraer".

[3] *The belief that states form aliances in order to prevent stronger powers from dominating them lies at the heart of tradiotional balance-of-power theory. According to this view, states join aliances to protect themselves from states or coalitions whose superior*

Enquanto tanto a Embraer quanto o Estado brasileiro buscam parceiros que não sejam capazes de subtrair do Brasil o controle do programa, atraem Estados cooperantes mais frágeis que não enxergam o Brasil como ameaça. Porém, dada a incapacidade científico-tecnológico-industrial brasileira, a Embraer é forçada a empregar majoritariamente componentes estrangeiros, expondo as fragilidades internas brasileiras e perpetuando o ciclo de dependência.

O KC-390 e a FAB

A dotação, por parte da Força Aérea Brasileira, de um novo vetor de transporte, significará um ganho qualitativo e quantitativo para as incumbências operacionais de tal setor. A aviação de transporte da FAB, que hoje depende dos vetustos C-130 para suas atribuições, contará com uma aeronave moderna, com maior capacidade e maior alcance, como já mencionado no presente trabalho.

Ainda assim, conforme explorado, deve-se observar que, assim como é apenas um fator entre os diversos componentes do Poder Aeroespacial, a dotação de uma aeronave capaz é, também, apenas um dos fatores que atuam na seara das mobilidades táticas e estratégicas. De acordo com a END:

> 4.Desenvolver, lastreado na capacidade de monitorar/controlar, a capacidade de responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão: a mobilidade estratégica.
> A mobilidade estratégica - entendida como a aptidão para se chegar rapidamente ao teatro de operações – reforçada pela mobilidade tática – entendida como a aptidão para se mover dentro daquele teatro - é o complemento prioritário do monitoramento/controle e uma das bases do poder de combate, exigindo das Forças Armadas ação que, mais do que conjunta, seja unificada.
> O imperativo de mobilidade ganha importância decisiva, dadas a vastidão do espaço a defender e a escassez dos meios para defendê-lo. O esforço de presença, sobretudo ao longo das fronteiras terrestres e nas partes mais estratégicas do litoral, tem limitações intrínsecas. É a mobilidade que permitirá superar o efeito prejudicial de tais limitações.

> 5.Aprofundar o vínculo entre os aspectos tecnológicos e os operacionais da mobilidade, sob a disciplina de objetivos bem definidos.
> Mobilidade depende de meios terrestres, marítimos e aéreos apropriados e da maneira de combiná-los. Depende, também, de capacitações operacionais que permitam aproveitar ao máximo o potencial das tecnologias do movimento. (END, 2008).

Em se tratando o aparato dissuasório brasileiro como um complexo de meios escassos, dada a vastidão territorial do Brasil e as questões orçamentárias, é fundamental que haja uma dinâmica propícia para o deslocamento de força militar para onde for requisitada, seja respondendo a eventuais agressões ou atuando em missões de paz e ações cívico-sociais. Para tal, além de aeronaves de transporte aptas a cumprirem tais missões, é preciso que haja uma infraestrutura aeroportuária satisfatória, bem como componente militar capacitado de pronto-emprego. Além de tais fatores, mais "visíveis" do ponto de vista de uma ação militar, há variáveis fundamentais para o bom funcionamento de tais ações, estas na seara da logística. Como o trabalho tenciona analisar o KC-390, explorar-se-á as questões inerentes à aeronave que, eventualmente, comprometeriam sua plena utilização, comprometendo a mobilidade de uma maneira geral.

O panorama atual da Aviação de Transporte "pesado[4]" da FAB, nucleada nos C-130, que se encaminham para o final de suas vidas úteis, apresenta uma série de dificuldades para a mobilidade das forças. Pode-se considerar que, em um futuro no qual o KC-390 substituirá os Hercules, haverá um ganho relativo no tocante à disponibilidade de aeronaves para a função de transporte.

---

resources could pose a threat. (...) The safer strategy is to join with those who cannor readily dominate their allies, in order to avoid being dominated by those who can.

[4] O termo "pesado" é colocado entre aspas porque, além de ser um termo coloquial, serão expostas posteriormente as razões pelas quais o KC-390 não é uma aeronave

> O gerente do KC-390 explica que a nova aeronave atenderá às necessidades da FAB, principalmente nas áreas de transporte logístico pesado, busca e resgate, ressuprimento aéreo, evacuação médica, combate a incêndio florestal e reabastecimento em voo. (SILVEIRA, 2010).

O KC-390 será, de acordo com as especificações fornecidas pela fabricante, uma aeronave mais capaz, mais bem equipada, maior, com maior autonomia e apta a cumprir outras missões, como o reabastecimento em voo (função hoje restrita aos dois KC-130 e, futuramente, aos Boeing 767 em processo de aquisição[5]). Ainda assim, a dependência de fornecedores externos, bem como os sucessivos contingenciamentos de recursos, dificultam vislumbrar um cenário de plena capacidade e operação para as novas aeronaves. Ainda que os parques de manutenção, em sua maioria, estejam em território nacional, a dependência do fornecimento de componentes provenientes de indústrias estrangeiras dificulta projetar um cenário de relativa "autossuficiência" endógena, permitindo a operação dos meios sem restrições.

Ainda assim, a empresa tomou certas precauções para mitigar tais desafios: a primeira parte foi dotar a aeronave de capacidade para operar em pistas semi-preparadas, reduzindo eventuais dificuldades em teatros de operações que se situem em rincões de infraestrutura pouco desenvolvida (como a Amazônia e o Pantanal). Também permite atuar em áreas nas quais a infraestrutura existente foi destruída ou avariada, como em cenários de calamidade por desastres naturais e pós-conflito. Assim, a aeronave dotará a FAB de uma capacidade superior aos C-130, podendo atender as demandas internas e externas com maior presteza.

Outra questão sobremaneira importante é a opção pela utilização de componentes *Commercial- off- the- shelf* (*COTS)*[6], ou ainda, componentes que partiram de um projeto civil para serem otimizados para o uso no KC-390. Tendo como base a relação

---

de transporte "pesado" em termos absolutos, ainda que ocupe tal lugar no atual panorama da FAB.

[5] Como referência, consultar o programa KC-X e seus desdobramentos. *< http://www.defesanet.com.br/fab/noticia/10055/KC-X2—IAI-vence-com-B767-300ER-convertido/)*

eficiência x confiabilidade, a Embraer adotou componentes com versões já operacionais e testadas pelo mercado civil internacional[7], mitigando eventuais falhas de projeto que eventualmente incidiriam em componentes recém-desenvolvidos.

Mesmo quando se esgotam as dúvidas técnicas para elucidar o aumento da capacidade da aviação de transporte da FAB há uma questão ainda pendente: poderia o KC-390, em termos absolutos, ser considerado uma aeronave de transporte estratégico? Em tais termos, não. Considerando como padrão as definições estipuladas pela Otan[8], a função de transporte estratégico seria de responsabilidade de aeronaves maiores, como o *C-5 Galaxy* ou o *C-17 Globemaster*. Ademais, em se considerando outras forças de transporte estratégico, podemos incluir aeronaves como o *Il-76* russo, o Y-20 chinês ou, ainda, o gigantesco *AN-124 Ruslan*, da ucraniana *Antonov*, a maior aeronave de transporte militar da atualidade.

Por seu posicionamento de mercado, ou seja, como a aeronave que busca rivalizar com o C-130 Hercules e suas variantes (além de outras aeronaves de mesma capacidade de carga) o KC-390, em termos absolutos, seria considerada uma aeronave de transporte tático, ou seja, intra–teatro de operações. Considerando a denominação utilizada pela *USAF*:

> Os meios de transporte aéreo estratégico da América se concentram, principalmente, no Comando de Transporte Aéreo Militar *(MAC)* e na Frota Aérea Reserva Civil *(CRAF)*. A exceção é composta pelos *KC-10 Extender* do Comando Estratégico Aéreo *(SAC)* a. Eles têm um duplo papel, tanto no transporte de carga quanto no reabastecimento em voo - atuando, normalmente, no apoio ao deslocamento de grupos de caça para ações no exterior. Na prática, no entanto, o *C-5* e *o C-141*[9] do Comando de Transporte Aéreo Militar

---

[6] *Commercial- off- the- shelf*. Itens / componentes "de prateleira", disponíveis no mercado civil, que podem ser utilizados pelo governo em instalações, máquinas e meios em geral.

[7] "O KC-390 será impulsionado por dois motores IEA V2500-E5, que foram escolhidos por sua performance e pelo elevado número de aeronaves comerciais equipados

> carregam o fardo do transporte aéreo estratégico intercontinental, enquanto o *C-130*, tradicionalmente, realiza as tarefas de transporte aéreo tático intra-teatro[10]. (TEFTELLER, p.35, 1992).

Obviamente, tal constatação não tenciona comparar duas forças que são, substancialmente, díspares tanto em capacidade quanto em orçamento. Objetiva, pois, identificar, através do reconhecimento de suas capacidades, o nicho de mercado no qual o KC-390 estará inserido. Ademais, em se identificando tal nicho, poderemos dimensionar melhor as expectativas que devem ser depositadas em tais vetores da aviação de transporte, em termos globais e operacionais.

Tal afirmação não significa que, na ausência de vetores de maior capacidade, o KC-390 não possa ser considerado uma aeronave extremamente útil à FAB. A sua entrada em operação, além de possibilitar a substituição de aeronaves que operam no final de suas vidas úteis, inaugurará uma capacidade nunca antes disponível para a Aeronáutica: para além de suas atribuições na seara do *airlift*, os mesmos contarão com a capacidade de reabastecer e de serem reabastecidos em voo, ampliando sobremaneira a possibilidade de utilização de tais aeronaves.

Ademais, temos a situação do novo vetor de caça da FAB. Possuindo um alcance máximo (em deslocamentos entre aeródromos) superior a 4.000 km[11], com um raio de ação (na configuração AR-AR) de 1.300 km[12], o Gripen NG, caça escolhido no FX-2, disporá de capacidade de projeção indeterminada quando da sua operação conjunta com o KC-390. Considerando que os Gripen objetivam substituir (em longo prazo) por completo as aeronaves F-5 e A-1 que, atualmente, são incumbidas das missões de superioridade aérea, ataque ao solo e interceptação (entre outras), a FAB será dotada de uma tríade de defesa e projeção jamais disponível em um país da

---

com propulsores da mesma família, o que reduz os custos e aumenta a confiabilidade." (Ubiratan. 2014.)

[8] *Strategic Airlift vs Tactical Airlift.*

[9] Foi substituído na *USAF* pelo *C-17 Globemaster III*

[10] Tradução Livre. *America's strategic airlift assets reside primarily in the Military Airlift Command (MAC) and in the Civil Reserve Air Fleet (CRAF). The exception is Strategic Air Command's KC-10 Extender airplane. It has a dual role of both cargo transport and aerial refueling - normally associated with a tactical fighter wing deployment overseas. In practice, however, the Military Airlift Command's C-5s and*

América Latina: os R-99 (detecção de ameaças e comunicação), o KC-390 (reabastecimento em voo) e os Gripen NG (missões de caça). A operação conjunta de tais meios aumentará consideravelmente a capacidade de projeção de força do Brasil para além de suas fronteiras.

Com autonomia de cerca de 5.200 km com sua carga operacional, o R-99, operando ainda nos limites territoriais brasileiros, pode executar as funções de busca por eventuais ameaças para além de 400 km de alcance[13]. Isso permitiria, através de comunicação via *datalink*, prover os pilotos de Gripen NG de consciência situacional ímpar, permitindo aos mesmos tomar medidas defensivas e ofensivas contra eventuais ameaças. Ademais, utilizando a tríade KC-R99-Gripen, seria possível executar missões de guerra contra embarcações, protegendo o litoral brasileiro. Além disso, a dupla KC-Gripen poderia executar deslocamentos para além do continente americano, chegando até a costa Oeste da África em caso de necessidade. Em um panorama de cumprimento de missões da ONU ou até mesmo de resposta a ameaças, a ampliação de autonomia decorrente da utilização conjunta de tais vetores será significativa.

Assim, podemos considerar que, apesar de não ser uma aeronave de transporte estratégico, o KC-390 têm sua importância majorada justamente por seu caráter multimissão. Ainda que não conte com capacidade de carga semelhante às maiores aeronaves de transporte existentes, possui a versatilidade e o relativo baixo custo operacional como seus trunfos. A capacidade de missões REVO[14], tanto sendo abastecido, como abastecendo outras aeronaves, conferem à aeronave vantagens estratégicas significativas.

A importância de tais missões já foi comprovada, por exemplo, no conflito das Malvinas, ocorrido em 1982. As importantes baixas sofridas pela esquadra britânica, como o afundamento do *HMS Sheffield* e a avaria de outras embarcações não seriam possíveis, caso o componente aéreo argentino não tivesse os KC-130 à sua disposição.

C-141s carry the burden of intercontinental strategic airlift, while C-130s traditionally accomplish the intra-theater, tactical airlift chores.

[11] Dados do Fabricante.

[12] Dados do Fabricante.

[13]"*Rather than conventional rotodome antenna system, ERIEYE has a fixed, dual-sided and electronically scanned antenna mounted on top of the fuselage. This places much less demand on aircraft size and is designed for mounting on commuter-type aircraft. The ERIEYE is capable of 360° detection and tracking of air and sea*

> Envolveu dois aviões: KC-130H TC-69 e TC-70. A capacidade de carregar grande quantidade de combustível e de transferi-lo permitiu, durante o conflito das Malvinas, a realização de dezenas de missões de reabastecimento dos A-4B Skyhawk A-4C, além de também fornecer combustível para o Super Etendard em suas missões anti-navio contra o Sheffield e Atlantic Conveyor, e participar da missão conjunta contra o porta-aviões HMS Invincible. Durante o conflito, de um total de 47 missões de reabastecimento em voo planejadas, foram realizadas 31 missões (...). Ambas as aeronaves completaram 20 voos de reabastecimento para 93 aviões da FAA (...). Sem o trabalho dos KC-130, as aeronaves argentinas nunca poderiam ter alcançado as Malvinas e seus ataques bem-sucedidos não poderiam ter sido feitos.[15] (CONFLICTO DE MALVINAS, 2013).

Portanto, apesar de não ser, em termos gerais, uma aeronave de transporte estratégica, a mesma contribuirá de maneira notável para projeção estratégica brasileira. Se não possui, no tocante à capacidade de carga, os mesmos atributos de outras aeronaves de maior porte, o KC-390 dotará a Força Aérea Brasileira de um vetor capaz de cumprir múltiplas tarefas com eficiência nunca antes presenciada, com custos operacionais sensivelmente menores em comparação com seus "irmãos maiores". Sua utilização poderá servir como primeiro passo para o desenvolvimento, caso necessário, de aeronaves ainda maiores, aproveitando da tecnologia disponível e das experiências colhidas com a sua operação.

---

targets over the horizon. The instrumented range is 450km and a typical detection range against a fighter aircraft size target is in excess of 350km". (AIR FORCE TECHNOLOGY. 2011.)

[14] Reabastecimento em Voo.

[15] Tradução livre. "*Participaron dos aeronaves: KC-130H TC-69 & TC-70. La capacidad de cargar gran cantidad de combustible y de poder transferirlo le permitió durante el conflicto de Malvinas la realización de docenas de misiones abasteciendo a los Skyhawk A-4B y A-4C , aparte de suministrar también combustible a los Super Etendard en sus misiones antibuques contra el Sheffield, el Atlantic Conveyor y la misión conjunta contra el portaaviones HMS Invencible. Durante el conflicto se planificaron un total de 47 misiones de reaprovisionamiento en vuelo concretando 31 misiones(...).Ambas aeronaves cumplieron 20 vuelos de reabastecimiento a 93*

Soma-se a isso sua capacidade de operar em pistas semi-preparadas, podendo deslocar efetivos e equipamentos militares para postos de fronteira. Sua capacidade de carga foi estimada para satisfazer as necessidades nacionais, sendo a aeronave capaz de "interagir" com demais projetos de força em curso no país, como o próprio FX-2 e, no caso da força terrestre, das viaturas Guarani, nova Viatura Blindada Transporte de Pessoal - Média de Rodas, feitas pela Iveco no Brasil.

Assim, o KC-390, ainda que seja uma aeronave de tamanho intermediário, contribuirá sensivelmente para o aumento das mobilidades estratégica e tática das forças nacionais, podendo não só realizar as tarefas inerentes ao transporte, mas também possibilitando o Brasil contar com uma força ofensiva, baseada nos esquadrões de caça, inédita. Isso, por sua vez, aumenta a capacidade brasileira em projetar poder para além de suas fronteiras territoriais.

O Panorama Interno e o KC-390

A manutenção e intensificação do cenário de crise econômica, iniciado no começo da presente década, começam a gerar problemas para as Forças Armadas. Os contingenciamentos orçamentários acabam se refletindo, em maior ou menor escala, nos Programas Estratégicos das mesmas. Na Força Aérea Brasileira, o panorama atual culminou com a renegociação das condições de financiamento[16] dos caças Gripen-NG, sob o escopo do programa F-X2. O contrato de financiamento, suplementar ao de aquisição assinado em 2014, foi "congelado" por pendências relativas aos juros de financiamento que constam na proposta sueca. Após sucessivos adiamentos, ambas as partes chegaram um acordo em julho de 2015[17]. Ademais, programas de modernização das aeronaves A-1 (AMX) e dos F-5 se encontram em ritmo lento, além do HX-BR, com helicópteros fornecidos pela Helibrás.

---

aeronaves de la FAA (...). Sin la labor de los KC-130 los aviones argentinos nunca hubieran podido llegar a las Malvinas y sus exitosos ataques no se podrían haber realizado.

[16] "Dilma pede à Suécia revisão de juros de financiamento dos 36 caças Gripen". Disponível em: < http://www.aereo.jor.br/2015/06/23/dilma-pede-a-suecia-revisao-de-juros-de-financiamento-dos-36-cacas-gripen/>

> A Força Aérea Brasileira (FAB) está revisando o programa de modernização dos caças AMX, realizado pela Embraer, e estuda a possibilidade de redução do número de aeronaves a serem modernizadas. O Valor apurou que o estudo contempla a redução de 43 para 30 aeronaves, mas o número está sujeito a alterações. Procurada, a Embraer Defesa e Segurança disse que não comentaria o assunto.(...) Em situação similar ao AMX, encontra-se o programa de modernização do lote de onze caças F-5, que também está sujeito à redução. Um lote de 46 aeronaves já foi modernizado pela Embraer. Para o segundo lote, a FAB conta com uma verba orçamentária de R$ 46 milhões este ano. O programa do F-5 está atrasado cerca de um ano e meio e, segundo o Valor apurou, a FAB estuda reduzir de onze para sete o número de aeronaves modernizadas. (PODER AÉREO, 2015).

O Programa KC-390 não passou incólume pela retração das verbas do Ministério da Defesa. Em 2015, diversos veículos de mídia divulgaram que atrasos de repasse de verbas do Ministério da Defesa à Embraer poderiam interromper o desenvolvimento dos programas sob sua responsabilidade. Em abril, o Ministro da Defesa Jacques Wagner reconheceu a dívida com a fabricante[18].

Além disso, ainda que os recursos para o desenvolvimento venham sendo parcialmente liberados, o problema se alastra para a fase de produção, que ainda não conta com os recursos previstos em Lei Orçamentária desbloqueados[19]. Portanto, é correto dizer que os grandes óbices para o sucesso comercial do KC-390 residem nos atrasos do repasse de verbas advindos do Estado brasileiro, o co-financiador do Programa. O grande problema, assim, é que, apesar de se ter uma estratégia de planejamento, estipulando os recursos necessários para a continuidade dos programas das Forças, não há uma prática de alocação de recursos para investimentos do Ministério da Defesa.

---

[17] Brasil e Suécia chegam a acordo sobre o projeto Gripen NG <http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/22627/PROJETO-FX-2—Brasil-e-Su%C3%A9cia-chegam-a-acordo-sobre-o-projeto-Gripen-NG>

[18] "Ministro diz que dívida do governo com a Embraer é de R$ 500 milhões". Disponível em: < http://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2015/04/ministro-diz-que-divida-do-governo-com-embraer-e-de-r-500-milhoes.html>

Os recursos destinados ao MD, mesmo que aprovados em LOA foram (e são) sucessivamente contingenciados pelos últimos governos. Tal prática, além de se configurar em obstáculo para o bom andamento dos programas, leva à realocação de recursos de outras áreas do ministério para o financiamento de tais projetos estratégicos. Além disso, ocasiona a contração de financiamentos e dívidas, que se refletem nos anos fiscais seguintes.

> Com isso, chegamos à quarta conclusão: ao contrário do planejamento, o que, novamente fica evidente, é a falta de política de Estado na administração da defesa do País. A afirmação se baseia no fato de que, se houvesse uma Política de Defesa Nacional concreta, que fosse posta em prática no Brasil, não seria necessário adquirir-se equipamentos através de endividamento ou crédito suplementar, pois as previsões seriam incluídas no item correspondente: o de investimento. Resta, ainda outra questão: ocorrendo a aquisição, dadas as eleições presidenciais de 2010, a conta ficará para o governo seguinte. (BRUSTOLIN, p.87, 2009).

Diante de tal panorama, ainda que se considere que programas mobilizadores são importantes molas-propulsoras do desenvolvimento tecnológico, quando os investimentos dos mesmos impedem que outros setores sejam mantidos, podem prejudicar justamente o que vieram para solucionar. Dado o contingenciamento sucessivo de recursos e os compromissos contratuais existentes com diversas empresas e governos estrangeiros, há um claro comprometimento da aptidão das Forças, intensificando o processo de sucateamento de diversos setores das mesmas. Além disso, a Defesa Nacional é colocada em uma situação de "Escolha de Sofia": ou há progresso dos programas em detrimento das capacidades atuais das Forças, ou há verbas para custeio em detrimento dos programas estratégicos, dificultando as capacidades futuras de projeção de poder.

Portanto, os problemas orçamentários afetam todos os componentes do "Triângulo de Sabato"[20]. A academia, esta

[19] Virgínia Silveira: "Produção do KC-390 não tem recursos garantidos". Valor Econômico, 29/06/2015.

representada pelos institutos militares e civis de pesquisa, é menos acionada para o desenvolvimento de tecnologias, pois há a retração do investimento estatal nos programas, ou seja, nas empresas que os desenvolvem. Estas, por sua vez, diminuem o ritmo de tais projetos, alastrando a crise para fornecedores e prejudicando a busca por inovações e aperfeiçoamento de processos advindos da academia. Assim, o "ciclo perverso" de estagnação industrial-tecnológica se perpetua, prejudicando a inter-relação entre governo, estrutura produtiva e a infraestrutura científico-tecnológica, não permitindo a formação de um complexo industrial-tecnológico verdadeiramente endógeno.

A solução, porém, não é simples: há considerável atraso da indústria nacional em sua capacidade de fornecimento de componentes fundamentais para a fabricação de aeronaves. Quanto maior o grau de complexidade de tais itens, como turbinas, aviônicos e radares, maior a vulnerabilidade brasileira em relação aos fornecedores internacionais, sendo menor a sua capacidade de constituir um aparato militar dissuasório.

> O cerceamento tecnológico é um problema de pelo menos duas faces. Por um lado, os países detentores das tecnologias sensíveis zelam por mantê-las, dando à ciência e à tecnologia um sentido instrumental, como fontes líquidas de poder militar, econômico e, consequentemente, político. Por outro, os países que não as possuem ou que almejam aumentar a inserção no sistema internacional lutam por alcançá-las. (LONGO; MOREIRA, p.10, 2010).

Portanto, deve-se refletir: o KC-390 é realmente uma aeronave nacional? Certamente, seu projeto e concepção o são, mas há um claro *gap* entre a área de projeto e o setor tecnológico-industrial. Em síntese, ainda que seja um projeto brasileiro e conte com sistemas produzidos e concebidos no país, o mesmo é absolutamente dependente de materiais e tecnologia de empresas provenientes de países da Otan, estes tradicionais cerceadores de tecnologias. Há, obviamente, que se considerar que o setor aeronáutico possui uma escala de suprimentos global, mas o KC-390 se encontrará em uma situação de competição com aeronaves advindas de países que detêm maior controle tecnológico sobre seus projetos e aeronaves.

A capacidade científico-tecnológico-industrial encontra maiores dificuldades em seu progresso caso não haja um projeto que aglutine recursos e esforços objetivando um fim, catalisando o desenvolvimento de capacidades. O KC-390 é um projeto que, dada a sua complexidade e os eventuais acordos de transferência de tecnologia, *per se* já contribui com *spill overs* e *spin offs* para diversos setores industriais. Porém, ao absorver tecnologias "prontas" de parceiros internacionais, é alto o risco de aprender apenas o "*know-how"*, não captando o conhecimento referente ao *"know-why"*.

Atualmente, a indústria nacional é incapaz de prover soluções endógenas para o programa. Também há dúvidas acerca da capacidade da mesma, caso ocorressem acordos de transferência de tecnologia mais abrangentes, na fabricação de componentes complexos e na geração de inovações. Portanto, é questionável sua aptidão para a produção em escala de equipamentos que exigiriam conhecimento técnico e bens de capital específicos.

> Como a tecnologia tem no homem o seu único recipiente, a efetiva transferência se dá por um processo de pergunta e resposta. Quem não sabe pergunta e quem sabe responde, até a total compreensão da resposta por parte de quem perguntou. Naturalmente, a transferência só pode se efetivar se o receptor possuir competência compatível com a tecnologia a ser absorvida. A aludida competência refere-se à adequação dos recursos humanos do receptor em qualidade e quantidade. Daí a transferência ser um problema de grande magnitude para os países em desenvolvimento. (LONGO; MOREIRA, p.3, 2010.)

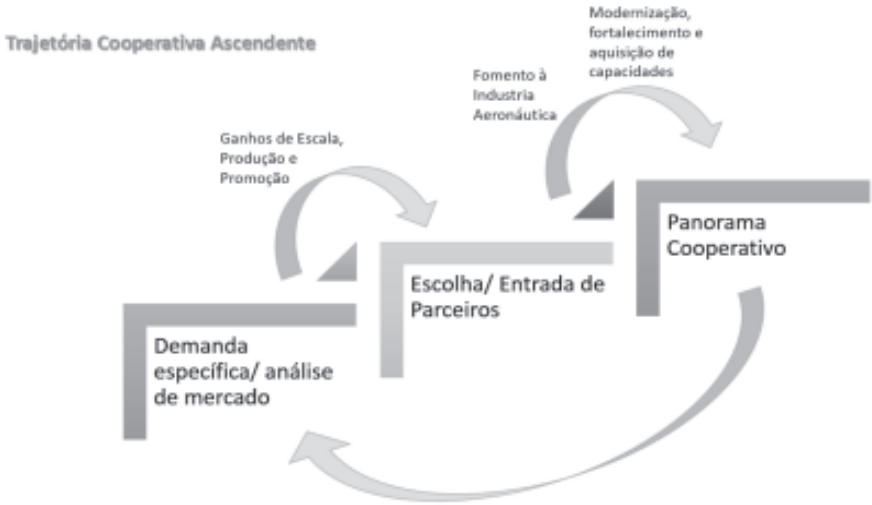
Por fim, assim como o Projeto FX-2 e a consequente escolha do Gripen-NG, a opção acertada parece ser a do co-desenvolvimento de tecnologias sensíveis, em paralelo à execução do Programa. A opção pelo desenvolvimento de capacidades endógenas para o suprimento de componentes relacionados à aeronave, caso feito *a priori* do desenvolvimento da mesma, demandaria um alto investimento e atrasaria o atendimento das demandas da Força Aérea. Assim, o processo de co-desenvolvimento de tecnologias com parceiros internacionais constitui um "atalho" atraente.

Ainda assim, a ineficiência de políticas públicas para o setor aeroespacial não permitiu a "horizontalização" endógena do parque produtivo de fornecedores. Isso, inegavelmente, acentua a dependência brasileira em relação aos tradicionais fornecedores de componentes, expondo uma vulnerabilidade do parque industrial, do complexo científico e do próprio Programa KC-390. O processo inerente à conquista de maior autonomia no Programa não é uma tarefa fácil. Conforme observado anteriormente, não há um possível cenário vindouro no qual os componentes complexos, empregados na produção da aeronave, sejam substituídos ou complementados por projetos nacionais, advindos de centros de pesquisa e indústrias brasileiras.

O KC-390 e o Unasur-1: as trajetórias cooperativas e as vantagens brasileiras

Em que se considere a dependência brasileira em relação à eventuais vetos à exportação e ao cerceamento tecnológico, o programa KC-390 apresenta características que o concedem maior chance de sucesso. Atualmente, pode-se comparar o processo em estudo, de "trajetória ascendente" (ver gráfico 1), com outro processo em curso, este "descendente" e sob a tutela organizacional do Conselho de Segurança Sul-Americano: O Unasur-1 (Unasul-1), aeronave de instrução básica, projetada e desenvolvida na FAdeA argentina, que possuía previsão de conclusão para 2016.

Gráfico 1 - TRAJETÓRIA COOPERATIVA ASCENDENTE



FONTE: ELABORADO PELO AUTOR

Apresentado durante a IV Reunião do Conselho de Defesa Sul-Americano, referendado por reuniões posteriores e culminando, durante a LAAD 2013, com a criação de comitê consultivo, o programa foi financiado por Brasil (US$ 38 milhões), Argentina (US$ 16 milhões), Equador e Venezuela (US$ 3 milhões de cada país). Para aglutinar os recursos e a estrutura organizacional do programa, foi criada a UnasurAero S.A. O Brasil, através das empresas como a Novaer, Akaer, *Avionics* e *Flight Technologies*, deverá contribuir com mais de 60% das tecnologias empregadas na aeronave. Era estimado um mercado inicial de 92 aeronaves, sendo 50 para a Argentina, 18 aeronaves para o Equador e 24 para a Venezuela[21].

Em uma primeira análise, seria possível que se considerasse o programa um sucesso, já que houve o envolvimento da indústria regional na produção da aeronave e a mesma já conta com o investimento interestatal para prosseguir com o seu desenvolvimento. Porém, há uma série de deficiências que ameaçam o êxito comercial do mesmo, não fomentando a perpetuação do cenário cooperativo. A principal questão que se faz presente é a real demanda pela aeronave, considerando-se os projetos paralelamente desenvolvidos nos países da América do Sul, fomentados tanto por iniciativas individuais quanto por parcerias estratégicas com participantes extra regionais.

O Peru, sob o escopo de uma parceria estratégica com a Coreia do Sul, vem estreitando laços com o país asiático, tanto na indústria naval quanto no esforço de criação de uma indústria aeronáutica local. Para tanto, assinou um acordo para a aquisição de treinadores básicos *KT-1*(que ganhou a concorrência com o EMB-314 Super Tucano). Assim, o Unasur-1 concorreria com uma aeronave de treinamento em *tandem* (portanto, similar), com desempenho superior, que está inserida em um processo de cooperação bilateral entre Peru e Coreia do Sul. Portanto, por estar fora do âmbito da cooperação estratégica bilateral e, principalmente, por não fomentar o desenvolvimento da indústria local, a compra do Unasur-1 pelo Peru não parece sensata.

[20] Modelo que prevê que para um complexo científico-tecnológico-industrial funcionar, deve haver permanente interação do Estado (que concebe e executa as políticas), a área científica-tecnológica (que proverá as tecnologias necessárias) e o setor produtivo.

A Bolívia, tradicional incentivadora dos processos de integração regional, também desenvolve, por meios próprios e com pessoal treinado em centros americanos, duas aeronaves de treinamento: O *C.I.T.A Tiluchi*, aeronave de instrução básica similar ao Unasur-1, tencionando substituir o *Cessna-150/152 Aerobat* na Força Aérea Boliviana, e o *C.I.T.A Gavillán*, que substituiria o Neiva T-25 Universal, aeronave brasileira também empregada localmente. O Equador, país diretamente participante no financiamento da aeronave regional, desenvolve desde 2011 estudos para a fabricação local de aeronave de pequeno porte, com índices de nacionalização significativos. Possivelmente, dada a baixa complexidade das aeronaves de treinamento básico, os equatorianos tencionariam desenvolver uma aeronave similar ao Unasur-1. Para uma aeronave de maior capacidade, o governo peruano já ofereceu o *KT-1* as forças aéreas equatoriana e boliviana, o que ameaçaria o programa regional[22].

Já a Colômbia projeta seu próprio avião de instrução básica, através da *CIAC*[23]. A aeronave, batizada de *Calima T-90*, que é feita em parceria com a empresa americana *Lancair,* realizou seu primeiro voo em 2010 e se encontram operacionais 25 aeronaves na força aérea local. O modelo tenciona substituir e uniformizar a esquadrilha de instrução do país, sendo pouco provável a aquisição do Unasur-1,

Ademais, ainda no panorama intrarregional, observa-se o caso venezuelano: o distanciamento ideológico em relação aos Estados Unidos também provocou a substituição do antigo material de procedência norte-americana por abrangentes parcerias com China e Rússia no reequipamento de suas Forças Armadas. A aviação, em consequência, seguiu o mesmo caminho, com a incorporação das aeronaves *Su-30MKV* de origem russa, bem como dos treinadores à jato *K-8 Karakorum*, provenientes da China. As condições de financiamento favoráveis, juntamente com a abertura de linhas de crédito especiais e da crescente aproximação ideológica, colaboram para a expansão do cenário cooperativo envolvendo os dois países. Rússia e China possuem aeronaves de treinamento que poderiam ser disponibilizadas para a Venezuela em um futuro negócio, como os obsoletos *CJ-7* (desenvolvido em parceria com a Rússia) ou o russo *Yak-152*.

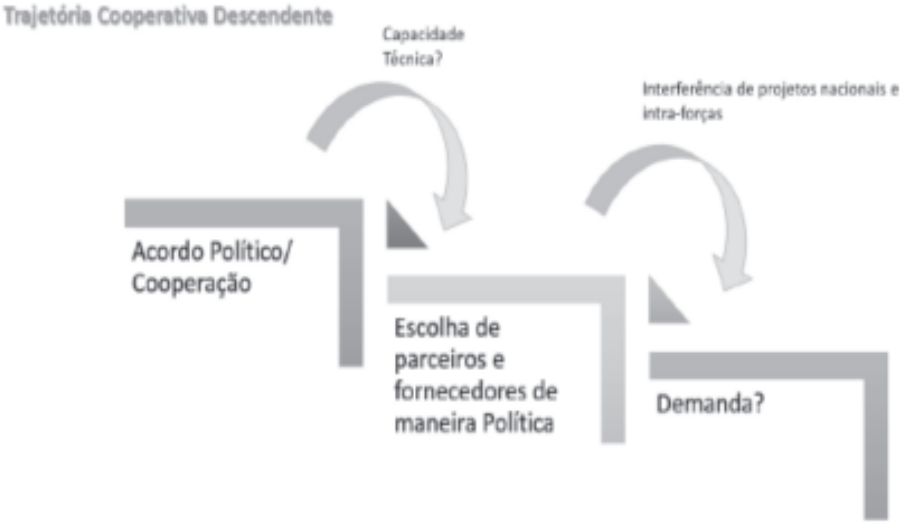
---

[21] Fonte: Aero Magazine. Disponível em: < http://aeromagazine.uol.com.br/artigo/autoridades-brasileiras-visitam-instalacoes-da-fadea_1583.html>.

Paralelamente, há a tentativa de fomentar a indústria local, com a criação, por empresários venezuelanos, do Grupo AVLAT C.A.[24] Tal empresa já desenvolve protótipos de uma aeronave de instrução básica de asa alta, podendo ser utilizada nas versões anfíbia, resgate, blindada, agrícola e de treinamento básico. Apesar de ter menor capacidade, indica a opção por também projetar aeronaves de treinamento em território venezuelano.

O Chile, através da empresa estatal ENAER, produz a aeronave *T-35 Pillán* desde a década de 1980. Sucesso comercial, sendo também utilizado pelo *Ejército del Aire* espanhol (entre outros utilizadores), garante ao país a capacidade de atender a demanda por aeronaves de instrução através da própria indústria local, prescindindo da aeronave da Unasul. Há também o caso argentino: apesar de desenvolver o Unasur-1 na FAdeA, a mesma adquiriu recentemente (paradoxalmente) aeronaves *Grob 120 TP,* de origem alemã.

Gráfico 2 - TRAJETÓRIA COOPERATIVA DESCENDENTE



FONTE: ELABORADO PELO AUTOR

[22] Fonte: jornal *El Comercio*. Disponível em: < http://elcomercio.pe/economia/

O Brasil também prescinde de tais aeronaves. Com um parque industrial aeronáutico já consolidado, contando também com empresas incipientes como a Novaer, o País detém um projeto em avançado estágio de desenvolvimento para uma aeronave de treinamento: O Novaer TX-C. Projetado por Joseph Kovacs, húngaro naturalizado brasileiro e responsável pelo Embraer-312 Tucano, a aeronave conta com trem de pouso retrátil, configuração de assentos lado-a-lado, e é construído quase em sua totalidade de fibra de carbono, uma inovação na indústria brasileira. Contando com financiamento da FINEP, a aeronave apresenta vantagens para o Brasil tanto pelo seu caráter tecnológico quanto pelo mercadológico, com possibilidades de exportação de ambos os modelos projetados (de treinamento ou de transporte). Soma-se a isso um importante inconveniente do projeto do CDS: os assentos em tandem dificultam a instrução básica, tornando a aeronave pouco atrativa como substituta dos T-25 Universal brasileiros ou dos desativados *T-34 Mentor/ Turbo Mentor* argentinos.

Assim, ao se adotar uma "trajetória descendente" de cooperação, os países envolvidos se arriscam em um processo cooperativo que poderá não apresentar os resultados estimados (ver gráfico 2).

A criação de uma estrutura política de cooperação, prescindindo da análise mercadológica e de demanda, bem como do estreitamento dos laços técnico-científicos e a pouca atratividade na área de transferência tecnológica (dadas a baixa complexidade da aeronave e a possibilidade de acordos mais vantajosos com outros países), prejudicam a continuidade exitosa da aeronave. Há possibilidade de questões políticas internas obstruírem o desenvolvimento do programa (não houve, ainda, a assinatura de contrato para a aquisição da aeronave), sempre devendo considerar outras experiências pregressas frustradas, como o caso do CBA-123 Vector[25].

---

negocios/peru-planea-vender-aviones-kt1-ecuador-y-bolivia-noticia-1771040>

[23] *Corporación de la Industria Aeronáutica Colombiana S.A. (CIAC)*

[24] Fonte: AVIAMIL. Disponível em: <http://www.aviamil.org/2014/03/NO011.html>.

[25] Aeronave resultante de acordo de cooperação entre os governos da Argentina e Brasil, de 1986. A aeronave, concebida em parceria entre a EMBRAER e FMA, nunca passou da fase de protótipo. A retração do mercado internacional, a crise financeira

O Unasur-1, segundo recentes notícias veiculadas na mídia especializada, ruma inexoravelmente para findar antes mesmo de ter produzido equipamentos em escala[26]. No presente momento apenas resta um *mock-up* sucateado, denotando o abandono do projeto da aeronave. Assim, no âmbito de processos cooperativos na área de Defesa na América do Sul, pode-se diferenciar esses dois programas: o KC-390 parte da demanda para a cooperação, enquanto o Unasur-1 parte de uma decisão política de cooperar para, posteriormente, buscar mercados para a aeronave, buscando fomentar a demanda por tal meio. São patentes, pois, as dificuldades enfrentadas pelo Unasur-1. O mesmo é insustentável como catalizador do desenvolvimento regional, sendo ineficiente em suprir as demandas requisitadas por seus potenciais mercados. Diferencia-se, assim, um processo cooperativo "ascendente" (KC-390) de um "descendente" (Unasur-1).

Portanto, o KC-390 difere das experiências pregressas e em curso justamente por começar pela base fundamental para a existência do programa: a demanda. Ademais, o engajamento definido das indústrias aeronáuticas dos países, qualificando as mesmas para projetos de maior complexidade, torna-se um atrativo para que os mesmos Estados cooperantes mantenham a linha de produção da aeronave em curso. Muitos dos componentes fabricados em tais países, como no caso tcheco, configuram-se nas maiores estruturas já produzidas pelos parques industriais aeronáuticos locais.

Assim, o processo cooperativo, partindo de uma empresa com conhecimento tecnológico já estabelecido, contando com o financiamento e o co-desenvolvimento por parte da Força Aérea Brasileira, sendo construído através do compromisso pela demanda e do fomento aos parques industriais dos cooperantes, apresenta menos riscos para a continuidade do programa. A trajetória ascendente é, portanto, o que contribui para o êxito da empreitada em uma escala regional e para sua projeção internacional.

---

nas duas empresas e a falta de demanda pela nova aeronave determinaram o fim do projeto, no começo da década de 1990.

[26] "Unasur I descartado"- Matéria de 14 de Fevereiro de 2015 – Revista Segurança e Defesa: *"A Fabrica Argentina de Aviones (FAdeA), subordinada ao Ministerio de Defensa da Argentina, renunciou defitivamente ao projeto do treinador IA-73 "Unasur I"(...) a maioria dos países foi comprando aeronaves de outros modelos, ficando o potencial*

O Brasil também se configurará em um exportador de tecnologias, robustecendo seu poder de influência regional e se projetando comercialmente para além do continente americano, além de dotar a Força Aérea com uma aeronave de concepção nacional em escala significativa, aumentando a capacidade da Aviação de Transporte e Reabastecimento, incrementando as possibilidades brasileiras de operar em outros teatros e realizar missões para além do continente americano.

KC-390: os Parceiros e as Perspectivas Internacionais

A escolha de parceiros para o programa KC-390 não obedeceu alguns critérios da Estratégia Nacional de Defesa. Isso significa que, à parte das intenções expressas no documento para a criação de programas de cunho regionalista, o programa KC-390 optou por parceiros que, dentre os que manifestaram interesse na fabricação de componentes, apresentassem competência para tal (independente de se localizarem no entorno estratégico brasileiro ou não). Como se sabe, a fabricação de tais componentes nas indústrias de tais países cooperantes ficou condicionada à assinatura de cartas de intenção para a aquisição da aeronave.

Porém, a simples assinatura de cartas de intenção não garante a compra do "KC" pelos países cooperantes. Para prosseguir com o programa, a Embraer teve que assumir um risco calculado da eventual não confirmação da aquisição por parte de algum dos países participantes. Ainda que seja uma decisão natural, a da aquisição de aeronaves cujos componentes são fabricados em seu próprio território, há o risco de os países optarem por soluções menos dispendiosas na garantia da capacidade operacional da aviação de transporte de suas forças aéreas. Assim, tais países se beneficiariam de eventuais encomendas da aeronave, através da produção de componentes em seus complexos fabris, sem terem a obrigatoriedade de adquirirem a aeronave. Tal decisão apresentaria um paradoxo, já que a redução internacional de encomendas do "KC" prejudicaria seus próprios complexos industriais, mas não se pode descartá-la no momento, dada a fragilidade econômica dos participantes.

Diante de tal cenário de dificuldade econômica dos parceiros envolvidos no programa, a *Lockheed Martin* (fabricante do C-130)

não permaneceu inerte. Enxergou a oportunidade de oferecer aeronaves de segunda mão modernizadas ou, ainda, *kits* de modernização para os C-130 em operação. Observa-se, portanto, a tentativa de "asfixia" do programa KC-390, ocasionando a postergação de encomendas, aumentando os custos de produção pela redução da escala e prejudicando a promoção da aeronave no mercado internacional.

A análise dos parceiros internacionais (Argentina, Portugal e República Tcheca) do programa permite chegar a algumas conclusões: 1) são países estratégica, política e economicamente mais frágeis do que o Brasil; 2) não possuem capacidade de catalisar o desenvolvimento brasileiro através da transferência de tecnologias; 3) apresentam vantagens ímpares para a projeção internacional do programa KC-390, dadas suas diferenças intrínsecas, permitindo a operação da aeronave em ambientes diversos, sendo a mesma exigida de formas diferentes, contribuindo para seu desenvolvimento; 4) ainda que obedecendo uma estratégia de eficiência e mercado, deixando em segundo plano os acordos estratégicos, os países cooperantes permitem abarcar duas esferas importantes da política internacional: há o fortalecimento dos laços regionais, através da participação argentina e a possibilidade ímpar de firmar acordos com a Otan; 5) O fato de uma empresa brasileira ser líder em um projeto de tamanha complexidade aumenta o *status* internacional do país, qualificando-o como provedor de soluções tecnológicas, ainda que, em um panorama maior, apresente uma série de dificuldades no setor; e 6) os mesmos, caso as cartas de intenção se confirmem, concederão escala produtiva à aeronave, reduzindo seus custos e permitindo maior competitividade da aeronave no cenário internacional.

Atualmente, pode-se dizer que um importante adversário do programa é o tempo. Ainda que se considere um avanço os progressos realizados com o primeiro protótipo, os reincidentes contingenciamentos orçamentários atrasam o cronograma do programa, permitindo que novos entrantes se juntem à disputa pelo mercado de aeronaves de transporte.

> O fluxo de pagamentos por parte do governo brasileiro, que cortou diversos pagamentos de contratos vigentes, está mantido. Mas para isso ocorrer houve uma "reprogramação do contrato"

> do KC-390, que sofrerá o atraso de um ano em seu cronograma. O cargueiro será produzido em 2017 e começará as entregas em 2018. Desta maneira, a Embraer espera ter conseguido o 'equilíbrio' junto ao cliente, que é o Ministério da Defesa via Comando da Aeronáutica.
> As dívidas do governo de Dilma Rousseff junto à empresa já alcançam na moeda nacional a marca de R$ 1,399 bilhão. A Embraer retomou ontem (26), já no final de outubro, os testes com o KC-390, depois do primeiro voo realizado em fevereiro deste ano. (DEFESANET,2015.)

Os atrasos no cronograma advindos da extensão dos prazos de certificação[27], bem como dos constantes contingenciamentos orçamentários permitem que projetos concorrentes avancem mais rapidamente do que o KC-390. Atualmente, podemos considerar dois concorrentes diretos do KC-390, além do C-130: o ucraniano *Antonov An-178* e o programa (inicialmente) russo-indiano *MTA* (*Medium Transport Aircraft).* Ademais, pode-se considerar outras duas aeronaves maiores, mas que tem potencial para diminuir as vendas do "KC" no exterior: o europeu *Airbus A400M* e o japonês *Kawasaki C-2*. Os dois últimos se enquadram no perfil de concorrentes pois, para transporte de cargas um pouco menores, os europeus já fabricam e exportam o *C-27J Spartan*, da italiana *Alenia* e, portanto, quem eventualmente adquirir o *A400M* dificilmente adquiriria o KC-390.

Já o Japão começa a ensaiar a exportação de materiais de defesa, rompendo com o embargo auto imposto de mais de seis décadas[28]. Com a escalada de tensões no Pacífico, esta advinda dos planos expansionistas chineses, é factível que o Japão ofereça o modelo a aliados em condições vantajosas, diminuindo as possibilidades do "KC" no mercado asiático.

---

de vendas restrito a menos de 50 aeronaves, quando os cálculos indicavam que, para assegurar a rentabilidade, a produção deveria ser de, no mínimo, 150 exemplares."

[27] Fonte: <http://www.assuntosmilitares.jor.br/2015/08/certificacao-do-kc-390-sofre-atraso-e.html>

A aproximação ucraniana em relação ao Ocidente pode representar uma vantagem estratégica à aeronave da *Antonov*. Ainda que a empresa se encontre em difícil situação financeira, já que o país está envolvido em um conflito com o maior cliente das aeronaves ucranianas (a Rússia), o desenvolvimento da aeronave progride. Até o momento, a Arábia Saudita confirmou o pedido de trinta aeronaves[29], após a mesma ser exibida no *Paris Air Show* de 2015 e a referida aproximação ucraniana pode representar a possibilidade da mesma ser adquirida por países da União Europeia.

O *MTA*, nascido projeto estratégico entre Rússia e Índia, caminha mais lentamente. Em janeiro de 2016, foi anunciada a retirada indiana do projeto[30], com o compromisso russo de continuá-lo de forma autônoma. A nova aeronave, denominada *Il-214,* contava na época da cooperação com cem pedidos[31] da Força Aérea Russa. É possível que esse número se mantenha. Deve-se considerar, também, as possibilidades de exportação de tal aeronave para países que tradicionalmente adquirem material de defesa de procedência russa, como as antigas repúblicas soviéticas e países africanos[32].

Ainda assim, do fim de tal processo cooperativo pode surgir uma oportunidade para a exportação da aeronave da Embraer. A Índia, caso se confirme o rompimento no desenvolvimento conjunto da aeronave, configura-se em importante mercado para a aeronave brasileira, caso tomemos como base a intenção pregressa indiana em adquirir 45 unidades do *MTA*[33].

---

[28] G1. "Japão rompe com doutrina pacifista e decide exportar armas". Matéria de 01/04/2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/04/japao-rompe-com-doutrina-pacifista-e-decide-exportar-armas.html>.

[29] Fonte: *Flight Global, "Royal Saudi Air Force to acquire 30 An-178 transports"*, de 18/12/2015. Disponível em: <https://www.flightglobal.com/news/articles/royal-saudi-air-force-to-acquire-30-an-178-transport-420208/>.

[30] Fonte: Revista *Jane's*. Disponível em: <http://www.janes.com/article/57169/russia-freezes-india-out-of-mta-project-to-proceed-alone-as-il-214 >

[31] Fonte: Poder Aéreo. <http://www.aereo.jor.br/2012/10/15/sinal-verde-para-o-concorrente-do-kc-390/>

[32] Como a Argélia, que vem intensificando a aquisição de material russo para suas forças aéreas, como nas compras dos *Su-34* e de helicópteros. Fontes: Poder Aéreo e Defensa.com. Disponíveis em: <https://www.aereo.jor.br/2016/01/07/argelia-encomenda-12-cacas-bombardeiros-su-34-fullback-da-russia/> e <http://www.defensa.com/frontend/defensa/argelia-fecha-seu-maior-contrato-para-comprar-helicopteros-42-28-vn11778-vst260>.

Após serem considerados os concorrentes externos ao programa, pode-se chegar a uma conclusão: além de seu oponente externo mais poderoso, o C-130, que conta com longo histórico operacional e apoio americano para sua exportação, o principal obstáculo do KC-390 é o próprio Estado brasileiro. Os reincidentes atrasos no repasse de verbas ao programa exigem cada vez mais o esforço individual da Embraer nos processos de certificação e produção da aeronave. Ademais, o cenário de crise econômica prolongada dificulta a abertura de crédito e financiamento brasileiros em eventuais operações de vendas internacionais do "KC". Falta, também por parte do Estado, maior apoio e campanha internacional pela aeronave, parte pela própria falta de capacidade em oferecer crédito e condições vantajosas aos futuros clientes, parte pela ineficiência diplomática brasileira atual.

Mesmo assim, novas oportunidades para a aeronave estão surgindo. Recentemente, aumentam as informações acerca da possível aquisição sueca da aeronave, em contrapartida ao contrato do FX-2. A maior dificuldade, porém, é a concorrência com duas aeronaves extremamente capazes, com maior capacidade de carga: o *C-130J Super Hercules*[34] e o *A-400M*[35]. Ainda assim, o custo estimado para a aquisição do KC-390 é inferior ao das duas concorrentes, o que pode favorecer a aeronave brasileira. Ademais, houve sondagens provenientes do governo italiano, durante a Expo Milão 2015[36]. A produção de componentes da República Tcheca contribuiu para também despertar o interesse eslovaco na aeronave, manifestado durante o ano de 2015[37].

---

[33] Fonte: Poder Aéreo. <http://www.aereo.jor.br/2012/10/15/sinal-verde-para-o-concorrente-do-kc-390/>

[34] "KC-390 desafia Super Hercules como substituto dos atuais C-130 suecos". Poder Aéreo, 19/02/2015. Disponível em: < http://www.aereo.jor.br/2015/02/19/kc-390-desafia-super-hercules-como-substituto-dos-avioes-de-transporte-suecos/>.

[35] "KC-390 e A400M: potenciais substitutos dos Hercules suecos". Revista Tecnologia e Defesa, 07/05/2015. Disponível em: < http://tecnodefesa.com.br/kc-390-e-a400m-potenciais-substitutos-dos-hercules-suecos/>.

[36] " Itália interessada no KC-390". Revista Tecnologia e Defesa, 12/07/2015. Disponível em:< http://tecnodefesa.com.br/italia-interessada-no-kc-390/>

Atualmente, o KC-390 participa da concorrência para a escolha da nova aeronave de busca e salvamento da Força Aérea Canadense. Tal processo, denominado *FWSAR* tendo como principais competidores[38] a *Airbus* (*C-295*) e a *Alenia* (*C-27J Spartan*). Nessa situação, os papéis se invertem: por ser uma aeronave de maiores dimensões e mais sofisticada, os custos para a aquisição do "KC" são maiores do que os de seus concorrentes. Caso vença tal disputa, seria uma grande vitória para a Embraer, também se configurando em um marco simbólico para a empresa (ganhar uma concorrência feita pelo Estado canadense, em pleno território de sua histórica rival *Bombardier*).

Por fim, a escolha dos parceiros internacionais para a fabricação da aeronave foi acertada. Conforme demonstrado, apesar de suas vulnerabilidades, todos colaboram positivamente para a projeção internacional da aeronave. Como demonstrado, a definição objetiva e célere de parceiros colaborou para o bom andamento do programa, sendo as empresas participantes escolhidas em razão de aspectos técnicos e da capacidade das mesmas de cumprirem com as exigências brasileiras. Tal cooperação prescindiu de estrutura política superior, sendo realizada de forma direta e de acordo com os preceitos dos "processos cooperativos ascendentes".

Porém, há de se reconhecer algumas questões: os parceiros não possuem capacidade de catalisar o desenvolvimento tecnológico brasileiro e não agregam muito em termos de escala produtiva, principalmente no cenário atual de incertezas sobre a confirmação de aquisição dos meios[39]. Ademais, o cenário macroeconômico brasileiro prejudica o programa, já que os atrasos de repasses à Embraer se tornaram constantes. Assim, a empresa tem que dispender recursos próprios para cobrir rombos orçamentários advindos do Estado, comprometendo recursos que poderiam ser reinvestidos na promoção ou em melhorias para o programa.

---

[37] "Eslováquia manifesta interesse pelo KC-390". Revista Tecnologia e Defesa, 30/03/2015. Disponível em < http://tecnodefesa.com.br/eslovaquia-manifesta-interesse-pelo-kc-390/>.

Considerações Finais

O programa KC-390 é fruto de um antigo desejo da produção de uma aeronave de transporte de médio porte no Brasil. A decisão pela "trajetória cooperativa ascendente" concedeu maior segurança ao programa, permitindo que o mesmo gerasse interesse de outros Estados. Ao identificar a demanda existente para, assim, desenvolver o produto, o risco da ausência de demanda pela aeronave foi mitigado. Em contraste, observamos a "trajetória descendente" do Unasul-1, este concebido como um projeto político de cúpula, desenvolvido sem considerar a demanda pela aeronave. Em paralelo, não houve o correto estudo sobre o mercado e as exigências operacionais das Forças Aéreas dos cooperantes. Sequer houve cautela na escolha da empresa fabricante, já que a mesma foi incapaz de prover a tecnologia de projeto e os componentes para a aeronave.

O processo cooperativo em curso foi moldado com a presença de países emergentes e "pequenos europeus", configurando-se em uma aliança de fins específicos do tipo *balance*, ou seja, uma aliança mais "horizontal" na qual os países se inserem pela vontade autônoma e manifesta de cooperar, buscando vantagens comuns. Não cooperam, assim, pelo temor sentido em relação ao país-líder do processo cooperativo. Tal postura brasileira, de oferecer a possibilidade de cooperação para tais países, vai ao encontro da Estratégia Nacional de Defesa, buscando um processo de liderança que prescinda da edificação de um império.

Ainda assim, a aeronave possui concordâncias e discrepâncias em relação à END: ao mesmo tempo em que avança no robustecimento das mobilidades tática e estratégica das forças armadas, consolida alianças com parceiros que nem pertencem ao entorno estratégico brasileiro, nem são capazes de prover soluções científico-tecnológicas para o programa. Portanto, as vulnerabilidades observadas em relação aos países centrais permanecem. Em suma, não houve parcerias com países tecnologicamente mais avançados que possibilitassem o desenvolvimento conjunto de tecnologias (ou, até mesmo, suficientes processos de transferência de tecnologia para a empresa brasileira). Portanto, a formação do grupo de Estados cooperantes corrobora com o caráter mercadológico da parceria, distanciando a mesma dos pressupostos contidos no documento-guia da defesa nacional.

Observamos que, apesar de concebida e desenvolvida no Brasil, a aeronave não pode ser considerada "plenamente nacional". Isso se deve à fragilidade científica e tecnológica brasileira, que não permite que se vislumbre um cenário no qual haja a capacidade de suprir a demanda por componentes e tecnologias por similares produzidos e desenvolvidos em empresas brasileiras. Mesmo que a Embraer empreenda esforços para contornar tal dependência, definindo (como o faz) um programa de capacitação que visa substituir materiais importados por outros feitos por empresas brasileiras, tal programa não abarca componentes de maior complexidade. Portanto, a dependência em relação aos tradicionais fornecedores permanece. Assim, as chances de veto à exportação das aeronaves para países "não-alinhados" como os interesses das potências detentoras da propriedade intelectual permanece.

Ao mesmo tempo, observa-se que o país não dispõe ou empreende meios suficientes para contornar o possível cerceamento tecnológico. Não há, por parte do Estado, incentivo suficiente para o desenvolvimento endógeno de componentes. São insuficientes, também, iniciativas de importação de cérebros, engenharia reversa ou quaisquer outras formas de se superar tais fragilidades.

Mesmo assim, a Embraer acertou ao mitigar tais fragilidades através da adoção de componentes largamente utilizados tanto no mercado civil quanto militar (ou versões desenvolvidas dos mesmos). Tal ação dificulta um possível bloqueio ao fornecimento, também concedendo à aeronave maior confiabilidade pelo emprego de materiais exaustivamente testados e intensivamente desenvolvidos. Também acertou ao variar a origem dos componentes, selecionando empresas de diferentes países para o programa, não sujeitando a aeronave à vontade de uma potência em específico.

É importante, também, ressaltar a importância dos países cooperantes. Ainda que pairem incertezas sobre os processos de aquisição das aeronaves, dada a fragilidade econômica dos mesmos, um cenário de rejeição sistêmica da aeronave por parte de tal grupo de países parece improvável. Os mesmos confiam no programa KC-390 para o robustecimento de seus parques industriais aeronáuticos e, portanto, uma menor demanda pela aeronave trará prejuízos à tal iniciativa. Assim, deve-se ressaltar que a Argentina se configura em um importante parceiro regional, permitindo que a aeronave

seja operada pelos dois principais países do Mercosul e aumentando as possibilidades de promoção da aeronave na América Latina. Por sua vez, a inclusão de Portugal no programa permite a inserção do "KC" na Europa, também aproveitando as instalações da própria Embraer (através de sua subsidiária OGMA) naquele país.

A parceria com a República Tcheca permitirá a experiência ímpar da utilização em conjunto com caças *Gripen* que, ainda que sejam de um modelo anterior ao *Gripen NG* da FAB, servirão para promover a aeronave para demais utilizadores do caça da Saab. Tal utilização permite, também, o intercâmbio de experiências entre a FAB, a Força Aérea Tcheca e a Suécia (produtora do *Gripen*), possibilitando a promoção da aeronave na Suécia e adequando cada vez mais o KC-390 para a operação com o novo caça do Brasil. Também abre a alternativa de estender a cooperação para além do programa em curso, aproveitando a experiência tcheca para o desenvolvimento de um novo treinador avançado a jato.

Ademais, deve-se considerar as oportunidades vindouras que se apresentam no presente momento. Ainda que o grupo de países cooperantes se encontre atualmente estanque aos quatro países supracitados, novas oportunidades de negócio podem significar uma redefinição de parceiros no futuro. Países que anteriormente demonstraram interesse na aeronave, como Suécia, Peru, Chile e Colômbia, podem ser importantes contribuintes do programa no futuro, seja como clientes ou coprodutores da aeronave. Também, as concorrências internacionais para o fornecimento aeronaves cujos requisitos sejam cumpridos pelo "KC" tendem a aumentar, dada a crescente obsolescência das aeronaves de transporte utilizadas mundialmente. Um exemplo, conforme exposto, é a concorrência canadense, em que a participação da aeronave brasileira já foi confirmada.

Também devemos ressaltar o ganho de capacidade para a Força Aérea Brasileira e demais Forças Armadas do país. A aeronave disporá de maior autonomia, maior capacidade de carga e a capacidade de reabastecer e ser reabastecida em voo, aumentando as mobilidades tática e estratégica das Forças. Também, em conjunto com o *Gripen*, possibilitará importante ganho de capacidade, aumentando as capacidades brasileiras de projeção para além de seu território. Porém, tal ganho de capacidades deve ser relativizado em razão da dependência externa da aeronave em relação a países cerceadores de tecnologia.

É importante considerar que as empresas concorrentes à Embraer não estão paradas e continuam desenvolvendo novas aeronaves de transporte para competir pelo mercado potencial estimado para o "KC". Além de novas aeronaves, o perigo maior que se apresenta é o vetusto C-130, seja em suas versões modernizadas ou novas. Diante de tal panorama, é importante que o Estado não se coloque como obstáculo ao desenvolvimento da aeronave, cumprindo com os prazos acordados entre governo e empresa.

Os problemas estruturais brasileiros acabam por prejudicar tanto o desenvolvimento da aeronave quanto o futuro desenvolvimento de um complexo de fornecedores de componentes endógeno. As deficiências metodológicas, administrativas e orçamentárias na área de CT&I prejudicam os projetos autonomistas brasileiros. Paralelamente, a histórica falta de comprometimento do país em se ater a objetivos estratégicos pode significar mais uma iniciativa sazonal, estanque a um momento específico de nossa história e incapaz de catalisar o desenvolvimento do país.

Ademais, os problemas macroeconômicos enfrentados atualmente estão dificultando o repasse das verbas do Estado para a Embraer. Tais atrasos colocam a empresa em uma situação inconveniente, tendo que bancar o prosseguimento do programa de forma independente, gerando atrasos em seu desenvolvimento e incertezas no cenário vindouro. Além disso, a "doença holandesa" pela qual a economia brasileira passa, ocasionou a desmobilização industrial do país, aumentando a fragilidade do setor e diminuindo as possibilidades do robustecimento da Base Industrial de Defesa.

Por fim, diante de tal panorama, pode-se considerar o programa KC-390 como um importante passo na concepção de um produto brasileiro, sendo a primeira etapa para um cenário de maior autonomia não só da Base Industrial de Defesa, como de toda a indústria e, como consequência, de todo o Brasil. Ainda assim, não pode ser considerado um instrumento pleno de projeção internacional e de fundamental fortalecimento do *hard power* brasileiro. Mesmo que venha a se tornar um sucesso comercial e ainda que contribua marginalmente para a promoção da imagem brasileira em termos de *soft power*[40], sua dependência fundamental em relação a

[38] Fonte: Defense News. Disponívem em: <http://www.defensenews.com/story/defense/air-space/support/2015/12/13/embraers-kc-390-join-canadas-search-and-rescue-bid/77031896/>

fornecedores externos, estes de países tradicionalmente cerceadores de tecnologia, não permite que o mesmo seja considerado um "ponto de virada" na projeção de poder brasileira.

Mesmo assim, pode ser considerado um feito para a indústria nacional. Ainda que limitadamente, tal programa conseguiu alavancar uma indústria brasileira (e por isso, o próprio país) a um *status* de provedor de soluções tecnológicas, liderando um processo cooperativo complexo. Permitiu, também, a possibilidade de estender laços com países e Forças Armadas amigas, além de inaugurar novas possibilidades mercadológicas e de cooperação, tanto civil quanto militar.

Sendo envolvida na produção do *Gripen* e já produzindo aeronaves de alerta aéreo antecipado (como os R-99 da FAB, que também usam tecnologia sueca[41]), a Embraer será capaz de prover soluções "completas" ao seus clientes, podendo prover aeronaves de treinamento e ataque (Super Tucano); transporte e reabastecimento em voo (KC-390); e caça e interceptação (*Gripen NG*), também se configurando em uma oportunidade de se intensificar a cooperação com a Suécia, país com histórico notável do desenvolvimento de um aparato de defesa relativamente autônomo.

Portanto, o programa KC-390 é promissor em, além de consolidar no mercado internacional, servir para intensificar a cooperação industrial-militar com países amigos, trazendo ganhos substanciais ao complexo científico-tecnológico-industrial brasileiro. Para tal, é necessário que se intensifiquem os esforços do Estado na promoção e financiamento da aeronave, bem como no fomento da recuperação e desenvolvimento da indústria nacional. Ainda que não possa ser considerado, no presente momento, um meio pleno de projeção internacional do país, ou seja, que abarque tanto fatores de *Hard Power* e *Soft Power,* o programa tem o potencial para contribuir futuramente com o processo de robustecimento da posição brasileira no cenário externo.

---

[39] Houve distensão de prazos para a confirmação de pedidos do KC-390 tanto na Argentina quanto em Portugal.

[40] Ou seja, a capacidade brasileira de exercer influência através de ações de organizações, empresas e ações fora do âmbito estatal, contribuindo para uma melhor "imagem" do país no exterior.

Referências Bibliográficas

BRUSTOLIN, Vitelio Marcos. "Abrindo a caixa-preta: o desafio da transparência dos gastos militares no Brasil." Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.

BRASIL. Ministério da Defesa, Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, 2008.

EMBRAER – Governo dá Pedalada de R$ 1,4 Bilhão em Projetos Estratégicos de Defesa. Defesanet, 27 de outubro de 2015. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/embraer/noticia/20669/EMBRAER-%E2%80%93-Governo-da-Pedalada-de-R$-1-4-Bilhao-em-Projetos-Estrategicos-de-Defesa/>. Acessado em: 27 de outubro de 2015.

FAB avalia rever plano de modernização do jato de ataque AMX. Poder Aéreo, 22 de junho de 2015. Disponível em: <http://www.aereo.jor.br/2015/06/22/fab-avalia-rever-plano-de-modernizacao-do-jato-de-ataque-amx/>. Acessado em 22 de junho de 2015.

GOMES SARAIVA, Miriam; VALENÇA, Marcelo M. "A Política Externa Brasileira e sua projeção internacional: um projeto caracterizado pela continuidade." In: CEBRI Artigos, vol. 1, ano VII. Cebri, 2012.

LONGO, W. P.; MOREIRA, W. S. Contornando o cerceamento tecnológico. In: Eduardo Munhoz Svartman; José Miguel Arias Neto; Tania Regina Pires Godoi; Vágner Camilo Alves. (Org.). Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas - III Encontro da ABED. 1 ed. Campinas: Mercado de Letras, 2010, v. 1, p. 309-321.

LONGO, W.P., e MOREIRA, W.S., "Tecnologia e inovação no setor de defesa: uma perspectiva sistêmica", submetido à publicação na Revista da EGN" em 2014.

LOS KC-130 durante la Guerra de Malvinas. Conflicto de Malvinas. Disponível em: <http://conflictodemalvinas.blogspot.com.br/2013/06/los-kc-130-durante-la-guerra-de-malvinas.html>. Acessado em: 12 de junho de 2015.

SILVEIRA, Virginia. Embraer prevê venda de 180 unidades do KC-390 em dez anos. Valor Econômico. Versão Online. São José dos Campos, 27 de maio de 2010. Disponível em: < http://www.valor.com.br/arquivo/826787/embraer-preve-venda-de-180-unidades-do-kc-390-em-dez-anos>. Acessado em: 05 de janeiro de 2016.

TEFTELLER, William R. "Strategic Airlift support for U.S. Forces deployment to Operation Desert Shield". The Industrial College of the Armed Forces, 1991.

WALT, Stephen. The Origins of Alliance. Cornell University Press, 2011.

A LEGITIMIDADE NO USO DA FORÇA
As Operações de Garantia da Lei e da Ordem

Vinícius Damasceno do Nascimento[1]

Resumo: Este trabalho aborda o emprego das Forças Armadas em Operações de Garantia da Lei e da Ordem, do ponto de vista da legitimidade no uso da força pelo Estado, com base em revisão de literatura. A fim de analisar esta recente forma de uso da força pelo Estado, buscou-se compreender a histórica relação entre as Forças Armadas e a sociedade, bem como identificar as percepções desta ação pela sociedade, fazendo uma análise sumária da realidade brasileira. O objeto de estudo é investigar a legitimidade do uso da força estatal ao longo do tempo e conforme as atuais condições do modelo adotado. A análise busca contribuir com o fortalecimento do poder do Estado brasileiro, ao permitir identificar oportunidades de melhoria a fim de regular este uso ao nível ótimo que garanta a manutenção da legitimidade do poder do Estado.

Palavras-chave: Legitimidade; uso da força; Forças Armadas; segurança; GLO.

Abstract: This paper deals with the use of the Armed Forces in Law and Order Assurance Operations, from the point of view of legitimacy in the use of force by the State, based on a literature review. In order to analyze this recent form of use of force by the State, it was sought to understand the historical relationship between the Armed Forces and society, as well as to identify the perceptions of this action by society, making a summary analysis of the Brazilian reality. The object of study is to investigate the legitimacy of the use of state force over time and according to the current conditions of the model adopted. The analysis seeks to contribute to the strengthening of the power of the Brazilian State by allowing the identification of opportunities for improvement in order to regulate this use at the optimal level that guarantees the maintenance of the legitimacy of State power.

Keywords: Legitimacy; Use of force; Armed forces; safety; GLO.

---

[1] Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciências Militares da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro onde desenvolve pesquisas nas áreas de Gestão de Defesa e Estudos da Paz e da Guerra.

Introdução

O uso da força militar do Estado em Operações de Garantia da Lei e da Ordem (Op GLO) é um tema que exige a compreensão da relação entre as Forças Armadas (FA) e a própria sociedade. Isto ocorre porque as FA possuem um papel marcante em qualquer Nação, quer seja garantindo a defesa do grupo social, como um todo, ou como um dos núcleos tradicionais que a compõem. No Brasil não é diferente, entretanto, nos últimos anos passou-se a verificar esta nova forma de atuação das FA, as Op GLO, sendo a tropa empregada denominada de Força de Pacificação.

As diretrizes para o emprego das FA na GLO foram fixadas por meio do Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001. O *caput*, do artigo 5º do referido decreto estipula as condições desse emprego e permite uma visão prévia do que é este tipo de operação:

> Art. 5º O emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, que deverá ser episódico, em área previamente definida e ter a menor duração possível, abrange, ademais da hipótese objeto dos arts. 3º e 4º, outras em que se presuma ser possível a perturbação da ordem, tais como as relativas a eventos oficiais ou públicos, particularmente os que contem com a participação de Chefe de Estado, ou de Governo, estrangeiro, e à realização de pleitos eleitorais, nesse caso quando solicitado.

Tradicionalmente vocacionadas para a defesa externa, na atual conjuntura, as FA passaram a ser empregadas internamente a fim de garantir a segurança do povo brasileiro. Desta forma, as FA passaram a ser empregadas em Op GLO em apoio às Forças de Segurança Pública dos Estados da Federação, como ocorreu no Estado do Rio de Janeiro, quando o Exército Brasileiro (EB) ocupou o Complexo da Maré em 2014 e 2015[2].

[2] A Operação São Francisco correu no Complexo da Maré, Rio de Janeiro - RJ, no período de 5 de abril de 2014 até 30 de junho de 2015, a fim de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio. (Fonte: Comando de Operações Terrestres - COTER; Disponível em: <http://www.coter.eb. mil.br/index.php/component/content/category/14-coter>; Acessado em: 15.mai.2016)

A legitimidade do Estado no uso da força militar em missões de defesa é um fenômeno conhecido cujas bases de compreensão foram solidificadas ao longo de séculos. Isto ocorre porque existem vários fenômenos históricos que permitem estudos e análises, dos quais se destacam a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais. Contudo, com o emprego das FA em Op GLO, garantindo a segurança face a ameaças internas não estatais, como o Crime Organizado, passa-se a experimentar novo fenômeno a desafiar as bases já conhecidas.

Desta forma, o emprego das FA em Op GLO é uma questão que merece maior investigação. Pela abrangência do tema, optou-se pelo objeto de estudo a legitimidade no uso da força. Nesta senda, o problema que este trabalho tem a pretensão de responder, ou pelo menos indicar o caminho para investigações futuras, é se a legitimidade no uso da força do Estado neste tipo de operação se mantém ao longo do tempo.

Metodologicamente, este trabalho se propõe a uma revisão de literatura, a fim de realizar uma análise crítica da bibliografia existente e, com isso, expor considerações pertinentes sobre a temática proposta.

A presente análise justifica-se pela possibilidade de contribuir com o fortalecimento do poder do Estado brasileiro, ao permitir identificar oportunidades de melhoria a fim de regular este uso da força ao nível ótimo, garantindo com isso a manutenção da legitimidade do poder onde for aplicado.

Para tanto, este trabalho foi organizado da seguinte forma: uma breve revisão teórica de conceitos básicos, seguido de um exame da relação entre as FA e a sociedade, com o intuito de tecer parâmetros para se construir uma discussão a embasar uma análise crítica do caso brasileiro.

Fundamentação teórica

A legitimidade do poder

A legitimidade do poder foi assunto de estudo aprofundado de Weber, cuja revisão é obrigatória. Vincula o conceito à ideia de validade da ordem, como algo superior ao normalmente aceito pelo costume ou situação de interesse (2002, p. 25).

Afirma que a garantia da legitimidade pode ser de foro externo (foco no interesse a ser atendido) ou íntimo. Neste último caso, pode ser garantida: 1) pela pura afeição sentimental; 2) pelo racional apego a valores; e 3) pela crença religiosa (p. 27). Posteriormente, desenvolve a ideia e identifica três tipos puros de dominação legítimas: 1) a de caráter racional, pela crença na legalidade; 2) a de caráter tradicional, pela crença na autoridade tradicional dos detentores do poder; e 3) a de caráter carismático, pela crença na santidade, no heroísmo ou na condição de modelo de conduta (p. 172).

Embora defenda que a forma de legitimidade mais comum é a crença na legalidade, faz distinção entre os conceitos. Diferencia-os pela possibilidade de existirem minorias que se impõem pela legalidade, tornando a dominação legítima, sendo a legalidade o meio e a legitimidade o fim (p. 29-31). Considerando a legalidade como elemento da legitimidade, explica que o conceito evoluiu na transformação do Estado feudal para o liberal, quando a conduta dos governos passaram a ser limitadas pela lei (p. 880, 881). Weber identifica suas classificações como fundadas na "origem" da autoridade (p. 859). De sua obra, percebe-se que passa pelo elemento conduta da legitimidade sem deter-se e não se envolve na questão do propósito.

Habermas difere de Weber em dois pontos principais: 1º) no que tange ao propósito da legitimidade, considera que a ação se subordina a um fim (1999, p. 146); e 2º) na relação entre legalidade e legitimidade, critica Weber explicitamente, afirmando que ele "*chegou a considerar a dominação legal como uma forma independente de dominação legítima*" (p. 343, 344). Assim, a crítica que Habernas faz à Weber desloca o tema para a questão ética e o propósito da ação (p. 346), contribuindo para a formulação do conceito.

A diferença entre legalidade e legitimidade pode ser vista em Dallari, quando, criticando Weber, defende a ênfase na atuação do poder e não na origem do mesmo, concluindo que o "*poder legítimo é o poder consentido*". Assim, o governante deveria utilizar a força a serviço do poder e sempre estar preocupado com a manutenção desse consentimento - garantia da legitimidade, sujeitando a vontade do governo à dos governados (Dallari, 1999).

Bonavides, ao tratar da legitimidade e do poder, considera que a legalidade é elemento da legitimidade, acrescentando à primeira a justificativa e a valoração do poder legal. Neste ponto faz alusão ao Estado Monárquico francês, no qual o rei tinha sua conduta no uso do poder limitada pela lei (2000, p.113,114).

Ainda, Bobbio ensina que "*a ingovernabilidade gera crise de legitimidade*". Nesta senda, a solução para a crise de um sistema político estaria relacionada com a sociedade, "*na qual podem ser encontradas novas fontes de legitimação e portanto novas áreas de consenso*", destacando o fenômeno da opinião pública, como a "*pública expressão de consenso e de dissenso com respeito às instituições, transmitida através da imprensa, do rádio, da televisão etc.*" (2007, p. 36,37).

De Bonavides e Bobbio, verifica-se que a legitimidade está não apenas ligada à legalidade, mas também à aceitabilidade da autoridade pelo povo.

Por todo o exposto nesta breve revisão conceitual, percebe-se que Weber considerava como poder legítimo aquele que: na origem (razão, tradição ou carisma) tivesse garantida a dominação pela crença nessa submissão; e na conduta do exercício do poder agisse nos limites da lei, independente da ética ou moral. Quando trata do propósito, não considera o cunho ético ou moral da ação, mas a legitimidade no emprego da força em virtude da não submissão à autoridade.

Desta feita, grande contribuição traz Habermas ao vincular a ética e a moral ao propósito, pois, com base em sua compreensão, percebe-se que, embora a origem e a conduta, fechando assim o conceito da legalidade, possam garantir a legitimidade do poder, caso o real propósito do poder não esteja positivado em lei, qualquer ação, por mais legal que seja, jamais será classificada como legítima. Nesta senda é Kelsen ao afirmar que qualquer revolução, independendo do uso da força, ao contestar uma ordem vigente, sempre seria ilegal, por mais que pudesse ser classificada como legítima, como foi o caso das Revoluções Francesa e Americana (1999, p. 146, 147). Embora empregando uma visão jurídica, que em tese distanciaria a política da sociedade (Bobbio, 2007, p. 56, 57), a argumentação de Kelsen dá suporte à sociologia ao aproximar o povo como autor do ordenamento jurídico na legitimidade do poder.

Fechando o conceito de legitimidade, em específico seu fundamento no propósito, destaca-se a contribuição de Bobbio, ao incluir a capacidade de governo do Estado como condição de legitimidade para o poder. Assim, ressalta-se a importância de manter o acompanhamento da opinião pública, pois, sem seu apoio, qualquer ação estatal poderá ser considerada ilegítima no propósito, uma vez que o Estado tem por dever representar o povo.

O uso da força pelo Estado

A política fixa os propósitos do uso da força. Clausewitz defendia esta ideia quando afirmou que "*o propósito político, que foi a razão inicial, deve tornar-se um fator essencial da equação...determinará assim, tanto o propósito militar a ser atingido como a intensidade do esforço que ele exige"* (1984, p. 82)

Bobbio explica que "*o uso da força física é a condição necessária para a definição do poder político, mas não a condição suficiente*" (2007, p.80), diferenciando as ações empreendidas pelo Estado e pela Igreja, onde apenas o primeiro possui o monopólio da força em um determinado território.

Esta exclusividade remonta a Hobbes quando afirma que os atos da República possuem origem em pactos recíprocos de uma multidão, uns com os outros, em função dos quais o Estado é instituído como autor autorizado a "*usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comuns*" (2003, p. 148). Assim, de Hobbes, percebe-se claramente surgirem duas razões que justificariam o Estado a usar da força: assegurar a paz e a defesa comuns.

Segundo Kelsen, a "*segurança coletiva visa a paz, pois a paz é ausência do emprego da força física*" e explica que a "*paz do Direito... é uma paz relativa e não uma paz absoluta, pois o Direito não exclui o uso da força, isto é, a coação física exercida por um indivíduo contra outro*" (1998, p. 26,27). Assim, percebe-se que uma das condições que justificam o uso da força é a segurança, pela qual se procura manter a paz. Em virtude de o Estado exercer uma coação mínima, pode-se inferir que o conceito de paz é relativizado. Neste sentido, o Estado possui o monopólio do uso da força, contudo não é absoluto. Exemplo disto é a legítima defesa, pela qual uma vítima, contra a qual foi empregada, de forma ilícita, a força, poderá usar da força para fazer valer seus direitos (p. 27).

Bobbio identifica três formas de poder: o econômico, o ideológico e o político. Coloca o político como poder supremo por possuir como meio a força, cuja expressão máxima é a guerra (2007, p. 82, 83), mas nesta linha expressa-se em um contexto da década de 1980, uma vez que a 1ª edição do livro é datada de 1986. Até a queda do muro de Berlim em 1989 e o fim da Guerra Fria o mundo só conhecia conflitos interestatais em alta proporção denominados "Guerra".

Contudo, no século XXI, ameaças até então pouco conhecidas se popularizaram como o terrorismo, os crimes transfronteiriços e o crime organizado, exigindo novas soluções por parte dos Estados. De igual forma, além do consenso público em desfavor da guerra, como algo imoral, a própria Organização das Nações Unidas tornou a guerra um meio ilícito, quando a Carta das Nações Unidas, em 1945, a proibiu expressamente ao estatuir em seu artigo 2º que: "*Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas.*" (ONU, 1945). Com isso, o uso da força pelos Estados tinha que ser redesenhado à realidade do século XXI.

Assim, o primeiro ponto a considerar é que o Estado continua possuindo o monopólio do uso da força nas duas condições já vistas (assegurar a paz e a defesa comum). Contudo, no caso da defesa externa, *prima facie* não existe amparo legal no Direito Internacional para ser empregada a força, pois assim estaria se defendendo o direito à guerra. Apesar disto, seguindo o pressuposto de Vegetius, verifica-se a importância de manter uma força militar em condições de agir para garantir a paz: *"Igitur qui desiderat pacem, praeparet bellum; qui uictoriam cupit, milites inbuat diligenter; qui secundos optat euentus, dimicet arte, non casu"* (Vegetius R., Séc IV). Esta máxima latina, em tradução própria, significa: 'Portanto, quem anseia pela paz, prepare-se para a guerra; quem anseia a vitória, adestre cuidadosamente seus soldados; quem anseia por resultados, lute se valendo da arte, e não do acaso'.

Desta forma, verifica-se que a necessidade social de paz impõe ao Estado a responsabilidade por manter uma força militar suficientemente capaz de ser empregada contra ameaças externas, a fim de garantir a paz como a ausência da guerra, ou internamente, a fim de garantir a paz do Direito, em gradações proporcionais aos problemas enfrentados.

Wilson apresenta nova questão sobre o uso da força, distanciando-se da destinação da força (interna ou externa) e atendo-se a estratégia em seu emprego, especificamente abordando, entre outros aspectos, a gradação em seu uso. No artigo "Poder em Transição: A Verdadeira

Tragédia do Poder Norte-Americano" o autor faz as seguintes considerações que contribuem com a proposta deste trabalho: 1º) critica a estratégia norte-americana das últimas décadas em que os governos consideraram o poder em termos de poder coercitivo (*Hard Power*) ou de persuasão (*Soft Power*), por que, coerção e persuasão, são categorias de força e não de poder, não garantindo a legitimidade na imposição da vontade, por agir apenas com pressão psicológica e política; e 2º) quando afirma que "*o poder se encolhe quando mal empregado*" ele explica que os fracassos dos EUA nas guerras modernas, como no Iraque e no Afeganistão, bem como em ameaças e promessas irrealistas impossíveis de se concretizarem diminuem o poder, uma vez que o Estado perde autoridade perante a comunidade internacional (Wilson, 2015, p. 38-39).

Por conseguinte, o uso da força não constitui em condição suficiente para se garantir a legitimidade do poder estatal, uma vez que os EUA, mesmo sendo uma potência bélica não pôde evitar os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 (Wilson, 2015, p. 39). Com isso, pode-se inferir que o poder dos EUA tem sido usado de forma inadequada no Oriente Médio, de onde se originaram os ataques, quer seja pela falta de propósito ou pela incoerência ao longo do tempo. Isto levou à falta de credibilidade no contexto nacional e internacional e à redução do poder dos EUA no mundo pelo frequente uso ilegítimo do poder, independente do meio empregado, pela coação ou pela persuasão.

Logo, diante do que foi exposto acerca do conceito, ao considerar o uso da força e sua legitimidade, deve-se considerar como importante fator o propósito. Ou seja, o fim que se deseja alcançar, de maneira que a opinião pública nacional e internacional a legitime, é questão que não pode ser negligenciada. De igual forma, por não existir mais Direito da Guerra, sendo a defesa uma ação, a princípio, de proteção, e a percepção de segurança passou a ser o foco no século XXI, com o crescimento de importância da necessidade de se garantir internamente a Paz do Direito, a gradação no uso da força e seu uso inteligente devem ser priorizados pelo Estado. Com isso, infere-se que a percepção de segurança pela sociedade garanta a legitimidade do poder estatal.

As Operações de Garantia da Lei e da Ordem

O Ministério da Defesa define Op GLO como:

> ... uma operação militar conduzida pelas Forças Armadas, de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, que tem por objetivo a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras em que se presuma ser possível a perturbação da ordem. (BRASIL, 2013, p. 14, 15)

O Manual do Exército EB20-MF-10.103 - Operações, de 2014, considera a garantia da lei e da ordem uma tarefa das Operações de Apoio à Órgãos Governamentais, entre outras como: garantir os Poderes Constitucionais, proteger estruturas estratégicas, realizar ações na faixa de fronteira e prevenir e combater o terrorismo (BRASIL, 2014, p. 4-21).

Percebe-se que atualmente o Exército diferencia as Operações de Apoio à Órgãos Governamentais (OAOG) das Operações de Pacificação, bem como não trata mais GLO como uma operação, mas uma tarefa apenas do primeiro tipo de operação. Esta distinção se torna válida, pois, por vezes, a literatura e documentos tratam de Op GLO, bem como a força nela empregada como Força de Pacificação, termos atualmente considerados aparentemente inapropriados, porém, ainda em uso.

Diferenciando estes tipos de operações, o Manual EB20-MC-10-217 - Operações de Pacificação, de 2015, é esclarecedor ao afirmar que, embora similares, existem distinções a serem consideradas. Entre as principais diferenças, citam-se, quando em Território Nacional: que as Operações de Pacificação ocorrerão quando instituídos Estado de Defesa ou Estado de Sítio por Decreto Presidencial, enquanto as OAOG por meio de Diretriz do Presidente da República; e que as operações de pacificação exigem "*unidade de comando dos componentes militar e civil*", enquanto nas OAOG "*há situações de coordenação e de cooperação entre as forças militares e as agências civis sem a caracterização de unidade de comando*" (BRASIL, 2015, p. 6-7). Entre os aspectos doutrinários

comuns cita-se como ponto de destaque que ambas combinam atitudes coercitivas com ações construtivas, sendo que as primeiras ocorrem com maior ênfase nas primeiras fases (fases de intervenção e estabilização), sendo executadas pelos militares, enquanto as construtivas devem ser realizadas principalmente na fase final (fase de normalização) pelo componente civil. Neste momento, as tarefas de segurança, restauração de serviços essenciais, governança e desenvolvimento econômico, passam a ser prioritariamente desenvolvidas pelas agências civis (p. 4-3, 6-1).

Desta forma, as Op GLO estão explicitadas no Art 144 da CF/88, quando trata da segurança pública, entretanto sem mencionar as FA. Entretanto, o Art 142, da CF/88, inclui nas atribuições das FA a *"garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem"*, sendo o ponto de conexão entre as FA e as Op GLO para garantir a segurança pública. Os referidos dispositivos são interligados pelo Art 15 e 16, da Lei Complementar nº 97, de 9 junho de 1999, quando, ao tratar do emprego das FA, a referida lei prevê a hipótese de emprego em garantia da lei e da ordem. Ainda, o Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, fixa as diretrizes para o emprego das FA na garantia da lei e da ordem. Todos estes dispositivos legais e supralegais dão suporte ao emprego das FA em Op GLO.

Consubstanciando ao já exposto, a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) brasileiras vinculam o emprego das FA na garantia da segurança coletiva pelo emprego em GLO. A PND (BRASIL, 2012, p. 12) define segurança como: "*a condição que permite ao País preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais.*"

A PND difere segurança de defesa nos seguintes termos: "*A **segurança**, em linhas gerais, **é a condição em que** o Estado, a sociedade ou os indivíduos **se sentem** livres de riscos, pressões ou ameaças, inclusive de necessidades extremas. Por sua vez, **defesa é a ação** efetiva **para se obter ou manter** o grau de **segurança** desejado*." (BRASIL, 2012, p. 15 - ***grifei***). Assim, segurança é a condição percebida, enquanto defesa é a ação a fim de obter a percepção desejada de segurança.

Ainda, a END define como uma de suas diretrizes "*Preparar efetivos para o cumprimento de missões de garantia da lei e da ordem, nos termos da Constituição.*" (p. 58). Esta diretriz consta na primeira versão da END, aprovada por meio do Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008.

Por conseguinte, fica notório que o Brasil possui, desde 2008, a previsão normativa de emprego das FA em Op GLO, sendo atualmente diferenciada das operações de pacificação, por estas, em território pátrio, exigirem decretação de estado de exceção.

Não resta dúvida que este emprego das FA em Op GLO constitui novidade, embora sem distanciar-se de seu fim constitucional, sendo legal e, atualmente, possui normativo infraconstitucional e infralegal que o regula. De igual forma, as Op GLO resgatam a finalidade dos Exércitos desde a origem dos Estados-Nação, garantindo não apenas a paz como ausência de guerra na defesa externa, mas também a paz do Direito, como segurança percebida pela sociedade internamente, ultrapassando o componente origem da legitimidade e, abarcando, principalmente, o propósito de emprego.

A relação entre as Forças Armadas e a sociedade

A relação entre as FA e a sociedade é tão antiga quanto a origem dos Estados-Nação. O surgimento do Exército de uma Nação está diretamente ligado à formação daquele Estado. Desta forma, partindo do conceito e da origem do Estado, é possível compreender esta relação.

Segundo Bobbio (2007, p. 73) o Estado mais primitivo possuiu, desde sua origem, duas finalidades precípuas, sustento e defesa, das quais destaca-se a última em se tratando de FA.

Ao falar do conceito e dos elementos constitutivos do Estado, Friede identifica três elementos essenciais ao conceito: o humano - povo, o físico - território fixo e o subjetivo - soberania (2015, p. 56 e 57). Assim, define o Estado "*como a organização político-administrativo-jurídica do grupo social que ocupa um território fixo, possui um povo e está submetido a uma soberania.*" (p. 42 e 43). O mesmo autor, ao tratar especificamente do povo, afirma que "*destaca-se como o pressuposto basilar e originário... sem o qual sequer pode existir a concepção primária de Nação a permitir, em última análise,*

a concepção da organização político-jurídica, de feição vinculativa, que traduz a transformação daquela entidade em um autêntico Estado." (p. 58)

A ideia de que a existência de um povo sempre será dependente da defesa é inerente ao conceito finalístico de Estado, pois sem o qual o próprio Estado não existe. Desta necessidade de defesa do Estado e, consequentemente, de defesa do povo, como pressuposto de existência do primeiro, é que surge a necessidade de uma força militar capaz de realizar essa defesa - o Exército, como embrião do que viriam a ser as FA.

O Estado, no período medieval, detinha o monopólio da força e, para tal, deveria possuir "*um poder coativo superior e legítimo*" (Bobbio, 2007, p. 72). Isto ocorreu, pois, na época anterior, o período feudal, o Estado caracterizou-se pela máxima "*descentralização política, administrativa e econômica*" (p. 185), e passou a clamar pela sobrevivência diante das invasões dos bárbaros. Este desafio levou-o a responder com a centralização do poder na época seguinte, o período medieval (p. 184 - 185). Desta forma, percebe-se que o Estado medieval centralizou o poder militar de feudos em prol da criação de Exércitos de reis, tornando-os um poder militar superior e criando as condições de serem empregados para garantir a defesa, o que os fez legítimos no uso da força.

Segundo Smith (2005), o ponto de partida para se compreender as forças militares modernas está em Napoleão, com o surgimento do soldado nacional, que não combatia mais em nome do rei, mas em nome da França. Com a derrota da Prússia pela França Napoleônica, deu-se início a reforma militar prussiana e a reestruturação do pensamento militar com as teorias da guerra de Clausewitz. Estes elementos, segundo Smith, foram as bases do paradigma da guerra industrial, pela qual todos os exércitos europeus passaram a se caracterizar pela conscrição, mobilização, profissionalismo e desenvolvimento tecnológico. Ao ocorrerem as duas Grandes Guerras Mundiais, a escalada da guerra evoluiu ao nível industrial com a evolução dos armamentos, dos transportes e das comunicações, até que culminasse no nível mais letal, o da era nuclear. Do exposto pelo autor, verifica-se que essa relação entre Exércitos e a sociedade não se alterou desde Napoleão e Clausewitz até os dias atuais, uma vez que os exércitos nacionais permanecem

até hoje. Entretanto, em que pese na guerra moderna não se lute mais contra um inimigo possuidor de um exército formal, mas contra forças irregulares em um contexto de guerra assimétrica ao que chama de paradigma de guerra entre os povos, o autor afirma que o soldado nacional continua sendo o mesmo. Assim, ressalta-se a relação entre FA e povo na medida em que o primeiro é a real projeção do segundo.

Clausewitz pressupõe em sua obra , "Da Guerra", a existência da relação entre as FA e o povo. Ao identificar os três elementos: "*as forças armadas, o país e a determinação do inimigo*" (1984, p. 94), que podem ser compreendidos, respectivamente, como FA, governo e vontade do povo, fica notório que a vitória da ação militar exige que este relacionamento exista e seja efetivo.

Essa vontade do povo, no contexto moderno, é valorizada por Smith ao defender a importância do planejamento da guerra segundo o paradigma da guerra entre o povo. O referido autor, neste sentido, afirma que o papel da mídia deve ser parte integrante do planejamento, uma vez que altera a vontade do povo. Entretanto, esta tarefa se torna de difícil execução, pois, embora o inimigo esteja entre o povo, este não é o inimigo, havendo a necessidade de diferenciar povo e inimigo para que se possa conquistar a vontade do povo (Smith, 2005).

Outra abordagem possível é a jurídica. Nesta linha, a prestação estatal, executada pelas FA, como garantidoras da sensação de segurança para a sociedade, pode ser classificada como serviço público ou como feixe de poder de polícia, carecendo de análise.

O Direito foi construído ao longo da histórica, fruto de questões políticas e culturais, e, em especial o Direito Público, como o é na atualidade, é o resultado das mudanças advindas com o Estado de Direito (Alexandrino, 2010, p. 633). Assim, o serviço público e o poder de polícia são conceitos jurídicos advindos do Estado de Direito, contudo em momentos distintos. Torna-se necessário fazer breve revisitação à formação do Estado Moderno, atentando para o período que compreende o Estado Absolutista, o Estado Liberal e o Estado Social (Sundfeld, 2001).

Primeiramente, passou a existir o poder de polícia como uma necessidade do Estado exercer autoridade para garantir o bem-estar da coletividade, mesmo que restringindo direitos. Isto ocorreu no

Estado Absolutista, como manifestação do poder de império do rei, detentor do poder absoluto, fruto, entre outros fatores, do poderio militar concentrado em suas mãos, o Exército, que além de defender o território, impunha a vontade do soberano aos súditos. O Estado Liberal, como resultado das revoluções burguesas, com a consequente desconcentração de poder nas mãos do rei ao limitar suas ações pelo império da lei, outras questões passaram a se impor. Entre outros impositivos, surgiu o de se ter um aparato burocrático para atender as necessidades do Estado, que não eram muitas, pois, para que o mercado dos burgueses funcionasse corretamente, o Estado simplesmente não poderia intervir, ou seja, ele era garantidor de uma liberdade negativa (Moraes, 2011). Foi no Estado Social que este aparato burocrático passou a se dedicar a atender as necessidades da sociedade, com prestações positivas ampliativas de direitos como o direito a saneamento básico e educação, por exemplo. Estava criado o conceito de serviço público.

Percebe-se que poder de polícia e serviço público são conceitos jurídicos surgidos em momentos distintos, e com conteúdos diversos, em que o primeiro restringe direitos e o segundo amplia direitos. Corroborando com este entendimento estão os argumentos de Bandeira de Mello:

> Enquanto o serviço público visa a ofertar ao administrado uma utilidade, ampliando, assim, o seu desfrute de comodidades, mediantes prestações feitas em prol de cada qual, o poder de polícia inversamente (conquanto para a proteção do interesse de todos), visa a restringir, limitar, condicionar, as possibilidades de sua atuação livre, exatamente para que seja possível um bom convívio social. (2012, p. 700, 701)

Assim, percebe-se que empregando o critério histórico-jurídico, poderia se advogar que as FA, em uma visão restritiva, estaria atuando em Op GLO para garantir a segurança coletiva como feixe do poder de polícia. Contudo, Bobbio explica que em assuntos sociais os critérios jurídicos e históricos podem não ser os mais adequados.

> Hoje, a historia das instituições não só se emancipou da historia das doutrinas como também ampliou o estudo dos ordenamentos civis para bem além das formas jurídicas que os modelaram; dirige suas pesquisas para a análise do concreto funcionamento (1987, p. 54)

Assim, relações entre as FA e a sociedade devem ser revistas sob o prisma da sociologia e não do prisma histórico-jurídico. Logo, de todo o exposto, percebe-se que as FA em Op GLO garantem o direito à vida e à livre-expressão da vontade, sendo percebido pela sociedade como garantidoras de segurança, direito este previsto no *caput* do Art 5º da CF/88.

Conclusão

O quadro conjuntural do Brasil sobre segurança é apresentado de forma sintética por Pinheiro:

> O que se verifica, na atualidade, é que a Segurança Pública é como um iceberg, cuja parte visível, correspondente a cerca de 10%, apresenta a corrupção, o vício, o narcotráfico, a violência, as desigualdades sociais, e os ilícitos de toda a ordem. Mas, é um grave equívoco não visualizar os 90% da parte submersa do iceberg, que contém a fome, a miséria, o desemprego, a desagregação familiar, a carência habitacional, a educação ineficiente, a morosidade da justiça e um código penal obsoleto e ineficaz. E este é o imenso campo fértil que possibilita a proliferação da violência e do desrespeito à lei e à ordem. (Pinheiro, 2009)

Assim, percebe-se que relatórios oficiais como os constantes abaixo, referente à ocupação da Maré na Op GLO São Francisco, nos anos de 2014 e 2015, demonstram êxito na ação militar, entretanto, a questão que paira é se apenas a ação militar seria suficiente.

> As metas estipuladas para esta Operação foram atingidas pela retomada da área enquadrada e pela perda da liberdade de ação das organizações criminosas…Destaca-se o apoio da população, que deixou de ser explorada de forma impune pelo crime e passou a se beneficiar da crescente presença do Estado, sob a forma de melhorias nas áreas sociais.
> Desde o início da operação foram realizadas mais de 65.000 ações, 583 prisões, 228 apreensões de menores por cometimento de atos infracionais e 1.234 apreensões de drogas, armas, munições, veículos, motos e materiais diversos.(BRASIL, EB, Nota à Imprensa - Força de Pacificação (F Pac) – Operação São Francisco, Disponível em: <http://www.eb.mil.br/web/imprensa/documento-a-imprensa> Acesso em: 15 maio 2016.)
> A Força de Pacificação divulgou que houve redução dos índices de homicídios no complexo , que ocupa uma área de sete quilômetros quadrados disputada por três facções criminosas. Antes de abril do ano passado, a taxa anual de homicídios na área de ocupação era de 21,29 mortes por 100 mil habitantes, segundo dados do Instituto de Segurança Pública do Estado (ISP). Esse número caiu para 5,33 mortes, após a ocupação das tropas federais.
> No balanço divulgado pelo Exército estão ainda ações sociais no total de 24 mil atendimentos. Também são relatadas melhorias em projetos de esgotamento sanitário, recolhimento de lixo e retirada de carcaças pelas vielas o que impedia a circulação de moradores. (Matéria veiculada no Portal G1 em 30/06/2015 06h05; Disponível em: <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/06/pm-assume-ocupacao-de-favelas-da-mare-partir-desta-terca.html> Acessado em: 21 jun 16)

A seguir os depoimentos após a continuidade da ocupação preocupam, pois percebe-se que, embora o êxito inicial das FA seja uma realidade, os demais agentes estatais, referentes ao componente civil, não se fizeram presentes como deveriam.

… o policiamento estava reforçado nos acessos às comunidades da Maré, … barricadas em algumas ruas da comunidade, instaladas por traficantes para dificultar a entrada da polícia nas favelas … Cerca de 380 alunos da rede estadual de ensino ficaram sem aula nesta manhã devido a essa operação policial … providências no sentido de garantir a integridade física e moral de seus alunos, professores e funcionários. (Matéria veiculada no Portal G1 em 10/12/2015 06h28; Disponível em: < http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/12/pm-faz-operacao-na-mare-rio-um-dia-apos-flagrante-de-homens-armados.html> Acessado em: 21 jun 16)

A violência e pobreza que os circundam nas favelas do Complexo da Maré, no Rio de Janeiro, têm impacto direto sobre sua educação…Segundo a Secretaria Municipal de Educação, 129 mil estudantes da rede municipal tiveram aulas canceladas pelo menos uma vez entre janeiro e outubro passados devido à violência que circunda suas escolas. (Matéria veiculada no Portal G1 em 31/12/2015 10h38; Disponível em: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2015/12/ser-aluno-na-mare-educacao-marcada-por-violencia-e-dias-perdidos.html> Acessado em: 21 jun 16)

Mais de um ano depois da ocupação militar, traficantes armados continuam na região e os confrontos têm se repetido … "Com o Exército ainda dentro aqui, está muito tendo confronto ainda deles com os bandidos", diz um morador. "Sai para trabalhar e não sabe se consegue entrar. Ou se sai para buscar a criança na escola, uma troca de tiro. Estamos todos apreensivos. A esperança é que tudo se normalize e fique bem", afirma outra moradora. (Matéria veiculada no Portal G1 em 23/06/2015 08h32; Disponível em: <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2015/06/forca-de-pacificacao-teve-avancos-na-mare-mas-ainda-enfrenta-dificuldades.html> Acessado em: 21 jun 16)

Neste sentido, importante o destaque feito por Clausewitz em relação a necessária ocupação da região em conflito pelas FA, pelo risco da reorganização do inimigo (1984, p. 94). Embora a visão seja no campo bélico, torna-se válida a assertiva também no campo político, pela qual não basta as FA vencerem a ação militar, mas o Estado (seu governo) deve ocupar sua posição a fim de evitar que os núcleos de poder derrubados não se reorganizem.

Assim, em relação a legitimidade do Estado brasileiro no emprego das FA em Op GLO como o foi na Maré, *prima facie* não merece questionamento. Essa inquestionabilidade é devida no curto prazo, pois todos os elementos da legitimidade são satisfeitos: na origem, possui a vontade do povo formalmente exposta no texto constitucional; na conduta, a ação militar encontra-se limitada pela legislação; e no propósito se manteve sob a sanção da opinião pública.

Entretanto, verificou-se que, a exemplo da ação dos EUA no Oriente Médio, ao aplicar o *hard power*, na qual as FA norte-americanas não foram reconhecidas pelo povo local como legítimas, as Op GLO no Brasil, a longo prazo, e sem a efetiva participação do componente civil fornecendo serviços essenciais ao povo, pode ser um risco a legitimidade do Estado nestas comunidades em operações futuras.

Desta feita, conclui-se que esta verificação da legitimidade do Estado em comunidades carentes, a longo prazo, é questão a ser melhor investigada, sugerindo-se correlacionar a pesquisa com a questão da percepção da segurança. Por fim, espera-se que em futuras Op GLO que porventura se façam necessárias os componentes civil e militar se apresentem em igual proporção a fim de garantir a eficácia da ação política.

Referências

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio (2012). *Curso de Direito Administrativo*. 29. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros.

BOBBIO, Norberto. (2007), *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. 14a edição, Rio de Janeiro, Paz e Terra.

BONAVIDES, Paulo. (2000), *Ciência Política.* 10a edição, revista e atualizada, São Paulo, Malheiros.

BRASIL. Constituição Federal, 1988.

_____. Lei Complementar nº 97, de 9 junho de 1999, trata do preparo e emprego das Forças Armadas.

_____. Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, fixa as diretrizes para o emprego das FA na garantia da lei e da ordem.

_____. Ministério da Defesa. Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa. 2012.

_____. Ministério da Defesa. MD33-M-10 - Garantia da lei e da ordem. 2013

_____. Exército Brasileiro. EB20-MF-10.103 - Operações, 4. ed. 2014.

_____. Exército Brasileiro. EB20-MF-10.217 - Operações de Pacificação, 2015.

CLAUSEWITZ, Carl von.(1984) *Da Guerra*, London, Oxford University Press, Tradução de Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle, Rio de Janeiro, EGN

DALLARI, Dalmo de Abreu. (1998), *Elementos de Teoria Geral do Estado* (e-book), 2a edição, atualizada, São Paulo, Saraiva.

FRIEDE, Reis. (2015), *Ciência Política e Teoria do Estado*, Rio de Janeiro, Bibliex.

HABERMAS, Jürgen. (1999), *Teoría de la acción comnicativa: Racionalidad de la acción y racionalización social*. volume 1, Madri, Grupo Santillana de Ediciones.

HOBBES, Thomas. (2003), *Leviatã*, Tradução de João Paulo Monteiro, São Paulo, Martins Fontes.

KELSEN, Hans. (1998), *Teoria Pura do Direito*, Tradução de João Baptista Machado, 6a edição, São Paulo, Martins Fontes.

MORAIS, Márcio Eduardo da Silva Pedrosa.(2013) Sobre a evolução do Estado. Do Estado absolutista ao Estado Democrático de Direito. *Jus Navigandi*, Teresina, a. 16**Erro! A referência de hiperlink não é válida.**n. 2833, 4 abr. 20**Erro! A referência de hiperlink não é válida.**http://jus.com.br/revista/texto/18831**Erro! A referência de hiperlink não é válida.**

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. Promulgada pelo Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/carta/> . Acesso em: 17 mai. 2016.

PINHEIRO, Álvaro de Souza. (2009) Estudo nº 322 - *A Segurança Pública, o Exército Brasileiro e as Operações de Garantia da Lei e da Ordem*. Fórum Especial 2009 - Na Crise – Esperança e Oportunidade, Desenvolvimento como "Sonho Brasileiro", Oportunidade para as Favelas, nos dias 17 e 18 de setembro de 2009.

SMITH, Rupert. (2005) *A utilidade da força*: a arte da guerra no mundo moderno. Lisboa-Portugal, Setenta.

SUNDFELD, Carlos Ari. (2001) *Fundamentos de direito público*. 4. ed. São Paulo, Malheiros.

WEBER, Max. (2002), *Economia y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, 2a reimpressão, Madrid, Fondo de Cultura Económica de España.

WILSON III, Isaiah. (2015), "Poder em Transição: A Verdadeira Tragédia do Poder Norte-Americano". *Military Reviw*, 70, 2: 35-44.

VEGETIUS R., Publius Flavius. (séc IV) *Epitoma rei militaris*, Livro III, Disponível em: < http://www.thelatinlibrary.com/vegetius3.html> . Acesso em: 18 mai. 2016.

CRÍTICA E NARRATIVA: BASES PARA UMA HISTÓRIA MILITAR MODERNA

Carlos Roberto Carvalho Daróz[1]
Delmo de Oliveira Arguelhes[2]
Wagner Alcides de Souza[3]

Resumo: Partindo-se das divisões entre formas de historiografia centradas no acontecimento e a moderna reflexão epistemológica historiográfica e entre o pensamento militar e o acadêmico, o objetivo do presente artigo é justamente construir pontes sobre tais barreiras.

Palavras chave: história militar; teoria da história; historiografia; epistemologia.

Abstract: Starting from the divisions between forms of historiography aimed on the event and the modern historiographical and epistemological reflection and between military thinking and academic, the purpose of this paper is precisely to build bridges over these barriers.

---

[1] Professor de curso de pós-graduação em História Militar da Universidade do Sul de Santa Catarina Mestre em Operações Militares (EsAO). Especialista em História Militar Brasileira (UNIRIO). Coronel do Exército Brasileiro.

[2] Doutor em História das Ideias (UnB, 2008). Pós doutorando em Estudos Estratégicos (INEST, UFF). Professor do programa de Mestrado em Ciência Política da UniEURO (Brasília, DF).

[3] Graduado em História (UERJ, 1992). Especialista em História Militar (UNIRIO, 2002). Chefe da seção de bibliotecas da Biblioteca do Exército. Tenente Coronel do Exército Brasileiro

1 Apresentação do problema: o uso da vanguarda historiográfica em benefício da história militar

O ponto de partida deste artigo é a separação existente entre a historiografia profissional e a história militar. Os praticantes de ambas vertentes se acostumaram a enxergar o outro lado com preconceitos e desconfianças. Até mesmo historiadores acadêmicos podem estudar o tema *guerra*, sem, no entanto, considerar que fazem história militar.[4] Apesar desta divisão, o diálogo entre os dois campos não apenas é possível, como também desejável e necessário. Nosso objetivo é, portanto, construir essa ponte. Fazer com que os avanços teóricos metodológicos epistemológicos da historiografia sejam observados pela história militar, ao mesmo tempo que a história militar seja efetivamente incorporada à historiografia profissional. Se os diálogos entre os diversos campos de saber das humanidades (história, ciência política, sociologia, antropologia, e outros mais) deveria ser usual, ao invés de exceção (BURKE, 2002), tal prática mostra-se mais urgente ainda dentro do campo de saber histórico.

O exemplo da história das relações internacionais demonstra como a falta de diálogos entre vertentes distintas da historiografia é extremamente prejudicial. A linha de pesquisa história das relações internacionais apareceu oficialmente em 1964 na França, com a publicação de Pierre Renouvin e Jean-Baptiste Duroselle: *Introdution à l'histoire des relations internationales* (a tradução brasileira foi lançada em 1967). Tal área criticava a antiga História diplomática como limitada, descritiva e acrítica. O novo se estabelece enquanto

---

[4] Este é o caso da proposição da História da Guerra como contraponto à História Militar, expressa em *Sob o céu das valquírias*. O primeiro, contido na área de atuação dos historiadores profissionais, ocupar-se-ia do estudo do fenômeno *guerra* sob os pontos de vista políticos, econômicos, culturais, sociológicos ou antropológicos. O segundo trataria da narrativa das batalhas com fins didáticos. A história militar, ensinada principalmente nas academias militares, centra-se em fornecer modelos de conduta aos futuros comandantes. O fazer e o que não se fazer durante uma campanha militar. Um questionamento comum na história militar, *o que poderia ter acontecido se...*, não tem espaço na historiografia profissional acadêmica (ARGUELHES, 2013: 36). Tal diferença, portanto, reconhecemos agora, existe na ênfase, e não no objeto. Essa era a posição desse autor à época da defesa da tese de doutoramento (2008); a posição atual está expressa neste artigo. Para maior clareza do texto, usaremos *História militar* e não *História da guerra*.

tal ao mostrar-se superior ao antigo. Essa superioridade fica patente na narrativa, quando o antigo é desqualificado. Renouvin e Duroselle propõe novos aspectos a serem abordados nas relações internacionais, incluindo uma visão alargada do mesmo campo. Para além do mero protagonismo das chancelarias, as relações internacionais possuem um alcance muito maior (1967: 05-08).

Apesar da novidade e avanço, Renouvin e Duroselle mostraram-se impermeáveis aos debates teóricos promovidos pela *Escola dos Annales*. Os historiadores dos Annales insurgiram-se contra a *Escola Metódica* francesa, criticando-a por centrar-se exclusivamente na narrativa política, propondo novas abordagens, centrando principalmente no estudo sistemático das estruturas econômicas, sociais e mentais. O *tópos* era justamente 'abaixo o velho, viva o novo'. Os metódicos representavam o antigo a ser combatido. Nos anos 1960 o editor da principal revista dos metódicos – a *Revue Historique* – era justamente Pierre Renouvin. A história das relações internacionais nasceu sob o signo do 'positivismo'. Daí vem a barreira aparentemente intransponível. Aparentemente, pois advém exclusivamente das idiossincrasias dos praticantes.

Essa cisão fica bem clara numa tentativa de Pierre Milza aproximar as duas vertentes, escrevendo sobre mentalidades coletivas e relações internacionais. No início do artigo, Milza pede desculpas ao leitor e afirma que o texto não é uma provocação, mas um estudo sério (1985:93). Tal passagem é reveladora. Trás à superfície as visões pejorativas entre historiadores metódicos e historiadores dos Annales; entre historiadores internacionalistas e historiadores da *História Nova* (a geração posterior dos Annales). Os primeiros são acusados de fazer uma história positivista, *événementielle*.[5] Puramente descritiva, sem análises estruturais. Os segundos são censurados por fazer algo puramente filosófico e especulativo, não científico. Segundo a crítica mais chula e acéfala, a História dos Annales e a História Nova fariam análises *esotéricas*.

[5] Derivação do francês *événement*, acontecimento. Indica uma narrativa histórica baseada unicamente na descrição factual. A tradução usual para *histoire événementielle*, história historicizante, não é do nosso agrado, pois acaba por gerar grande confusão conceitual ao misturar a tradição historicista com o assim chamado positivismo. Daí a nossa preferência, por falta de alternativas, pelo uso do termo original.

Por extensão, este é o problema que colocamos aqui. Desejamos construir uma ponte entre a historiografia profissional e a militar, do ponto de vista teórico metodológico. O assim chamado método histórico consiste, *grosso modo*, em imaginar o passado narrativamente, apoiado em fontes primárias, unindo investigação (ciência) e construção textual (arte). O contexto (o historicamente conhecido e/ou aceito sobre uma época) fornece os elementos de inteligibilidade de um documento primário. Contudo, o contexto não é monolítico. Este sempre é movente, reconstruído pelas leituras documentais. Entre texto e contexto estabelece-se uma relação circular e dependente. O contexto também é um texto a ser lido, na medida em que representa uma corrente de pensamento no fluxo diacrônico.

Uma etapa essencial do ofício do historiador é a crítica documental. O acesso do historiador àquilo que aconteceu nas teias sincrônicas e diacrônicas da experiência humana é possibilitado pelo documento, um testemunho. No entanto, não basta transcrever o documento; a crítica ao mesmo é essencial. Marc Bloch afirmou categoricamente: "que a palavra das testemunhas não deve ser obrigatoriamente digna de crédito, os mais ingênuos dos policiais sabem bem" (2002: 89). A historiografia científica dos Oitocentos, notadamente nos escritos de Leopold von Ranke – modelo seguido pelos metódicos e positivistas em geral –, preconizava dois passos para a crítica: externa e interna.

A crítica externa confunde-se com a diplomática, a arte de atribuir autenticidade a um documento. A crítica interna ocupa-se da acuidade do texto. Ranke pensava tal etapa em duas partes: a crítica de sinceridade e a crítica de exatidão. Esta lança a pergunta: o autor do documento conhece o fato relatado? Aquela questiona: ele escreveu a verdade? (PROST, 2008: 59) Johann Gustav Droysen reconhecia a relevância de tais questões, contudo ele afirmava serem esses procedimentos apenas a porta de entrada para uma crítica mais aprofundada. Mais importante do que saber aquilo, é questionar: o que o autor do relato quis dizer? Quais são os sentidos do discurso? (MÜLLER, 2009: 21) Droysen preconizava a crítica hermenêutica das fontes (DROYSEN, 2009: 53-9).

A hermenêutica é o ramo da filosofia que trata da interpretação textual, dos significados das construções narrativas. A necessidade

da hermenêutica nasce do assim chamado fracasso da compreensão. Ao se deparar com textos opacos à inteligibilidade, o leitor se vê obrigado a buscar a compreensão dos mesmos. Uma técnica inicial é o círculo hermenêutico, onde o leitor busca entender as partes do texto confrontando-as com o conjunto, ao mesmo tempo que tenta entender o conjunto em confronto com as partes. Um elemento fundamental a ser levado em consideração no ato do círculo hermenêutico, de acordo com Hans-Georg Gadamer, é o preconceito. Este nada mais é do que o juízo prévio, emitido antes da análise do objeto. "Quem quiser compreender um texto, realiza sempre um projetar" (2003: 356). O preconceito é inescapável, pois todo o acesso do nosso ser à assim chamada realidade é construído através de preconceitos. Gadamer, portanto, propõe que o leitor saiba controlar os próprios preconceitos, já que eles não podem ser obliterados. Este preconceito que se apresenta no contato com o texto, fornece a ideia do conjunto geral, a qual é reconstruída no confronto com as partes do texto. O círculo hermenêutico é formado, portanto. Um círculo virtuoso.

Gadamer pensa a leitura do texto (também podemos reduzir os objetos, no limite, a textos), em termos de fusão de horizontes. Esta fusão congrega o horizonte de entendimento do texto com o horizonte de entendimento do leitor. Estabelecida nestes termos, a fusão de horizontes permite a leitura e interpretação textual de um modo correto. Igualmente importante é o fato que Gadamer não preconizava a descoberta das verdadeiras intenções autorais, de modo singular. Um grande texto sempre permite diversas interpretações. Isto não implica afirmar que qualquer interpretação é válida – caindo assim num relativismo grosseiro –, mas que dentro do possível, várias interpretações são possíveis. A medida da validade interpretativa é o próprio texto, sempre retornando ao mesmo para fazer assertivas autênticas.

O que temos até aqui? Os assim chamados positivistas acreditavam que poderiam expor a história como realmente aconteceu. O método de crítica às fontes proposto, visava justamente eliminar as subjetividades. Assim restaria apenas a verdade. Verdade obtida de um modo científico. Quando Droysen criticou tal posição, afirmando ser mais importante a crítica hermenêutica, anteviu algo que só seria desenvolvido plenamente após as considerações

heideggerianas, em *Ser e tempo*, e a *virada linguística*. Os acontecimentos históricos não são dados objetivos. Os fatos históricos não falam por si só, como verdades unívocas. O acesso do ser ao acontecimento histórico é feito através das narrativas sobre o mesmo. A linguagem, mais do que um meio, é o campo onde desenvolve-se a imaginação histórica. Nesse sentido, os avanços teóricos metodológicos contidos na *história das ideias* e na *história dos conceitos* contribuem de modo positivo à historiografia em geral.

A história das ideias desenvolveu-se principalmente na historiografia de língua inglesa, desde os anos 1930. O primeiro objeto de estudo dessa linha centrava-se nas interpretações dos grandes textos do cânone ocidental. Na atualidade, foram incorporadas também as tradições de leitura e transmissão de ideias. A história dos conceitos (*Begriffsgeschichte*) foi desenvolvida a partir de 1960 por historiadores alemães. Ocupa-se da polissemia e também das significações semânticas dos conceitos nos eixos sincrônico e diacrônico. Um grande momento para as duas vertentes foi justamente o encontro entre ambas, a partir da publicação em inglês de um dos grandes nomes da *Begriffsgeschichte*, Reinhart Koselleck (1985).[6] Tal encontro foi exemplar em todos os sentidos. Os praticantes de ambas vertentes acolheram e foram acolhidos, ao contrário do que se observa nas humanidades nos últimos duzentos anos. Isso não quer dizer que houve uma unificação e homogeneização dos métodos e técnicas das Ideias e dos Conceitos. Ao contrário, há uma grande diversidade de abordagens; todavia, o debate é conduzido de forma construtiva. Desde 1998, o HPSCG (*History of political and social concepts group*) realiza conferências anuais, congregando, além de historiadores das ideias e dos conceitos, filósofos, cientistas políticos, internacionalistas e outras áreas afins.

[6] O original em alemão, *Vergangene Zukunft: Zur Semantik geschichtilicher Zeiten*, foi lançado em 1979. Em 2006 foi finalmente publicado no Brasil, sob o título *Futuro Passado: contribuição à semântica dos tempos históricos*.

2 Mediando a tradição

A Guerra e a história são fenômenos ligados à humanidade. Dentro dessa perspectiva vemos que dentro do quadro da evolução humana, a necessidade de lutar, inicialmente contra o espaço geográfico, contra os animais que ali existiam, e finalmente contra outros grupamentos humanos que desejavam habitar o mesmo local é algo inerente ao homem, assim como a necessidade de transmitir essa experiência de vida para as outra pessoas. Assim percebemos que, por mais que o homem evolua, nos mais diversos contextos, intelectuais, tecnológicos e materiais, essa necessidade original de lutar e informar aos demais seus feitos, permanecem presentes dentro de todas as sociedades humanas.

Contudo, mesmo que o sentido original permaneça, há uma mudança sutil em um contexto, o da justificação de seus atos. O que significa isso? A de que o homem busca de alguma maneira impor sua vontade a outro dentro de uma lógica de pensar que redunde num sentimento de estar fazendo a coisa certa, perante aos demais homens e, me parece mais importante, perante as divindades que ele acredita. Isso daria a ele ou ao seu grupo um sentimento de uma certa 'paz de espírito' mesmo que seus atos sejam de uma violência extremada.

Essa necessidade de justificação da guerra demonstra essa evolução da maneira de pensar os conflitos humanos e do uso da força pelos povos. Na Grécia a guerra era justa quando o Estado era injuriado (DAWSON, 1999: 117-8) e em Roma deveria se entrar em conflito quando para se reparar uma ofensa, a que se deve seguir uma ação de oficialização do estado de guerra (DAWSON, 1999: 209-12). O Cristianismo impôs novas percepções do fenômeno impondo uma moralidade específica, indicando os motivos para se entrar em guerra, e quem era passível ou não de ser envolvido no conflito (WOODS Jr., 2008).

Dentro desse quadro evolutivo nos aproximaremos a diversos pensadores que influenciados por essa evolução histórica pensaram essa justificativa para as guerras de seu tempo, sendo os mais influentes Maquiavel no século XVI e Clausewitz no século XIX. O primeiro via a necessidade da formação de exércitos nacionais, e da incapacidade de se julgar os atos dos Estados nos conflitos sendo a

vontade do príncipe o fator primordial para a razão da guerra. O segundo escreveu o clássico *Da Guerra,* onde elaborou a máxima tantas vezes repetida de que a guerra é a continuação das relações políticas por outros meios, e, com isso, lançou luzes sobre as razões que levam a um estado entrar em guerra contra outro. Mas ambos estavam envolvidos em uma época de afirmação dos Estados Nacionais dentro do quadro europeu.

Esse período de afirmação dos Estados Nacionais ocasionou o surgimento daquilo que se chamou, então, de moderna pesquisa historiográfica, por meio do prussiano Leopold von Ranke, que priorizou as fontes estatais para a análise documental e o Estado como objeto de estudo. Esta pequena introdução se faz necessária, mesmo sendo bastante superficial, para demonstrar que o estudo da história militar brasileira se faz dentro dessas premissas básicas que vão influenciar o primeiro órgão criado para pensar e apresentar uma história de caráter nacional, o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), em 1838, pois a necessidade de apresentar uma história nacional condizente com a perspectiva política do novo Estado Nacional, elencando os fatos condizentes para tal como bem apresentou Manoel Luís Salgado Guimarães no clássico trabalho sobre o IHGB (GUIMARÃES, 1988), acarretaram, portanto, uma percepção da lógica da guerra como a de um estado, legalmente constituído, contra outro. Temos com isso a necessidade de construir um contraponto entre o Estado Nacional recém surgido contra a sua antítese, de preferência um adversário com um arcabouço legal igualmente constituído, mas com características distintas, como os Estados da antiga América Espanhola. Os índios, em um primeiro momento, são desconsiderados para uma análise de história militar a não ser que estivessem aliados a um igual europeu, como no caso das Franças Antártica e Equinocial, ou da guerra contra os holandeses, valorizando-se pois a ação do estado Português, considerado como elemento de ligação com o ideal de civilização e, dentro dessa visão, tais guerras se justificavam como parte de um processo que no final acarretou o desenvolvimento natural do Brasil e por consequência do povo brasileiro.

Dentro desse quadro pretendemos demonstrar como se deu a evolução da perspectiva de história militar brasileira estudando três casos de livros de história que trazem perspectivas de análises

distintas do maior conflito que o Brasil já participou, A Guerra da Tríplice Aliança. Os textos, todos do século vinte, vão ser apresentados para demonstrar como a *weltanschauung* de cada autor influência sua perspectiva de análise, a hermenêutica praticada por cada um e gerando com isso uma justificativa da guerra e suas consequências bastante distintas.

A Guerra da Tríplice Aliança traz, já no seu nome, uma questão sobre as mudanças nas perspectivas da análise historiográfica. Inicialmente chamada de Guerra do Paraguai, passou a ter esse nome questionado por se tratar de uma perspectiva errônea visto que a guerra envolveu três países (Brasil, Argentina e Uruguai) contra o Paraguai, não o Brasil apenas. Outra questão é da perspectiva da culpabilidade do Paraguai através de seu presidente Solano López, que, em um primeiro momento era ponto pacífico. Contudo, com o passar do tempo, passou a ser chamado de Guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai, tal nomenclatura trazia uma informação mais correta pois se tratava de uma ação de três Estados Nacionais constituídos contra um, contudo tal nome trazia ainda uma questão embutida, a da culpabilidade da guerra, que passou a ser questionada pois dentro da perspectiva de que os interesses dos estados envolvidos influenciados por diversos fatores internos e externos, retiravam do Paraguai e do seu presidente a culpa exclusiva. Chegamos pois a uma terceira nomenclatura surgida mais recentemente, a da Guerra da Tríplice Aliança contra o Governo do Paraguai. Ora, tal nome traz uma visão de que o conflito não se deu contra o povo paraguaio, mas contra um governo que, momentaneamente responsável pelo país, acabou por gerar todo o sofrimento a população envolvida no conflito. Temos pois uma visão que busca retirar do povo do Paraguai o ônus da guerra e, com isso culpar Solano Lopez exclusivamente, tais diferentes títulos para o conflito demonstra a evolução da perspectiva de análise que sofre um fenômeno histórico. Voltamos pois para as obras em questão.

A primeira é do General Augusto Tasso Fragoso, *A História da Guerra entre a Tríplice Aliança e o Paraguai*. Esta obra é um clássico da historiografia militar brasileira, editada pela primeira vez em 1934, pelo Estado-Maior do Exército e posteriormente Biblioteca do Exército, que já publicou os seus cinco volumes em duas ocasiões (1956-1960 e 2009-2014), se trata de uma obra que tem os seguintes

pressupostos, o de demonstrar a justiça da guerra levada a cabo pelo Brasil em coligação com seus aliados e o de se contrapor aos autores estrangeiros que desconsiderassem as ações dos chefes militares brasileiros. Tasso Fragoso escreveu uma obra dentro dos moldes clássicos de sua época. Influenciado pelo positivismo, dava aos documentos oficiais uma grande importância para se atingir a verdade histórica, além de procurar demonstrar que a culpabilidade de Solano López era total, por sua inépcia diplomática e militar, arrastando pois o país para uma tragédia sem motivo.

Essa perspectiva historiográfica tinha como principal objeto de análise as ações dos Estados Nacionais, suas relações diplomáticas e suas ações militares, tendo, como demonstrou Francisco de Paula Cidade (1959), o autor buscado nos arquivos estatais brasileiros a fonte de seu trabalho, chegando a publicar tais documentos na sua totalidade, utilizando-se de autores estrangeiros para obter informações não disponíveis nos Arquivos do Brasil, mas sempre com uma visão crítica de suas análises. Se trata pois de uma análise tradicional de um pesquisador não profissional da área, que busca a interpretação da história com o objetivo de cumprir dois axiomas básicos, o primeiro do princípio rankeano do tratamento das fontes e o segundo o da antiga tradição que vem dos romanos da justiça da guerra por ter sofrido o país uma injúria, além da tradição cristã de se fazer guerra não ao povo e sim ao exército adversário, ato desrespeitado por Solano Lopez quando da utilização de crianças em combate, por exemplo.

Vamos agora fazer a análise de um outro ponto de vista da história política e militar, com o livro de Júlio José Chiavenatto, jornalista paulista que escreveu o livro *Genocídio Americano: A Guerra do Paraguai*. Editado pela primeira vez em São Paulo pela Editora Brasiliense no ano de 1979. O título do livro já demonstra que a perspectiva de análise do autor apresenta que a Guerra do Paraguai era injusta e que o papel do Brasil no episódio era assaz questionável. Escrito em um período de início de abertura política do regime militar brasileiro, o autor conseguiu um enorme sucesso utilizando fontes não nacionais que comprovavam um interesse internacional pela destruição do perigo do sistema que representava Solano Lopez, que se via portanto reabilitado de seu papel de ditador sanguinário. O texto de Chiavenato põe em questão uma análise ideológica da

guerra, utilizando o conflito para atacar o regime militar brasileiro, atacando os líderes militares que nela participaram, Como o regime estava tendo uma grande queda de apoio da população, que aspirava mudanças no campo político, o livro serviu como um contraponto e teve um venda extraordinária, sendo reeditado várias vezes. Essa, na época, nova maneira de interpretar os acontecimentos de um período histórico foi chamada, posteriormente, de revisionismo histórico, pois criava novas condições interpretativas de análise documental, além de buscar novas fontes de apoio, tendo ainda uma perspectiva de análise dentro de uma visão ligada ao materialismo histórico. Na realidade já se buscava na Europa novas linhas interpretativas do fenômeno da história política e militar, mas no Brasil o componente político conduzia fortemente a interpretação histórica. Se temos uma percepção do uso da memória por parte de não historiadores, que se aferram ao uso quase instrumental da história para fins daquilo que Manoel Salgado Guimarães chamou de ritualização memorialística (2009), em contraste ao estudo interpretativo do texto histórico, pode contudo ocorrer o uso ideológico também em um sentido instrumental de discurso político.

Vamos pois ao terceiro livro para análise que é o de Victor Izeckson, *A Guerra do Paraguai e o Núcleo Profissional do Exército Brasileiro*, editado no Rio de Janeiro pela E-pappers em 2002. Trata-se de uma obra que busca interpretar a Guerra como um aspecto social ou mais precisamente de História Social, dentro de uma nova dinâmica do fenômeno Guerra, buscando entender não os movimentos militares ou as grandes motivações de relações internacionais, mas a instituição Exército através de seu arcabouço institucional organizacional. A esse tipo de interpretação tem se chamado de Nova história Militar, onde as preocupações com o social são o mais importante, tendo uma preocupação quase antropológica de análise. Esse novo método busca por meio de estatísticas bem elaboradas e de documentos pessoais ou por meio de periódicos, avaliar a maneira como se deu o conflito valorizando o máximo da busca da percepção dos elementos envolvidos no combate, um tipo de análise que tem como um dos seus maiores expoentes o inglês John Keegan. Ele apresenta a visão dos combatentes em uma batalha fugindo da percepção da mesma pelos comandantes somente (KEEGAN, 2000).

O ponto de vista de Izeckson trata da percepção da guerra dentro de uma temática da estrutura da instituição em si e das suas relações entre os membros da mesma como a questão da escravidão ou dos militares oriundos de escola em contraponto aos não oriundos. A questão pois de análise se encaixa dentro de uma percepção de um estado nacional que não necessita mais de um contraponto para se afirmar, mas dentro de uma preocupação cada vez maior com a temática social de inclusão de diversos públicos presentes na tessitura social. Esse espírito da época atual acaba por influenciar essa nova busca de interpretação redundando em procura por novas fontes, como o de relatos de combatentes.

Vemos pois que as questões relacionadas a uma causa justa para a realização de uma guerra e quem pode ou não ser atingido por ela foi mudando com o decorrer da evolução humana, mas permaneceram como importantes elementos de análise do fenômeno guerra. O surgimento de pensadores do tema foram sendo influenciados pelas transformações ocorridas nas composições políticas e sociais que ocorreram na Europa, principalmente a criação dos Estados Nacionais, que ocasionaram a necessidade de uma interpretação da guerra como explicativo de cada povo, dentro de um processo de dominação e identidade dos mesmos.

No Brasil esta temática vem sendo influenciada por diversos fatores, mas tendo com pedra fundamental a ação do Estado, objeto de análise e motivador de diversas formas de interpretação do fenômeno. Várias outra obras, autores e períodos históricos bastante significativos deixaram de ser analisados, mas como objetivo desse texto é o de motivar a discussão sobre o tema da Nova História Militar, acreditamos que possamos, pois, iniciar esse debate, de maneira ampla e construtiva.

3 Diálogos entre as FFAA e a academia: a ABED

Mesmo considerando as questões militares e o estudo da guerra como relevantes, a interação entre a academia e as forças armadas (FFAA) vem, de longa data, sendo pautada pela desconfiança e pela dificuldade de diálogo, embora, desde o final do século passado, tal incompreensão vem sendo reduzida. Essa relação plena de contradições tem suas raízes em diversos fatores, embora o posicionamento da história militar, enquanto disciplina acadêmica tenha sofrido alterações significativas ao longo dos anos.

Sob a influência de Jomini (DE COURVILLE, 1947), que propôs a divisão da história militar em três categorias – história das batalhas, história da arte da guerra e história político-militar – a disciplina floresceu na segunda metade do século XIX com a preocupação de estudar as campanhas militares, as batalhas, as estratégias e as táticas, negligenciando outras vertentes do estudo do fenômeno guerra*. Como tal abordagem exigia o domínio de conhecimentos técnico-profissionais militares, a área terminou restrita aos meios militares, o que limitou seu estudo de forma mais abrangente. Nessa perspectiva, a história militar era considerada desinteressante e foi praticamente abandonada pela academia (LÓPEZ, 2001).*

A visão utilitarista da história pelas FFAA também contribuiu para distanciá-las do meio acadêmico, particularmente por sua influência na coleta e seleção de dados a serem utilizados nas pesquisas. Segundo essa visão pragmática, a história militar é utilizada para o treinamento militar e formação de profissionais, na medida em que seus ensinamentos podem substituir a guerra em si, que não pode ser simulada ou reproduzida para tal finalidade. Samuel Huntington destaca essa visão prática da história aos olhos dos militares:

> Na visão militar, o homem só aprende pela experiência. Se tem pouca oportunidade de aprender pela própria experiência terá então de aprender pela experiência dos outros. Daí o gosto do militar pelo estudo da História. Pois a História é, na frase de Liddel Hart, "a experiência universal", e a História Militar, como disse Moltke, "é o meio mais eficaz de ensinar guerra em tempo de paz". [...] Mas a História só tem valor para o militar quando é aproveitada para desenvolver princípios capazes de futura aplicação (1996: 82).

Um viés dessa visão utilitarista da história militar ainda mais criticada pela academia é sua utilização como elemento de doutrinação para seus quadros mais jovens, particularmente aqueles que ingressam nas FFAA. Finalmente, o controle das FFAA sobre os arquivos militares também contribuiu, em menor grau, para o distanciamento entre as duas instituições.

Em sentido oposto, mas igualmente prejudicial para a relação FFAA–academia, está a suspeição lançada sobre os poucos historiadores acadêmicos pelos militares e por seus pares, quando incursionavam no território do estudo da guerra. De acordo com Gordon Craig (1986: 352) enquanto os primeiros nutriam um natural desprezo do profissional pelo 'amador', muitos acadêmicos consideravam a guerra como uma alienação do processo histórico e rotulavam seu estudo como indecente e imoral.

Esse cenário começou a se modificar no período após a 2ª Guerra Mundial (1939-1945), quando a história política perdeu sua importância, por ser classificada como tradicional, e emergiram com bastante força a história econômica e social, como consequência dos debates teóricos promovidos pela *Escola dos Annales.* Naturalmente, a história militar foi fortemente impactada pela nova tendência, ocorrendo um afastamento do estudo das batalhas e uma maior importância para os aspectos econômico e social do fenômeno guerra. A 'nova' forma de fazer história privilegiou a interdisciplinaridade e a diversificação das fontes e afetou profundamente as pesquisas em história militar, tanto na academia como no meio militar, particularmente nos países onde ela é produzida de maneira mais sistemática (PARET, 1993: 215-7).

O interesse da academia sobre o estudo da história militar também sofreu variações em função do contexto local. Nos países da Europa, onde a formação das nacionalidades deu-se por meio de guerras e a história geral confunde-se, sob muitos aspectos, com a história militar, o desenvolvimento da disciplina foi mais amplo. O mesmo ocorreu com os Estados Unidos, onde as pesquisas acerca da Guerra de Independência, da Guerra de Secessão e da 2ª Guerra Mundial, refletem as marcas deixadas por esses conflitos na sociedade norte-americana e, consequentemente, em suas universidades.

No Brasil, em sentido contrário, a história militar não despertou na academia o mesmo interesse do que ocorreu em outros países. Apesar de o Brasil ter participado do maior conflito da América do Sul, a Guerra do Paraguai, a relativamente limitada participação brasileira em conflitos externos (1ª e 2ª Guerras Mundiais), associada ao envolvimento político das FFAA no país, relegaram a história militar a um papel secundário no meio acadêmico nacional. Por essa razão, a temática envolvendo militares e política, não essencialmente história militar, predominou na academia nos anos que se seguiram ao movimento de 1964, procurando compreender o comportamento

político dos militares. Nessa perspectiva, os trabalhos abordavam, em geral, o processo de socialização dos oficiais, as origens de classe, controle civil sobre os militares, a atuação das FFAA nas crises institucionais, dentre outros temas afins, verdadeira 'história social' das FFAA (CASTRO, 2004: 16-7).

Com o encerramento dos governos militares (1964-1985), intensificou-se um movimento de aproximação entre as FFAA e a academia, no que diz respeito ao estudo da história militar. A partir do final da década de 1990, a disciplina começou a surgir na academia com novas perspectivas de análise. Temas anteriormente proscritos no meio acadêmico, como o estudo da atuação da Força Expedicionária Brasileira na Itália, por exemplo, ganharam novas pesquisas.

No início do século atual, a interação entre as FFAA e a academia deu um salto significativo, com a criação dos dois primeiros cursos de pós-graduação lato sensu de especialização em história militar, por meio parceria entre as universidades, o Departamento de Educação e Cultura do Exército e o Instituto de Geografia e História Militar do Brasil. Com efeito, começaram a funcionar os cursos de história militar da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, de caráter presencial, e da Universidade do Sul de Santa Catarina, na modalidade ensino a distância, ambos ainda em funcionamento e com maioria de discentes de origem civil. Paralelamente, surgiram núcleos e grupos de pesquisa científicos, como o Grupo de Estudos em História Militar da Universidade Federal Fluminense e a Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED).

A ABED surgiu em 27 de outubro de 2005, como uma resposta à demanda no país sobre estudos nas áreas de estratégia e defesa nacional. Formada por pesquisadores e estudiosos filiados à diversos campos do conhecimento e pertencentes a importantes e variadas instituições de pesquisa e ensino em todo o país, a associação promove encontros nacionais, regionais e estaduais, onde são divulgadas, dentre outras, pesquisas no campo da história militar. Em seus dez anos de existência, a ABED vem fomentando a interação e o diálogo entre as universidades e as FFAA e divulgando os trabalhos de história militar, por meio de sua Revista Brasileira de Estudos de Defesa e dos anais dos encontros realizados anualmente. Centenas de pesquisas já foram realizadas e produzidas, nas mais variadas temáticas, como as duas guerras mundiais, Força expedicionária Brasileira, Guerra do Paraguai, história do poder aéreo e do poder marítimo, Guerra das Malvinas/Falklands, dentre outros.

4 Considerações finais

Embora persistam óbices no diálogo entre as FFAA e a academia no Brasil, percebe-se um movimento no sentido de aproximar ambas as instituições. Há, no entanto, um longo caminho a ser percorrido, especialmente a pavimentação de um diálogo que permita superar os preconceitos e as diferenças de cunho ideológico, em uma relação na qual todos se beneficiarão. Os militares levam a compreensão da especificidade do pensamento e da psique dos combatentes, enquanto os acadêmicos contribuem com sua metodologia e capacidade de problematização. A interação entre ambos os segmentos torna possível o estudo de quaisquer manifestações do poder militar, a partir de novas e variadas perspectivas da história (SANCHES, 2010: 13).

Nosso artigo propõe, portanto, fusões de horizontes. O horizonte de entendimento militar e o acadêmico. O horizonte de entendimento de narrativas eminentemente político nacionais com o horizonte da crítica textual inspirada por mais de um século de virada linguística. Pesquisas no campo da historiografia militar entremeadas pela tradição dos textos clássicos com reflexão epistemológica acerca da análise do objeto.

Bibliografia

ARGUELHES, Delmo de Oliveira. (2013) *Sob o céu das valquírias: as concepções de heroísmo e honra dos pilotos de caça na Grande Guerra (1914-18)*. Curitiba: CRV.

BLOCH, Marc. (2002) *Apologia da história ou o ofício do historiador*. Tradução de André Telles. Rio de Janeiro: Zahar.

BURKE, Peter. (2002) *História e teoria social*. Tradução de Klauss Brandini Gerhardt e Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Unesp.

CASTRO, Celso; IZECKSOHN, Vitor; KRAAY, Hendrik (org.). (2004) *Nova História Militar Brasileira*. Rio de Janeiro: Editora FGV.

CIDADE, Francisco de Paula (1959). *Síntese de Três Séculos de Literatura Militar Brasileira.* Rio de Janeiro: Estabelecimento General Gustavo Cordeiro de Faria.

CLAUSEWITZ, Carl von. (2010) *Da guerra*. 3ª edição. Tradução de Maria Teresa Ramos. São Paulo: Martins Fontes.

CRAIG, Gordon A. (1986) Delbrück: The Military Historian. In: *Makers of Modern Strategy: from Machiavelli to the Nuclear Age*. Princeton: Princeton University Press.

DAWSON, Doyne. (1999) *As Origens da Guerra no Ocidente: Militarismo e Moralidade no Mundo Antigo*. Tradução de José Lívio Dantas. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército.

DE COURVILLE, Xavier. (1944) *Jomini ou o adivinho de Napoleão*. Rio de Janeiro: Biblioteca Militar.

DROYSEN, Johann Gustav. (2009) *Manual de teoria da história*. Tradução de Julio Bentivoglio e Sara Baldus. Petrópolis: Vozes.

GADAMER, Hans-Georg. (2003) *Verdade e método I – traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica*. Tradução de Flávio Paulo Meurer. 5ª edição. Petrópolis / Bragança Paulista: Vozes / Universidade São Francisco.

GUIMARÃES, Manoel Luís Salgado. (1988) Nação e Civilização nos Trópicos: O Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro e o Projeto de uma História Nacional. In: *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, Vértice (1), pp. 5-27.

GUIMARÃES, Manoel Luís Salgado. (2009) Escrita da História e Ensino da História: Tensões e Paradoxos. In: ROCHA, Helenice Aparecida Bastos;

MAGALHÃES, Marcelo de Souza; GONTIJO, Rebeca (Org). *A Escrita da História Escolar: Memória e Historiografia*. Rio de Janeiro: Editora FGV, pp. 35-50.

HUNTINGTON, Samuel. (1996) *O Soldado e o Estado: teoria e política das relações entre civis e militares*. Tradução de José Lívio Dantas. Rio de Janeiro: Bibliex.

KEEGAN, John. (2000) *A face da batalha*. Tradução de Luiz Paulo Macedo Carvalho. Rio de Janeiro: Bibliex.

KOSELLECK, Reinhart. (1985) *Futures past: on the semantics of historical time*. Translated by Keith Tribe. Cambridge: MIT Press.

LUVAAS, Jay. (1981) A história militar – o ponto de vista de um historiador clássico. In: WEIGLEY, Russel F. (org). *Novas dimensões da história militar*. Tradução do General Octávio Alves Velho. Rio de Janeiro: Bibliex, pp. 37-55.

LÓPEZ, Antonio Espino. (2001) La Renovación de la historia de las batallas. In: *Revista de Historia Militar*, n.91, Disponível em http://www.ejercito.mde.es/ihycm/revista/91/espino.html. Acesso em 20 dez. 2015.

MILZA, Pierre. (1985) Mentalités collectives et relations internationales. *Relations Internationales – vingt ans d'histoire des relations internationales 1*. Nº 41 – printemps, pp. 93-109.

MÜLLER, Philipp. (2009) Understanding history – hermeneutics and source-criticism in historical scholarship. In: DOBSON, Miriam; ZIEMANN, Benjamin (editors). *Reading primary sources: the interpretation of texts from nineteenth- and twentieth-century history*. London: Routledge, pp. 21-36.

PARET, Peter. (1993) The history of war and the new military history. In: *Understanding war: essays on Clausewitz and the History of military power*. Princeton: Princeton University Press.

PROST, Antoine. (2008) *Doze lições sobre a história*. Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Belo Horizonte: Autêntica.

RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean-Baptiste. (1967) *Introdução à história das relações internacionais*. Tradução de Hélio de Souza. São Paulo: Difel.

SANCHES, Marcos Guimarães. (2010) A guerra: problemas e desafios do campo da história militar brasileira. In: *Revista Brasileira de História Militar*, n.1, abr. 2010. Disponível em http://www.historiamilitar.com.br/Artigo1RBHM1.pdf. Acesso em 20 dez. 2015.

WOODS Jr., Thomas E. (2008) *Como a Igreja Católica Construiu a Civilização Ocidental*. Tradução de Élcio Carillo. São Paulo: Quadrante.

.

CRISES ECONÔMICAS E CICLOS POLÍTICOS NA ARGENTINA, 2001 – 2015

Luiz Eduardo Simões de Souza[1]

Resumo: Em 2001, o que foi descrito como a pior crise econômica da época irrompeu na Argentina, como resultado da aplicação de políticas neoliberais ao longo da década anterior. À crise econômica sobreveio uma crise política e social que alterou significativamente a estrutura do território político argentino, recebendo novas forças e representações em seu cenário, os quais encamparam a reestruturação de uma economia destruída pelo *default* de 2001. Mas a experiência do resultado prático de políticas neoliberais durante os anos de Menem e Cavallo não pareceu ter se inculcado na memória política dos argentinos. Após pouco mais de um decênio de hegemonia política de políticas endógenas de promoção do crescimento a partir da recuperação da demanda interna, e em que a ingerência do FMI nas políticas foi bastante reduzida, período no qual se observou a recuperação econômica do país, ganhou espaço novamente o neoliberalismo, com basicamente o mesmo discurso dos anos 1990: liberalização, privatizações, abertura comercial irrestrita e submissão aos ditames do Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, os mesmos órgãos que regeram a destruição econômica da Argentina no final do século XX. Mais do que sugerir uma interpretação puramente "econômica" para essa nova reviravolta neoliberal na Argentina, estas notas buscam oferecer subsídio para o entendimento dessa nova realização do chamado "ciclo político argentino", fenômeno observado desde meados do século passado, durante o peronismo, e agora, ao fim do ciclo iniciado após a hecatombe de 2001, com a eleição do neoliberal Macri para a presidência do país em 2015.

Palavras-Chave: Argentina; Neoliberalismo; Crise; Ciclo; Política Econômica.

---

[1] Doutor em História Econômica, Professor da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). E-mail: luiz.souza@ufma.br

Introdução

Em 2001, o que foi descrito como a pior crise econômica da época irrompeu na Argentina, como resultado da aplicação de políticas neoliberais ao longo da década anterior [2]. À crise econômica sobreveio uma crise política e social que alterou significativamente a estrutura do território político argentino, recebendo novas forças e representações em seu cenário, os quais encamparam a reestruturação de uma economia destruída pelo *default* de 2001[3].

Mas a experiência do resultado prático de políticas neoliberais durante os anos de Menem e Cavallo (1989 - 1999) não pareceu ter se inculcado na memória política dos argentinos. Após pouco mais de um decênio de eclipse dessas forças no cenário político, período no qual se observou a recuperação econômica do país, através de uma combinação do estímulo à capacidade ociosa e independência dos ditames do FMI na política interna, ganhou espaço novamente o neoliberalismo, com basicamente o mesmo discurso dos anos 1990:

---

[2] Em termos gerais, a agenda Neoliberal comportaria, de acordo com as necessidades de liquidez e emprego dos países centrais, os seguintes componentes primários: (a) renegociações das dívidas contraídas pela periferia nas décadas de 1950, 1960 e 1970, de maneira mais favorável ao centro credor, possibilitando também a continuidade do endividamento; (b) combate à inflação via repressão da demanda interna, o que reduziria o risco dos investi mentos realizados na periferia; (c) reformas liberalizantes, com abertura de mercados de bens, serviços e capitais e deterioração das relações trabalhistas, em favor dos ganhos do capital; e (d) privatização de ativos, bens e serviços públicos, preferencialmente a empresas transnacionais, promovendo o "Estado Mínimo" Friedmaniano.

[3] Tal conjunto de políticas e ações econômicas tem como resultado, na periferia da Divisão Internacional do Trabalho, o seguinte conjunto de características: (a) aumento da fragilidade estrutural da economia doméstica, traduzido sob os aspectos da dificuldade em constituir um ambiente econômico dotado de capacidade efetiva de investimento; (b) aumento da chamada vulnerabilidade externa, como resultado da abertura excessiva do mercado financeiro doméstico, favorecendo a especulação em níveis capazes de causar eventuais crises de liquidez, dada a necessidade crescente de composição de reservas em dólar da parte das autoridades monetárias locais; (c) deterioração e retrocesso na composição setorial das economias periféricas, que se voltam às atividades primárias, (além da "economia de serviços" que funciona em função do setor primário, ou no vácuo da informalidade deixada pelo desaparecimento da atividade industrial); (d) concentração de renda e aumento da pobreza, em detrimento de uma política econômica mais coadunada com uma eventual "agenda do Estado" Keynesiana. A Argentina dos anos 1990 não fugiria desse script.

liberalização, privatizações, abertura comercial irrestrita e submissão aos ditames do Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial, os mesmos órgãos que regeram a destruição econômica da Argentina no final do século XX.

Mais do que sugerir uma interpretação puramente "econômica" para essa nova reviravolta neoliberal na Argentina, estas notas buscam oferecer subsídio para o entendimento dessa nova realização do chamado "ciclo político argentino", fenômeno observado desde meados do século passado, durante o peronismo, e agora, ao fim do ciclo iniciado após a hecatombe de 2001, com a eleição do neoliberal Macri para a presidência do país em 2015.

A Crise Econômica de 2001: uma explicação ampliada

O ano era 2001. Deu-se em terras argentinas um *default* de 240 bilhões de dólares, somadasas dívidas externa, interna e das províncias. Prédios de empresas estrangeiras, bancos, órgãos públicos e mesmo os palácios de alguns governos provinciais foram ocupados por uma população sublevada contra o regime político. Este atravessara aparentemente o tênue limite da paciência popular ao, sob a justificativa de reter a liquidez monetária, cercear o acesso dos argentinos aos seus depósitos bancários, desvalorizando o dinheiro seqüestrado na cotação decadente do peso. Um volume aproximado de US$ 68 bilhões[4], leoninamente confiscados pelo governo argentino. Era o *corralito*, aparente "caixa de Pandora" da primeira grande tragédia econômica latino-americana do século XXI. Em maio de 2002, após três presidentes, e muitos ministros da economia, o Produto Interno Bruto argentino acusava recuo de 16,3%[5].

A crise Argentina de 2001 seria o produto da conjunção de três processos histórico- econômicos, dados entre o Pós-guerra e o final do século XX, a saber: (a) a falência do modelo de desenvolvimento autônomo a partir da substituição de importações, pelo impacto de políticas econômicas contrárias aos interesses nacionais argentinos; (b) o atrelamento da política econômica

[4] Segundo Raúl Bernal-Meza, . La Crisis Argentina: Su Impacto en las Relaciones Bilaterales Argentino-Brasileñas y sobre el MERCOSUR. *São Paulo, Cadernos PROLAM USP no. 04, 2002.* página 19.

[5] Dados do INDEC.

argentina ao chamado "Consenso de Washington" ao longo da década de 1980, culminando com o governo Menem, de orientação neoliberal. Foi este responsável pelo desmonte do resto de autonomia econômica interna do país; e (c) uma crise do capitalismo desde os anos finais do século XX [6], cujos impactos se fizeram sentir de maneira mais intensa naqueles países subdesenvolvidos, que empreenderam políticas ultra-liberalizantes em âmbito interno.

Do ponto de vista doméstico, a crise argentina de 2001 pode ser observada como um processo consequente das decisões de política econômica tomadas desde a década de 1970, com a opção que as autoridades econômicas domésticas fizeram por refrear o processo de industrialização por meio de substituição de importações, e voltar a economia argentina para o mercado externo. Os problemas da dívida externa e da deterioração da moeda doméstica, verificados nas décadas seguintes, foram efeitos dessa "opção pelo subdesenvolvimento". Os fundamentos dessa maneira de organizar a economia argentina estabeleceram-se ainda na época da Ditadura militar (1976-1982), mediante política de reestruturação empreendida por Martinez de Hoz (SOUZA, 2015). Seria necessário retornar aos aspectos do período desenvolvido a partir daquele evento.

Com o fim da Ditadura militar, em 1982, o cenário político dividiu-se entre duas aparentes opções que, na verdade, tinham poucas diferenças além de seus respectivos projetos de poder.

Peronistas e radicais apresentavam-se como forças políticas distintas, mas vistos desde o centro da Divisão Internacional do Trabalho, representavam apenas dois grupos que disputavam a administração da espoliação colonial. Para o centro, inclusive, justicialistas e ucerristas não faziam mais do que apresentarem-se, com raríssimas exceções, como gestores mais eficientes do projeto metropolitano.

Num primeiro momento, os ucerristas tiveram a oportunidade de galgar o poder. O período do governo Alfonsin (1983 – 1989) foi marcado pelas seguintes características, as quais condicionariam a formulação das políticas econômicas da década seguinte: (a) ineficácia da orientação do crescimento econômico para as exportações; (b) aumento da dívida externa; (c) corrosão dos salários; (d) crescente interferência de órgãos externos na política

[6] Segundo STIGLITZ, *Os exuberantes anos 90: uma nova interpretação da década mais próspera da história*. 2003, pp. 43–45.

econômica doméstica; (e) estabelecimento da hegemonia da agenda de política econômica de "ajuste e reforma"; (f) deterioração da moeda doméstica; (g) promoção de desemprego crescente e crônico; (h) concentração de renda e estagnação do crescimento do produto, com aumento da dependência externa.

Ao seu final, o governo Alfonsín adotaria as diretrizes impostas pelo FMI aos países que passaram pela crise da dívida durante a década de 1980. Estas consistiam no receituário de "Ajuste e Reforma". É evidente que o resultado das medidas prescritas pelo FMI aos países periféricos era, na quase totalidade das ocasiões, uma grande impopularidade para as administrações locais. Afinal, tratava-se de redução da demanda efetiva, queda nos salários, desemprego, empobrecimento, carestia e dependência. Dadas as regras do "jogo democrático", ocorre o desgaste periódico dos grupos locais, o que exige uma política de cooptação de suas "lideranças" políticas, para que um determinado conjunto de interesses metropolitanos – ligado ao processo secular de espoliação da periferia – não sofra maiores entraves. Exige também que tais "lideranças" políticas se apresentem, em caráter doméstico, como forças não apenas concorrentes, mas aparentemente distintas em sua essência. Esse teatro não precisa estender-se para além das efemérides da democracia formal burguesa: passadas as eleições, a "sensatez" das políticas econômicas volta à satisfação dos interesses metropolitanos.

Assim, a guinada do presidente Carlos Menem em 1989 aos ditames do Consenso de Washington e à agenda de "Ajuste e Reforma", revelou-se uma opção política para o justicialista, na qual associar-se ao interesse estrangeiro e gerenciar o processo de privatização e abertura da economia argentina conferiria maiores ganhos do que uma outra opção. Ter aplicado a agenda neoliberal à economia argentina representou, para Menem, um passo político no sentido de assegurar sua legitimidade diante da ordem dominante. O que fora uma capitulação para Alfonsín, consistiu objeto de estratégia política para Carlos Menem. É provável que venha daí a maior solicitude com que as reformas econômicas foram empreendidas na Argentina de 1989-1994, do que no período anterior.

Menem e Domingo Cavallo - *yes man* dos interesses neoliberais na Argentina, ora convertido em autoridade econômica máxima e inconteste - confeririam ao processo já então em curso a potencialização necessária.

A fixação da moeda doméstica ao dólar estadunidense daria aos usurários – – domésticos e internacionais – a nostalgia dos tempos da *plata dulce* de Martinez de Hoz, com a garantia de quem já havia *estatizado* a dívida externa argentina.

A elevação do produto na primeira metade da década de 1990 distanciou-se de importantes componentes, como o consumo privado e o investimento líquido. o crescimento econômico, entre 1990 e 1994, deu-se predominantemente por meio do aumento do consumo orientado para as importações.

A mudança na composição dos investimentos é um indicador de aumento da "vulnerabilidade externa" e da deterioração da qualidade do crescimento econômico argentino no período. Em cinco anos, graças à reorientação de algumas estruturas da economia argentina, promovidas pela agenda de "ajuste e reforma" - um decalque do "Consenso de Washington" - deteriorou-se a qualidade do investimento. Ainda que em maior volume, em relação ao qüinqüênio anterior (1985-1989), o investimento captado, em sua maior parte, do exterior, veio das privatizações e de novos endividamentos. Foi este um fator interno, endógeno, de origem numa política econômica voltada ao curto prazo e a interesses restritos. Era de conluio implícito do capital externo com uma elite usurária, que se estabelecera em terras argentinas ainda na década de 1970.

Nos primeiros anos, a conversibilidade trouxe até certo crescimento econômico. Capitais entraram maciçamente na economia argentina, suprindo a deficiência crônica de investimentos domésticos, verificada desde meados da década de 1970. Mas este crescimento d o produto vinha de duas fontes perigosas: investimentos de curto prazo e consumo importador. Sustentava-o um colchão enganoso de reservas cambiais, obtidas por manipulações com a dívida externa. Essas manipulações aumentariam o montante e o serviço do passivo argentino com o exterior.

No segundo Governo Menem (1995-1999), deu-se um decréscimo da eficiência da política econômica, observado a partir da recuperação pós-1995. O desgaste do modelo de conversibilidade deveu-se à força de fatores externos e internos, a saber: *(a) Fatores externos:* as crises cambiais do México (1995), Sudeste Asiático (1997), Rússia (1998) e Brasil (janeiro de 1999). Em todas elas, a atitude da Argentina em manter a Conversibilidade, mesmo à custa

da queima de recursos oriundos das privatizações adentrados na conta de capital, para manter (e aumentar) o nível de reservas. Deu-se o aumento gradativo da taxa de juros e o aumento do endividamento externo, que contribuíram para aumentar também a vulnerabilidade externa.*(b) Fatores Internos:* (1) esgotamento do processo de privatizações;(2) liquidação do sistema previdenciário. Isso acabaria por reduzir a receita do governo mais rapidamente do que as despesas públicas; (3) redução da massa salarial e do nível de emprego da economia, o que daria fôlego curtoao consumo importador; (4) renúncia dos instrumentos governamentais de política econômica, mecanismos de controle de emissão monetária, controle do orçamento público, instrumentos fiscais, cambiais e, mesmo, da autonomia no estabelecimento de eventuais metas de desenvolvimento.

No caso das crises mexicana, asiática e russa, pode-se dizer que as privatizações e reformas no sistema financeiro e bancário motivadas por elas resultaram no aumento da abertura deste, de sua concentração e internacionalização. Isto provocou também a exposição da Argentina a ataques especulativos. No caso da crise brasileira, houve a deterioração de importante fonte de comércio exterior e de captação de renda da parte da economia argentina. A crise brasileira de 1999 deprimiu fortemente a indústria argentina de transformação e de bens de consumo. O "consumo importador" da primeira fase da Conversibilidade (1991 – 1994) seria completamente inviabilizado pelas três crises.

No segundo governo Menem (1995 – 1999), o caráter estrutural da má qualidade da constituição dos investimentos causaria uma formação insuficiente de estoques de capital. Estes fariam falta à economia argentina. A política de "atração de capitais externos" não obteve sucesso em transformá-los em investimentos ou estoques de capital invertidos na composição do produto. Talvez por enfrentar políticas de juros elevados demais para permitir inversões no setor produtivo, talvez por canalizar esses capitais para a formação de reservas em moeda estrangeira, para manter a conversibilidade do peso; as razões são múltiplas.

O "crescimento" dos setores de serviços e comércio, dado durante toda a década de 1990, pareceu representar, na verdade, exatamente uma condição oposta, na qual os demais setores teriam,

de fato, encolhido, na composição da economia. Setores como a indústria e a agricultura sofreram redução relativa e absoluta na composição do produto. O tratamento da oferta de crédito deu-se no sentido de desestímulo de setores como a agricultura e a indústria e estímulo à importação de máquinas e consumo de bens estrangeiros. Tiveram por resultado o atraso desses setores; daí a deterioração da qualidade do crescimento econômico no período 1989-1999.

A deterioração da balança comercial agravou-se com o Plano de Conversibilidade. O impacto sobre o balanço de pagamentos não se manifestaria até 1995, pela volumosa entrada de capitais estrangeiros por meio da conta de capital. Com as crises externas, e a restrição na liquidez internacional, o consumo importador resultaria inviabilizado. Isso, juntamente com os volumosos e cumulativos serviços da dívida externa, realizava a sangria dos recursos auferidos com o superávit primário, obtido pela eliminação da agenda do Estado na economia argentina, pela realização de novas privatizações, ou simplesmente a contratação de novas dívidas.Manter a conversibilidade seria um risco cada vez menos coberto pela capacidade de a economia argentina cobri-lo, posto que sua estrutura econômica não mudaria no sentido de oferecer rendimentos crescentes em escalas. Economizava-se no governo, e nas empresas, para reduzir o montante de recursos aplicados, elevando-se sua margem. Daí o desemprego e a queda na renda do trabalhador.

As reformas trabalhistas de 1991 e 1992 foram ineficientes no combate ao desemprego, se considerarmos que aquele fosse seu objetivo. Resta assumir que o resultado buscado por tais políticas fosse o aumento de produtividade do trabalho e não o combate ao desemprego. Isso reforçaria o argumento de que as políticas de "ajuste e reforma" representavam concentração de renda pura e simples.

Os resultados desse conjunto de políticas podem ser resumidos em: (1) uma demanda insuficiente, que conduzia a um crescimento "insustentado" de curto prazo, objeto do humor de flux os de capital externo de procedência e intencionalidade duvidosas; (2) uma economia vulnerável a ataques especulativos e (3) concentração pura e simples de renda, com aumento da pobreza, do desemprego e piora das condições de vida dos trabalhadores. Dessa forma, a política empreendida pelo governo Menem (1989 – 1999) e pelo governo De la Rúa orientava-se para um restrito grupo de beneficiários, assim composto: (a) o capital externo e (b) os gerenciadores desse capital em território doméstico.

Quando, após a crise mexicana, e entre as crises tailandesa, russa e brasileira, os investimentos começaram a rarear e o consumo importador começou a deprimir a balança de pagamentos – pedindo por uma desvalorização cambial –, o governo argentino optou por manter a paridade por meio da continuidade da queima de ativos públicos no processo de privatizações. Mas os ativos a serem oferecidos nessa "segunda rodada" já não eram tão valiosos como os da primeira. O foco dos compromissos desejados pelo FMI mudara para uma reforma laboral que reduzisse o custo da mão- de-obra, através da deterioração das condições dos trabalhadores e a restrição dos atributos mínimos de governo da parte das autoridades locais, em benefício do pagamento do serviço da dívida. Em troca, o FMI oferecia mais empréstimos, a taxas mais altas – afinal, a redução na capacidade de o devedor pagar sua dívida aumenta o prêmio dela, de acordo com a lógica da usura. Como se tem tratado de um processo em que a burguesia local aufere parte dos resultados da entrada de capitais no país, privadamente, enquanto a dívida "estatizada" pressiona para baixo o padrão de vida dos trabalhadores e piora as condições de vida de quem depende de mecanismos de redistribuição de renda, não constitui uma escolha difícil para o primeiro grupo. Afinal, só é caro para quem paga.Mas a mudança na "conjuntura econômica internacional" – representada pelas condições de liquidez metropolitanas – mudaria no final da década de 1990. Realizado um primeiro movimento de oferta creditícia, apresentou-se o momento da "realização de resultados". No final do século XX, até as próprias autoridades argentinas sabiam que a conversibilidade do peso teria um fim, e que esse traria a necessidade de, como em ocasiões passadas, realizar a tarefa de capitalizar resultados e outorgar perdas.

Em um primeiro momento, tal tarefa caberia à *Alianza* – composta por forças políticas excluídas do poder central local pelo menemismo por toda a década de 1990. Ainda assim, eram vinculadas aos beneficiários em última instância da conversibilidade. Seu discurso oposicionista – e mesmo a preeminência de algumas figuras que fizeram forte oposição ao menemismo – não iam além da complementação da política econômica ora vigente com "políticas sociais" (as quais nunca sairiam do papel). Ao receber o governo nas mãos, a aliança política UCR –FREPASO mostrou-se, a princípio

indecisa, quanto à forma de sair da "armadilha recessiva" causada pela combinação de políticas liberalizantes com câmbio fixo. Havia queima de ativos públicos e decréscimo da eficiência dos investimentos. Ao optar pela manutenção da paridade cambial e pela disposição em dar continuidade à agenda de Ajuste e Reforma, o governo aliancista gradualmente notaria a inconsistência de sua estratégia de dar sobrevida à conversibilidade. As principais empresas públicas já haviam sido privatizadas; a economia já havia sido aberta aos produtos importados; e o capital externo já se movimentava com a liberdade desejada por este. Restaria apenas um novo arrocho na massa salarial e das pensões dos trabalhadores, um novo aperto nos gastos públicos, dessa vez nas províncias. O *"exit problem"*, como já afirmara Cavallo em 1997, fizera-se presente. Não é à toa que De La Rúa o chamaria, após tentar mais crédito juntamente com o FMI, primeiramente adotando a agenda institucionalizada por Menem na década de 1990, depois acirrando seu caráter de "Ajuste e Reforma".

Sem ter criado um ambiente econômico propício ao suprimento da demanda efetiva, ao aumento da eficiência dos investimentos, tendo liquidado parte de seu parque industrial em benefício da especulação financeira – esta incentivada e protegida, quando julgado necessário pelas autoridades do BCRA – restava ao governo argentino postergar o máximo possível o momento da derrubada da conversibilidade. Isto passara de possível a provável, e daí a inevitável. Após o expurgo das forças políticas que controlavam o discurso "progressista" – que ajudara a UCR a voltar ao poder, dez anos depois de ter sido solapada por uma crise econômica – o governo De La Rúa optou por resolver o problema mediante sua simples postergação. Até o momento que em fosse impossível fazê-lo.

As guinadas e reviravoltas políticas de 1999 – 2001 se deram em torno da administração de uma crise que se instalou, sem enfrentar a menor previdência ou mesmo resistência da parte das autoridades governamentais. Dava-se em um ponto que novos choques estruturais na massa salarial ou mesmo novas privatizações – como desejava López Murphy – se tornaram inviáveis. Cavallo, em seu retorno, seria apenas o carrasco da conversibilidade. Tentaria, no máximo, o aumento de impostos e a redução de gastos públicos. Mas já se tratava de uma medida paliativa, preparatória para algo maior.

Tal viria no final de 2001: um choque de liquidez, que garantiria os ganhos das instituições financeiras, e socializaria suas perdas por toda a sociedade argentina, o *corralito.*

Em preços de 1993, o PIB argentino verificado em dezembro de 2002 seria menor do que o de dezembro de 1999, como mostra o gráfico 1. A tendência de queda, existente desde o início do período, acentuar-se-ia no segundo semestre de 2001, indo até abril de 2002. A queda no PIB entre abril de 2001 e abril de 2002, segundo dados do INDEC, foi superior a 16,3%.

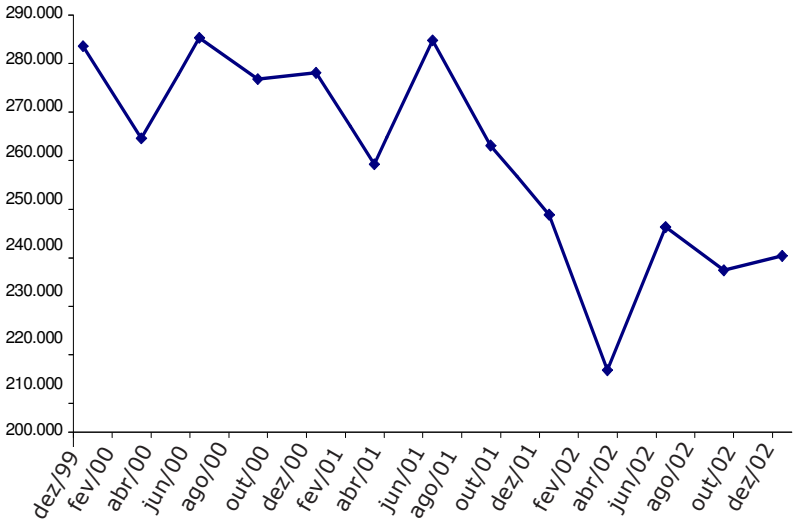


Gráfico 1: Argentina, Produto Interno Bruto a preços de 1993, dados trimestrais, milhões de pesos, dezembro de 1999 a dezembro 2002.
Fonte: INDEC.

Quando observado em sua flutuação trimestral no período referido (gráfico 2), nota-se que o PIB argentino teve um espaçamento das oscilações do produto, com ponto médio bastante próximo da origem do eixo da abscissa. A média de crescimento do produto no período foi -0,9%.

As tentativas de recuperação econômica empreendidas no final do segundo trimestre de 2000 e no segundo trimestre de 2001 coincidem com os últimos espasmos financeiros dos pacotes de auxílio do FMI, acordados por Machinea e Cavallo. A ascensão do terceiro trimestre de 2002 já se dá sob as tentativas de recuperação empreendidas por Duhalde e Lavagna.

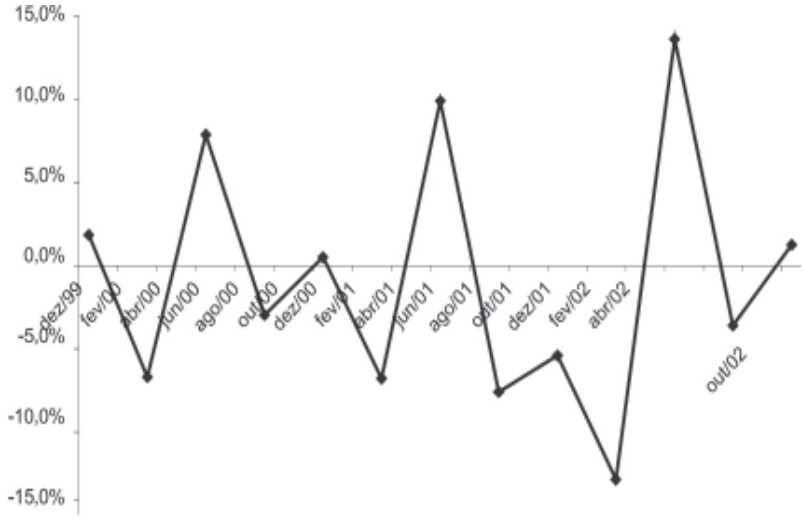


Gráfico 2: Argentina, Produto Interno Bruto a preços de 1993, variação % trimestral, dezembro de 1999 a dezembro 2002. Fonte: INDEC.

As taxas anuais de evolução do PIB entre 1999 e 2002, indicam, após pequena contenção em 2000, uma queda contínua e acentuada, resultando na depressão de 10,8%, em 2002:

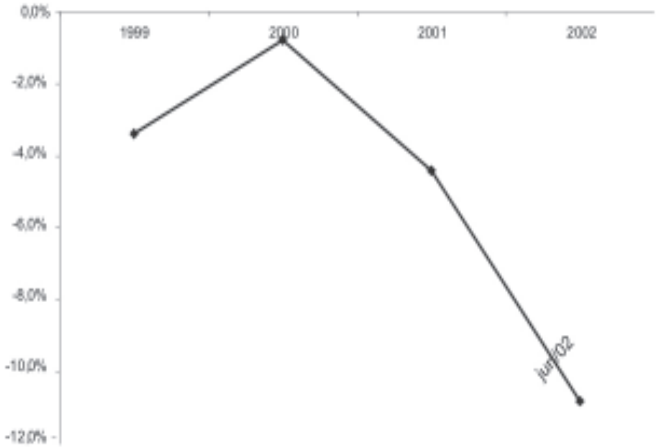


Gráfico 3: Argentina, Produto Interno Bruto a preços de 1993, variação % anual, 1999 a 2002. Fonte: INDEC.

O PIB argentino *per capita* sofreria queda ainda mais íngreme: os US$ 7.395 dólares por habitante de 1999, se tornariam US$ 6.203, em 2002. A depressão da crise argentina afetou de maneira indistinta a praticamente todos os setores econômicos. Após a crise nas exportações, causada primeiro pela desvalorização cambial do maior parceiro comercial argentino no Mercosul, o Brasil, em 1999; e depois, por um surto de febre aftosa no gado bovino latino-americano, em 2000. Esta afetou as exportações argentinas de carne e derivados. O setor agrícola apresentaria um crescimento baixo (1% em 2001 e 0,9%, em 2002). Aumentaria, contudo, sua participação na composição do produto de 5,48% (1999) a 6,89% (2002), com um crescimento médio de 0,7% anual. A mineração, depois de apresentar retração em 1999, apresentaria um crescimento da atividade entre 4,4 e 6,7%, representando pouco mais de 2% do Produto Interno Bruto em 2001.

O produto da indústria manufatureira apresentaria queda absoluta e na composição do PIB por todo o período 1999 – 2002, com seus pontos mais críticos em 1999 e 2001. Era um mergulho com taxa média anual de mais de 5%. A mesma situação descreve o setor de construção, com a ressalva de que sua taxa percentual de queda foi superior a 9% ao ano. O setor de serviços, que recuaria em 1999 e 2001, elevou sua participação na composição do produto em um ponto percentual, permanecendo praticamente estagnado. Por fim, o comércio refletiria a retenção da demanda. Após um ano de crescimento baixo (2000), próximo da estagnação, este sofreria os efeitos da retenção de meios de pagamento do *corralito*, em 2002, com um recuo de 1,5%. No entanto, a participação do setor comercial no produto também seria levemente maior em 2002 do que em 1999.

Assim, tem-se os seguintes resultados, na observação setorial: (1) a indústria argentina perdeu importância ao longo da década de 1990, na composição do produto; (2) os setores primários da economia argentina, no período 1999-2002, permaneceram estagnados, ainda assim elevando sua participação no total das atividades econômicas; e (3) o aparente dinamismo apresentado pelos setores de serviços e comércio entre o final dos anos 1980 e o início da década seguinte esvaiu-se, incapaz de reagir à recessão e mesmo à restrição dos meios de pagamento.

É importante lembrar que, dos três principais setores econômicos da Argentina, em 2002, um encontrava-se em retração (indústria), e os outros dois (comércio e serviços), estancados pelo *corralito* e pela contenção da demanda.Durante a eclosão da crise argentina,

notou-se o aumento da dependência em relação ao exterior, dado não só pelo aumento da participação no PIB das importações (em 1999 e 2002), mas pelo aumento da relevância que as exportações adquiriram, em razão da desvalorização cambial. Implodida a convertibilidade do peso, a realidade da economia argentina fazia-se presente: maior dependência do exterior, depressão do consumo e da formação de estoques de capital, e conseqüente aumento da insuficiência da demanda efetiva. Ao reduzir seu consumo e investimento, o governo argentino não se preocupou de fato com a entrada de novos "agentes consumidores e investidores". O resultado desse conjunto de variáveis – sobretudo em uma economia subdesenvolvida - não poderia ser outro que não o colapso.

A economia argentina teve rápida descapitalização[7] durante a eclosão da crise (outubro de 1999 – abril de 2002): segundo dados da CEPAL, as poupanças doméstica e externa como porcentagens do PIB apresentaram decréscimo (gráfico 4):

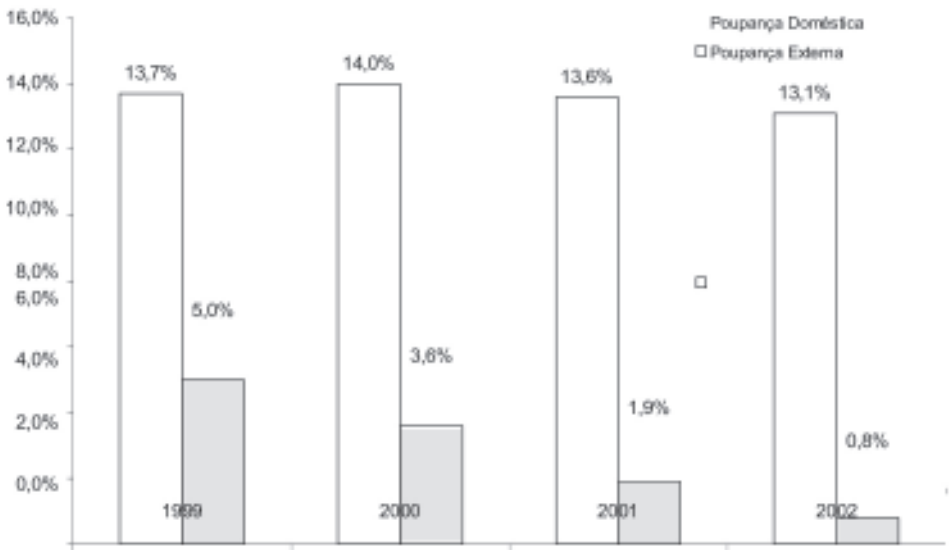


Gráfico 4: Argentina, poupança doméstica e poupança externa, % do PIB, 1999 – 2002. Fonte: CEPAL, Anuário Estatístico, 2003.

[7] Na conta de investimentos estrangeiros do balanço de pagamentos, há um movimento negativo que atinge mais de 3,5 bilhões de dólares entre 1999 e 2001 (CEPAL, anuário estatístico de 2003). O saldo do balanço de pagamentos da Argentina, após um resultado de 1,219 bilhão de dólares em 2000, a favor do exterior, teve um déficit de mais de US$ 21 bilhões em numerário estadunidense.

Por outro lado, a razão investimento líquido/poupança total (doméstica mais externa) manteve-se próxima de 1,02 nos três últimos anos da convertibilidade, o que indica uma sustentação do padrão acumulativo na economia argentina até o momento de retirada da paridade.

Os resultados distributivos da "terceira geração" de políticas econômicas de Ajuste e Reforma repetem e intensificam as inferências de períodos anteriores. Trata-se de um movimento de décadas, em que a liberalização, a abertura comercial, a desindustrialização, a financeirização, a eliminação do papel do Estado (tanto nos instrumentos de política econômica, quanto nos ativos públicos) e o avanço dos ganhos capitalistas sobre a massa salarial dos trabalhadores tem como resultado o enriquecimento dos ricos e o empobrecimento dos pobres.

O gráfico 5 mostra que, de 1980 a 2002, os 20% mais pobres passaram a receber 5,2% da renda nacional, contra 6,8%; por outro lado, os 20% mais ricos passaram a receber mais da metadedo rendimento nacional, chegando a 55% deste, em 2002. Todas as demais classes de rendimento (com exceção de uma pequena elevação no segundo quinto, entre 1990 e 2002), sofreram perdas. Estas foram acumuladas pelo quinto mais rico. Numa observação em decis, em 2002, os 10% mais ricos do país acumulavam 38% da renda nacional[8].

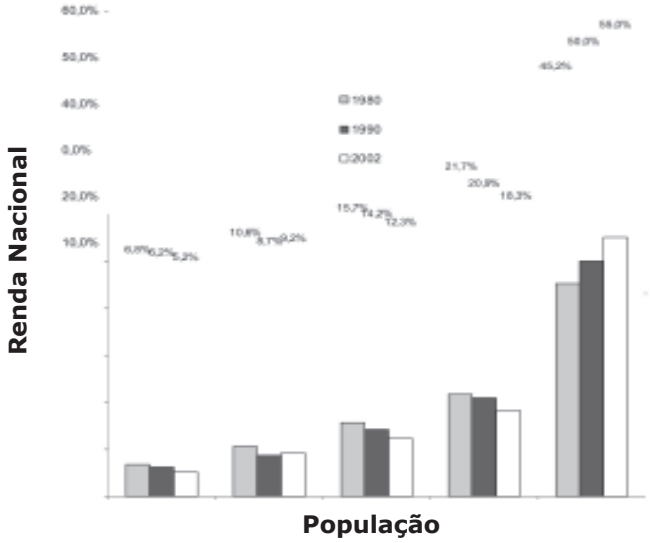


Gráfico 5: Argentina, Distribuição de Renda, anos selecionados. Fonte: CEPAL.

[8] CEPAL, *Anuário Estadístico de la America Latina y el Caribe*, 2005, p. 116.

Não faltou uma explicação "oficial" para a crise argentina, divulgada pelo FMI e Banco Mundial, pouco tempo após sua irrupção. Segundo ela, os principais causadores da crise argentina de 2001 foram, combinados, o supostamente elevado déficit público, um nível insuficiente de reservas em moeda estrangeira e a manutenção "inadequada" da paridade cambial. Isso teria elevado a vulnerabilidade externa do país (entendida como um inverso do volume de reservas em dólar) e causado o *corralito* e a maxidesvalorização de maio de 2002, que teriam ocasionado, por sua vez, o pânico financeiro e a corrida bancária daquele ano.

Uma explicação desse tipo ignora dois fatos elementares:

(a) Ao final de 1999, as reservas argentinas somavam US$ 26,2 bilhões[9]; em 2000 e 2001, os números cairiam para US$ 25,1 bilhões e US$ 14,5 bilhões, respectivamente. São números ainda superiores ao volume de reservas em 1995 (US$ 14, 3 bilhões). Como razão do PIB, o volume de reservas é de 12,70% (1999), 11,50% (2000) e 6,80% (2001). Novamente, tem-se uma *ratio* de reservas, ainda que decrescente, superior à observada no início do Plano de Convertibilidade (4,74%, em 1991 e 6,00% , em 1992). Logo: (1) a crise causou a queda nas reservas, e não o contrário, e (2) em nenhum momento as reservas em moeda estrangeira caíram em termos absolutos;

(b) "Déficit" público: poucos países fizeram tão bem a "lição de casa" do F.M.I. nos anos 1990. Ao contrário de um resultado deficitário, o governo argentino apresentou quatro anos seguidos de superávits primários em suas contas até 2001 (1998, 1999, 2000 e 2001). Ao contabilizar-se o déficit gerado pela privatização da previdência – ou seja, uma renúncia fiscal prescrita pelo FMI dentro do pacote de medidas liberalizantes – observa-se de fato um déficit crescente entre 1994 e 2001, o qual não passa, no entanto, de 3,02% do Produto Interno Bruto, em 2002. Não se trata, assim, de um déficit em si – posto que representa, em sua maior parte, um resultado de renúncia fiscal – mas de uma redução sistemática da capacidade de movimentação da demanda efetiva pelo governo.

---

[9] Dados do Fundo Monetário Internacional.

Assim, tem-se que, se os fatores apontados pelo FMI e Banco Mundial como ligados à crise argentina fossem procedentes, tal não poderia ter se dado por uma insuficiência, mas por sua ampla utilização. Deve-se assim ressaltar o papel que esses órgãos tiveram como difusores e entusiastas das políticas econômicas empregadas na Argentina até a véspera da crise e durante seu desenredo.

O período 1999 – 2002 marca o fim da convertibilidade na economia argentina, e bordeja a crise econômica que teve seu ápice entre o segundo semestre de 2001 e o primeiro de 2002. Ao receber o governo nas mãos, a aliança política UCR –FREPASO mostrou-se, a princípio, indecisa quanto à forma de sair da "armadilha recessiva" causada pela combinação de políticas liberalizantes com câmbio fixo, queima de ativos públicos e decréscimo da eficiência dos investimentos.

Ao optar, naquele primeiro momento, pela manutenção da paridade cambial e pela disposição em dar continuidade à agenda de Ajuste e Reforma, o governo aliancista "descobriu" que as principais empresas públicas já haviam sido privatizadas, a economia já havia sido aberta aos produtos importados, e o capital externo já se movimentava com a liberdade desejada por este. Tudo conforme fazia saber ao seu principal órgão de crédito internacional, o FMI. Restava um novo arrocho na massa salarial e das pensões dos trabalhadores, um novo aperto nos gastos públicos, dessa vez nas províncias. Tal causaria a insatisfação popular na base da crise social de 2001. Havia uma privatização residual de órgãos públicos (como as universidades, por exemplo). Em contrapartida, o FMI oferecia apenas, sob a forma de crédito, um alívio temporário ao colapso, que, desde o advento da convertibilidade, em 1991, tornara-se anunciado.

Sem ter criado um ambiente econômico propício ao suprimento da demanda efetiva, ao aumento da eficiência dos investimentos, tendo liquidado seu parque industrial em benefício da especulação financeira – esta incentivada e protegida, quando julgado necessário pelas autoridades do BCRA – restava ao governo argentino postergar o máximo possível o momento da derrubada da convertibilidade, que passara de provável a inevitável. Após o expurgo das forças políticas que controlavam o discurso "progressista" – que ajudara a UCR a voltar ao poder, dez anos depois de ter sido solapada por uma crise econômica – o governo De La Rúa optou por resolver o problema através de sua simples postergação, até o momento que em fosse impossível fazê-lo.

As guinadas e reviravoltas políticas de 1999 – 2001 se dão em torno da administração de uma crise que se aproxima sem enfrentar a menor previdência ou mesmo resistência da parte das autoridades governamentais. Dava-se em um ponto que novos choques estruturais na massa salarial ou mesmo novas privatizações – como desejava López Murphy – se tornaram inviáveis. Cavallo, em seu retorno, foi apenas o carrasco da convertibilidade. Tentaria, no máximo, o aumento de impostos e a redução de gastos públicos, mas já se tratava de uma medida paliativa, preparatória para algo maior. Tal viria no final de 2001: um choque de liquidez, que garantiria os ganhos das instituições financeiras, e socializaria suas perdas por toda a sociedade argentina, o *corralito.*

Após o *corralito*, e a comoção social causada por esse, que seria considerado o limite das políticas de "Ajuste e Reforma" – a socialização das perdas finais – restou a gestão da massa falida, sem mudanças significativas na posse dos meios produtivos. A desvalorização cambial daria novo fôlego à economia argentina, que seguiria em frente, com maior concentração de renda, mais pobreza e mais subdesenvolvida, agora sob o peronista Eduardo Duhalde, que entregaria o poder em 2003 ao até então desconhecido governador da Patagônia, Néstor Kirchner.

Assim, verificou-se que a crise argentina teria constituído reflexo de três movimentos econômicos (SOUZA, 2015), um internacional, dado pela restrição creditícia internacional no final do século XX; outro, regional, dado pelas mudanças estruturais na economia latino-americana, dadas em função da retomada do ritmo de exploração do centro da Divisão Internacional do Trabalho, ocorrida desde o início da década de 1980 e intensificada na década de 1990. Acelerara-se por meio do "Consenso de Washington". Um terceiro movimento, ainda, seria o da própria economia argentina, com suas transformações, estruturais, dadas desde meados da década de 1970 e intensificadas nos três decênios seguintes.

De fato, o movimento na economia argentina resultante no colapso de 2001 apresenta aspectos desses três movimentos. Nele, está presente o papel da crise de liquidez do mercado financeiro internacional, observada no final do século XX, a qual estrangularia a conversibilidade. Nele, tem-se o resultado da acumulação e

sobreposição de políticas de ajuste impostas não apenas à Argentina, mas à América Latina como um todo, desde 1982, pelo FMI e pelo Banco Mundial. Mas o que tornou o colapso de 2001 factível foi justamente a intensidade do movimento de descapitalização dado pela volatilidade de seu mercado financeiro. Estava constituído sob condições privilegiadas e amplamente protegido pelo Estado em seus ganhos, desde os tempos de Martínez de Hoz.

Uma segunda hipótese considerada para a crise argentina é a de que esta consistiu um momento de "realização de resultados", característico das crises capitalistas. O colapso de 2001 representou um momento de capitalização de seu mecanismo de espoliação das periferias, da parte da banca internacional. Sua especialidade na Argentina deveu-se à manutenção, até o último momento, da conversibilidade.

Adicionalmente, afirma-se que a crise argentina de 1999 – 2003 teria sido construída, "arquitetada", pelos órgãos financeiros internacionais e gestores locais de política econômica ao longo da década. O conhecimento da parte desses agentes, por todo o tempo, de que suas decisões constituíam saques sobre o futuro, pagamentos de dívidas antigas com novas dívidas, manutenção de mecanismos de consumo importador e enriquecimento especulativo, através de compromissos que cobrariam seu soldo, em um dado momento, foi notório. Economistas argentinos do governo, da CEPAL, ou mesmo do FMI, admitiriam a irracionalidade de tais políticas, adotando o pressuposto de que os governantes de um país supostamente livre, democrático e soberano, estariam interessados na melhoria progressiva das condições econômicas de sua nação. Não o contrário. Os esforços ocasionais das autoridades argentinas residiram, única e exclusivamente, na postergação da crise, e em nenhum momento, na busca de sua eliminação, ou mesmo a minimização de seus efeitos. Uma vez decretada sua inevitabilidade pelo FMI, em 2001, tratou-se de garantir os interesses do setor bancário e dos grandes investidores estrangeiros. Até com a sintomática nomeação de um administrador que já tinha em seu prontuário outros processos de "socialização de prejuízos", como Domingo Cavallo. A administração posterior dos escombros da economia argentina ficaria a cargo do peronista Eduardo Duhalde, que transfereriria a tarefa de risco a seu correligionário, o até então desconhecido Néstor Kirchner, em 2003.

A Argentina Kirchnerista, 2003 – 2015

Após período de grande incerteza e volatilidade política na presidência do país, o peronista Néstor Kirchner assumiu, em plena crise, a 25 de março de 2003, mantendo o ministro da economia de Eduardo Duhalde, Roberto Lavagna, e outros membros do gabinete de seu antecessor. A política econômica do governo de Kirchner continuou as linhas estabelecidas por Lavagna, mantendo a desvalorização da moeda mediante uma forte participação do Banco Central na compra de divisas, impulsionando as exportações e levando a um crescimento econômico com taxas superiores a 8% anuais em seu Produto Interno Bruto. Em novembro de 2006 as reservas internacionais subiram acima de 30 bilhões de dólares, o desemprego baixou para 10% e a pobreza se manteve em 33,5% [10].

Kirchner manteve uma relação conflituosa com o FMI, dispensando o órgão da presença diretiva que vinha exercendo na política econômica do país desde 1989. De toda forma, renegociaria boa parte da dívida, pagando-a antes do final de seu mandato, em 2007.

O período 2003-2007, considerado o Primeiro Governo Kirchner, pode ser considerado um período de grande progresso na economia da Argentina, que cresceu em média a 8,5% anuais, em seu Produto Interno Bruto, conforme mostra o Gráfico 6. A grande capacidade ociosa gerada pelo default de 2001 foi empregada com o aumento do consumo do governo e da formação bruta de capital, que impulsionaram a economia.

[10] Dados do INDEC.

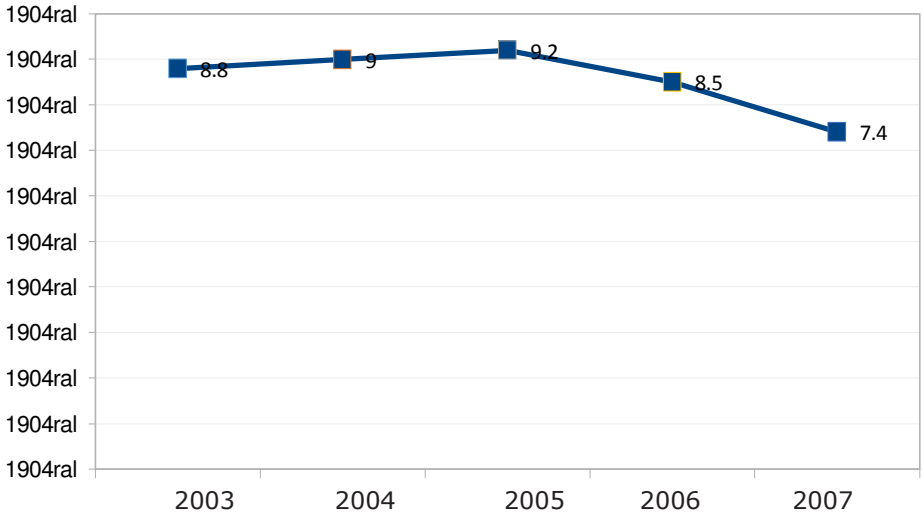


Gráfico 6: Argentina, Produto Interno Bruto, var % anual, 2003 – 2007
Fonte: INDEC

Com a destruição do parque industrial pelas políticas econômicas desde 1976, o eixo dinâmico da economia argentina retornou à dependência das exportações primárias, que impulsionaram a maior parte do crescimento do período.

De toda forma, o setor industrial cresceu a uma média anual de 10,3%[11]. O poder de compra dos salários e dos rendimentos dos aposentados triplicou. o fomento dos gastos do governo e a política de abertura de créditos para a produção aumentou a geração de trabalho, reduzindo a taxa de desemprego a um dígito, fato que não ocorria desde meados da década de 1990.

Em um ambiente econômico favorável para além das expectativas de início de seu governo, Nestor Kirchner não teria dificuldade em lançar sua esposa Cristina Kirchner como sucessora, elegendo-a em 2007 sem maiores sobressaltos. Era o coroamento de um governo que, em quatro anos, além dos êxitos econômicos, alcançou vários avanços na área política e social, como a extensão das redes de saúde e educação pelo país e o fim da proteção aos militares golpistas de 1976, colocando- os sob a tutela da Lei.

[11] Dados do INDEC.

De toda forma, o setor industrial cresceu a uma média anual de 10,3%[11]. O poder de compra dos salários e dos rendimentos dos aposentados triplicou. o fomento dos gastos do governo e a política de abertura de créditos para a produção aumentou a geração de trabalho, reduzindo a taxa de desemprego a um dígito, fato que não ocorria desde meados da década de 1990.

Em um ambiente econômico favorável para além das expectativas de início de seu governo, Nestor Kirchner não teria dificuldade em lançar sua esposa Cristina Kirchner como sucessora, elegendo-a em 2007 sem maiores sobressaltos. Era o coroamento de um governo que, em quatro anos, além dos êxitos econômicos, alcançou vários avanços na área política e social, como a extensão das redes de saúde e educação pelo país e o fim da proteção aos militares golpistas de 1976, colocando- os sob a tutela da Lei. O general Videla, que governara a Argentina durante a última ditadura militar (1976 – 1983), morreria na prisão, para a satisfação não apenas de muitos argentinos que sofreram os horrores da perseguição e da tortura em seu país, durante aquele triste período, mas também da comunidade internacional.

A presidência de Cristina Kirchner começou no dia 10 de dezembro de 2007. Senadora pela província de Buenos Aires quando se saiu vitoriosa nas eleições presidenciais de 2007, Cristina Fernández de Kirchner se tornou a segunda presidente mulher da Argentina, e a primeira a ser diretamente eleita como tal (Isabel Martínez de Perón foi eleita como vice-presidente e se tornou presidente após a morte de Juan Domingo Peron). Governaria por dois mandatos: 2007 a 2011 , e 2011 a 2015.

Os governos Cristina Kirchner foram marcados pela redução da pobreza, pela criação de 3,5 milhões de postos de trabalho, pela aprovação do matrimônio igualitário e pelo crescimento do PIB. As políticas sociais e de direitos humanos estabelecidas pelo governo de Néstor Kirchner tiveram continuidade, com revisão de privatizações feitas nas décadas anteriores. Empresas foram nacionalizadas e seguiu-se uma política externa independente, com forte ingerência no Mercosul. Ao final de 2013, a dívida externa caiu para mínimo histórico de 17,9% do PIB[12].

[12] Dado do BCRA.

A política econômica do período de Cristina Kirchner baseou-se em dois pontos principais, a saber: (1) aumento do consumo do governo com fins redistributivos, e (2) políticas fiscal e cambial favoráveis à inversão privada. Como resultado, o investimento estrangeiro direto (IED) na Argentina somou 9,753 milhões de dólares já em 2008. Em 2012, o IED chegou 12.551[13] milhões dólares, o valor mais elevado da última década. Um aumento de 27% a partir de 2011, em comparação com um crescimento de 6,7% no resto da América Latina. O efeito sobre as exportações, com o estreitamento de relações comerciais com a China e a Rússia e o funcionamento efetivo do Mercosul trouxeram um aumento significativo dos resultados da balança comercial, permitindo à política econômica investir para além do dinamismo do setor primário.

Exemplo disso foi a a criação do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação Produtiva. A medida foi complementada com o anúncio da criação de um pólo científico-tecnológico em Buenos Aires, integrado por três institutos: Ciências Sociais e Humanas, Ciências Biomédicas e Biotecnológicas e Ciências Exatas e Tecnológicas. Entre 2003 e 2010, o CONICET incorporou mais de 8 mil pessoas, aumentando em 93,2% seu pessoal. A quantidade de investigações em 2003 era de 3.804, número que subiu para 6.350 em 2010. Nesta área também se sobressai a criação, em meados de 2011, da Técnopolis, uma megamostra localizada em Vila Martelli, que impulsionou a instalação de 25.000 quilômetros de fibra óptica. Em 2011 também, com a lei de promoção de software argentino, o país se tornaria, em menos de três anos o maior exportador de software na América Latina e o terceiro do mundo em exportação de conteúdo audiovisual.

A média de crescimento econômica da Argentina durante o governo de Cristina Fernández foi de 3,58% anuais. Desde 2003, o país apresenta crescimento econômico com taxas que oscilaram em torno dos 8%. Em 2009, com a crise internacional dos preços das commodities, o PIB argentino sofreu uma significativa quebra na série, sem recuar, contudo. Após outros dois anos de crescimento acima do padrão argentino (3,5% em média anual em cinquenta anos, segundo SOUZA, 2015), efeitos prováveis das políticas de aumento de divisas e gastos governamentais, a economia sofreu nova desaceleração em 2012, para voltar a crescer aos padrões "históricos" nos anos finais da série, segundo o gráfico 7.

[13] Dados do BCRA.

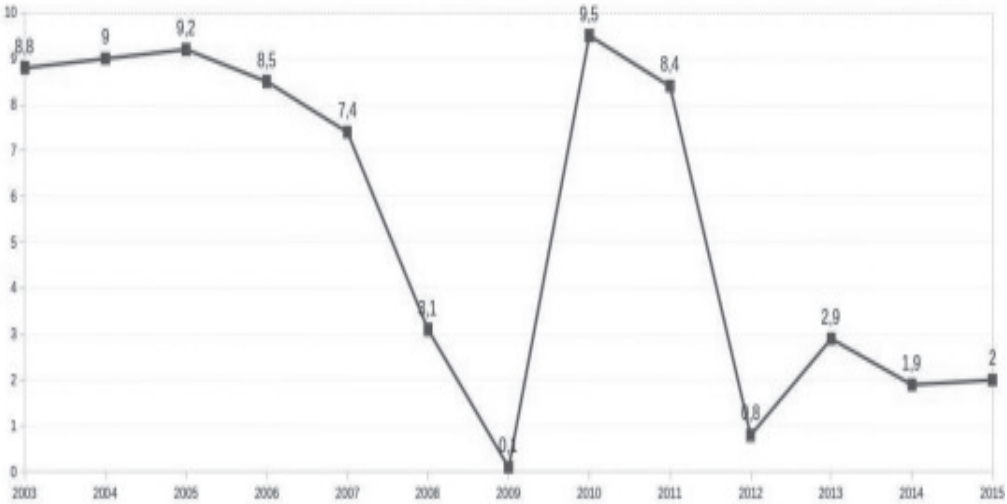


Gráfico 7: Argentina, Produto Interno Bruto, var % anual, 2003 – 2015.Fonte: INDEC

Mas os efeitos estruturais dessa recuperação do produto foram significativos. Em 2011, de acordo com a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, a pobreza foi de 5,7% no pais, a mais baixa da América Latina, então. A pobreza extrema caiu 7,2-1,9%, a segunda mais baixa da região. De acordo com relatórios do Banco Mundial, entre 2003 e 2009 Argentina dobrou sua classe média passando de 9,3 milhões a 18,6 milhões de pessoas, quase metade da população do país.

A porcentagem do PIB destinado à educação cresceu desde 3,64% em 2003 para 6,02% em 2010. Em termos absolutos, passou de 14.501 milhões de pesos em 2003 a 89.924 milhões de pesos em 2010, cerca de 520% a mais. Após o plano quinquenal do governo Perón entre 1947 e 1951, o período de 2003 a 2010 foi o de maior construção de escolas na história da Argentina. Entre 1969 e 2003, os diferentes governos nacionais financiaram a construção de um total de 427 escolas, enquanto que entre 2003 e 2010 se construíram mais 1100 escolas que beneficiaram a meio milhão de alunos, segundo dados oficiais. Ele também criou mais de dez novas universidades.

Tais conquistas, contudo, não satisfizeram a totalidade da sociedade argentina, sobretudo a melhor posicionada na distribuição de renda. É possível dizer que a partir de seu segundo mandato com maior intensidade, mas por todo o período 2003 – 2015, o casal Kirchner foi tratado com ceticismo e desconfianças dificilmente vistos em períodos anteriores na história do país. Mesmo os dados do INDEC, serviço nacional de estatísticas do governo, foram questionados pelo grande grupo de meios de comunicação local, *El Clarín*. Aparentemente, os resultados da política dos Kirchner não estavam agradando a estes. Ciente do jogo político por trás da imprensa burguesa atrelada ao imperialismo estadunidense,Cristina ainda tentou conter o rolo compressor midiático através da Ley de Medios, que eliminava vários privilégios adquiridos ao longo das décadas pelo grupo Clarín, no tocante à produção e divulgação de mídia.

Ao fim do seu segundo mandato, Cristina não havia lançado um nome forte para ser seu sucessor. A sua coligação, a Frente para a Vitória, cogitou lançar o então ministro do Interior, Florencio Randazzo, que também contava com o apoio da organização juvenil kirchnerista La Cámpora. Porém, Cristina pediu para que Randazzo não saísse candidato à presidência, mas que disputasse o governo da Província de Buenos Aires. Com esse pedido, Randazzo retira sua pré- candidatura e a Frente para a Vitória acaba escolhendo o governador da província de Buenos Aires, Daniel Scioli, como seu candidato.

Como Scioli e Cristina não tinham uma boa relação, ela decide não apoiá-lo, enquanto a militância de esquerda governista o acusava de ser um candidato de direita. Porém, com o avanço da candidatura do oposicionista Mauricio Macri, a presidente decidiu entrar na campanha de Scioli para tentar evitar o fracasso eleitoral do Partido Justicialista. Mas a demora de Cristina em apoiar Daniel fez com que a presidente não conseguisse transmitir para ele sua popularidade, e Macri acaba vencendo a eleição. A eleição, ainda que por apertada margem, de Mauricio Macri, em 2015, com uma plataforma neoliberal e abertamente filo-estadunidense, para a presidência, mostram que a reação de Cristina foi insuficiente para deter o vagalhão neoliberal imperialista que já se acumulava para quebrar à costa do Cone Sul.

O Ciclo Político Argentino

Para entender a interrelação dada entre os eventos ocorridos na Argentina, é preciso recorrer a um modelo explicativo dos movimentos políticos e econômicos já consolidado na historiografia[14]. Trata-se do modelo de ciclos políticos da América Latina após 1930, aplicado ao caso argentino, conforme aparece na figura 01:

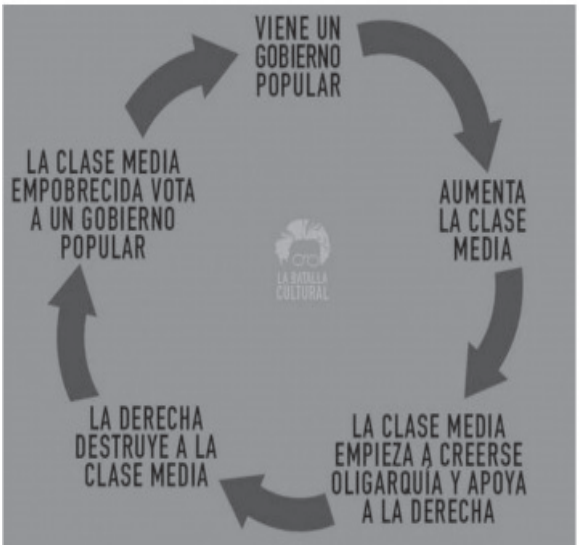


Figura 1: Ciclo Político Argentino
Fonte: vide nota 11, elaboração do autor.

Em primeiro lugar, é importante ressalvar que a forma esquemática de ciclos se aplica praticamente a toda a América Latina, com as devidas exceções e adaptações locais. Assim, tomada a situação I, tem-se, dado o desgaste das políticas liberais de um ciclo reacionário, a ascensão, realizada predominantemente por vias legitimadas do Estado democrático burguês, de um governo progressista. Este, uma vez no poder, implementa medidas que potencializam o desenvolvimento econômico e a distribuição de renda. Tais efeitos, ao mesmo tempo que press ionam a sociedade (e o próprio governo) por medidas mais intensivas no sentido da inclusão social e da

[14] Ver BETHELL, 2005. DORNBUSCH et alii, 1992. BANDEIRA, 1995 e outros.

redistribuição da posse dos meios produtivos, também elevam o padrão de vida das camadas médias urbanas, o qual chega a emular os níveis de consumo dos capitalistas coloniais e até metropolitanos. Então, ao mesmo tempo em que se dá uma reação dos capitalistas no sentido de retroceder as conquistas sociais e econômicas do governo vigente, também há, devido a uma alienação dos propósitos ligados ao desenvolvimento das camadas médias urbanas dentro do processo de forças produtivas, a adoção destes últimos à pauta retrógrada, refletindo a falsa identidade entre esses setores causada pela ilusão do padrão de consumo. Então, por via legal, ou mesmo com um esgarçamento variável desta, dependendo da oportunidade e do caso, esgota-se o ciclo progressista e os reacionários assumem o poder, substituindo a pauta social e econômica por prescrições neoliberais vindas da metrópole. A nova matriz de políticas, assim, é, ao mesmo tempo, anti-nacional, anti-popular e anti-desenvolvimentista, dando início a mais um ciclo liberalizante.A mais recente fase da história argentina, dessa forma, estaria justamente em um momento de inflexão reacionária, com a ascensão do governo neoliberal de Mauricio Macri, em 2015.

Algumas Considerações

Fora da dinâmica apresentada pelo ciclo político argentino, não parece existir razão estrutural econômica para, uma vez semidestruído pela crise de 2001, o país ter apresentado a guinada ao neoliberalismo em 2015. Há fatores relevantes, como a ingerência regional da metrópole estadunidense, que tem apoiado ações paralegais e desestabilizações de democracias populares consolidadas em outros países do Cone Sul, como Venezuela, Paraguai e, mais recentemente, o Brasil, por exemplo.

Colocados à parelha cotejada das ações desenvolvimentistas do Mercosul e dos BRICS, os interesses estadunidenses parecem óbvios: recuperar o controle sobre o jogo democrático-burguês dos países latino-americanos, mesmo que à custa de empastelar a imagem de "democracias" destes, com golpes midiáticos, jurídicos, e até prevendo o uso de forças militares, se considerado necessário. A opção dos EUA é notoriamente o apoio a "republiquetas de bananas", que se atrelem em princípio à sua doutrina geopolítica imperialista.

Existe também, nesse sentido, um significativo papel das burguesias domésticas autocráticas, especialmente as estabelecidas historicamente em condições oligopólicas nos setores financeiro e de comunicações. São deles os sinais de "mercado" e um papel importante na guerra de informação que subsidia as forças responsáveis pelo atual retrocesso que não apenas o povo argentino enfrenta, mas toda a América Latina.

As perspectivas de resistência interna a essa onda de reacionarismo oferecem sentimentos mistos. Se, por um lado, não parecem oferecer anteparo suficiente à violência do processo, por outro estas nunca se apresentaram tão volumosas e dispostas ao combate até o último momento. O desenredo dos acontecimentos parece bastante incerto neste momento, na Argentina e no restante da América Latina.

As possibilidades de quebra do ciclo são remotas e inclinam-se para o longo prazo. Envolvem uma acentuação do papel de outros agentes na ordem internacional – em particular Rússia e China – que não parecem, no momento, ter maiores interesses estratégicos na América Latina, região que permanece como mercado consumidor secundário e fornecedora de bens primários. Não haveria interesse, portanto, na atual ordem, já multipolar, mas ainda centrada nos EUA, em questionar-se para além da "legalidade" e da "democracia" os últimos movimentos evidentemente endossados pelos EUA na América Latina.Sob outro prisma, e este parece ser um caminho mais viável, a organização promovida e fomentada pelos governos reformistas do início do século na América Latina resultou em aumentos significativos nos níveis de investimento em Educação. A expansão da rede mundial de computadorese das mídias sociais colocou em xeque o poder de controle social das mídias tradicionais, até então inconteste. Ações que movem na adoção de modelos democrático-inclusivos no lugar do sistema representativo podem oferecer caminhos para uma retomada progressista, com a devida ressalva de que, e isso foi observado em ocasiões como a discussão sobre a Ley de Medios na Argentina, o processo dificilmente se dará de maneira pacífica.

Bibliografia

BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, *Relatorio al Congreso de la Nación.* 1976 a 2015.

BANDEIRA, M. *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina.* São Paulo: Ensaio, 1995.

BASUALDO, E. *Estudios de Historia Economica Argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad.* Buenos Aires: Siglo Veintuno, 2010.

BERNAL-MEZA, R. La Crisis Argentina: Su Impacto en las Relaciones Bilaterales Argentino-Brasileñas y sobre el MERCOSUR. São Paulo, Cadernos PROLAM USP no. 04, 2002. página 19.

BETHELL, L. (org.) *História da América Latina. A América Latina após 1930.* São Paulo: Edusp, 2005.

BURGO, E. *7 Ministros. La Economía Argentina: historias debajo de la alfombra.* Buenos Aires: Planeta, 2011.

BURKÚN, M. e VITELLI, G. *Crisis em la madurez del capitalismo. Argentina y Estados Unidos.* Buenos Aires: Prometeo, 2010.

CEPAL-ECLAC, *Relatório Económico de America Latina Y el Caribe*, vários anos, vários volumes. DORNBUSCH, R. e EDWARDS, S. (orgs.) *Macroeconomia del Populismo en la America Latina.* Fundo de Cultura Económica: Buenos Aires, 1992.

FANELLI, J. *La Argentina Y El Desarrollo Económico em el Siglo XXI.* Buenos Aires: Siglo Veintuno, 2012.

FULAO, J. *Las dos miradas de la crisis: aceptación o resistencia. La clase profesional argentina em la crisis de 2001.* Buenos Aires: Biblos, 2011.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. *Relatorio de Cuentas Nacionales.* 1993 a 2015.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Country report: Argentina.* 1994 a 2015, vários volumes.

SOUZA, Luiz E. S. de. *A Arquitetura de uma Crise: História e Política Econômica na Argentina, 1989 – 2001.* São Paulo: NEA, 2015.

STIGLITZ, *Os exuberantes anos 90: uma nova interpretação da década mais próspera da história.* São Paulo: Companhia das Letras, 2003.

INTERSECÇÕES ENTRE POLÍTICA EXTERNA E REPRESSÃO POLÍTICA: A ATUAÇÃO DO ITAMARATY NO CHILE DURANTE O GOVERNO DE SALVADOR ALLENDE (1970-1973)

Alessandra Beber Castilho[1]

RESUMO

O presente artigo discorre sobre a política externa do período Médici (1969-1973) para o Cone Sul durante o período do chamado intervencionismo brasileiro na região. A partir de uma análise da atuação do Ministério das Relações Exteriores do país no Chile durante o governo Salvador Allende (1970-1973) com monitoramento de exilados e possível envolvimento do governo brasileiro no golpe que levou ao fim o projeto da Unidad Popular, o trabalho procura demonstrar a ligação entre um setor significante do corpo diplomático brasileiro e o aparato da comunidade de informações do Regime Militar (1964-1985). Este trabalho também visa observar a continuidade entre as rupturas no que tange a política externa de um governo a outro com relação à América do Sul, guiada pelos ditames da Doutrina de Segurança Nacional.

Palavras Chave: Política Externa Brasileira; Ditadura Militar; Chile

[1] Doutoranda em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professora do curso de Relações Internacionais da Universidade Católica de Santos (UNISANTOS). E-mail: alessandra.castilho@usp.br

ABSTRACT

This article discusses the foreign policy of the Medici period (1969-1973) for the Southern Cone during the period of the so-called Brazilian interventionism in the region. As of an analysis of the work of brazilian's Ministry of Foreign Affairs in Chile during the government of Salvador Allende (1970-1973) with monitoring of exiled and possible involvement of the Brazilian government in the coup that led to the end of the Unidad Popular project, this work seeks to demonstrate the link between a significant sector of the Brazilian diplomatic corps and the apparatus of the military regime's intelligence community (1964-1985). This work also aims to observe the continuity between the disruption when it comes to foreign policy of one government to another with regard to South America, guided by the dictates of the National Security Doctrine.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Military dictatorship; Chile

Introdução

No início da década de 1960 a política externa brasileira foi preconizada pela chamada Política Externa Independente (PEI), cujas principais diretrizes visavam - sem jamais abdicar da identidade do Brasil enquanto país ocidental - a procura de uma inserção internacional mais autônoma, de acordo com os interesses nacionais e longe da disputa entre os blocos de poder hegemônicos da Guerra Fria, tendo, como objetivo principal a superação do subdesenvolvimento. Outrossim, a PEI propagava a redução da dependência do país para com os países do centro do sistema capitalista, em especial os Estados Unidos (QUADROS, 1961).

O golpe civil-militar de 31 de março de 1964 representou uma ruptura no tecido social da sociedade brasileira, com o fim do período democrático vigente no país entre 1945 a 1964. Com o fim do chamado hiato democrático (FIGUEIREDO, 1980), tem-se o silenciamento das reivindicações populares que ganhavam espaço especialmente durante o governo nacional-reformista de João Goulart (1961-1964)

e um redirecionamento da nossa política externa, da busca por autonomia vista durante o período da PEI para uma visão ideológica das aproximações do Brasil no campo internacional, influenciada pela visão da Doutrina de Segurança Nacional (DSN) formulada no interior da Escola Superior de Guerra (ESG).

Este artigo, derivado do último capítulo de nossa dissertação de mestrado, tem como objetivo analisar essa ideologização da política externa durante o período compreendido pelo ápice do intervencionismo brasileiro na América do Sul[2], durante o governo de Emílio Garrastazu Médici (1969-1973), em especial as atividades do corpo diplomático brasileiro no Chile durante o governo de Salvador Allende (1970-1973) até o golpe que iniciou a ditadura comandada por Augusto Pinochet. Assim, serão explicados a visão da Escola Superior de Guerra no que tange o campo das Relações Internacionais, como esta visão influenciou a política externa durante o período supracitado e, por fim, a análise do caso chileno sob este prisma.

A inserção internacional do Brasil sob a luz da Doutrina de Segurança Nacional

Criada em 1949, a Escola Superior de Guerra (ESG) surge com o propósito de ser o espaço de formulação de concepções geopolíticas e modelos de inserção estratégico-militar do Brasil (GONÇALVES; MIYAMOTO, 2000). Entre seus objetivos encontrava-se a formação de intelectuais orgânicos do pacto dominante, através de uma concepção elitista de política, política externa voltada ao alinhamento com os Estados Unidos e perpetuação de um modelo capitalista dependente.

Por concepção elitista de política ressalta-se a ideia de que as massas, inaptas a decidirem os rumos da nação, necessitavam da tutela de uma elite, aqui definida pela ESG como "conjunto de pessoas que, nos respectivos campos de atuação, destacam-se pelas suas aptidões, superiores as da média do referido grupo, sendo, por tal ou qual via, capazes de influir, socialmente, mais do que aquela média" (ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, 1983, p. 46). Portanto, devido a uma formação histórico-cultural, as elites teriam uma maior capacidade de interpretação dos desafios e aspirações nacionais.

[2] Cf. HARMER, 2012.

A principal contribuição teórico-doutrinária da Escola Superior de Guerra deu-se pela criação da Doutrina de Segurança Nacional (DSN), cujo principal expoente foi o general Golbery do Couto e Silva. Formulada no auge da Guerra Fria, a DSN contava com influências da geopolítica alemã, de pensadores nacionalistas e fortes doses de anticomunismo – itens de extrema importância para conceber a visão esguiana de Política Internacional.

De acordo com a visão da DSN, o conflito leste/oeste protagonizado entre Estados Unidos e União Soviética acabou por absorver todos os demais conflitos do sistema internacional. Assim sendo, não restando alternativa aos países periféricos aliar-se a um dos lados dada a inevitabilidade do fortalecimento das duas superpotências. O Brasil, dada sua posição geográfica, nada mais adiantaria fazer do que se tornar um satélite e vassalo dos Estados Unidos, a quem Golbery do Couto e Silva chama de "grande nação irmã do norte" (SILVA, 1952[1981], p. 49).

Calcando-se na ideia da defesa coletiva e integral, a DSN via como maior ameaça a segurança continental o avanço do comunismo e, portanto, caberia ao país aceitar de bom grado as responsabilidades que caberiam na defesa do ocidente – definido por Golbery do Couto e Silva pelo método científico enquanto ação, a democracia liberal enquanto modelo de organização política e a defesa do cristianismo enquanto padrão ético e moral de sociedade:

> No momento atual, lança suas sombras pressagas, sobre o mundo todo, um antagonismo de proporções nunca antes vistas e que arregimenta o Ocidente democrático e o Oriente comunista em dois blocos já empenhados em interminável e porfiosa pendência. [...] E assim, não bastará nunca porfiemos simplesmente em manter o território nacional e a circunvizinhança imediata na América do Sul, imunes à infiltração persistente e mistificadora do comunismo ou a menos prováveis ataques diretos, dificilmente montados em força ou repetidos no tempo. Importará também – e muito – estarmos vigilantes e dispostos a cooperar se e quando necessário [...]. (SILVA, 1952[1981], p. 84-86)

Através da ideia de que o comunismo representaria uma ameaça e a Guerra Fria era fato consumado, a DSN considerava, assim, não haver mais espaço para isolamentos e/ou neutralidades no Sistema Internacional. A constante ameaça de uma guerra total e indivisível torna-se, assim, poderosa justificativa para a dissolução da fronteira entre política interna e política externa, legitimando, por exemplo, o uso das Forças Armadas contra os próprios cidadãos em âmbito interno enquanto estratégia de defesa. A partir da definição do comunismo enquanto principal ameaça ao país, a Doutrina de Segurança Nacional irá dividir o mundo e as escalas de aproximações do Brasil nos chamados hemiciclos: áreas de influência da política externa brasileira a partir de aproximações geográficas. O primeiro hemiciclo, denominado hemiciclo interno, corresponderia as Américas, a África Ocidental e a Antártida, para Golbery "fronteiras decisivas da segurança sul-americana" (SILVA, 1952[1981] p. 82). O hemiciclo externo corresponderia o restante do mundo ocidental (Europa Ocidental e Oceania), bem como o restante da África, o Oriente Médio e o Japão. Por fim, há o chamado hemiciclo perigoso, compreendendo União Soviética, Leste Europeu e China, os maiores inimigos de nossa civilização (idem).

Embora essa definição tenha ganhado maior destaque durante o governo militar de Castello Branco (1964-1966), através da imposição da Teoria dos Círculos Concêntricos, no que tange a América do Sul estas definições foram fundamentais para justificar a política externa intervencionista durante o Governo Médici, a ser analisado a seguir.

Médici e a Diplomacia do Interesse Nacional

A escolha de Emílio Garrastazu Médici para a presidência da república em outubro de 1969 representou a vitória da chamada linha dura das Forças Armadas perante os *castelistas,* grupo ligado ao general Castello Branco, com visão de mundo liberal-conservadora e tido como moderado dentro do seio das Forças Armadas. Médici havia sido nomeado adido militar em Washington e, logo após, tornou-se diretor do Serviço Nacional de Informações (SNI), onde deu parecer favorável ao Ato Institucional nº 5 (AI-5), durante o governo Costa e Silva (1967-1968).

Tem-se, então, o início dos chamados *anos de chumbo,* no qual o recrudescimento da repressão política leva a um escalonamento das ações da esquerda que a percebia como a realização das mais perversas previsões da utopia do impasse (REIS, 2014). Não obstante, é durante o governo Médici que se tem o menor grau de participação civil no Estado durante a ditadura, além do aumento dos gastos com Segurança e Defesa, que chegam ao ápice de 15,97% do orçamento nacional em 1971 (MATIAS, 2004).

Ao mesmo tempo, Médici lançou mão de um projeto nacional-desenvolvimentista ambicioso, que tinha como objetivo maior eliminar os óbices ao desenvolvimento nacional, de modo que o país se reencontrasse com o seu destino de ser potência. Respaldado por uma situação internacional favorável, através da adoção de empréstimos estrangeiros, tem-se também o início do Milagre Econômico o qual, por meio de projetos de infraestrutura e facilitação do crédito às classes médias tradicionais, buscou modernizar o país. Apesar do modelo calcado na concentração de renda criou um dualismo na percepção do período pela população – para uma pequena parcela, aqueles eram os "anos dourados":

> A primeira metade dos anos 1970, considerados *anos de chumbo* [...] foram também *anos de ouro*, descortinando horizontes, abrindo fronteiras, geográficas e econômicas, movendo as pessoas em todas as direções da rosa dos ventos, para cima e para baixo nas escalas sociais, **anos obscuros para quem descia, mas cintilantes para os que ascendiam.** [...] Anos carregados de terror e medo, porém prenhes de fantasias esfuziantes, transmitidas pela televisão, em cores, alucinados anos, com seus magníficos desfiles carnavalescos e tigres e tigresas de toda sorte dançando ao som de frenéticos *dancin' days* (REIS, 2014, p. 91, grifo nosso).

Nada mais natural, portanto, que a política externa do período levasse em conta todos esses fatores: o combate ao inimigo comunista e a busca por inserção no rol dos países desenvolvidos. Através da ideia-força adotada pelo slogan *Brasil Potência* formulava-se uma política externa pragmática, "solitária" e ideologizada,

denominada Diplomacia do Interesse Nacional. Para que pudéssemos ingressar no seleto grupo dos países desenvolvidos, deveríamos abandonar a solidariedade terceiro-mundista apregoada durante o governo Costa e Silva, dado que, ao fim e ao cabo, ela levaria a uma ruptura do sistema capitalista e deveria, portanto, ser terminantemente rejeitada (MARTINS, 1975; VIZENTINI, 2008). Assim, passou a prezar-se pelo bilateralismo e a chamada "via solitária":

> O objetivo principal desta política [...] não era o de investir frontalmente contra os círculos de ferro do mundo capitalista, mas, ao contrário, o de lançar a nau do Estado brasileiro nas correntezas ascendentes que são inintencionalmente criadas pela dinâmica, não 100% perfeita, da auto-reprodução do sistema (MARTINS, 1975, p. 84).

O contexto regional do início dos anos 1970 mostrava um aumento de atividades de grupos de esquerda no Cone Sul, a exemplo do *Movimiento Izquierda Revolucionaria* (MIR) no Chile, o Movimento de Libertação Nacional Tupamaros (MLN-Tupamaros) no Uruguai e a dissidência armada da esquerda peronista na Argentina, os Montoneros. O aumento da repressão política no país faz crescer o número de exilados brasileiros nos países vizinhos. Na necessidade da continuidade da luta política, estes exilados irão se envolver com os movimentos de esquerda e/ou revolucionários nesses países, especialmente no Chile, onde a possibilidade de vitória de Salvador Allende nas eleições de 1970 dará um novo fôlego à militância expatriada (MARQUES, 2011).

Concomitantemente, a eleição de Richard Nixon para a presidência dos Estados Unidos em 1969 dará ao Brasil um novo papel no contexto hemisférico. Em contraponto à política externa de John F. Kennedy, calcada nos pressupostos da segurança hemisférica, em que a defesa do Ocidente ficaria a cargo dos Estados Unidos, Nixon e seu assessor de segurança nacional, Henry Kissinger, formulam a chamada Doutrina Nixon. Através do conceito de delegação, tem-se uma distribuição da responsabilidade da contenção do comunismo entre países chave que possuíssem influência regional e possibilidade de emersão enquanto possíveis líderes no século XX (SPEKTOR, 2009). Desta forma, para a América do Sul, escolheu-se o Brasil e não por acaso – Kissinger e Nixon criam que regimes

autoritários aliados eram capazes de melhor manter a ordem interna, garantindo assim previsibilidade para a Casa Branca. Além disso, a precisão cirúrgica com que a ditadura militar brasileira aniquilou a oposição armada ao mesmo tempo em que mantinha alto grau de consenso em torno do regime também foi fator decisivo para a escolha do Brasil na delegação da contenção do comunismo:

> Sem dúvida, Nixon, Kissinger, os militares brasileiros [...] temiam o comunismo soviético. Mas temiam mais ainda situações revolucionárias espontâneas dentro de casa, que podiam ter caráter socialista, nacionalista ou simplesmente reformista. Para eles, fatores como o movimento estudantil – socialista ou não – podiam por si só, comprometer o equilíbrio de poder internacional. Desse modo, a política interna passava a ter significado estratégico global. (SPEKTOR, 2009, Edição Kindle, loc 208)

Entre 1970 e 1973 tem-se o período caracterizado como intervencionismo brasileiro marcado por ingerências na Bolívia, no Chile e no Uruguai (HARMER, 2012). Apesar da delegação feita pelos Estados Unidos, o combate à expansão do comunismo também era de importância estratégica para a sobrevivência do regime – havia um componente geopolítico de acordo com a DSN, em que um país comunista em nosso hemiciclo interno era inconcebível e atrapalharia a consecução dos interesses nacionais do Brasil.

Através de uma análise de documentos do Ministério das Relações Exteriores disponíveis para consulta, percebe-se que uma ala considerável da diplomacia brasileira estava em concordância com os ideais esguianos. Para Matias Spektor (2009), a própria Diplomacia do Interesse Nacional e o conceito de "Brasil Potência" ocultavam

> uma ideologia de desenvolvimento econômico sob a direção de um poderoso estado autoritário e suas autarquias, em que o objetivo não era aumentar a musculatura do país nas relações internacionais, mas assegurar algum grau de autonomia para levar adiante um projeto de modernização conservador (SPEKTOR, 2009, p. 45)

Percebe-se então, que o Brasil acreditava que a luta anticomunista poderia ser encaminhada através de uma agenda própria, sem coordenação prévia com os Estados Unidos, saindo do possível *script* desenhado pela Doutrina Nixon e seu conceito de delegação, sendo a atuação do corpo diplomático brasileiro no Chile durante o governo Salvador Allende um dos maiores exemplos.

O governo Allende: perigo real ou imaginário?

A Unidad Popular (UP), coalizão de esquerda, lança Salvador Allende candidato às eleições chilenas de 1970 em meio à grande efervescência política e social. O governo de Eduardo Frei, do Partido Democrata Cristão (PDC) e seu programa, intitulado *Revolução em Liberdade* assentaram as bases para que a UP pudesse propor um programa que, através da via democrática, conduzisse o país ao socialismo – mais tarde conhecido como *via chilena* – com reais chances de vitória.

Para o Brasil, as eleições eram vistas com preocupação dado o grande número de brasileiros exilados no Chile – em abril de 1970 encontravam-se no país cerca de 300 brasileiros, "300 brasileiros entre asilados de jure, refugiados, ingressados como turistas ou clandestinamente" (ARQUIVO NACIONAL, p. 8)[3]. Para o Centro de Informações do Exterior (CIEX)[4], o aumento do número de exilados seria resultante de dois fatores:

> i) Existência de uma chamada "caixinha", sustentada por asilados que usufruem de cargos, bem remunerados em dólares, em organismos internacionais com sede no Chile como a CEPAL, OIT, etc.

[3] ARQUIVO NACIONAL. CIEX. BR, AN. BSB, IE.05.4

[4] O Centro de Informações do Exterior (CIEX), juntamente com a Divisão de Segurança e Informações do Ministério das Relações Exteriores (DSI/MRE) fazem parte do Sistema Nacional de Informações (SNI), criados respectivamente em 1966 e 1967. Serviam como o braço externo da busca e coleta de informações, com objetivo de monitorar exilados brasileiros e estrangeiros provenientes de países considerados subversivos, além de análises de conjuntura político-econômica dos países de interesse do Brasil, em especial a América do Sul, Leste Europeu, China e União Soviética.

> ii) Possibilidades de contactos organizados com o PCChileno e outras organizações de esquerda, bem como as perspectivas otimistas de uma vitória eleitoral de SALVADOR ALLENDE, que teria prometido ao grupo de asilados encabeçado por ALMINO AFFONSO apoio a movimento tendente a derrubar o Govêrno brasileiro (ARQUIVO NACIONAL, p.8)[5]

Além da questão dos exilados brasileiros, havia também a preocupação geopolítica e estratégica. Ao analisar a política externa brasileira para o Cone Sul sob a luz da DSN, percebe-se que, para os militares, um país comunista em nosso hemiciclo interno era inconcebível e atrapalharia a consecução dos interesses nacionais:

> Sob o ponto de vista castrense, o controle do Atlântico Sul era de vital importância para os interesses estratégicos brasileiros. Obviamente porque, pensando as relações internacionais apenas em termos de conflito, a ótica militar privilegiava a vertente segurança em detrimento de outros interesses do país, primordialmente a diplomática. O medo do domínio comunista na região se fazia sentir de forma aguda. Justamente contra uma possível "influência nociva" sobre o mundo ocidental, afetando os "valores básicos da civilização cristã", a intervenção militar no debate deu ênfase a propostas de acordos regionais tentando tornar atraente o surgimento de órgãos anticomunistas na América do Sul [...] elucubrações feitas à luz das teorias geopolíticas conferiram grande importância da América do Sul na defesa do mundo ocidental, porque o estrategista tende sempre a considerar sua região como o "umbigo do mundo" ocupando, portanto, papel decisivo em qualquer conflito (GONÇALVES; MIYAMOTO, 2000, p. 199).

[5] ARQUIVO NACIONAL. CIEX. BR, AN. BSB, IE.05.4

Esta visão dos interesses brasileiros na América do Sul, segundo Gonçalves e Miyamoto (2000), era considerada um ponto de discórdia entre a diplomacia e as forças armadas. Contudo, o acesso aos documentos da comunidade de informações do Itamaraty pode apontar em outra direção – que havia ao menos uma ala diplomática em concordância com a posição geopolítica das Forças Armadas e, portanto, foram extremamente atuantes durante a ditadura. O embaixador do Brasil no Chile, Antônio Cândido da Câmara Canto, nomeado em 1968, não escondia sua predileção frente à eleição do conservador Jorge Alessandri (BANDEIRA, 2008). Considerado parte da ala conservadora do Itamaraty, fez parte do grupo que participou das investigações no ministério pós AI-5 (BRASIL, 2014). Sua nomeação para a representação do Brasil em Santiago em momento de aumento da polarização política no país não parece ser coincidência.

A vitória de Allende em setembro de 1970 com 36,22% dos votos válidos referendados pelo Congresso após a negociação com o PDC de um estatuto de garantias democráticas - pois sistema político chileno prevê que o resultado da eleição deva ser referendado no congresso quando o vencedor não atinge 50% dos votos válidos naturalmente preocupa o governo brasileiro, visto a proposta de implementação do socialismo através da via democrática, com *vino y empanadas* (BANDEIRA, 2008).

A preocupação inicial era com a proximidade entre o presidente Allende e os exilados brasileiros. No início de 1971 tem-se a chegada no país dos setenta banidos brasileiros libertados em troca do embaixador suíço Giovanni Enrico Bucher, sequestrado por um grupo da Vanguarda Popular Revolucionária (VPR). Segundo reportagem do jornal O Estado de S. Paulo, de 17 de janeiro de 1971, sua chegada "constituiu apenas uma pausa na agitada vida política chilena, nesta semana" (SANTIBAÑEZ, 1971, p. 26)[6], sendo as únicas condições impostas pela Unidad Popular para recebê-los "a mais estrita neutralidade em assuntos políticos internos e o compromisso de não formular declarações que possam prejudicar as boas relações do Chile com outras nações" (idem).

[6] SANTIBAÑEZ, Abraham. *Chile, semana de muitos problemas.* GERAL. O Estado de S. Paulo, 17 de Janeiro de 1971, p. 26. Acervo Estadão. Disponível em: http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19710117-29381-nac-0026-999-26-not/busca/CHILE+banidos

Em documentos do Estado Maior das Forças Armadas (EMFA) os quais contavam com os pareceres do Itamaraty percebe-se o clima de apreensão frente a política chilena, em que o EMFA sugere que sugere que o Brasil não tome a frente, mas apoie qualquer tipo de iniciativa que "vise a preservação da segurança necessária" (ARQUIVO NACIONAL, p. 12)[7]. Atendendo a pedidos do presidente Médici, foi requerido um parecer ao MRE referente ao governo da Unidad Popular:

> 2. A evolução do regime instaurado no CHILE com a eleição e posse de SALVADOR ALLENDE é acompanhada com permanente atenção pelo Itamaraty, no dever de medir, com o máximo rigor, as oscilações perigosas que marcariam, conforme era previsto ,os primeiros passos do Governo alendista. Sua intenção conhecida e instalar o socialismo no CHILE e, mais ainda, favorecer sua contaminação no resto do Continente, para o que, obviamente, age com prudência, senão com dissimulação, nesta primeira fase de sua empresa. Ate onde poderá, ou lhe será permitido chegar, é difícil prever, como e difícil fixar providencias ou diretrizes que devessem ser tomadas, antecipadamente, para fazer frente, sem o perigo de instiga-la, a ameaça chilena.
> 3. Por isso, endosso plenamente a opinião expressada pelo Senhor Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, na Exposição de Motivos ao Senhor Presidente da Republica que acompanha o Aviso de Vossa Excelência, a que neste momento respondo, no sentido de que **a atual conjuntura chilena é de expectativa, não devendo, por isso, nossa representação na JID assumir a iniciativa de promover medidas restritivas contra a Representação do CHILE. Mas, compartilho, igualmente, de seu criterioso parecer de que ao Representante brasileiro caberá apoiar qualquer ação que venha a tornar-se necessária para resguardar os estudos e planejamento relativos à segurança do Continente.** (ARQUIVO NACIONAL, p. 14, grifo nosso)[8].

[7] ARQUIVO NACIONAL. MRE. BR DFANBSB N8.0.PSN, EST.143
[8] ARQUIVO NACIONAL. MRE. BR DFANBSB N8.0.PSN, EST.143

O SNI acreditava, em 1971, que o governo Allende deveria ser visto com cautela, mas ainda "somente uma ameaça", não podendo, ainda, caracterizar de forma definitiva os rumos que tomariam a via chilena para o socialismo. Porém, acrescentava:

> - a "lição do CHILE" indica que os erros dos dirigentes democráticos podem abrir as por tas das nações latino-americanas ao comunismo;
> - a experiência socialista chilena constitui uma séria advertência para toda a AMÉRICA LATINA;
> - a "contaminação chilena" ja transpôs os ANDES e se faz sentir no PRATA-ARGENTINA e URUGUAI - com a formação das "frentes populares"; o modelo polxtico andino, de acesso ao poder pela via eleitoral, vem sendo encarado com muita simpatia pelas esquerdas moderadas latino-americanas;
> - a comunização chilena, se efetivada, poderá vir a provocar uma corrida armamentista nos países americanos e servir de base de irradiação da subversão, do terrorismo e da influência comunista russa no hemisfério;
> - um sucesso da Administração ALLENDE servirá, também de reforço a posição política de FIDEL CASTRO;
> - finalmente, o "ponto principal da análise do regime ALLENDE, e saber se ele convertera o CHILE num Estado Comunista militante - uma nova CUBA - ou seguirá uma política neutralista e socializante, sem provocar violentas insurreições internas ou destruir a estrutura democrática do País (ARQUIVO NACIONAL, p. 16)[9]

Até a eleição de Allende, o Chile não se encontrava na lista de prioridades da política externa brasileira. Sua eleição e a vigência da DSN com relação ao Cone Sul mudam esse cenário. Para o governo brasileiro, havia a necessidade de reconhecer que "a Segurança Nacional não pode ser alcançada em bases exclusivamente internas" (ARQUIVO NACIONAL, p. 27)[10]. A conclusão do documento redigido pelo SNI é a seguinte:

[9] Ibid.

[10] ARQUIVO NACIONAL. MRE. BR DFANBSB N8.0.PSN, EST.143

> - O CHILE caminha aceleradamente para o Estado marxista, podendo vir a ser o agente de pres são comunista no Continente, cuja forma de atuação esta bem definida no Conceito Estratégico Nacional.
> **- Todas as medidas restritivas contra o CHILE, que vierem a ser tomadas, caso este ultimo se transforme em um pais comunista, contrapõe-se àquela pressão, e estarão em consonância com os Elementos Essenciais da Política Governamental.** (ARQUIVO NACIONAL, p. 28, grifo nosso)[11]

Durante o período, a relação entre a embaixada brasileira e a comunidade de exilados era praticamente nula. De acordo com Ricardo de Azevedo, militante da Ação Popular que esteve no Chile entre junho de 1972 a outubro de 1973, os exilados possuíam plena consciência da atuação dos funcionários do corpo diplomático da Embaixada do Brasil em Santiago, espionando a comunidade brasileira e utilizando-se de informantes infiltrados, além do confisco de passaporte e negação de visto[12]. Informes do CIEX relatam, também a ida do delegado da polícia civil do antigo Estado da Guanabara, Ruy Dourado para o Chile em 1971 (ARQUIVO NACIONAL)[13], onde serviria como colaborador do Itamaraty durante a gestão de Vasco Leitão da Cunha (BRASIL, 2014).

Os primeiros meses do governo Allende foram marcados por relativo sucesso, especialmente no que tange o controle da inflação. No campo da política externa, a UP tinha como objetivo o estabelecimento de uma política externa autônoma, não alinhada, soldada nos princípios da solidariedade latino-americana e aprofundamento das relações com o bloco soviético além de manutenção de relações cordiais com os Estados Unidos posto o caráter anti-imperialista e não anti-americanista do governo (SIGMUND, 1977; ARAVENA, 1997; BANDEIRA, 2008). Contudo, a análise de conjuntura da Unidad Popular reconhecia a sua posição desfavorável na América do Sul, cercada por governos hostis que não simpatizavam com o modelo da via chilena para o socialismo e contavam com o apoio dos Estados Unidos. Clodomiro Almeyda,

[11] Ibid.
[12] Entrevista realizada por telefone em 15 de julho de 2015.
[13] ARQUIVO NACIONAL. CIEX: BR AN, BSB IE.06.1, p. 63/78

ministro das relações exteriores do governo Allende, tinha certeza de que o governo militar brasileiro era contrário à via chilena para o socialismo, podendo estimular atitudes de vizinhos contra o Chile, em especial a Bolívia (ALMEYDA, 1977).

O ano de 1971 foi marcado também pela aprovação das medidas polêmicas do programa da UP: as nacionalizações e a reforma agrária – tais políticas não pretendiam estatizar toda economia, mas dividi-la em áreas estratégicas para o desenvolvimento e que, portanto deveriam ser de propriedade estatal e áreas mistas nas quais haveria administração conjunta entre capital privado e estatal além de uma área de propriedade privada. Assim, foram nacionalizadas as mineradoras de cobre e bancos privados. No que tange a reforma agrária, inicialmente o programa da UP previa sua redistribuição de forma pacífica – contudo, tendências revolucionárias dentro do governo, formadas principalmente por membros do Movimiento Izquierda Revolucionaria (MIR) e das alas radicais do Partido Socialista entraram em conflito com o governo, apoiando ocupações de terra ilegais e questionando a viabilidade da transição para o socialismo através de reformas.

Em 1 de dezembro de 1971 houve no Chile a *Marcha de las Cacerolas Vacías,* inspirada na Marcha da Família com Deus pela Liberdade que antecedeu o golpe de 1964 no Brasil. Indícios mostram a ampla colaboração entre o complexo IPES/IBAD, braço civil do golpe de 1964 e a alta burguesia chilena para criar um clima de instabilidade política no país. Segundo Dreifuss (1981), "foram usadas enormes quantias para a deposição de S. Allende e empresários e executivos de grandes corporações do Brasil deram apoio financeiro" (DREIFUSS, 1981, p. 460). Dentro da comunidade de exilados brasileiros, já havia em 1971 apreensão com relação a possibilidade de golpe, visto como inevitável[14].

A polarização política no Chile levou a um clima de instabilidade econômica facilitado pelo bloqueio invisível promovido pelo governo estadunidense. Dentro da Unidad Popular, a divisão entre o Partido Comunista Chileno (PCCh) e a ala moderada do PS, na qual se incluía Allende – que defendiam a revolução no marco da legalidade e respeito às instituições democráticas burguesas através de uma

[14] Ver ARQUIVO NACIONAL. CIEX: BR AN, BSB IE 08.5

aliança com as classes médias e uma mobilização de massas organizada pelo partido – e movimentos radicais como o MIR, a ala à esquerda do PS e o Movimiento Acción Popular Unificada (MAPU), que defendiam a radicalização da revolução de forma a apressar a transição para o socialismo tornou-se cada vez mais intensa (ANGELL, 1977).

Em 1972 há o agravamento da crise econômica, com desabastecimento que fez com que houvesse aumento da importação de comida em 100 milhões de dólares e desequilíbrio da balança de pagamentos. Em novembro de 1971, graças ao uso pelo presidente Nixon da emenda Hickenlooper para barrar empréstimos das agências de fomento ao desenvolvimento, como o BID para o governo chileno – uma retaliação a nacionalização das minas de cobre controladas pelas empresas americanas Anaconda e Kennecott, Allende pediu a moratória da dívida chilena (SIGMUND, 1977). O chamado bloqueio invisível dos Estados Unidos trouxe benefícios comerciais para o Brasil, consolidando-o como principal exportador de manufaturas ao Chile, além de empréstimos concedidos pelo Banco do Brasil no valor de 64 milhões de dólares (ARQUIVO NACIONAL)[15].

No mesmo ano, tem-se a greve patronal iniciada pelos empresários do setor de transporte em outubro, que mostrou a força dos grêmios, "associações de profissionais e empresários amplamente identificados com a direita e capazes de mobilizar sectores consideráveis da população chilena" (ANGELL, 1977, p. 284). O movimento gremialista foi capaz de aglutinar em torno de si não apenas as elites chilenas, mas uma ampla parcela da classe média que não se sentia representada pelo governo da Unidad Popular, ou que se sentia ameaçada pelos avanços sociais. Dona de posições tradicionalmente conservadoras, que cresceu com a expansão da burocracia estatal que criou uma classe média de servidores públicos, as classes médias chilenas foram capazes de ocupar posições autônomas perante o Estado e a grande burguesia, criando uma identidade de classe (ANGELL, 1977; ROUQUIÉ, 1984).

O discurso gremialista foi sentido inclusive na universidade. Segundo Quadrat (2010), o movimento gremialista universitário chileno, presente fortemente na Faculdade de Direito da Universidade Católica do Chile foi um dos principais focos de oposição ao governo da Unidad Popular, colocando em xeque o senso comum do Movimento Estudantil enquanto revolucionário.

[15] ARQUIVO NACIONAL. MRE: BR DFANBSB N8.0.PSN EST.221

Os gremialistas chilenos se opunham à UP através de um discurso pretensamente apolítico e apartidário, corroborado pelo papel de oposição feito pela mídia chilena, em especial o jornal El Mercurio, cujos editoriais ajudavam a manipular certos mitos ideológicos como o Chile ser um país de classe média e fácil mobilidade social, cujos empresários eram a espinha dorsal da economia (ANGELL, 1977). A greve de outubro foi principalmente uma greve das classes médias. De fato, a pequena burguesia, detentora de pequenos negócios, apoiou a greve patronal e se via muito mais próxima ideologicamente da grande burguesia que dos chilenos para quem Allende dizia governar, ainda que distante desta em capacidade de poder econômico (SIGMUND, 1977).

Para conter a crise que se instaurava, Allende aceitou criar no dia 2 de novembro um ministério civil-militar, colocando o general Carlos Prats, constitucionalista, como Ministro do Interior e vice-presidente, negociando com as forças gremialistas e colocando um fim na greve de outubro. Quem assumiu o cargo de comandante-em-chefe interino do Exército foi o general Augusto Pinochet. A entrada das FFAA no governo levou à fratura da coalizão de esquerda e mostrou a inviabilidade de Allende governar o Chile sem o apoio das Forças Armadas (BANDEIRA, 2008). Pode-se dizer que o palco para o golpe de 11 de setembro do ano seguinte já estava armado, e tanto o Itamaraty quanto os exilados brasileiros no Chile acompanhavam atentamente a movimentação na política chilena.

Dentro da comunidade brasileira de exilados, o clima de tensão que já perdurava desde o início de 1972 aumentou com a greve de Outubro. Documento do CIEX datado de 18 de outubro de 1972 afirmava que rumores existiam entre os brasileiros acerca de um golpe militar. Segundo o mesmo, o presidente do PCCh, Luís Corvalán teria afirmado que uma resistência contra um golpe das FFAA não poderia ser mais do que simbólico e pediu para que os exilados estrangeiros se preparassem para voluntariar caso fosse necessário[16].

A percepção da embaixada brasileira em Santiago, porém, era distinta. Segundo o documento nº 622, de 08 de novembro de 1972, que trata de uma análise de conjuntura da política interna chilena, o CIEX acreditava que, naquele momento, um golpe militar não era provável, visto que a UP ainda tinha o apoio de 40% da população, sendo um golpe militar algo de "difícil execução no momento" (ARQUIVO NACIONAL, p. 12)[17]. Segundo o CIEX,

[16] ARQUIVO NACIONAL. CIEX: BR AN, BSB IE.09.3

[17] ARQUIVO NACIONAL. CIEX: BR AN, BSB IE.09.4

> Há pelo menos duas situações que poderiam levar a um golpe militar num futuro próximo. Uma seria a recusa da UP de aceitar uma solução de compromisso que pareça desejável e razoável aos chefes militares, especialmente ao General CARLOS PRATS. Outra seria uma súbita eclosão da violência que não possa ser controlada pela polícia chilena. Ambas situações são possíveis (ARQUIVO NACIONAL, p. 12)[18].

Mais além, o informe afirma que os partidos de oposição, que apoiaram firmemente a greve, não estavam dispostos a negociar com o governo, esperando que a situação se deteriorasse por si só. No último item, a embaixada brasileira afirma que talvez apenas um golpe de estado deferido pelos militares seria capaz de salvar o Chile da "ruína":

> A medida que se aproxima a hora da verdade para o Governo, os militares chilenos se vêem, a contragosto, no centro do palco e com irritação e descontentamento as circunstâncias que os forçaram a este envolvimento político. A decisão final sobre o destino do governo ALLENDE pode ser tomada pelo General PRATS, que se revelou um comandante-em-chefe (do Exército) altamente competente e bem-sucedido. Ele é um homem cauteloso, mas seu método laborioso de análise não significa que seja indeciso. Aparentemente, PRATS tomará suas decisões baseado numa clara concepção de suas responsabilidades para com o Exército e a Nação. Se as circunstâncias realmente o obrigarem a agir contra o governo, será porque não lhe restará alternativa e chegou à conclusão que tal passo é necessário para salvar o país da ruína política e econômica (ARQUIVO NACIONAL, p. 13-14)[19].

[18] Ibid.
[19] Ibid.

A derrocada de Allende e a participação do Brasil no golpe

Os documentos do CIEX de fins de 1972 e início de 1973 indicam o monitoramento e a sondagem de opositores ao regime para um possível golpe, conquanto não afirmem o porquê da necessidade de contato do Itamaraty para com as pessoas citadas. O informe número 634, de 11 de novembro de 1972, traz dados referentes ao major Arturo Marshall - que se colocava enquanto oposição ao governo da UP dentro das FFAA - em que ele estaria procurando "adestrar' (sic) 2.000 chilenos para levar a cabo a "revolução" no Chile, e manifestaria tendências anti-comunistas e nacionalistas (ARQUIVO NACIONAL)[20].

O CIEX, em janeiro de 1973, fez um arrazoado de membros do corpo consular chileno, especialmente em São Paulo. O informe 008, de 3 de janeiro de 1973, sobre o novo cônsul-geral do Chile em São Paulo, Antonio Undurraga Perez-Cotapos, o CIEX é enfático: "O marginado é politicamente identificado com o Partido Nacional chileno; é anticomunista. É possível que, por esta e outras características **seja passível de recrutamento"** (ARQUIVO NACIONAL, p. 8, grifo nosso)[21].

A partir de janeiro de 1973, informantes dentro da cúpula do governo, "elementos chilenos de boa penetração em círculos políticos e militares" (ARQUIVO NACIONAL, p. 61)[22] começaram a produzir informes quinzenais para a embaixada. Conquanto não haja provas documentais concretas, não parece coincidência tal produção e a instauração do gabinete civil-militar após a greve patronal de outubro de 1972. O embaixador Câmara Canto possuía bom trânsito entre os militares e a direita chilena, logo, não sendo difícil perceber uma facilidade em conseguir informações internas de grau sigiloso. Estes informes indicam a expectativa referente às eleições parlamentares de março de 1973, cuja previsão era que a UP conseguisse de 39 a 45% dos votos e a oposição entre 55 e 60% dos votos. De qualquer forma, a análise conjuntural apontava para uma radicalização da esquerda e da direita na política:

[20] ARQUIVO NACIONAL. CIEX: BR AN, BSB IE.09.4
[21] ARQUIVO NACIONAL. CIEX: BR, AN BSB.IE.10.1 62 p.
[22] Ibid. 61/62.

> [...] Aos grupos de extrema esquerda a confirmação de que ALLENDE é um governo minoritário significará, na prática, que a marcha para a completa socialização do país não poderá processar-se com a rapidez que desejam e continuará a obrigar o governo a um mínimo de compromisso e negociações com as correntes opositoras, mínimo este que a extrema esquerda talvez julgue inaceitável; b) para os grupos direitistas a não consecução da almejada maioria de 2/3, que lhes daria a possibilidade constitucional de promover o "impeachment" de ALLENDE, significará a destruição final dos suportes capitalistas e demais instituições jurídicas e sociais características do Estado democrático (ARQUIVO NACIONAL, p. 90)[23].

Para o CIEX, a participação das Forças Armadas no governo era um novo complicador do quadro político devido às tensões geradas no seio da UP, levando ao seu racha. Em uma análise ideológica, contudo, o informe afirma que a única força claramente de direita entre os militares era a Armada, com a Aeronáutica e o Exército em posições pouco claras ou ideologicamente divididas. Este documento, inclusive, coloca o General Augusto Pinochet como legalista; seguidor da doutrina Schneider e das posições constitucionalistas do general Prats (idem). As hipóteses acerca do destino do governo baseavam-se na ideia de que um equilíbrio precário de forças ainda era possível no curto prazo, mas já via a queda de Allende como inevitável.

É preciso ressaltar que alguns documentos colocam sob responsabilidade da esquerda chilena o início de um enfrentamento armado. Documento de 7 de março de 1973, informe nº 133/73 afirmava que cerca de 150 brasileiros já estariam organizados para um possível combate (ARQUIVO NACIONAL)[24]. Percebe-se, porém, que se trata de uma organização reativa aos temores de golpe que já se delineavam no horizonte desde 1972. A esquerda chilena, inclusive, desconfiava de um apoio brasileiro ao golpe:

---

[23] ARQUIVO NACIONAL. CIEX: BR AN, BSB IE.10.2 p. 90/93
[24] ARQUIVO NACIONAL. CIEX: BR AN, BSB IE.10.3 p. 1/64

> 1. As esquerdas chilenas crêem que um eventual golpe militar no Chile teria início certamente a partir de Valparaíso, devido à oposição da Armada ao atual governo.
> 2. O ex-major ARTURO MARSHALL [...] estaria reunindo forças [...] em apoio a um eventual golpe militar contra ALLENDE.
> 3. Segundo fontes da esquerda chilena, o marginado contaria com respaldo logístico do Brasil. (ARQUIVO NACIONAL, p. 6)[25]

Apesar da preocupação da esquerda chilena (e brasileira), Allende confiava demais na tradição constitucionalista das Forças Armadas. Em uma conversa com o exilado brasileiro Cândido Aragão, que expressou a preocupação da comunidade brasileira com relação a um possível golpe de estado contra a Unidad Popular, Allende respondeu: *"no hay problemas, pues en este país los gorillas son castrados al nacer"* (ARQUIVO NACIONAL, p. 19)[26]. De fato, a política de Allende para as FFAA baseou-se plenamente na ideia de que havia dentro do meio castrense um respeito ao modelo democrático e constitucional, e o então presidente via a necessidade de promover uma inclusão das Forças Armadas no desenvolvimento econômico e social.

Em 29 de junho de 1973 houve um levante das Forças Armadas, que teve o apoio de um grupo paramilitar de extrema-direita Pátria y Libertad Patria y Libertad (SIGMUND, 1977; BANDEIRA, 2008). O general Prats, ao saber do acontecido conseguiu conter os insubordinados e a tentativa de golpe foi minimizada pelo presidente Allende, que cria que o levante havia sido organizado por um setor minoritário das Forças Armadas, sendo que a maioria ainda permanecia leal aos princípios democráticos (SIGMUND, 1977).

Segundo Bandeira (2008), o governo brasileiro tinha conhecimento da tentativa de golpe deferida em junho. Antes do *tanquetazo*, em 6 de junho de 1973, a DSI/MRE expediu um pedido de busca para coletar informações referentes ao general Prats, como contas no exterior, inclinações políticas e religiosas, possíveis problemas de saúde, idiomas falados, entre outros, com prazo de remessa dos dados obtidos até o dia 30 de julho de 1973. Tal pedido também foi feito acerca do ex-presidente Eduardo Frei (ARQUIVO NACIONAL)[27].

---

[25] ARQUIVO NACIONAL. CIEX: BR AN, BSB IE.10.3 p. 6/64

[26] ARQUVO NACIONAL. CIEX: BR AN, BSB IE.10.4 p. 19/157

[27] AQUIVO NACIONAL. DSI/MRE: BR AN, BSB Z4 ESN.1.1

Após o *tanquetazo* o embaixador Câmara Canto pediu para o governo brasileiro que concedesse asilo político a Eduardo Keymer Aguirre, integrante do grupo Patria y Libertad. Keymer Aguirre exilou-se na embaixada brasileira no dia 12 de julho de 1973, embarcando para o Brasil no dia 20 de Julho do mesmo ano, primeiramente para o Rio de Janeiro e depois para São Paulo (ARQUIVO NACIONAL)[28]. Adolpho Corrêa Sá e Benevides, diretor do SNI, afirmou que "não há nada à objetar à concessão de asilo a Keymer Aguirre" (ARQUIVO NACIONAL, p. 9)[29]. Segundo Câmara Canto, em telegrama secreto urgentíssimo destinado ao SNI no dia 12 de julho de 1973, o asilo era necessário pelo fato de Keymer Aguirre estar sendo processado pelos crimes de "rebelião militar e subtração de material de guerra do exército" (ARQUIVO NACIONAL, p. 20)[30]. Segundo Moniz Bandeira (2008), outros integrantes do movimento Patria Y Libertad procuraram autoridades brasileiras, como Roberto Thieme, Eduardo Díaz Herrera e Manuel Fuentes que procuraram a Embaixada brasileira em Quito após exilarem-se no Equador e Pablo Rodriguez, que após o *tanquetazo* encontrava-se no México. Todos estes integrantes foram para o Brasil às vésperas do golpe de Estado.

As engrenagens já estavam funcionando a favor do golpe e a diplomacia brasileira possuía conhecimento do assunto. O informe CIEX nº 389/73 de 8 de agosto de 1973 relata uma reunião de altos chefes militares chilenos realizada no dia 3 do mesmo mês em Santiago, em cuja pauta se encontrava o "exame de várias medidas adotadas pelos militares brasileiros quando da Revolução de 31/MAR/64 a fim de determinar em que tal experiência poderia ser útil ao Chile" (ARQUIVO NACIONAL, p. 25)[31]. O informe CIEX 390/73 de 09 de agosto de 1973 afirma que "o Govêrno parece ter perdido virtualmente o controle do país" (ARQUIVO NACIONAL, p. 28)[32] e, segundo o informe do dia 10 de agosto de 1973, "atualmente existe um verdadeiro consenso da oficialidade das Forças Armadas chilenas no sentido de que a única solução para o país é a intervenção militar,

[28] ARQUIVO NACIONAL. DSI/MRE: BR AN, BSB Z4 DPN.PES.11 22p.
[29] Ibid. 9/22
[30] Ibid. 20/22
[31] ARQUIVO NACIONAL. CIEX: BR AN, BSB IE.11.1 p. 25/61
[32] Ibid. p. 28/61

porém o problema continua sendo o de uma liderança efetiva do movimento" (ARQUIVO NACIONAL, p. 43)[33]. No mesmo dia 10, outro integrante do grupo Patria Y Libertad, John Schaeffer Forbes, procurou a embaixada do Brasil em Quito a fim de viajar para o Brasil (idem)[34].

No dia 23 de agosto o General Carlos Prats renunciou ao cargo de Ministro do Interior e Comandante-em-chefe do Exército, passando o comando para o General Pinochet, que ocupava o cargo interinamente. Com a remoção do principal obstáculo ao golpe dentro das Forças Armadas, a queda de Allende tornou-se uma questão de tempo. No dia 11 de Setembro, deu-se o golpe de estado, iniciado com o levante da Armada em Valparaíso. O exército colocou em prática o Plano Hércules, assumindo o controle em todo o país das necessidades básicas, comunicações, linhas de abastecimento e as sedes da UP, dos partidos de esquerda e dos sindicatos. Em seguida, a Junta Militar, composta por Pinochet (Exército), César Mendoza (Carabineros), José Toribio Merino (Mairnha) e Gustavo Leigh (Aeronáutica) fez um pronunciamento exigindo a renúncia de Allende. Ele, sem intenção de renunciar, suicidou-se no Palácio de La Moneda (BANDEIRA, 2008).

Aos poucos se delineia a real dimensão da participação do Brasil na articulação do golpe de estado de 11 de setembro de 1973, embora a presente pesquisa tenha tido dificuldades de encontrar documentos que provem, *ipsis literis*, a atuação da diplomacia brasileira no mesmo. Segundo a compilação do Departamento de Estado norte-americano referente ao Chile durante o período 1969-1973, o país estaria disposto a ajudar tanto os Estados Unidos quanto os militares chilenos já em 1972, de acordo com o memorando de uma reunião ocorrida no Departamento de Estado em 17 de outubro de 1972: "Brazil would be willing to help the Chilean military in a post-coup situation, but Mr. Crimmins teded to discount Brazil's willingness to do so because of its political sensitivity to possible charges of having sponsored the coup" (UNITED STATES OF AMERICA, 2014, p. 828).

A proximidade entre o embaixador Antônio Cândido da Câmara Canto e os membros da junta militar também é passível de atenção. Ricardo de Azevedo relatou que havia uma história entre os exilados

[33] Ibid. p. 43/61
[34] Ibid.

brasileiros em Santiago, de que o embaixador havia estourado champagne após a confirmação do golpe de 11 de setembro e era considerado o quinto membro da junta militar chilena[35], afirmação encontrada também nos trabalhos de Harmer (2012) e Moniz Bandeira (2008). Segundo o relatório final da Comissão Nacional da Verdade,

> A proximidade entre o embaixador do Brasil em Santiago, Antônio Câmara Canto, e os militares que viriam a assumir o poder no Chile era notória. O embaixador dos Estados Unidos no Chile de 1967 a 1971, Eduard Korry declarou ante o senado norte-americano que tinha motivos para crer que os militares brasileiros aconselharam os chilenos. [...] A pesquisa da CNV deparou-se com uma série de telegramas do Consulado-Geral em Santiago ao longo dos anos do governo Allende, classificados à época como ultrassecretos e dirigidos ao gabinete do ministro Mário Gibson Barboza, com uso de codinomes e códigos, relativos a contatos com a oposição chilena e possível ação clandestina (referida como "operação de asfaltamento"), entrega de armas, etc. (BRASIL, 2014, p. 238).

Conforme reportagem da Revista Veja, de 13 de novembro de 1985, Allende sabia que a embaixada brasileira tinha uma atuação contrária a seu governo mais ostensiva que a própria embaixada estadunidense e estaria preparando uma denúncia contra a conexão brasileira uma semana antes do golpe. Nesta mesma reportagem, afirma que quando do golpe, Câmara Canto atendia o telefone dizendo "Nós ganhamos" (VEJA, 1985).

Após o golpe, o CIEX, no informe nº 452, do dia 20 de setembro de 1973, afirmava que o governo Allende foi um governo eleito por uma minoria empenhada em "impor ao país uma transformação radical repudiada por uma maioria" (ARQUIVO NACIONAL, p. 87)[36], analisando-o como anti-democrático:

---

[35] Entrevista realizada por telefone no dia 15 de julho de 2015

[36] ARQUIVO NACIONAL. CIEX: BR AN, BSB IE.11.2 p. 87/124

> A tal situação, essencialmente anti-democrática, chegaram os chilenos em decorrência de um obstinado e equivocado apego aos aspectos puramente formais do jogo democrático. Essa miopia impedia até que a nação se desse conta da inviabilidade da chamada 'via chilena para o socialismo': transformar radicalmente a estrutura do país dentro dos quadros constitucionais (não-marxistas) com minoria parlamentar. A alternativa óbvia seria um auto-golpe, hipótese porém remota pela firme disposição constitucionalista das Forças Armadas chilenas [...]
> Desde cedo, portanto, evidenciou-se que o poder de decisão da crise em rápida e crescente evolução estaria nas mãos dos militares, quer por iniciativa própria, quer por reação a um auto-golpe das esquerdas chilenas (ARQUIVO NACIONAL, p. 87-88)

No que tange ao reconhecimento da Junta Militar, o Brasil foi um dos primeiros países a fazê-lo. O governo estadunidense, embora tenha auxiliado no golpe de estado, demorou para reconhecer o governo porque segundo Jack Kubisch, Secretário de Estado Assistente para assuntos Inter-americanos do governo Nixon, em reunião do Grupo de Ações Especiais em Washington no dia 12 de setembro de 1973, "the biggest erros we have made in Latin America in recent years have involved too hasty recognition of military regimes – in Brazil, for example" (UNITED STATES OF AMERICA, 2014, p. 900). Assim, o reconhecimento primeiro do Brasil ajudaria os Estados Unidos segundo o então vice-secretário de Estado Kenneth Rush, que na mesma reunião afirmou: "we think we have a real opportunity to keep our hands off and to develop really good relations with the new government [...] The chances are they will probably turn first to Brazil for aid and we think this would be good for us too" (idem).

Um dos interesses do reconhecimento do novo governo pelo Brasil residia na questão dos exilados brasileiros no Chile. A junta militar instaurou um clima de terror poucos dias após o golpe e muitos chilenos começaram a delatar opositores do golpe, simpatizantes da Unidad Popular e estrangeiros que viviam no país, prática incitada pela ditadura (VILLAGRÁN, 2005). Após o golpe, os

exilados brasileiros asilaram-se nas mais distintas embaixadas, como a embaixada da Argentina, do Panamá e do México, movimento acompanhado de perto pela embaixada brasileira, que listou os nomes dos 108 exilados brasileiros asilados na embaixada argentina e dos nove asilados na embaixada mexicana (ARQUIVO NACIONAL)[37][38]. Alguns exilados – 41, segundo documento nº473/73 de 28 de Setembro de 1973 – foram detidos e se encontravam no Estádio Nacional (ARQUIVO NACIONAL).

Durante o período em que estiveram presos no Estádio Nacional, os exilados brasileiros confirmaram a presença de agentes brasileiros da repressão no Chile, que os interrogaram e torturaram de forma arbitrária.

Em um prelúdio da Operação Condor, alguns dos brasileiros presos no Estádio Nacional desapareceram no Chile logo após o golpe, sendo eles: Túlio Roberto Cardoso Quintiliano, desaparecido no dia 12/09/1973; Nelson de Souza Kohl, desaparecido no dia 15/09/1973; Luiz Carlos de Almeida, desaparecido entre os dias 13 e 14/09/1973; Wânio José de Mattos, desaparecido no dia 15/10/1973[39] (BRASIL, 2014). Em um trecho censurado de uma reportagem do jornal O Estado de S. Paulo de 29 de setembro de 1973, diz-se o seguinte:

Pelo menos 50 brasileiros se encontram entre os detidos. Fontes diplomáticas disseram que muitos brasileiros que constavam da lista de presos, desapareceram do estádio, sem que as autoridades militares saibam explicar a razão. As mesmas fontes temiam pela sorte de sete brasileiros implicados no sequestro do embaixador suíço no Brasil. Acrescentaram que membros da polícia política do Brasil chegaram a Santiago há alguns dias e se mostraram muito ativos (O ESTADO DE S. PAULO, p. 5).

---

[37] ARQUIVO NACIONAL. CIEX: BR AN, BSB IE 11.2

[38] ARQUIVO NACIONAL. CIEX: BR AN, BSB IE.11.3

[39] Detalhes de seus desaparecimentos estão disponíveis no Volume 3 do Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade.

Conclusão

Embora ainda cercado por muito silêncio por parte do corpo diplomático, a ação do Brasil na conspiração que culminou com o golpe de Estado de 11 de setembro de 1973 no Chile, derrubando o governo eleito de Salvador Allende fez parte de uma agenda político-militar que contou com todo o aparato de segurança e da comunidade de informações da Ditadura Militar brasileira com relação à América Latina.

A Doutrina de Segurança Nacional, embora enfraquecida nos governos subsequentes à administração Castello Branco enquanto paradigma dominante da Política Externa Brasileira continuou dando a tônica para a relação do Brasil com os países vizinhos. A teoria dos hemiciclos, defendida por Golbery do Couto e Silva indica as áreas de influência primordial do Brasil, sendo a primeira o Cone Sul. As concepções de segurança coletiva, em que os países ocidentais deveriam dividir com os Estados Unidos a tarefa de combate ao inimigo comunista em um contexto de polarização Leste/Oeste, mudaram a percepção do Brasil quanto as principais ameaças ao território brasileiro.

A partir do momento em que o inimigo é alguém sem rosto, justifica-se a dissolução do binômio interno/externo. O combate ao "perigo comunista", tão bem orquestrado durante o governo Médici, com o aniquilamento da oposição revolucionária à ditadura, não deveria ficar restrito ao território nacional. A eleição de um governo assumidamente socialista dentro da área de influência do Brasil significaria não apenas a ascensão de um regime opositor dentro da esfera de influência do país, mas também colocaria em xeque a própria legitimidade de um regime que se estabelece através de um discurso salvacionista no qual, para salvar a democracia do comunismo, era preciso utilizar-se do seu contrário. Caso a missão da Unidad Popular fosse exitosa – a saber, uma transição democrática para o socialismo – a própria razão de ser da Ditadura Militar deixaria de existir.

Ademais, a atuação do Brasil não apenas no Chile em 1973, mas também na Bolívia e no Uruguai em 1971 abriram caminho para que, em 1975, fosse criada a Operação Condor, cooperação entre as ditaduras do continente visando a perseguição de elementos considerados subversivos. Embora a literatura existente indique que

a participação do Brasil na Condor foi secundária, sua existência só pôde ser concretizada graças ao envolvimento pregresso do país em golpes de Estado que minaram os regimes democráticos na região.

A posição do Ministério das Relações Exteriores quanto a relação de seus quadros – a exemplo do embaixador Antônio Cândido da Câmara Canto – com os agentes de repressão da ditadura militar precisa ser revista, dotada de maior transparência referente ao apoio do ministério à Ditadura Militar brasileira, uma contradição ao discurso oficial histórico da burocracia que afirma que o ministério não se envolve em querelas internas.

Bibliografia

ALMEYDA, Clodomiro. *La política exterior del Gobierno de la Unidad Popular (1977).* Online. Disponível em: < http://www.socialismo-chileno.org/PS/index.php?option=com_content&task=view&id=292&Itemid=48>

ANGELL, Allan. Mobilização política e alianças de classes no Chile de 1970 a 1973. *Análise Social,* vol XIII (50), 1977-2º, p. 273-319. Disponível em: < http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223915534W4tDH2me5In74QH9.pdf >

ARAVENA, Francisco Rojas. Chile: cambio político e insercción internacional 1964-1997. *Revista Estudios Internacionales* vol. 30, no. 119-120 (1997): Julio-Deciembre pp. 376-406. Disponível em: http://www.revistas.uchile.cl/index.php/REI/article/viewPDFInterstitial/15129/19296

ARQUIVO NACIONAL. CIEX. BR, AN. BSB, IE.05.4

ARQUIVO NACIONAL. CIEX: BR AN, BSB IE.06.1

ARQUIVO NACIONAL. CIEX: BR AN, BSB IE 08.5

ARQUIVO NACIONAL. CIEX: BR AN, BSB IE.09.3

ARQUIVO NACIONAL. CIEX: BR AN, BSB IE.09.4

ARQUIVO NACIONAL. CIEX: BR, AN BSB.IE.10.1

ARQUVO NACIONAL. CIEX: BR AN, BSB IE.10.3

ARQUVO NACIONAL. CIEX: BR AN, BSB IE.10.4

ARQUIVO NACIONAL. CIEX: BR AN, BSB IE 11.2

ARQUIVO NACIONAL. CIEX: BR AN, BSB IE.11.3

ARQUIVO NACIONAL. MRE. BR DFANBSB N8.0.PSN, EST.143

ARQUIVO NACIONAL. MRE: BR DFANBSB N8.0.PSN EST.221

AQUIVO NACIONAL. DSI/MRE: BR AN, BSB Z4 ESN.1.1

ARQUIVO NACIONAL. DSI/MRE: BR AN, BSB Z4 DPN.PES.11

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Fórmula para o Caos – A derrubada de Salvador Allende 1970-1973.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

BRASIL. Comissão Nacional da Verdade. *Relatório.* Brasília: CNV, 2014

_____. Comissão Nacional da Verdade. *Relatório – Volume III: Mortos e Desaparecidos Políticos.* Brasília: CNV, 2014.
COUTO E SILVA, Golbery do. *Conjuntura política nacional; o poder executivo e geopolítica do Brasil.* Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.

DREIFUSS, René Armand. *1964: a conquista do Estado – Ação Política, poder e golpe de classe*. Petrópolis: Vozes, 1981.
ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. *Manual Básico.* Rio de Janeiro, 1983.

FIGUEIREDO, Eurico de Lima. *Os militares e a democracia.* Rio de Janeiro: Graal, 1980.

GONÇALVES, Williams da Silva; MIYAMOTO, Shiguenoli. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. *Estudos Históricos,* v. 6, n. 12. Rio de Janeiro, 1993, p. 211-246.

_____. Militares, diplomatas e política externa no Brasil pós-64. In ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org). *Sessenta anos de política externa braisleira (1930-1990) volume IV: Prioridades, Atores e Políticas.* São Paulo: NUPRI-USP, 2000.

HARMER, Tanya. Brazil's Cold War in the Southern Cone, 1970-1975. *Cold War History,* 12:4, 2012. p. 659-681. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1080/14682745.2011.641953

MARQUES, Teresa Cristina Schneider. *Militância política e solidariedades transnacionais: a trajetória política dos exilados brasileiros no Chile e na França (1968-1979).* Tese (Doutorado). Programa de pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul: Porto Alegre, 2011. 272 p.

MATHIAS, Suzeley Kalil*. A militarização da burocracia – a participação militar na administração federal das comunicações e da educação 1963-1990.* São Paulo: Editora UNESP, 2004.

PÁGINA NEGRA – As tenebrosas transações do Itamaraty no Chile. *Veja,* 13 de novembro de 1985. Arquivo Ana Lagôa. Disponível em: < http://www.arqanalagoa.ufscar.br/pdf/recortes/R03823.pdf>

QUADRAT, Samantha Viz. A oposição juvenil à Unidad Popular. In QUADRAT, Samantha Viz; ROLLEMBERG, Denise (orgs). *A construção social dos regimes autoritários – Legitimidade, consenso e consentimento no século XX – Brasil e América Latina.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010. p. 521-562

QUADROS, Jânio. A nova política externa do Brasil. In FRANCO, Alvaro da Costa (org). *Documentos da Política Externa Independente – vol. 1.* Brasília:

FUNAG, 2007. p. 145-155

REIS, Daniel Aarão. *Ditadura e democracia no Brasil: do golpe de 1964 à Constituição de 1988.* Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

REIS, Fábio Wanderley. Consolidação Democrática e construção do Estado: Notas introdutórias e uma tese. In REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guilherme (orgs). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas.* São Paulo: edições Vértice, 1988. p. 13-41

ROUQUIÉ, Alain*. O Estado militar na América Latina.* São Paulo: Alfa Ômega, 1984.

SANTIBAÑEZ, Abraham. *Chile, semana de muitos problemas*. O Estado de S. Paulo, 17 de Janeiro de 1971. GERAL. p. 26. Acervo Estadão. Disponível em: http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19710117-29381-nac-0026-999-26-not/busca/CHILE+banidos

SIGMUND, Paul E. *The Overthrow of Allende and the politics of Chile 1964-1973*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1977. Disponível em: http://digital.library.pitt.edu/cgi-bin/t/text/text-idx?idno=31735057897013;view=toc;c=pittpress

SPEKTOR, Matias. *Kissinger e o Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2009.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of State. Office of the Historian Bureau of Public Affairs. *Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume XXI, Chile, 1969-1973.* Washington: United States Government Printing Office, 2014.

VILLAGRÁN, Fernando. Cuando el verdurgo vistió de paisano. In VILLAGRÁN, F., AGÜERO, F., SALAZAR, M., DÉLANO, M. *Represión en ditadura: el papel de los civiles.* Santiago: Lom Ediciones, 2005.

APRESENTAÇÃO

DOSSIÊ "DOIS SÉCULOS DE RELAÇÕES INTERAMERICANAS"

Gabriel Passetti[1]

Entre os dias 16 e 18 de maio de 2016, o Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (INEST-UFF) sediou o Simpósio Internacional "Dois Séculos de Relações Interamericanas", promovido pelo LEPEB (Laboratório de Estudos da Política Externa Brasileira) e pelo NEEA (Núcleo de Estudos Estratégicos Avançados), com financiamento da CAPES.O objetivo foi reunir pesquisadores brasileiros e estrangeiros, de distintas áreas, para debater diferentes aspectos das relações entre os Estados Americanos, desde suas independências políticas até a contemporaneidade. A proposta do evento não se centrou em alguma efeméride específica, mas sim no debate acadêmico sobre as relações internacionais no continente americano independente nos dois séculos a partir da eclosão dos processos de independência.

O eixo norteador se centrou sobre o debate das transformações, permanências e construções nas relações interamericanas, abrangendo com maior destaque as atuações do Brasil e dos Estados Unidos. Foram debatidas as alterações nas identidades, rivalidades e hegemonias, a construção de blocos e sistemas regionais, abrangendo disputas diplomáticas e conflitos armados, mas também influências culturais, a imprensa e a circulação de ideias, produtos e pessoas.

---

[1] Professor de História das Relações Internacionais na graduação em Relações Internacionais da UFF e no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos, da Defesa e da Segurança (PPGEST-UFF), bolsista PQ-2 CNPq. E-mail: gabrielpassetti@id.uff.br

Além das conferências e mesas redondas dos dias do evento, este dossiê publicado pela *REST* materializa parte do que foi debatido naqueles dias e expressa a amplitude de temas abordados em seus quatro artigos.

Em "O Panamericanismo em Oliveira: reflexões de um intelectual outsider", Fernando Vale Castro apresenta os debates políticos da época das Conferências Pan-Americanas – em especial no Brasil recentemente transformado em República – e a chamada política americanista de Rio Branco. As conexões entre os intensos debates sobre o lugar do Brasil no sistema americano e suas ligações com os EUA e seu projeto panamericano são estabelecidas a partir da análise de artigos de Manuel de Oliveira Lima publicados na imprensa, bastante críticos à posição defendida pelo Itamaraty naquele momento.

Cecilia Azevedo, no artigo "Vai ter luta: oposição interna à política de Reagan para a América Central" discute de que forma política externa e política interna estão associadas, a partir da análise da formação e atuação de grupos organizados de resistência à política intervencionista do governo dos EUA na América Central nos anos 1980. Sua análise demonstra as vinculações entre grupos que haviam organizado a crítica à Guerra do Vietnã a estes novos, explicitando as permanências nas estratégias e nas críticas e as alterações diante da nova conjuntura. O foco central do artigo está sobre os grupos organizados em base religiosa que lutaram pelas garantias dos imigrantes fugitivos dos conflitos centro-americanos diante de legislação cada vez mais restritiva à sua entrada. O artigo ainda apresenta como mitos nacionais e tradições políticas foram utilizados e reinterpretados com o objetivo de inverter a lógica do sistema e as pressões do governo federal.

As transformações nas relações entre a política e a imprensa na América Latina e a criação de redes de informação e articulação dos órgãos de comunicação são os temas abordados por Juliana Gagliardi em seu artigo. Sua análise sobre as conexões entre imprensa e política na região e as transformações na forma de descrever a função jornalística após a Segunda Guerra Mundial – com uma pretensa neutralidade – são baseadas sobre a análise da Sociedade Interamericana de Imprensa e do Grupo Diários América. Sua análise demonstra como a defesa da "liberdade de imprensa" é

o marco das duas associações, mas como a segunda se caracteriza por atuação política direta e a elaboração de material comum, responsável pela constituição de interpretações semelhantes sobre a realidade continental em diferentes países.

As decisões e caminhos tomados na concepção e execução do programa KC-390, pela Embraer, para a produção de aeronave de transporte de médio porte, são o foco do artigo de Eduardo Oighenstein Loureiro. Sua análise relaciona os interesses estatais marcados na END à análise mercadológica pela companhia, destacando o processo de liderança cooperativa por parte do Brasil, bem como a ampliação de parcerias por parte da empresa. São identificadas as dificuldades enfrentadas durante o processo, como o esgotamento do financiamento estatal e as políticas de cerceamento tecnológico pelas grandes potências. Também é apresentada a comparação entre este caso de sucesso com o fracasso do contemporâneo programa Unasul-1.

Com a publicação destes artigos, o INEST, o LEPEB e o NEEA reforçam seu compromisso com a circulação gratuita do conhecimento produzido pela academia brasileira. O esforço se centra na ampliação de momentos como o evento recentemente realizado e na publicação de material de destacada qualidade.

O PANAMERICANISMO EM OLIVEIRA: REFLEXÕES DE UM INTELECTUAL OUTSIDER

Fernando Vale Castro[1]

Resumo:

Este artigo tem como objetivo analisar as ideias do diplomata e intelectual Manoel de Oliveira Lima acerca do Pan-americanismo no inicio do século XX. Convém salientar que não pretendemos esgotar quaisquer abordagens, pretendemos, sim, estabelecer algumas chaves de leitura, a partir de alguns artigos de Oliveira Lima, para pensarmos em como o conceito de Pan-americanismo foi apropriado e debatido no cenário político/cultural da época em questão.

Abstract:

This article aims to analyze the ideas of intellectual and diplomat Manoel de Oliveira Lima on the Pan-Americanism in the early twentieth century. It should be noted that we do not intend to exhaust any approaches, we intend to establish some reflections from some articles of Oliveira Lima, to think about how the concept of Pan-Americanism was appropriate and debated on the political scene / culture of the time in question.

[1] Professor de História da América do Instituto de História da Universidade Federal do Rio de Janeiro

Introdução

Oliveira Lima foi um dos intelectuais mais engajados na discussão sobre o passado e o futuro do Brasil e da América Latina, o que significava assumir o dever de revisar historicamente o passado colonial e de definir a originalidade – nacionalidade – desses países ante o espelho europeu e norte americano. Os intelectuais leram o país através dos modelos de conhecimento e civilidade europeus (SCHWARCS, 1990). É de fins do século XIX a "invenção" do espaço América Latina. Neste momento são estabelecidas especificidades entre uma América Inglesa e uma Latina, e entre aquela e o continente europeu. Os intelectuais se esforçaram em explicar as razões do atraso e em procurar formas de superá-lo. Como o objetivo principal seria entrar no círculo da modernidade, as elites e os intelectuais da "República das Letras" procuraram construir imagens do país que ora o diferenciasse, ora o aproximasse, das demais repúblicas latino-americanas.

Uma Abordagem teórica: construindo um modelo de análise

Pensar em analisar alguns escritos de um dado intelectual nos remete a uma série de conceitos, fundamentais para orientar a pesquisa e sustentar as reflexões feitas. Neste sentido cabe aqui nos remetermos ao americano Robert Darnton que no livro "*O Beijo de Lamourrete* indica qual o caminho a ser seguido por esse tipo de abordagem, a saber: o de ser necessário a observação das construções e formas de pensamento, explicitando as possíveis conexões entre a produção intelectual e o social como um todo. (DARNTON, 1990)

Nessa perspectiva, mostrou-se interessante para nós a argumentação acerca das pesquisas sobre História Intelectual que devem centrar sua análise na inserção dos pensadores, dos textos, das ideias, no conjunto das práticas sociais, logo, na História Intelectual as ideias ganham dinamismo, na medida em que elas "*... significam, se articulam umas às outras, são transmitidas ou recebidas, tudo isto no âmbito mais geral que é o da produção dos sentidos*" (FALCON, 1997). Nesse sentido nos aproximamos dos pressupostos de Quentin Skinner (SKINNER, 1988, 1996) que critica

violentamente certa "tendência anacrônica" por parte de alguns teóricos do pensamento, uma vez que eles não objetivam resgatar a identidade histórica de um texto.

Uma das argumentações de Skinner, que mais se aproxima de nossas preocupações, passa pelo fato de ser muito mais importante do que apenas reconhecer o sentido e o conteúdo das ideias, ter em mente quem trabalha tais conteúdos e quais são seus objetivos, afastando-se, portanto, de quem detém sua abordagem apenas sobre o texto. Afastar-se disto só se torna viável quando o pesquisador busca mapear os "vocabulários políticos", os termos e temas debatidos em determinada época histórica, colocando os textos em um campo específico da ação intelectual, uma vez que cada época possui um determinado número de concepções ideológicas que fornecem material para elaborações individuais, um "campo problemático" sobre o qual a obra tem que ser colocada, uma vez que as ideias são respostas às questões apresentadas.

Por isso, deve tentar o pesquisador conectar teoria e prática, na medida em que a explicação perpassa pelo estudo das ideias que informam tais posições, observando para isso, não apenas o contexto geral da sociedade, mas também o contexto intelectual, que permite observar o pensamento político, cultural e social da época em questão.

A análise desse contexto permite buscar compreender o que os autores estavam fazendo quando produziram seus escritos, bem como, entender, não apenas os argumentos, mas, sobretudo, os diagnósticos e prognósticos feitos. Paralelo a isto permite perceber o debate intelectual, ou seja, quais ideias circulavam no período em que os textos foram produzidos. Este nível de compreensão não é de forma alguma alcançado com a análise *strictu sensu* dos textos, fazendo-se mister conhecer, conforme já destacado, a sociedade na qual eles foram escritos e principalmente qual era o "vocabulário político" disponível à época. Somente assim tornam-se compreensíveis as questões formuladas pelo intelectual e sua obra, reconstruindo, por extensão, a(s) mentalidade(s) da sociedade a qual pertence o autor.

Neste sentido buscaremos a partir de agora mapear o contexto político e intelectual da virada do século XIX para o XX com o objetivo de compreender melhor os escritos de Oliveira Lima sobre o Pan-americanismo.

As Américas: tentativas de integração

A ideia de uma cooperação continental na América pode ser pensada desde os primeiros anos após as independências se considerarmos a iniciativa de Simon Bolívar de, em 1824, convocar os países do continente para um Congresso no Panamá, - reunido em 1826- no qual se debateriam mecanismos de cooperação entre as recém formadas nações americanas e que "*sirviese de consejo en los grandes conflictos, de punto de contacto en los peligros comunes,*(...)*cuando ocurrieran dificultades y de conciliador en las diferencias entre los pueblos"*(BELLOTO & MARTINEZ, 1983). O Congresso contou com a participação de Colômbia, Venezuela, Equador, Chile, Argentina, Peru, México e América Central.

Seguindo a abordagem desenvolvida por Anatoli Glinkin (GLINKIN, 1984), é possível observar duas perspectivas nas quais o termo pan-americanismo é utilizado. O primeiro, definida pelo autor como latino-americana, se insere nos processos de independências indo até fins do Oitocentos e a outra, denominada norte-americana, inaugurada com a Declaração de Monroe e dominante a partir dos últimos anos do século XIX.

Para Glinkin a idéia de uma solidariedade latino-americana surgiu dentro de uma lógica anti-europeia na medida em que nasceu associada às lutas pelas independências, tendo como principal referência Simon Bolívar que, em 1815, afirmava desejar *"mais do que ninguém, ver formar-se na América a maior nação do mundo (...) o que pode nos tornar capazes de expulsar os espanhóis e de fundar um governo livre é a união"*(BOLÍVAR, 1992, pp 67).

Com as independências consolidadas, Bolívar, conforme salientado, convoca o Congresso do Panamá de 1826, considerado, por Glinkin, símbolo do pan-americanismo latino. Dentre as dificuldades encontradas nesse projeto de união americana estava o fato das novas nações terem sido áreas coloniais administradas com uma clara tendência de autonomia, mantendo, quase sempre, relações mais próximas com a Metrópole do que com as regiões vizinhas. Soma-se a isto a instabilidade institucional com a consequente falta de uma unidade nacional sólida e a fraqueza econômica e financeira decorrente da estrutura agro-exportadora. (VILABOY & GALLARDO , 2000)

Apesar do relativo fracasso do Congresso, uma vez que, em termos práticos, o único tratado assinado – "Tratado de União, Liga e Confederação Perpétua" – jamais foi ratificado, é inegável o seu valor simbólico, sobretudo no que tange a ideia de solidariedade e união latino-americana. Tal questão apresentou, nas primeiras décadas do século XIX, duas linhas interpretativas. A primeira trabalhava com a ideia de que a antiga América Espanhola deveria ficar unida por meio de uma única república . Tese esta defendida por Francisco de Miranda[2].

Em resumo podemos afirmar que Miranda objetivava resgatar a base cultural hispano-americana. Nesse sentido defendia a presença de uma liderança Inca para governar os "Estados Indo-americanos federativos". Esse projeto mostrou-se absolutamente utópico perdendo espaço para uma segunda proposta, defendida por Bolívar, que visava a construção de uma confederação de nações unidas para garantir a manutenção das independências e a integridade territorial contra ameaças estrangeiras defendendo relações pacíficas entre os membros da confederação.

Apesar de menos centralizadora que a proposta de Miranda há que se ter em mente que as ideias de Bolívar eram, igualmente, de difícil implantação principalmente por passarem pela questão da soberania, a qual nenhuma das recém formadas nações hispano-americanas estava disposta a abrir mão. Outrossim, convém salientar as dificuldades econômicas e sociais, a falta de unidade política e a ausência de uma identidade cultural capaz de estabelecer paradigmas comuns na região.

Nesse sentido observou-se o desenvolvimento de conflitos que explicitavam a supremacia dos interesses locais sobre uma possível unidade latino-americana. Apesar do esforço em se resgatar esse ideal de construção de uma união pan-americana ao longo do século XIX, conforme pode ser observado na convocação de conferências ao longo do período[3], podemos afirmar que a partir do fracasso da

---

[2] Natural de Caracas, filho da aristocracia local que, após viver na Europa onde liderou o exército francês na Bélgica no contexto da Revolução Francesa, retornou à América com o intuito de liderar uma revolução libertadora . Acabou preso sendo sucedido no comando do movimento por Bolívar

[3] Essas conferências realizaram-se em Lima(1848), Santiago(1856), novamente em Lima (1864 e 1877-79), Caracas(1883), Montevidéu (1888). Ver entre outros: (VILLABOY & GALLARDO, 2000) (SANTOS, 2004).

construção do "sonho bolivariano" houve um arrefecimento do que foi denominado por Glinkin de pan-americanismo latino, abrindo espaço para o pan-americanismo norte-americano.

Este outro pan-americanismo esteve associado ao que se convencionou chamar de monroismo. Inicialmente, sobre a Declaração do Presidente James Monroe convém salientar que esta foi parte integrante de uma mensagem enviada, pelo próprio, ao Congresso norte-americano, em dezembro de 1823, na qual explicitava-se uma preocupação em relação às reivindicações russas na costa noroeste da América do Norte e com a situação das nações ao sul dos Estados Unidos conforme podemos observar nesse trecho da mensagem.

> "[...] princípio em que os direitos e interesses dos Estados Unidos estão envolvidos, que os continentes americanos pela condição livre e independente que arrogaram e mantiveram, não devem doravante ser considerados objetos de futura colonização por quaisquer potências europeias."(HUGHES , 1994)

A Doutrina Monroe se insere em um contexto no qual o Império Colonial Ibérico no continente americano estava em clara decadência, ficando a América à mercê de possíveis tentativas de recolonização lideradas pela Santa Aliança que, em última análise, se caracterizava como uma reação aos princípios liberais buscando restabelecer o Antigo Regime na Europa estendendo-o para a América. Essa possibilidade histórica fez nascer nos Estados Unidos uma clara postura, herdeira da construção ideológica do seu processo de independência, que pode ser resumida pela noção dos "dois hemisférios". Esta se referia à clara sensação de que os caminhos da América do Norte, marcados por princípios como: liberdade, democracia e republicanismo, bem como seu processo histórico ímpar, diferenciavam-se da trajetória europeia, pautada no absolutismo e pelas guerras de conquista.(PERKINS, 1960 ; PECEQUILO, 2003)

Em síntese podemos afirmar que vários paradigmas do que, doravante, viria a ser a política externa norte-americana já estavam presentes em 1823, tais como: a separação/diferenciação dos

mundos, europeu e americano; a não intervenção européia em assuntos americanos; preponderância norte-americana no restante do continente.

De acordo com Pecequilo (PECEQUILO 2003) e Atkins (ATKINS, 1991), tanto a Doutrina Monroe, quanto as ações posteriores no campo das relações internacionais dos Estados Unidos, basearam-se em dois pilares básicos, ambos com a premissa fundamental de garantir a segurança nacional, a saber: minimizar possíveis invasões estrangeiras e promover a estabilidade latino-americana. Esta última não fazia parte do ideário de James Monroe e, efetivamente, só foi posta em prática quando da política imperialista iniciada no final do século XIX e primeiros anos do século XX.

Convém destacar que eram bastante evidentes as diferenças entre o chamado monroismo pan-americano e o pan-americanismo latino, que alguns autores definiam como bolivarismo. Este assumia uma clara postura universalista ao acreditar na possibilidade de aproximação, com outras partes do globo, a partir da Confederação dos países hispano-americanos. O monroismo tendia a isolar o continente reforçando o já citado princípio dos dois hemisférios, baseando-se em uma lógica unilateral. Tal característica será bastante cara para a compreensão da ação política norte-americana, para a América Latina, em fins do século XIX. Data dessa época a ação efetiva dos Estados Unidos no sentido de estabelecer um domínio concreto sobre o continente americano fundamental para o desenvolvimento do seu comércio em um contexto claramente marcado pela redivisão de mercados. (HOBSBAWM , 1998)

Para Arturo Ardao a singularidade do pan-americanismo era seu caráter geográfico continental, muito embora não deixasse de ter um objetivo político, apesar de não apresentar um plano doutrinário (ARDAO, 1986). Para os EUA, o movimento pan-americano deveria incorporar uma série de fatores, como localização geográfica, interesses econômicos e aspirações nacionais que possibilitassem maior aproximação continental.

Ter em mente esse contexto é de fundamental importância para se compreender a convocação da denominada I Conferência Panamericana em 1889. Nesta nova ordem econômica mundial os norte-americanos reorientaram sua política externa tendo como princípio geral um tipo de união americana voltada para criar um

sistema fechado de relacionamento interestatal a partir dos Estados Unidos.(GLINKIN, 1984) A ideia defendida pelo Secretário de Estado James G. Blaine era de que esse sistema interamericano poderia ser funcional, uma vez que haveria interesses comuns entre os países do continente, cabendo, entretanto, aos norte-americanos a liderança do processo.(BETHELL, 2001)

De acordo com Carlos Campos (CAMPOS, 2000) esta fase seria do "ajuste hegemônico", época posterior ao período "pré-hegemônico", que compreenderia o recorte cronológico da declaração de Monroe até fins do século XIX. A fase hegemônica teria como marco simbólico a Conferência de 1889 e seria efetivamente inaugurada com a guerra contra a Espanha em 1898. Após controlar áreas estratégicas na América Central e Caribe, os Estados Unidos partiram para o restante do Continente baseando seu discurso no conceito de pan-americanismo.

Retomando a ideia de construção de uma "união americana", os Estados Unidos, antes mesmo da sua participação na guerra de independência de Cuba, estimularam as suas relações comerciais com os demais países do continente, nas preocupações centrais e medidas concretas da Conferência Pan-americana de Washington , tais como: união aduaneira, sistema de pesos e medidas, moeda comum etc (SANTOS, 2004).

É interessante notar que, na Conferência supracitada, todos os países se fizeram representar, marcando uma nova era nos relacionamentos entre as nações americanas. A retórica pan-americana assumiu uma postura solidária defendendo aspectos práticos para o comércio, assim como resgatando um ideal ibero-americano de união, já que era necessário que existisse uma representação ideológica que possibilitasse a aproximação (MAGNOLI, 1997). Há que se destacar que essa aproximação não se baseava em uma unidade hemisférica a partir de uma correspondência cultural e/ou histórica, e sim seria compreendida por meio de uma visão de futuro comum possível graças à presença da Doutrina Monroe que possibilitaria, segundo a argumentação estadunidense, contrapor o continente americano ao europeu. Essa evidente posição de liderança na qual os Estados Unidos se colocavam e, efetivamente, atuavam, gerou receios em alguns países latino-americanos no sentido do pan-americanismo assumir uma perspectiva meramente imperialista.

Indubitavelmente o pan-americanismo, dos primeiros anos do Novecentos, caracterizou-se como instrumento da ação dos Estados Unidos em relação à inserção internacional da América Latina na qualidade de área periférica norte-americana, sendo portanto absolutamente normal que tal questão fosse um dos temas centrais para a diplomacia e as reflexões sobre as Américas que passaram a ter como mote as análises das estratégias da política externa dos EUA, compreendidas como uma extensão dos princípios da Doutrina Monroe baseados nos chamados corolários, ou seja, em formulações políticas posteriores que ressignificavam algumas das ideias enunciadas por Monroe (SCHLLING, 1984).[4]

Marco Aurélio Nogueira define as últimas décadas do século XIX e as primeiras do século XX com uma marcha imperialista em escala mundial, com a consequente redefinição de equilíbrio de forças entre as grandes potências econômicas. Esse contexto de certa forma explica a necessidade histórica de aproximação entre as nações americanas, em um cenário fortemente determinado pela emergência dos Estados Unidos como fator de peso nos negócios internacionais. Nogueira também afirma que o movimento em direção às Américas refletia a necessidade de redimensionar o relacionamento brasileiro com os países americanos, sobretudo os fronteiriços, fonte de tensões ao longo de todo século XIX, capaz tanto de estabelecer limites territoriais e estabilizar politicamente a América do Sul como enfrentar as exigências comerciais e financeiras impostas pela nova ordem econômica mundial (NOGUEIRA, 1987).

---

[4] Schilling afirma que para se compreender a política externa dos Estados Unidos é necessário ter em mente que existem algumas "ideias-base" orientadoras e que devem ser "observadas de forma hierárquica". As *doutrinas* seriam as *"leis maiores que orientam a política norte-americana por longos períodos históricos"* servindo, no caso, para orientar a diplomacia e os negócios americanos nos assuntos internacionais. Os *ideários* entendidos como *um "conjunto ideológico que dá sustentação á política externa dos Estados Unidos e que serve de estímulo e justificativa para a ação"*, seriam formulados por intelectuais, jornalistas ou, até mesmo, por militares, exercendo *"considerável influência sobre as decisões do Executivo".* Os corolários *"medidas cuja função é interpretar a doutrina segundo a conjuntura histórica, adequando-se às realidades de interesses táticos da política externa norte-americana".(p 11)*

O Brasil e o Panamericanismo

Em uma perspectiva sul-americana, de um modo geral, o pan-americanismo foi apropriado como um dos principais pilares da política externa continental, configurando-se em um instrumento de defesa da soberania e da igualdade jurídica dos Estados, que deveriam se constituir nos princípios legitimadores das relações internacionais do continente. Entretanto, convém observar a presença de certa dicotomia entre a prática e a teoria política internacional, uma vez que, por um lado, havia a retórica da solidariedade hemisférica e da consequente igualdade entre soberanias, enquanto, em termos práticos, ocorriam sucessivas intervenções dos Estados Unidos em diferentes assuntos internos de diferentes nações, sobretudo, na América Central e no Caribe. Do ponto de vista prático a cooperação continental ficou praticamente restrita às formulações teóricas. Tal fato se explica, para além de certa desconfiança em relação aos reais interesses da política externa norte-americana, pelo ambiente de rivalidade regional que marcava as relações entre as repúblicas sul-americanas.

Podemos observar que na América do Sul existia um contexto de rivalidades geopolíticas, com disputas territoriais, corrida armamentista, tendência à formação de alianças e contra alianças (BUENO, 1990). A formação de blocos regionais era uma preocupação constante das Chancelarias do continente, na medida em que havia um sentimento, até certo ponto comum, de se bloquear, em especial no mundo hispano-americano, as intervenções estadunidenses, configurando, tais uniões, em elementos aglutinadores para uma resistência continental. Porém, os vários problemas fronteiriços prejudicavam a possibilidade de uma unidade política da região, pois, na prática, a aproximação de dois Estados estimulava a formação de um bloco contrário, como profilaxia à uma possível ruptura do equilíbrio político.(BARROS, 1970).

Dentre as rivalidades continentais merece destaque a protagonizada pelas principais economias da América do Sul: Argentina, Brasil e Chile. Dos três, a Argentina era a única a fazer fronteira com os outros dois. Ao longo do século XIX protagonizou disputa geopolítica com o Brasil pela região do Prata. Com o advento da República no Brasil houve um ensaio de aproximação que, no entanto, não logrou êxito, sobretudo pela política de rearmamento

por parte do governo brasileiro observado pela diplomacia portenha como indicativo de uma política expansionista brasileira. Apenas em 1905, com a negociação do tratado de arbitramento foi possível pensar na construção de uma boa relação diplomática que, no entanto, retrocedeu após o episódio do Telegrama nº 9, protagonizado pelo Ministro das Relações Estrangeiras da Argentina Ernesto Zeballos.[5]

Podemos afirmar que no alvorecer do século XX a diplomacia argentina desistiu do objetivo central do século anterior de reconstituir o Vice-Reinado do Prata. Cabe salientar, no entanto, que ela continuava com sua meta geopolítica de consolidar-se como líder no continente, buscando modificar a distribuição de poder na região com o claro objetivo de estabelecer uma hegemonia . (MAGNOLI, 1997).

Em relação ao Chile, o primeiro aspecto a ser observado consiste na sua posição geográfica, bastante particular entre a Cordilheira dos Andes e o mar. Associando essa premissa com as questões de limites que a nação possuía com seus vizinhos, Bolívia, Peru e Argentina, a preocupação central da diplomacia chilena era com um possível isolamento no continente. Nesse sentido o Brasil era visto como potencial aliado nessa geopolítica sul-americana. Para a diplomacia brasileira, o Chile seria uma espécie de contrapeso geopolítico, no sentido que obrigava a Argentina a manter suas atenções voltadas para as duas fronteiras. (BARROS, 1970); (BETHELL, 2001).

É interessante notar que as rivalidades sul-americanas eram acompanhadas com enorme interesse pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil, que em alguns momentos chegou a oferecer auxilio para mediar questões regionais, como no caso da ameaça de Guerra entre Peru e Equador, em 1909 e do incidente entre Chile e Peru, em 1910. O equilíbrio bastante instável nas relações internacionais sul-americanas explica, de certa forma, a preocupação de Rio Branco em buscar definir as fronteiras com os vizinhos do Brasil, bem como a política americanista implementada, à época, pela Chancelaria brasileira.

---

[5] Tal fato consiste em uma versão falsa divulgada por Zeballos acerca de um telegrama sigiloso enviado pelo Brasil ao Chile. Após ser desmascarado, o Chanceler argentino foi afastado do Ministério. Inegavelmente, apesar de em um primeiro momento as relações Brasil/Argentina terem ficado tensas, esse episódio é considerado por muitos um divisor de águas nas relações bilaterais entre as duas nações, pois, entre outros motivos, afastou o principal rival de Rio Branco, no campo da política internacional, da cena continental.

A política americanista de Rio Branco inseriu-se em um novo momento da política externa brasileira, inaugurado nos primeiros anos da era republicana. O início da República no Brasil coincidiu com a reunião, em Washington, da já citada I Conferência Internacional Americana, cujas sessões ocorreram de 02 de outubro de 1889 a 19 de abril de 1890, marcando oficialmente o início do Panamericanismo. Este termo apareceu primeiramente na imprensa estadunidense, que começou a utilizar, por sua conta, alguns meses antes do evento, a expressão Pan-América. A partir de então, antes mesmo da abertura da reunião, esta passou a ser designada oficiosamente de Conferência Panamericana, como também as reuniões posteriores. O termo Panamericanismo difundiu-se e passou a denominar o conjunto de políticas de incentivo à integração dos países americanos, sob a hegemonia dos Estados Unidos.(ARDAO, 1987);(LOBO, 1939)

De acordo com Kátia Baggio (BAGGIO, s/d) a Primeira Conferência Pan-Americana foi convocada pelo governo dos Estados Unidos, depois de quase uma década de negociações diplomáticas e debates internos, como resultado de um projeto pessoal de James Blaine, considerado o principal mentor do Pan-americanismo. O incremento da integração dos Estados Unidos com os demais países americanos visava, em última instância, o crescimento das exportações de seus produtos para o restante do continente, (em especial México, Cuba, Haiti, República Dominicana, Chile) a fim de superar a entrada dos produtos europeus, principalmente da Inglaterra, sua principal concorrente.

Uma prova clara desta intenção é que o único resultado concreto da Primeira Conferência foi a criação do Departamento Comercial das Repúblicas Americanas, com a função de realizar a *"pronta compilação e distribuição de dados sobre o comércio"* (ARDAO, 1987, p 158), posteriormente designado União Pan-Americana.[6]

Há que se destacar que o Brasil republicano reforçou uma tendência de aproximação com os Estados Unidos que já vinha se delineando desde o Segundo Reinado. Segundo Clodoaldo Bueno (BUENO, 1995) tal tendência já aparecia no Manifesto Republicano de 1870 que defendia para o Brasil a condição de país americano e

[6] Convém salientar que encontros periódicos foram realizados durante toda a primeira metade do século XX, em diversas capitais do continente, até que, em 1948, na Conferência de Bogotá, foi criada a Organização dos Estados Americanos - OEA, com novo aparato jurídico, substituindo a União Pan-Americana.

republicano, fato que, para Bueno, o inseria no "sistema continental" no qual os Estados Unidos era o maior expoente. Para o autor, no primeiro período da República, entre 1889 e 1902, os novos mandatários do poder reorientaram a política externa brasileira no sentido de aproximá-la de um contexto hemisférico aproximando-a dos Estados Unidos, tanto por razões políticas quanto comerciais. (LAFER, 2001).

O novo regime republicano abria as portas para um melhor entendimento diplomático do país com as repúblicas americanas. Tal fato significava que o Brasil abandonava, mesmo que gradativamente, o monarquismo europeísta - simbolizado pelos Bragança - e aderia à "vocação republicana e liberal das Américas". Não foi sem motivo que o novo regime brasileiro foi reconhecido inicialmente pelos países americanos e, só em um segundo momento, obteve o reconhecimento dos governos europeus.[7]

As transformações pelas quais o Brasil e o mundo vinham passando no início do século XX - modernização capitalista, ascensão dos Estados Unidos no cenário internacional, conflitos na Europa decorrentes, principalmente, do Imperialismo - levaram a essa mudança de rumo na política externa brasileira, capitaneada por Rio Branco. Houve uma tentativa de abrir o leque das relações internacionais, quebrando a quase exclusividade europeia. Neste sentido, podemos pensar que Rio Branco buscou solucionar os conflitos fronteiriços com os países vizinhos sul-americanos[8] - numa clara tentativa de aumentar a influência geopolítica do Brasil na América do Sul - e, ao mesmo tempo, aproximar-se dos Estados Unidos. Entretanto, o Ministro não aceitou uma adesão absoluta à política estadunidense, tentando uma posição estrategicamente equilibrada entre as influências britânica e norte-americana no Brasil.

---

[7] Uruguai, Argentina e Chile foram os primeiros a reconhecer o novo governo brasileiro, já em 1889. Em janeiro de 1890, foi a vez da Bolívia, Venezuela, México e Estados Unidos. Na Europa, a França republicana foi a primeira, em julho de 1890, seguida pela Grã-Bretanha, Itália e Espanha, em 1891.

[8] Durante a gestão do Barão do Rio Branco à frente das negociações relativas a disputas territoriais (a partir de 1893) e depois como Chanceler da República (entre 1902 e 1912), foram definidos vários litígios fronteiriços: com a Argentina, Guianas Francesa e Inglesa, Bolívia (em relação ao Acre), Peru, Venezuela, Colômbia, Uruguai, Equador (que na época limitava com o Brasil) e Holanda (em relação ao Suriname). Entre 1893 e 1912, 440 mil km^2 foram definidos favoravelmente ao Brasil.

No discurso de abertura da III Conferência Pan-Americana - realizada no Rio de Janeiro entre julho e agosto de 1906 -, Rio Branco reafirmou sua opção de aproximação progressiva com os países americanos, mantendo, no entanto, relações favoráveis com a Europa. (DORATIOTO, 1994); (MARTIN, 1992)

Rio Branco teve clareza da importância que os Estados Unidos vinham adquirindo no século que se anunciava. Dentro desta perspectiva, uma de suas medidas como Ministro consistiu na elevação, em 1905, da legação em Washington à categoria de Embaixada (no mesmo ano, os Estados Unidos também elevaram sua legação no Rio de Janeiro ao nível de Embaixada, a primeira na América do Sul) escolhendo para ocupar o cargo Joaquim Nabuco, que aderiu intensamente à defesa do pan-americanismo (BAGGIO, s/d).

De acordo com Demétrio Magnoli (MAGNOLI, 1997) a historiografia insere a aproximação entre a política externa brasileira e a política panamericanista como um fenômeno associado ao advento da República. Para o autor essa perspectiva é falha e superficial, na medida em que não consegue diferenciar dois processos distintos da história diplomática brasileira: de um lado a ascensão da influência norte-americana ocorrida antes mesmo da Proclamação da República e de outro a apropriação do pan-americanismo como discurso e ação diplomática, uma das principais características da política do Barão.[9]

Podemos afirmar que o Barão objetivou adaptar a política externa brasileira ao novo contexto internacional no qual os Estados Unidos estavam sendo alçados à condição de potência, fato que explicitava a construção de uma nova ordem internacional que redistribuía o poder com a ascensão norte-americana. Para Rio Branco as grandes potências europeias já reconheciam que havia no Novo Mundo uma grande e poderosa nação com que deveriam contar e que necessariamente *"há de ter a sua parte de influência na política internacional do mundo inteiro"* (BUENO & CERVO, 2002, p 63).

Todavia essa aproximação deve ser observada a partir da clara proposta de conservação da autonomia nacional. Segundo Lafer e Peña, Rio Branco, ao compreender a relevância dos Estados Unidos,

[9] Para Magnoli: "O 'pai fundador' da diplomacia brasileira promoveu a ruptura dentro da continuidade, combinando a tradição realista herdada do Império com a renovação das concepções de mundo e dos paradigmas da política externa nacional" (Magnoli, 1997,p 208)

buscou aproximar os *"irmãos do norte"* a *"serviço do Brasil"* a partir de uma *"aliança Brasil-Estados Unidos, dentro de um subsistema regional alargado para abranger às três Américas"* servindo tanto para consolidar as fronteiras nacionais quanto para diminuir a influência da Europa. (LAFER & PEÑA, 1973)

A partir dessa perspectiva podemos começar a pensar numa visão global do Barão construída sobre os dois pilares aqui apresentados: o primeiro, sob a lógica central do pan-americanismo, estava ligado a consolidação da posição brasileira como elo entre os Estados Unidos e a América Latina, sobretudo a América do Sul; o segundo pilar estaria associado ao aprofundamento do *"papel nacional de pólo geopolítico sul-americano"*(MAGNOLI, 1997, p 208) possível, apenas, com a consolidação das fronteiras da nação, articulada à uma política de equilíbrio com os países fronteiriços.

Tal transição foi acompanhada de um debate que marcou boa parte da intelectualidade do período: o alinhamento da América do Sul com os Estados Unidos, embasado pelo Corolário de Roosevelt. Nesse debate devemos destacar a posição oficial brasileira que lhe era favorável, capitaneada, à época, pelo Barão do Rio Branco e por Joaquim Nabuco. Uma avaliação alternativa, entretanto, aparecia nas posições do também diplomata e, considerado por muitos, principal critico do panamericanismo, Manuel de Oliveira Lima.

O Panamericanismo em Oliveira Lima

Manoel de Oliveira Lima (1867-1928), nasceu em Pernambuco, doutorou-se em Filosofia e Letras pela Universidade de Lisboa. Ingressou na carreira diplomática em 1890, permanecendo nela até 1913. Notabilizou-se como um dos maiores polemistas de sua geração, sendo uma verdadeira "ovelha negra" do corpo diplomático brasileiro, principalmente no que tange sua clara posição contrária ao panamericanismo, a partir dos primeiros anos do século XX (GOUVÊA, 1976).

Sua posição nos permite afirmar que Lima construiu um discurso extremamente articulado com o objetivo de legitimar uma determinada visão do tema, baseada em uma serie de pressupostos presentes no debate intelectual do período. De acordo com Hélio Viana (VIANA, 1967) no artigo *"Oliveira Lima, Historiador"* de livro

em homenagem ao centenário de nascimento do autor, *O Pan-americanismo* muito contribuiu para que fosse mais bem conhecida entre os brasileiros a chamada Doutrina Drago, assim como a ação "precursora" de Bolívar, o desenvolvimento histórico do monroismo e as relações hispano-americanas com o governo dos EUA.

O *Pan-americanismo*, publicado em 1907, consiste numa coletânea de artigos publicados nos jornais *O Estado de São Paulo* e *Diário de Pernambuco* entre os anos de 1903 e 1907. Em linhas gerais podemos afirmar que Lima criticou explicitamente a política norte-americana, colocando-se em oposição ao monroismo, principalmente o "rooseveltiano", a partir da valorização da Doutrina Drago[10], com a justificativa de que a América Latina, em especial "*a Argentina, pela crescente riqueza, senso pratico dos homens de Estado, pela cultura adquirida, tem merecido destaque na cena internacional* "(VIANNA, 1967).

Na defesa de suas convicções, claramente contrárias à orientação da política externa brasileira, Lima opôs-se a Joaquim Nabuco, conforme salientado, Embaixador brasileiro em Washington, que preparava a III Conferencia Pan-americana que seria realizada no Rio de Janeiro. Entre outras teorias, defendia uma espécie de fusão entre as doutrinas de Monroe e de Drago.

> "A doutrina de Drago, consorciada com a tradicional doutrina de Monroe, além de simbolizarem a fusão dos dois mundos, anglo-saxônico e latino, fusão moral, sem sacrifício das suas respectivas soberanias, bastam para impedir não só ocupações como ate violações de territórios independentes. [...] Sua adesão à tese Argentina servira para conservar seu prestigio americano, mais do que isto, mundial neste gênero de questões, que entram como um capitulo do monroismo, simultaneamente amparando as nações fracas do continente de outro modo ameaçadas e amparando-as por uma forma que já não traduz a aplicação de um humilhante principio tutelar".(LIMA, 1980, p71).

[10] A Doutrina Drago, enunciada em 1902, afirmava que as "dividas de uma nação para com outra não deviam ser cobradas a força." (BETHELL, 2001)

Mesmo a III Conferencia não tendo representado uma vitória esmagadora do Imperialismo norte-americano, após a sua realização, Lima continuou a defender a tese de que deveria existir uma fusão entre "Monroe" e "Drago" sendo que esta última deveria predominar sobre a primeira. Ao reconhecer a manutenção do monroismo, o autor conclui:

> "A doutrina de Monroe vive ainda, mais forte que jamais, e pretende ate transformar-se numa regra mais combativa, à custa dos receios da conquista colonial por parte da Europa, quanto ao sistema continental americano é que visa a estabelecer uma esfera de influencias que abrange um mundo e busca torna-lo exclusivo da nação mais forte do sistema"(LIMA, 1980, p77).

Após a Conferência, Lima, numa série de artigos[11], buscou justificar historicamente, seu antiamericanismo, fato que o afastou cada vez mais do direcionamento da política externa brasileira, marginalizando-se dentro do Itamaraty. Esse fato talvez explique o pouco crédito à participação diplomática de Lima nas questões territoriais brasileiras, principalmente quando da sua estada na Venezuela.[12]

Podemos afirmar que a missão venezuelana é chave para a compreensão de Lima contrária ao panamericanismo na medida em que sua permanência se de deu em um período de grande tensão provocada pelos desdobramentos da ação imperialista de 1901, que levaram o governo venezuelano a solicitar a interferência dos Estados Unidos nos termos previstos pela Doutrina Monroe. A interferência norte-americana representou, entre outras medidas, a concessão da administração das alfândegas venezuelanas para pagamentos da divida externa. Este fato foi um marco no debate sobre o monroismo e, consequentemente, no papel dos Estados Unidos na "defesa" da América Latina, tendo em vista que desde 1901 Roosevelt reivindicava o exercício de um poder policial sobre as repúblicas da antiga América Espanhola, como podemos constatar na Emenda Platt de 1901, que

[11] Publicados genericamente com o titulo de "Após a Conferência"

[12] A questão da Venezuela foi bastante tratada no livro *O Pan-americanismo* e também no livro *Impressões da América Espanhola* de 1908. Cabe ressaltar que nos livros consultados sobre a história diplomática brasileira, Oliveira Lima é muito pouco citado e quando isso ocorre, quase sempre ele aparece, apenas, como opositor tanto de Rio Branco, quanto de Joaquim Nabuco.

legitimava a interferência em Cuba, bem como na releitura da Doutrina Monroe, em 1904, que admitia o direito dos Estados Unidos de agir como uma força policial internacional, nas Repúblicas latino-americanas, em caso de não cumprimento do Direito Internacional, especialmente no que se referia ao pagamento de suas dívidas.

Tais medidas relacionam-se com as transformações econômicas nos Estados Unidos em fins do século XIX, de acordo com Clodoaldo Bueno, na última década do Novecentos, houve a conclusão do processo de concentração capitalista norte-americana. *"Em 1896, os Estados Unidos já possuíam o status de potencia internacional e, conscientes de seu próprio peso na constelação do poder mundial, ingressaram na disputa interimperialista com as nações européias".* (BUENO, 2003, p 481). Essas mudanças explicam, segundo Bueno, a reorientação na política externa dos Estados Unidos, com a ampliação da noção de fronteira, que de terrestre passou a ser marítima, atingindo, principalmente, as nações caribenhas.

A vitória na Guerra Hispano-Americana marcou o nascimento da era imperial norte-americana, *que incluía a América Latina* definitivamente na sua área de influência, sendo que tal inclusão teria como fundamento o Corolário Roosevelt a Doutrina Monroe, pelo o qual os *"Estados Unidos exerceriam um poder internacional de policia a fim de justificar o intervencionismo"* (BUENO, 2003, p 482)).[13]

Ainda em 1904, devemos salientar a intervenção em São Domingos que reforçou ainda mais a nova política externa estadunidense, gerando uma onda de protestos que reforçavam a Doutrina Drago, que conforme destacado, combatia o uso da força na cobrança de dívidas e defendia a tese que tais medidas coercitivas afastavam-se do verdadeiro ideal da Doutrina Monroe. Em última análise os partidários da Doutrina Drago, a começar pelo próprio Drago, e que teve em Oliveira Lima um ardoroso defensor, recuperavam o panamericanismo bolivariano, isto é, defendiam uma ação conjunta e independente da América Latina, que não representasse apenas os interesses imperialistas norte-americanos. Não coincidentemente, na Venezuela, ocorreram as principais manifestações contrárias ao corolário rooseveltiano.

---

[13] Devemos reforçar que tal corolário apresenta como uma de suas premissas o principio do *"Big Stick".* Outrossim, cabe salientar que esse intervencionismo norte-americano também se deu no Oriente, tema também tratado por Lima, que exerceu funções diplomáticas, durante alguns anos , no Japão.

Nesse contexto o Brasil tendeu, conforme já salientado, a se aproximar da política externa norte-americana. Sem nos determos nas reais intenções de Rio Branco para adotar tal posicionamento[14], cabe ressaltar que tal posicionamento custou-lhe a acusação de imperialista por parte do restante da América latina, reforçada ainda mais pela política de expansão das fronteiras brasileiras desenvolvida durante a sua chancelaria.

Justamente a partir desse período que Oliveira Lima assume uma clara perspectiva contrária à visão pan-americanista dominante. Levantamos uma chave de leitura para se compreender o posicionamento de Lima diante dessa questão, a saber: ao acompanhar a intervenção norte-americana na Venezuela pela primeira vez ele observava, do lado mais fraco e vulnerável, os efeitos da política dos Estados Unidos e dos problemas práticos da aplicação do monroismo rooseveltiano, determinando uma grande desilusão com essa política passando a considerá-la nada mais do que uma expressão e justificativa do expansionismo político e, principalmente econômico/territorial, dos EUA.

A oposição de Oliveira Lima ao panamericanismo apresentou como um de seus pilares principais a comparação entre Europa e América, ora apresentando semelhanças, ora apresentando diferenças. A possibilidade de paralelismo teve inicio, segundo o autor, com a oposição entre a Doutrina Monroe de 1823 e a política recolonizadora da Santa Aliança, ressaltando, inicialmente, o aspecto defensivo do monroismo tal qual ele foi concebido no contexto das independências da América latina (inclusive na Independência do Brasil) e posteriormente, após análise do processo histórico do Oitocentos, no seu viés negativo que seria na perspectiva do corolário de Roosevelt.

> "A doutrina tem, todavia, servido bastante, estou convencido e não se lhe pode negar esta justiça, para afastar idéias de recolonização e arredar desígnios de conquista que, sem a mesma, se teriam muito provavelmente precisado melhor e dados largas, concretizando-se. E ela, portanto, um instrumento de utilidade continental, contanto

[14] Conforme já salientado devemos ter em mente que Rio Branco não pregava uma aproximação acrítica por parte do Brasil aos Estados Unidos.

> que a sua feição não seja alterada; a saber, que a arma de salva-guarda se não transforme o instrumento em arma de subjugação, quiçá de domínio por anexações. Deixar que alguém nos entre em casa, para dirigir discricionariamente a sua economia e ate as nossas relações, não é muito diferente de presenteá-lo com a casa de seus pertences.
> O monroismo não é, pois, panacéia sem perigos, e de outra banda não constitui, por enquanto, principio reconhecido do direito internacional, *mesmo americano,* a menos que saia com esse caráter da conferencia do Rio de Janeiro. E justamente o consenso comum o que lhe falta para ter obrigatoriedade legal em sua aplicação.[...] As disposições do direito das gentes tem que se derivar de um acordo internacional.(LIMA, 1980, p 35)[15]

Há que se destacar, portanto, que Lima não se opunha à possibilidade da implantação de uma política panamericanista e sim ao panamericanismo preconizado por Roosevelt. O autor era favorável a um panamericanismo nos moldes de Bolívar, expressado no Congresso do Panamá de 1826, ou seja, defendia uma integração de toda a América sem, no entanto, a preponderância, compreendida como intervencionismo, dos Estados Unidos.

Lima distinguiu a Doutrina Monroe em sua concepção original e após as modificações implementadas por Roosevelt. Adotou a denúncia à política deste, elaborada por Drago, cuja base havia sido, conforme já afirmado, a intervenção na Venezuela onde o abuso de poder por parte dos Estados Unidos deixava explícito os limites das medidas abusivas e unilaterais por parte do governo estadunidense. No contexto da releitura do monroismo realizado por Roosevelt, Drago, seguido por Lima, denunciava a preponderância dos Estados Unidos e o fato dele ser o único a poder aplicá-lo, uma vez que reservava o poder de intervenção, poder este, que não teria sido delegado pelas demais repúblicas latino-americanas. O fundamento

[15] Ao longo de vários artigos, tanto antes quanto depois da Conferencia, Oliveira Lima retoma essa ideia.

da crítica era, portanto, jurídico e incide sobre a *"abdicação da soberania pela consagração do principio de intervenção"*. (LIMA, 1980, p 38) O resultado era publico e notório: o uso da Doutrina seguindo os interesses expansionistas dos Estados Unidos. Em síntese:

> "o irmão mais velho anda neste momento armado de cacete (o big stick preconizado pelo atual presidente e que alias faz parte dos trastes da Casa Branca) para chamar `a ordem as irmãs malcriadas e, quando lhe parece, não trepida em despojar qualquer delas de um adorno mais vistoso ou do melhor do seu mealheiro. Foi o que aconteceu no Panamá com a mana Colômbia."(LIMA, 1980, p39)

Segundo Lima o imperialismo estadunidense iniciou-se com a Guerra Hispano-americana, a qual, apesar de acabar com o domínio espanhol em Cuba, estimulou a política intervencionista, sendo os casos de Colômbia, São Domingos e Venezuela exemplos dessa nova estratégia política. Iniciava-se o confronto entre as duas Américas na medida em que se abria espaço para a dominação imperialista norte-americana. Oliveira Lima reconhecia a existência de um sistema de poder americano no qual os Estados Unidos seriam hegemônicos, razão que nos ajuda a compreender a sua aproximação ao proposto por Drago, e consequente afastamento de Joaquim Nabuco, no sentido de uma latinização da Doutrina Monroe para que a América Latina pudesse assumir seus destinos sem a intervenção dos Estados Unidos. Uma união panamericana seria o instrumento ideal nas negociações de dívidas com os países imperialistas europeus sem a intermediação dos Estados Unidos. A estes caberia apenas o papel de parceiros comerciais. Em resumo uma nova política para a América comportaria uma aproximação entre o Brasil, Argentina e as demais repúblicas latino-americanas, com manutenção de compromissos para garantir boas relações com a Europa e bastante cautela nas relações com os Estados Unidos.

O discurso de Lima surpreende ao pensarmos na sua condição de diplomata por discordar abertamente da política do Ministério das Relações Exteriores. Não admira o impacto que causaram à época, principalmente os textos anteriores a Conferência de 1906 que

"denunciavam" uma possível tutela norte-americana *"moral, e ate mesmo material, sobre o resto do continente"*. (LIMA, 1980, pp 29-30) Lima previa que a Conferência consagraria a hegemonia estadunidense sobre o continente americano, uma vez que

> "[...] a pretensão insistentemente aventada pelo Presidente dos Estados Unidos, e que lhe tratara de seguro de fazer prevalecer na conferencia, de tornar efetiva a tutela americana, moral ate ser material, sobre o resto do continente independente." (LIMA, 1980, p33)

Nesse ponto, Lima rompia, explicitamente, com a política proposta pelo Itamaraty, tendo em vista que ele propunha uma alternativa, na qual afirmava a necessidade de uma política soberana e independente para as repúblicas latino-americanas, distante de qualquer tipo de interferência, pelo menos nos moldes propostos por Roosevelt, dos Estados Unidos.

Oliveira Lima ao discursar sobre o Pan-americanismo marca sua posição deixando clara sua intenção de questionar a política rooseveltiana possibilitando observar o quanto as reflexões de Lima estavam marcados pela sua época. Elencamos, a titulo de exemplos, alguns aspectos que merecem atenção especial quando da análise do pan-americanismo feita pelo diplomata.

Em primeiro lugar a construção da argumentação central de Lima sobre a temática já demonstra um forte viés evolucionista, na medida em que ele busca legitimar todos os seus prognósticos, extremamente críticos aos Estados Unidos, ao fato de ser inevitável a ação estadunidense como potência imperialista, tendo em vista que as relações internacionais do período eram marcadas pelo intervencionismo, tanto econômico quanto territorial. A história europeia apresentou tal desenvolvimento e nada mais natural que os Estados Unidos também apresentassem essa perspectiva. Justamente por seguir esse viés evolucionista, Lima criticava o desenvolvimento histórico da América Latina que se afastou, por fatores externos, de seu destino, que estaria ligado ao estabelecimento do bolivarismo, proposta que a Doutrina Drago, de certa forma, buscava resgatar e que para Lima seria o ponto chave

para se (re)construir uma política, interna e externa, independente na América Latina , compreendendo independente como sinônimo de não subordinada, seja à Europa, seja aos Estados Unidos. Essa tese da não subordinação era pedra de toque do discurso de vários intelectuais do período, tendo em vista as tensas relações internacionais de fins do Oitocentos e primeira década do Novecentos (corrida imperialista; partilha da África, "break up " da China, conflitos na América Latina; conflitos na Europa e na Ásia). Em última analise a soberania política e econômica era uma das questões mais presentes nos debates entre a intelectualidade latino-americana e chave nos projetos de construção de uma identidade nacional, que nessa época passou a ser encarada a partir de um viés continental, fato que demonstra claramente uma mudança no vocabulário político de então, base, portanto, para se compreender o novo discurso dos intelectuais dessa geração.

O discurso de Lima surpreende, ao pensarmos na sua condição de diplomata, por discordar abertamente da política do Ministério das Relações Exteriores. Não admira o impacto que causaram à época, principalmente os textos anteriores a Conferência do Rio de Janeiro que "denunciavam" uma possível tutela estadunidense na *"moral, e até mesmo material, sobre o resto do continente"*.(LIMA, 1980, pp 29-30) Lima previa que a Conferência consagraria a hegemonia norte-americana sobre a América.

> "[...] a pretensão insistentemente aventada pelo Presidente dos Estados Unidos, e que lhe tratara de seguro de fazer prevalecer na conferência, de tornar efetiva a tutela americana moral até ser material, sobre o resto do continente independente."(LIMA, 1980, p33)

Nesse ponto, Lima rompia, mais uma vez, explicitamente com a política proposta pela Chancelaria do Barão tendo em vista que ele propunha uma alternativa, na qual afirmava a necessidade de uma política soberana e independente para as demais repúblicas americanas, distante de qualquer tipo de interferência, pelo menos nos moldes propostos por Roosevelt, dos Estados Unidos.

Conseiderações Finais

Oliveira Lima, a partir de uma proposta de um panamericanismo defensivo, nos moldes do bolivarismo, imaginava a construção de um determinado projeto político e cultural para o restante da América, qual seja: que os países do continente tivessem as suas soberanias nacionais garantidas a fim de ser possível que eles cumprissem seu papel na história mundial, que seria, em síntese, o de obter os mais altos graus de desenvolvimento, entendido como progresso e civilização. Tal projeto representava, igualmente, uma resposta ao corolário de Roosevelt de um intelectual que se colocou em oposição ao projeto hegemônico da Chancelaria do Barão do Rio Branco, tornando-se um intelectual à margem, outsider dentro do Itamaraty. Entretanto, é inegável que sua concepção acerca do conceito de panamericanismo teve eco entre a intelectualidade latino-americana, sendo uma das concepções mais vindouras, debatida por diferentes gerações e, até hoje, presente na retórica diplomática do Continente.

Bibliografia

ARDAO, Arturo. "Panamericanismo y Latinoamericanismo". In: Leopoldo ZEA (coord.)*América Latina en sus Ideas*. México; Siglo XXI, 1986.

ATKINS, Pope G. *A América Latina em el sistema político internacional*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991.

BAGGIO, Kátia. *A Revista Americana e as relações entre as Américas.* Belo Horizonte, FAFICH-UFMG. (Mimeografado) s/d

BARROS, Mario. *Historia Diplomática de Chile (1541-1938)*. Barcelona, Ediciones Ariel, 1970.

BELLOTO, Manoel Lelo & CORRÊA, Anna Maria Martinez (orgs.) *Bolívar, Simón: Política*. Rio de Janeiro; Ed. Ática, 1983.

BETHELL, Leslie. *História da América Latina.* São Paulo, EdUSP, 2001. (volumes 4 e 5)

BOLÍVAR, Simon. *Escritos Políticos*. São Paulo, Editora UNICAMP, 1992.

BUENO, Clodoaldo. Do Idealismo ao Realismo: Brasil e Cone Sul no início da República (1889 – 1902). In: *Contexto Internacional* nº 12, Rio de Janeiro, IRI/PUC, pp71-82, 1990.

_____. *A República e sua política exterior (1889 a 1902).* São Paulo, UNESP / IPRI, 1995

_____."Da Pax Britannica à Hegemonia Norte-Americana: o Integraciocionismo nas Conferências Internacionais Americanas(1826 – 1906)." In: *Estudos Históricos.* Rio de Janeiro, FGV, 1997. nº20

_____.*Política Externa da Primeira República*.(1902 A 1918). São Paulo, Paz e Terra , 2003.

_____. & CERVO, Amado Luiz. *História da Política Exterior no Brasil*. Brasília, Ed UnB, 2002.

CAMPOS, Carlos Oliva. "Estados Unidos – América Latina y el caribe: entre el panamericanismo hegemónico e la integración independente." In: *História y Perspectiva de la integración Latinoamericana.* Morelia: Universidad Michoacana, San Nicolás de Hidalgo, 2000.

DARNTON, Robert*. O Beijo de Lamourrete: Mídia, Cultura e Revolução.* São Paulo, Cia das Letras, 1990.
DORATIOTO, Francisco*. Espaços Nacionais na América Latina: da utopia bolivariana à fragmentação*. São Paulo: Brasiliense, 1994.

FALCON, Francisco. "História das Idéias." in: Ciro Cardoso & Ronaldo Vainfas. *Domínios da História.* Rio de Janeiro, Campus, 1997.

GLINKIN, Anatolo. *El latinoamericanismo contra el Panamericanismo desde Simón Bolívar hasta nuestros dias.* Moscou, Progresso, 1984.

GOUVÊA, Fernando da Cruz. *Oliveira Lima: uma biografia*. Recife, Instituto Arqueológico Histórico e Geográfico Pernambucano, 1976.

HOBSBAWN, Eric. *A Era dos Impérios*. Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra, 1998.

HUGHES, Charles E. "A doutrina Monroe". In. C. FADIMAN (ed). *O tesouro da Enciclopédia Britânica*. Rio de Janeiro, 1994.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro.* São Paulo, Perspectiva, 2001.

_____. & PEÑA, F. *Argentina e Brasil no sistema das relações internacionais.* São Paulo, Duas Cidades, 1973.

LIMA, Oliveira. *Pan-americanismo*. Brasília, Senado Federal, 1980. (original de 1907)

LOBO, Hélio. *O Pan-Americanismo e o Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939.

MAGNOLI, Demétrio. *O Corpo da Pátria*. São Paulo, Moderna / UNESP, 1997.

MARTIN, André Roberto. *Fronteiras e Nações*. São Paulo, Contexto, 1992.
NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Joaquim Nabuco: um aristocrata entre os escravos.* São Paulo, Brasiliense, 1987.

PECEQUILO, Cristina. *A política externa dos Estados Unidos*. Porto Alegre, Editora da UFRGS, 2003.

PERKINS, Dexter. *A History of the Monroe doctrine*. London, Longmans, 1960.

SANTOS, Luís Claudio Villafañe. *O Brasil entre a América e a Europa: o Império e o interamericanismo (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington).* São Paulo, UNESP, 2004.

SCHLLING, Voltaire. *Estados Unidos X América Latina: as etapas da dominação*. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1984.
SCHWARCS, Lilia. O espetáculo das raças. São Paulo, Cia das Letras, 1990.

SKINNER, Quentin. " Meaning and Understanding in the History of Ideas" In: TULY, James. *Meaning and Context: Quentin Skinner and his Critics* Princeton, Princeton University Press, 1988.

_____. "Motives Intentions and Interpretation of texts" In: TULY, James. *Meaning and Context: Quentin Skinner and his Critics* Princeton, Princeton University Press, 1988.

SKINNER, Quentin. *As Fundações do Pensamento Político Moderno* São Paulo, Cia das Letras, 1996.

VIANA, Hélio. "Oliveira Lima, Historiador". *Centenário de Oliveira Lima. Brasília,* Comissão de Estudos dos Textos da Historia do Brasil, 1967.

VILABOY & GALLARDO. "Raíces históricas de la integración latinoamericana". In: *História y Perspectiva de la integración Latinoamericana*. Morelia, Universidad Michoacana San Nicolás de Hidalgo, México, 2000.

IMPRENSA EM REDE NA AMÉRICA LATINA: A SOCIEDADE INTERAMERICANA DE IMPRENSA E O GRUPO DE DIÁRIOS AMÉRICA

Juliana Gagliardi[1]

Resumo: Este texto aborda a formação de uma rede de comunicação na América Latina via imprensa. Em primeiro lugar, a Sociedade Interamericana de Imprensa (SIP), que estabeleceu a conexão supranacional entre os jornalistas do continente. Em seguida, o Grupo de Diários América (GDA) - um consórcio formado em 1991 que, ainda em vigor, reúne atualmente grandes jornais de 11 países da América Latina, entre os quais O Globo é o representante brasileiro. Todos os jornais do GDA integram a SIP. Argumenta-se aqui que a atuação do GDA dá prosseguimento aos objetivos da SIP, embora de forma diferenciada, a partir de um novo contexto histórico e político na América Latina.

Palavras-chave: Sociedade Interamericana de Imprensa, Grupo de Diários América, O Globo.

Abstract: This paper addresses the formation of a communication network in Latin America via the press. First of all, the Inter American Press Association (IAPA), which established a supranational connection among journalists of American continent. Then the America Newspapers Group (in Portuguese, GDA) - a consortium created in 1991 that currently brings together major newspapers from 11 countries in Latin America, including O Globo which is its Brazilian representative. All GDA newspapers also integrate the IAPA. It is argued here that the performance of the GDA continues the IAPA goals, although in a different way, from a new historical and political context in Latin America.

Keywords: Inter American Press Association, Grupo de Diarios America, O Globo.

---

[1] Mestre em Comunicação e Mediação pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Doutoranda em Comunicação (Mídia, Cultura e Produção de Sentido) na mesma instituição, desenvolve atualmente a pesquisa intitulada *Da bolivarianização ao lulopetismo: a narrativa da imprensa sobre o governo PT no Brasil*, sob financiamento da FAPERJ. E-mail: jugagliardi@gmail.com

> Cada um dos nossos diários desempenha um papel chave ao informar e influenciar a opinião pública em seus respectivos mercados. Seus leitores são indivíduos altamente educados, com recursos financeiros e alto poder de decisão.[2]

A frase acima integra um texto de apresentação do Grupo de Diários América (GDA), que criou uma rede que conecta jornais da América Latina e sobre o qual falaremos adiante. Além de especificar qual é o público-alvo dos jornais que compõem o grupo, ressalta o papel que o consórcio se atribui com relação à opinião pública. Essa não foi a primeira vez que se estabeleceu esse tipo de conexão internacional da imprensa no continente. Pensando a América Latina em uma perspectiva transnacional, este texto é dedicado a órgãos que, do ponto de vista da comunicação, têm propiciado a criação de uma rede no continente americano, mais especificamente, a Sociedade Interamericana de Imprensa (SIP) e o GDA. Argumenta-se que ambos os grupos dão apoio a um projeto semelhante, que se opõe aos governos de esquerda que emergiram no século XXI com a *left turn* latino-americana, representando dois momentos de atuação política separados no tempo por ela. O primeiro compartilha a questão histórica das disputas inseridas no crescimento da influência norte-americana no sul do continente até se configurar como um símbolo dela. O segundo, que assumiu ao longo do tempo uma função renovada de defesa dessa influência, já naturalizada frente ao choque causado pela emergência ampla de governos de esquerda na região.

Desde a Segunda Guerra, os Estados Unidos acreditaram que a melhor maneira de evitar novos conflitos no mundo seria convertê-lo aos seus valores e ideais e, confiantes disso, deram início a medidas que estimulavam de alguma forma a exportação de suas concepções. Nesse contexto, atuou, na década de 1940, o Office of the Coordinator of Inter-American Affairs, encabeçado por Nelson Rockefeller, que "supervisionou uma ambiciosa campanha de propaganda focada na América Latina, que incluiu numeroso intercâmbio artístico, cultural e acadêmico" (SKIDMORE, 1998, p. 107). Extrapolando esses campos, segundo Blanchard (1986), os jornalistas norte-americanos

[2] "Quiénes somos" (tradução minha). Portal do Grupo de Diários América. Disponível em: <http://www.gda.com/Quienes_Somos/index.php>. Acesso em 10/1/2015.

facilmente aderiram também a este ideal, adaptando-o aos seus interesses. A partir daí, estruturou-se uma campanha para exportar para o resto do mundo a concepção mais cara ao jornalismo norte-americano – a liberdade de imprensa, então expressa na 1ª Emenda à Constituição dos Estados Unidos, que estabelece que o Congresso não fará nenhuma lei cerceado a liberdade de imprensa ou de expressão. Assim, especialmente após a Segunda Guerra, com o objetivo de catequisar outros profissionais no mundo ocidental, jornalistas americanos levaram a frente a missão de exportar o ideal de imprensa livre de sua Constituição.

Embora Blanchard (1986) não aborde especificamente o papel da Sociedade Interamericana de Imprensa na difusão dessa missão na América Latina, argumenta-se aqui que essa tem sido uma instituição fundamental para a propagação e a defesa desse modelo de imprensa no sul do continente. Tarefa, em seguida, assumida também, com novos relevos, pelo Grupo de Diários América.

1 A Sociedade Interamericana de Imprensa

A SIP tem suas origens no Primeiro Congresso Pan-americano de Jornalistas realizado em Washington, em 1926, que reuniu profissionais de todas as Américas e no qual se falou sobre a criação se uma organização interamericana e permanente de profissionais da área. No entanto, uma nova reunião só foi realizada em 1942, na Cidade do México, organizada e financiada pelo governo do Distrito Federal mexicano, sob o título de Primeiro Congresso Nacional e Pan-americano de Imprensa. No ano seguinte, a reunião foi realizada em Havana e embora tenha sido tumultuada, quando "discussões políticas irrelevantes deflagraram antagonismos pessoais" (GARDNER, 1967, p. 8), foi produzida a resolução que reorganizou o congresso de fato em uma associação, cujas despesas seriam supridas por cotas pagas pelos membros fundadores e por governos democráticos do continente. A reunião seguinte ocorreu em 1945, em Caracas, sob o título Terceiro Congresso Interamericano de Imprensa. No final deste mesmo ano, os EUA criaram uma ramificação da associação a que chamaram Associação Interamericana de Imprensa dos Estados Unidos. Em seguida, houve o quarto Congresso Pan-americano de Imprensa, ocorrido em 1946, em Bogotá. Nesta última ocasião, foi

aprovada a criação do primeiro comitê permanente da associação, dedicado à liberdade de imprensa no hemisfério. O encontro seguinte foi postergado e só ocorreu em 1949, em Quito e Guayaquil. Mas foi na Sexta Conferência Pan-americana de Imprensa, em 1950, em Nova York, que houve uma reorganização da associação, com a apresentação de uma constituição e passando os encontros a ocorrerem anualmente.

É notável a escassez de trabalhos sobre a SIP. A exceção é o trabalho monográfico de Mary Gardner, publicado em 1967, o qual foi produzido inegavelmente a partir da perspectiva dos EUA.[3] A delegação norte-americana ocupa o centro da narrativa da autora sobre as raízes da associação, que permaneceu até o final dos anos 1940 como um organização mais latino-americana, com os encontros produzidos e realizados nos países latinos, embora com a participação dos norte-americanos. O momento-chave eleito por Gardner – a reorganização da associação em 1950 – nada mais parece ser do que o momento em que os EUA assumem a liderança da associação. A autora, então, não só exalta a organização da conferência de 1950 – precedida por "extensiva preparação", pela primeira vez pensado com um sistema de tradução simultânea – como as mudanças marcadas pelo evento: os membros passaram a ser as publicações, cada uma representada por um delegado com direito a um voto, mas, em especial, o afastamento da associação com relação aos governos, que já não financiariam os encontros ou a própria SIP. Desde as primeiras reuniões esta era uma preocupação presente, posta por Gardner (1967) como uma demanda dos delegados norte-americanos.

Também graças a essa reorganização da associação nos anos 1950, foi possível, segundo a autora, dar "passos em direção a um jornalismo melhor" no continente no que se refere, entre outros aspectos, à ética. Gardner ressalta que práticas antiéticas como subsídios de governos a jornais e suborno a jornalistas, eram comuns por todo o continente, mas seriam mais comuns e mais toleradas na América Latina. Neste ponto, observa-se a naturalização de um discurso moral que põe o outro de antemão em uma posição subordinada. Na visão da autora, a liderança dos

[3] Há também o livro de Albino Gómez (1999) que, no entanto, oferece mais uma reunião de depoimentos do que uma análise histórica.

delegados norte-americanos não só profissionaliza os encontros, como moraliza a SIP, em primeiro lugar afastando toda atividade relacionada a ela das mãos dos governos federais. Ao fazer isso, estabelece um parâmetro moral a partir do qual os jornalistas e o jornalismo deveriam se portar ao longo do continente. Funda, portanto, de alguma forma a visão de que o contato com o governo deslegitima e desmoraliza a associação, considerando-se o nível internacional, e a própria atuação dos jornalistas nacionalmente, uma vez que apresenta alianças como um vício que por ser majoritariamente latino-americano, subordina a parte sul do continente à necessidade de um "processo civilizador". Cabe lembrar, contudo, que mesmo os jornalistas norte-americanos, ainda que desde o início de sua missão para exportar o modelo jornalístico dos Estados Unidos, criticassem alianças entre imprensa e governo, em sua própria cruzada não puderam prescindir disso. Conforme Blanchard (1986, p. 2), após a Segunda Guerra os líderes das associações de imprensa do país reconheceram que para que sua campanha de internacionalização obtivesse sucesso, seria necessária uma cooperação ativa com o governo norte-americano, que não foi livre de tensões de ambos os lados, também tradicionalmente adversários. A cooperação foi levada a cabo de forma muito cuidadosa, com a clara expectativa por parte dos agentes da imprensa de que, após ajudar com acordos internacionais que facilitassem a sua entrada, o governo se retirasse do campo. Desde o início, portanto, ficava claro que o seu papel era minuciosamente limitado.

No sentido de desencorajar veementemente qualquer aliança mais profunda entre imprensa e governos, a influência norte-americana adentrou o campo na América Latina. A partir desse parâmetro fundador, a SIP tem atuado, realizando uma assembleia geral anual cuja localização se reveza – uma na América Latina e uma na Ibero-América – e uma reunião de meio de ano. Nesses encontros discute-se a situação da imprensa nos países membros e são produzidos relatórios cujos resultados são muitas vezes repercutidos nos jornais, constituintes da SIP e responsáveis pela legitimação de seu lugar de fala, sua autoridade. Ao longo dos anos, a associação também oferece cursos, palestras, workshops, bolsas de estudo e prêmios de jornalismo, produz publicações e sempre que considera necessário emite comunicados sobre acontecimentos extraordinários.

A maior parte dos relatórios produzidos nas assembleias gerais e desses comunicados são atestados de preocupação ou condenação de atos considerados ameaças à liberdade de imprensa. Esta se tornou a bandeira fundamental da SIP. Assim, afastar o jornalismo do governo e defender a liberdade de imprensa foram objetivos perseguidos pela instituição. Um sintoma disso, em muitos países da América Latina, foi alçar esses governos à posição de inimigos da imprensa livre.

O mais importante aqui é entender a SIP como um órgão fundador desse determinado referencial de jornalismo e da relação entre jornalismo e governos. Reunida desde 1926, embora criada formalmente, em 1946, no espírito da estruturação da Guerra Fria, teve um papel fundamental em etiquetar as democracias e as não-democracias continentais.

Outro ponto a se destacar é que a SIP pode ser vista como a gênese da vontade de um movimento coordenado de alcance internacional na imprensa. Lugar que seria assumido em outro momento pelo Grupo de Diários América. A SIP, antes do GDA, internacionalizou a agenda "da ameaça" ao jornalismo e foi a sua precursora. Atualmente, o GDA é composto por jornais que são, em sua totalidade, membros da SIP, e é uma instituição responsável por continuar reafirmando a legitimidade e o lugar da SIP no interior de uma rede.

A SIP é reconhecida por sua importância fundadora na formação de um grupo de intercâmbio no continente e reúne atualmente cerca de 1.300 publicações. Adquiriu respeito ao internacionalizar e reafirmar a bandeira da liberdade de imprensa. No entanto, com ao longo do tempo, passou a ser uma presença tradicional, que tem funcionado como uma caixa de ressonância dos jornais que a compõem. Nas últimas décadas têm produzido especialmente informes e comunicados passivos, funcionando como um mecanismo de pressão. O GDA se difere dela por ter assumido a função de produzir agenda; constitui-se não só num espaço de intercâmbio de alertas. A fundação da SIP ocorreu num contexto maior de definição do lugar da América Latina, assim como a constituição do GDA ocorreu num contexto de redefinição desse lugar.

2 O Grupo de Diários América

Assim como no caso da SIP, praticamente não há trabalhos acadêmicos publicados sobre o Grupo de Diários América. A exceção é o livro de Marcos Santuario (2002), resultado de sua dissertação de mestrado, que, no entanto, não problematiza a história política do grupo, talvez por ter sido escrito em uma fase muito inicial do movimento de virada à esquerda no continente. Em vez disso, o GDA é adotado pelo autor como um estudo de caso para se pensar a globalização da comunicação na América Latina. Ainda que a criação do GDA se justifique num primeiro momento por razões econômicas, não se pode ignorar as mudanças que atingiram o papel do grupo em um contexto social e político novo nos últimos 20 anos.

O GDA foi criado no dia 14 de abril de 1991 (SANTUARIO, 2006), em Miami, reunindo inicialmente cinco jornais latino-americanos: La Nación (Argentina), El Tiempo (Colômbia), El Mercurio (Chile), El Comercio (Equador) e El Comercio (Peru). No início do ano seguinte, uma matéria no jornal colombiano explicava que o consórcio havia sido criado com o objetivo de desenvolver projetos jornalísticos conjuntos para enriquecer o intercâmbio de ideias e informações entre essas nações e oferecer um serviço jornalístico mais completo.[4] Pouco se sabe sobre a dinâmica profissional interna do grupo. Em matéria de 1994, O Globo dava pistas sobre o funcionamento: a cada dia um coordenador de cada jornal selecionava três informações principais em política, economia e cultura e as transmitia via satélite para um servidor em Miami, em que uma caixa postal permitia o acesso aos outros coordenadores, que escolhiam (textos, mapas, gráficos) o que desejassem reproduzir.[5] Atualmente o grupo ainda funciona a partir do intercâmbio de conteúdo entre as salas de redação por meio de uma plataforma digital, e produz reportagens especiais em conjunto com um calendário editorial que é revisado a cada seis meses. São organizadas coberturas e entrevistas coletivas e são desenvolvidos seminários e oficinas de capacitação jornalística para as suas redações.[6] Há uma reunião anual e a direção do grupo é escolhida por rodízio, sendo sempre ocupada pelo diretor de um dos jornais membros.

---

[4] "Nace el Grupo de Diarios América", El Tiempo, 29/3/1992. Disponível em: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-78929>. Acesso em 10/12/2014.

[5] "A notícia no ano 2000", O Globo, 5/12/1994, p. 3.

[6] Informações prestados por e-mail (30/7/2012 a 9/8/2012) à autora por Lyng-Hou Ramirez, diretora de conteúdo do GDA desde 2002.

Composto hoje por 11 integrantes – La Nacion (Argentina), O Globo (Brasil), El Mercurio (Chile), El Tiempo (Colômbia), La Nación (Costa Rica), El Comercio (Equador), El Universal (México), El Comercio (Peru), El Nuevo Dia (Porto Rico), El Pais (Uruguai) e El Nacional (Venezuela) –, o grupo se define, em seu portal, como a sociedade dos periódicos "de maior tradição e prestígio da região Sul da América", "líderes e de máxima credibilidade em onze países da América, unidos por um mesmo espírito e compromisso".[7] Enquanto o consórcio requer para si a missão social de criar "uma grande rede de interação e confiança para fazer da América Latina um continente cada dia mais próspero, mais informado e mais humano", estabelece três objetivos principais: "entregar um serviço ágil e eficaz a anunciantes que desejem publicações em mais de um [desses] países, fortalecer o intercâmbio de conteúdos jornalísticos e editoriais, consolidando o GDA como a melhor fonte de informação sobre a América Latina" e, finalmente, "velar pela liberdade e independência expressas na linha editorial e manter a liderança e a credibilidade entre os leitores". Em outro momento, o grupo se define como o "instrumento mais importantes para conhecer a atualidade da América Latina".[8] O consórcio de jornais justifica sua criação, a partir de razões financeiras – o comércio de espaço simultâneo em vários jornais como proposta atraente para anunciantes que têm a América Latina como alvo. Contudo, ao requerer para si as funções de porta-voz do que seria a América Latina, de ser o reflexo confiável da opinião pública e ao se observar a atuação dos jornais que o compõem nas últimas duas décadas, o GDA abre espaço para que se identifique claramente a existência de um projeto político que define a região e fala por ela.

Em dezembro de 1994, data de divulgação do ingresso do jornal O Globo – que seria recebido formalmente pelo diretório do GDA em março do ano seguinte –, o grupo era formado por mais nove jornais, entre o quais o Zero Hora de Porto Alegre, o que fez com que o Brasil fosse o único país com duas empresas integrantes até 2005, quando o jornal gaúcho deixou o grupo.[9] Esse quadro foi dinâmico, contou com o ingresso do El Nacional (Venezuela) em 1993, com El Universal (México) em 1999 e assim por diante. O crescimento fez com que o grupo estabelecesse sua sede física em Miami, em 1999.[10]

---

[7] "Quiénes Somos". Disponível em: <http://www.gda.com/Quienes_Somos/index.php>. Acesso em: 07/04/2013.

[8] "Serviços informativos do GDA". Disponível em: <www.gda.com>. Acesso em 10/6/2012.

A escolha dessa cidade, por si só, é uma questão a se considerar, uma vez que o GDA é composto exclusivamente por veículos latino-americanos. Miami não é apenas um núcleo financeiro internacional, cuja escolha se justificaria por uma questão de "negócios". Historicamente, a cidade tem recebido imigrantes de vários países latino-americanos (ver HUNTINGTON, 2009), especialmente de cubanos descontentes com o governo Fidel Castro, instalado com a Revolução Cubana de 1959. Esse afluxo de imigrantes latinos fez parte da constituição da cidade, onde se formou um bairro chamado *Little Havana* e onde há veículos de comunicação – nacionais, como o jornal *El Nuevo Herald* ou a emissora *Univisión*, e estrangeiros, como o *Diario Las Américas* – que produzem continuamente conteúdo em espanhol. Nova York, Newark, Miami e Los Angeles têm programações regulares de televisão em espanhol e todo Sudoeste do país, do Texas a Los Angeles, tem uma rede de canais conectados diretamente com a televisão nacional mexicana (SKIDMORE & SMITH, 2005, p. 436-437).

Ao longo das últimas décadas, mais do que um destino de latinos em busca de melhores condições de vida, Miami tem se tornado um ponto de encontro e de referência de setores das direitas latino-americanas descontentes com os rumos políticos tomados por seus países especialmente após o movimento de virada à esquerda. Mais ainda do que isso, além de um ponto de reunião desses setores da sociedade civil em geral, a cidade da Flórida, abriga tanto a SIP, quanto o GDA, instalados a poucos quarteirões de distância um do outro. Alguns jornalistas latino-americanos, envolvidos em tensões diretas com presidentes de esquerda se dirigiram a Miami, como Emilio Palacio, processado pelo presidente Rafael Correa no Equador, e o venezuelano Nelson Bocaranda, que dos EUA produzia conteúdo para um programa de rádio.

Outras evidências comprovam esse lugar de resistência que Miami tem assumido, de capital do grande jornalismo latino-americano de oposição aos governos instalados no sul do continente e de "refúgio" de uma sociedade civil que os recusa. Além de ser a sede física e, portanto, o lugar de fala da SIP e do GDA – as duas grandes instituições do jornalismo no âmbito regional – e o novo lar de jornalistas que entraram em conflito com governos na América Latina, tornou-se também sede de empresas tradicionais. A *Radio*

Caracas Televisión (RCTV) instalou em Miami seu canal internacional após perder a concessão do canal aberto na Venezuela em 2007. De outro lado, há um certo lugar de autoridade, adquirido pelos imigrantes latinos residentes na cidade nos últimos anos. Dois momentos exemplares resultam da divulgação da morte do presidente venezuelano Hugo Chávez, em 2013,[11] comemorada por imigrantes venezuelanos em Miami, e o resultado das últimas eleições presidenciais no Brasil, em 2014, em que foram publicadas matérias sobre a votação brasileira nas urnas de Miami[12] ou sobre brasileiros que decidiram migrar para Miami em razão do resultado eleitoral.[13]

---

[9] Parece ser este o único caso em que um membro deixou o grupo. Por e-mail (14/1/2014), Francini Ledur, coordenadora do Núcleo RBS de Divulgação, informou-me que a parceria se encerrou porque após algum tempo de operação, pela avaliação do jornal, "os custos de manutenção se tornaram mais altos do que as receitas obtidas, e do ponto de vista editorial, houve muito pouco uso do material produzido pelo GDA em função do enfoque local ou da busca de exclusividade" que, segundo Ledur, "caracteriza os veículos da RBS".

[10] Foi também instalado, posteriormente, um bureau de imprensa, em Washington, em 2003.

[11] "Em Miami, venezuelanos mostram otimismo cauteloso após morte de Chávez", O Globo, 6/3/2013. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/mundo/em-miami-venezuelanos-mostram-otimismo-cauteloso-apos-morte-de-chavez-7755088>. Acesso em 10/12/2014.

[12] "Eleitores no exterior demonstram preferência a Aécio, com Dilma no Segundo turno", O Globo, 5/10/2014. Disponível em: < http://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-2014/eleitores-no-exterior-demonstram-preferencia-aecio-com-dilma-no-segundo-turno-14152251>.
Acesso em 5/10/2015. "Brasileiros em Miami votam com a camisa da seleção e bandeira nacional", Portal G1, 5/10/2014, Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/noticia/2014/10/brasileiros-em-miami-votam-com-camisa-da-selecao-e-bandeira-nacional.html>. Acesso em 5/1/2015. "Dilma tem vitória mais folgada em Belágua – MA, e Aécio, em Miami". Portal G1, 26/10/2014. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/blog/eleicao-em-numeros/post/dilma-tem-vitoria-mais-folgada-em-belagua-ma-e-aecio-em-miami.html>. Acesso em 5/1/2015.

[13] "Após eleição, descontentes da classe alta 'desistem do Brasil' rumo a Miami", Folha de S. Paulo, 9/11/2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2014/11/1544882-apos-eleicao-descontentes-da-classe-alta-desistem-do-brasil-rumo-a-miami.shtml>. Acesso em 9/11/2014.

Para que se possa ter uma visão geral acerca do conteúdo produzido pelo GDA, que contribua para a identificação da redefinição do seu papel com a virada à esquerda na América Latina, o jornal "O Globo" será adotado como exemplo. Através da ferramenta Acervo (para assinantes), no site do jornal, é possível buscar o exato nome do Grupo. Embora isso não permita, num primeiro momento, diferenciar quando são matérias produzidas pelo GDA, sobre o GDA ou que mencionam o grupo, fornece pistas interessantes em escala um pouco maior. Sabe-se que não existem as matérias especificamente sobre o grupo e que, entre as possibilidades, as menções motivadas por matérias produzidas pelo grupo são muito mais frequentes. Tendo essas considerações em mente, entre 1994 e dezembro de 2014,[14] foram publicadas cerca de 780 páginas com menções ao grupo, distribuídas, por décadas, conforme a *Figura 1*.

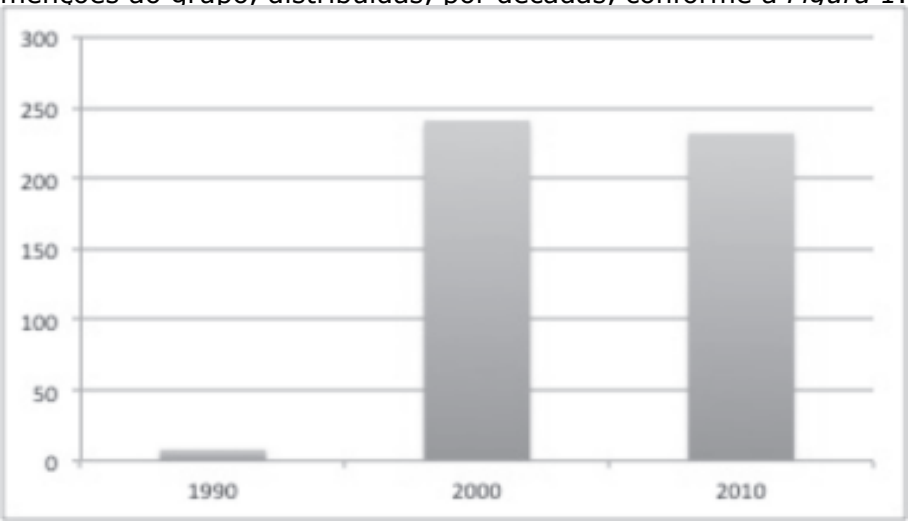


Figura 1: Distribuição de páginas com matérias do Grupo de Diários América por décadas em O Globo.

De acordo com a *Figura 1*, a presença do GDA no jornal cresceu consideravelmente nas duas primeiras décadas de 2000 em relação à de 1990. Entre 1994 e 1999, o foco era economia nas poucas páginas (conforme distribuição indicada na *Figura 2*) apontadas pela ferramenta de acevo d'O Globo.

[14] De dezembro de 1994, quando O Globo ingressou no grupo, até 18 de dezembro de 2014, data limite para a produção deste texto.

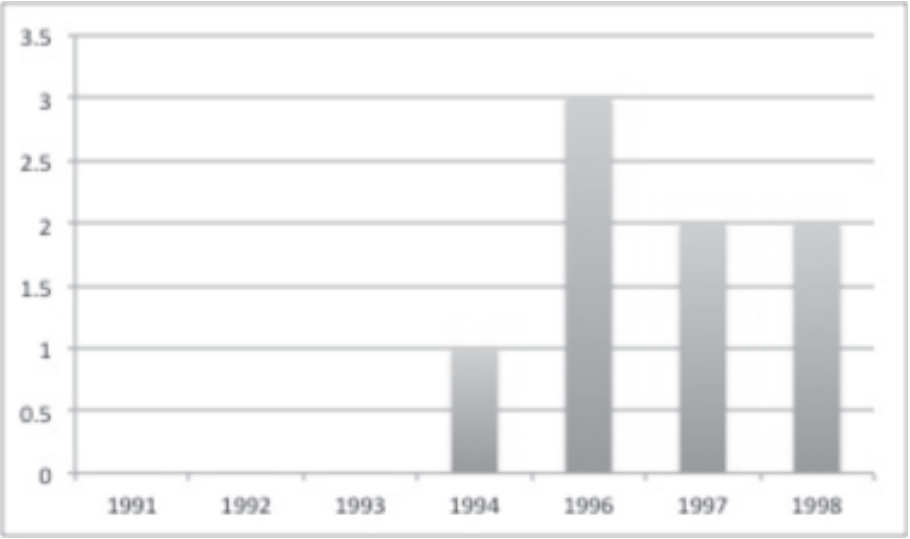


Figura 2: Distribuição de páginas com matérias do Grupo de Diários América na década de 1990 em O Globo.

Na década de 2000, conforme já havia apontado a *Figura 1*, a presença do GDA cresce exponencialmente no jornal e destacadamente a partir de 2005, conforme a *Figura 3*. Neste ano, João Roberto Marinho assume a presidência do GDA, mas não há evidências suficientes para afirmar que sua gestão seja o motivo da mudança.

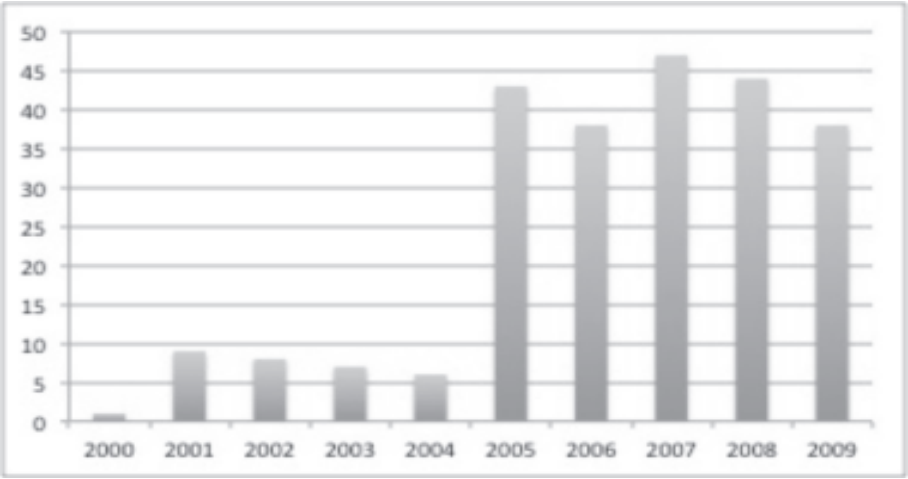


Figura 3: Distribuição de páginas com matérias do Grupo de Diários América na década de 2000 em O Globo.

Também em 2005, deixou de ser publicado o suplemento mensal Pulso Latino-Americano,[15] lançado em dezembro de 2000 pelo GDA e que aparecia em todos os seus onze jornais. Não há informação disponível sobre a razão de sua suspensão. Desde então, o grupo cria produtos especiais sobre vários temas ao longo de cada ano. Desse momento em diante (ver também *Figura 4*), o grupo passa a ter uma presença muito mais efetiva, refletida em sua aparição no jornal.

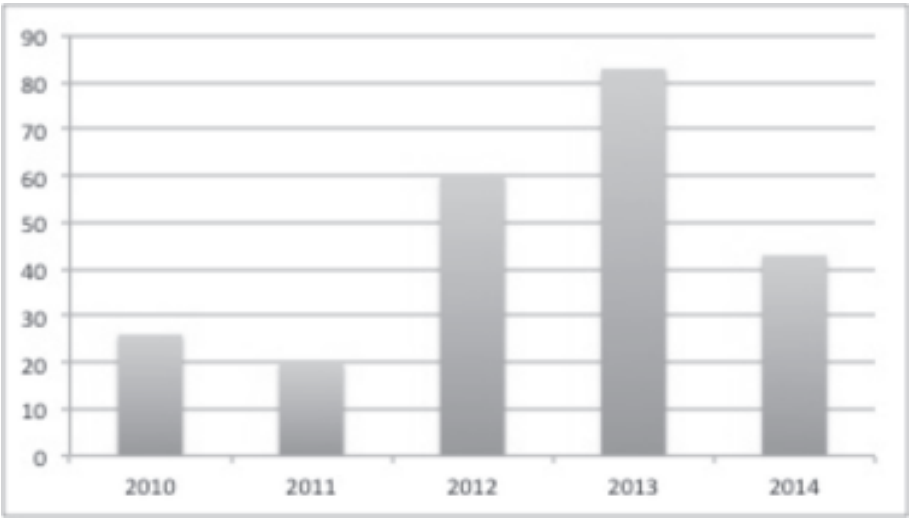


Figura 4: Distribuição de páginas com matérias do Grupo de Diários América na década de 2010 (até 2014) em O Globo.

Na segunda metade da década de 2000, a tensão entre a imprensa e governos da *Left Turn* na América Latina se agravou. Especialmente a partir de 2002, com a crise na Venezuela que levou à deposição do presidente Hugo Chávez por dois dias e que foi chamada por ele de "golpe midiático". Dois anos depois, Chávez aprovou a Lei de Responsabilidade Social de Rádio e Televisão (Lei Resorte) fazendo referência aos acontecimentos de 2002. Recebeu intensa oposição da mídia não só na Venezuela. Em dezembro de 2006, o mesmo presidente anunciou, em discurso de rotina, que não seria renovada a concessão pública da RCTV. Embora pouco depois a emissora tenha continuado a funcionar como um canal a cabo, a reação foi intensa e duradoura.

[15] Antes de se tornar um suplemento, houve uma seção no jornal O Globo, com material credito ao GDA, já com esse título (Pulso Latinoamericano) em 1996 e 1997.

Em abril do ano seguinte, o ministro venezuelano Willian Lara acusa o GDA de preparar uma conspiração contra o governo da Venezuela.[16] De acordo com suas palavras:

> (…) el Grupo de Diarios de América, una organización de Capitalistas del Continente Americano, en la cual convergen medios de comunicación de prensa de Venezuela y de otros países de América Latina y del Caribe ha articulado la publicación de reportajes en medios impresos que van a hacer luego reproducidos en versión de televisión y radio entorno a medias verdades y ha grandes mentiras sobre la realidad venezolana.[17]

Em resposta ao pronunciamento do ministro, um jornal do grupo – *El Mercurio* – defendia, em seu editorial, que

[el Grupo de Diarios de América] ha actuado invariablemente en defensa de la libertad de expresión – para citar sólo algunos ejemplos, en abril de 1992, contra la censura en Perú; en noviembre de 1994, respecto de Reforma de México; en junio de 1997, de La Nación de Buenos Aires – y seguirá haciéndolo.[18]

---

[16] "Gobierno de Chávez acusa al GDA de conspirar en su contra", El Tiempo, 24/4/2007. Disponível em: <http://blog.gda.com/2007/04/en-una-columna-publicada-por-el-diario.html>. Acesso em 10/11/2014.

[17] Fala de William Lara, então ministro do Poder Popular para a Comunicação e a Informação da Venezuela, em 21 de abril de 2007. *Ministro William Lara denuncia campaña mediática contra gobierno venezolano*. Disponível em: <http://www.rnv.gob.ve/index.php/ministro-willian-lara-denuncia-campaa-meditica-contra-gobierno-venezolano>. Acesso em 17 de dezembro de 2014.

[18] Trecho do editorial do jornal chileno El Mercurio, em resposta às afirmações do ministro venezuelano William Lara, reproduzido na coluna *Breves Políticos* do jornal mexicano El Universal, em 25 de abril de 2007. Disponível em: <http://www.eluniversal.com/2007/04/25/pol_art_breves-politicos_263719>. Acesso em 17 de dezembro de 2014.

Ambos os pronunciamentos ocorreram em 2007, nesse mesmo contexto da não renovação da concessão pública à *Radio Caracas Televisión* (RCTV) pelo governo Hugo Chávez, que justificou a medida alegando o papel ativo desempenhado pela emissora na tentativa de golpe de 2002. De um lado, um ministro do governo venezuelano critica, com tom de denúncia, a atuação do GDA, considerando-a como uma estratégia para atingir internacionalmente a imagem do governo Chávez. De outro lado, o próprio GDA justifica o seu papel como o de defensor da liberdade de expressão na América Latina e ratifica essa posição – recusando, portanto, que estivesse fazendo críticas de caráter pessoal, mas, assumindo, por outro lado, uma atuação concertada em defesa do que julga ser a liberdade de expressão no continente. Este aspecto torna o GDA particularmente importante no contexto atual: o fato de propiciar a criação de uma rede em defesa de determinados valores na América Latina, cujo ápice é alcançado concomitantemente ao desenvolvimento da virada à esquerda nas últimas duas décadas.

Dias depois, em maio, mês em que teve fim a concessão do canal, o grupo publicou um grande especial, com material produzido por todos os seus jornais, e cuja primeira matéria se intitulou *Así se extiende el chavismo por latinoamérica,*[19] criticando o presidente, o chavismo e a forma como influencia outros governos de esquerda da região.

As divergências entre a mídia e o governo Chávez são, contudo, mais antigas do que isso. Há indícios consistentes de que apenas após os primeiros anos do governo Chávez a mídia venezuelana passou à oposição ferrenha, substituindo o consenso pelo confronto. Para Jairo Lugo-Ocando e Juan Romero, em meados de 1996, no momento em que Chávez foi capaz de construir seu caminho eleitoral, "El Nacional, Venevisión e, parcialmente, Televén ofereceram a ele o

[19] Publicada em 19 de maio de 2007, a primeira matéria do especial foi intitulada *Así se extiende el chavismo por Latinoamérica* advertia que o material era "una exploración, con pluralidad e independencia de la realidad de nuestro continente. Se trata de un esfuerzo conjunto de los 11 periódicos del Grupo que se publica hoy, simultáneamente, en 11 países". Disponível no Blog do GDA, acessado a partir da página do grupo: <http://blog.gda.com/search?updated-min=2007-01-01T00:00:00-05:00&updated-max=2008-01-01T00:00:00-05:00&max-results=4>. Acesso em 17 de dezembro de 2014.

seu suporte, que se tornou um elemento crucial no seu sucesso eleitoral de 1998", enquanto El Universal, RCTV e Globovisión deram suporte – também veladamente – ao candidato rival, Henrique Salas Romer (LUGO-OCANDO & ROMERO, 2003, tradução minha). De acordo com os autores, esse posicionamento velado pode ser observado, a partir desse contexto, quando após a eleição de 1998, Carmen Ramia, esposa de Miguel Henrique Otero, um dos proprietários do jornal El Nacional, foi apontada diretora da Oficina Central de Información, que tem o status de um Ministério da Informação. Além dela, Alfred Peña, jornalista e ex-diretor do mesmo periódico, foi nomeado Secretário da Presidência, enquanto, Jose Vicente Rangel, que era ligado à Televén, onde mantinha um programa, foi apontado Ministro de Relações Exteriores (LUGO-OCANDO & ROMERO, 2003). Entre as diferentes razões mencionadas pelos autores para o "divórcio" entre esses meios e Chávez, estão a retirada de Carmen Ramia da Oficina e a pressão sobre a mídia motivada pelo confronto do presidente com organizações empresariais centrais, entre as quais a Federação Venezuelana de Câmaras de Comércio (Fedecâmaras),[20] que eram também os principais anunciantes fora do governo.

Outro momento-chave no "divórcio" foi quando, em 1999, Chávez aprovou uma nova constituição que garantia a propriedade e a iniciativa privada, mas reservando para o Estado a atividade petroleira e outras indústrias, serviços e bens de interesse público e caráter estratégico (LANDER, 2007, p. 69). Para Lander, a Carta estava na contramão das tendências neoliberais dominantes em todo o continente naquele momento e "não só reafirmava, mas aprofundava uma ampla gama de direitos sociais, econômicos e culturais", além de estabelecer "de forma taxativa a obrigação que tem o Estado de garantir o direito universal e gratuito de todos os seus cidadãos à educação, saúde e segurança social" (LANDER, 2007, p. 71, tradução minha). Esse quadro contribuiria, posteriormente, para o conflito com grandes organizações empresariais.

[20] Além da Fedecâmaras, Lugo e Romero (2003) citam: Fedenaga [Federacion Nacional de Ganaderos de Venezuela], Consecomercio [Consejo Nacional del Comercio y los Servicios] e Conindustria [Confederación Venezolana de Industriales]. Cabe lembrar que foi o presidente da Fedecâmaras, Pedro Carmona, o empossado na presidência, no lugar de Hugo Chávez, durante a tentativa de golpe de Estado ocorrida no país em 2002.

Em 2002, mesmo antes da tentativa de golpe, pode-se citar o episódio de 7 de janeiro de 2002, quando partidários de Chávez foram para as portas da sede do jornal El Nacional, que integra o GDA – depois de o presidente ter criticado o periódico em seu programa de rádio –, e impediram o acesso de seus funcionários até a intervenção da força policial (CAÑIZALEZ, 2002, p. 16). Mas, a partir dos acontecimentos de abril, Chávez passou a adotar mais profundamente um discurso de confronto direto com a mídia, acusando-a, inclusive, da tentativa de golpe que sofreu – a que o próprio chamou de "golpe de mídia" -, e a política comunicacional assumiu posição estratégica em seu governo (SIMIONI, 2007).

A Venezuela é, portanto, um caso emblemático. Além de ter sido o país onde a *Left Turn* foi inaugurada, com a primeira posse de Chávez em 1999, o chavismo se tornou um parâmetro para falar e avaliar o movimento no resto do continente. Mas, de fato, não foi apenas lá que esse tipo de conflito ocorreu. Na Argentina, já é conhecido o embate entre o Grupo Clarín e a presidente Cristina Kirchner. Como em boa parte dos outros países latino-americanos, a quebra entre governo e mídia na Argentina foi gradativa. O presidente Néstor Kirchner, que antecedeu Cristina no posto, era considerado próximo do Grupo Clarín. Em 2003, antes de alterar a Lei 22.285, que removia o pré-requisito da condição comercial para a candidatura a uma frequência, o presidente aprovou decreto que prolongava incondicionalmente por 10 anos as licenças. Em 2004, quando uma coalizão de rádios comunitárias levantou pontos de discussão sobre a democratização da comunicação, Néstor não levou à frente a discussão. Naquele momento o Grupo Clarín estava com o presidente e dava suporte às políticas de seu governo (MAUERSBERGER, 2012). Em 2008, Cristina, já em seu governo, convidou a coalizão a reapresentar seus pontos e declarou o seu interesse em uma nova lei de comunicação, chamando ao debate todos os interessados. Em sua gestão, consequentemente, teve início um embate mais aberto e radicalizado com a mídia (KITZBERGER, 2009).

Em 2009 foi sancionada a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual, conhecida como Lei de Meios, que substituiu a Lei n. 22.285, de radiodifusão, que havia sido promulgada em 1980 pelo general Jorge Videla durante a ditadura militar. Os objetivos declarados da nova lei foram: garantir o direito à informação, limitar a formação de monopólio, fomentar a diversidade e incentivar a produção local. Foi aprovada após intenso debate público, em que houve 24 fóruns de discussão, que contaram com a intervenção de

organizações sociais, associações representativas do setor audiovisual, empresas de comunicação, sindicatos, cooperativas, autoridades e cidadãos interessados no tema, e audiências públicas, organizadas pelo Congresso argentino, nas quais participaram especialistas, intelectuais e personalidades da área, além de todos os blocos parlamentares. Após batalhas judiciais, ao contrário do que pleiteava o Grupo Clarín, a lei foi considerada constitucional pela Suprema Corte da Argentina. Apresentada frequentemente pela mídia como um dispositivo "polêmico" criado para que o governo federal atingisse o Grupo Clarín, a lei foi reconhecida por outros personagens como o reconhecimento de históricas reinvindicações de movimentos sociais do país. Frank de La Rue, relator da Organização das Nações Unidas para Liberdade de Opinião e de Expressão, por exemplo, afirmou considerar a lei um modelo para todo o continente. Em 2014, o Clarín apresentou um plano de reestruturação e divisão do grupo para atender às prerrogativas do novo dispositivo.

O Equador é outro exemplo claro dessas conturbadas relações entre o presidente Rafael Correa e os meios, caracterizada por ele como "uma batalha".[21] Em 2010, os jornalistas Juan Carlos Calderón e Christian Zurita publicaram um livro, *El gran Hermano*, sobre contratos que teriam supostamente beneficiado o irmão mais velho do presidente, Fabricio. Em decorrência disso, ambos foram processados pelo presidente, que ganhou a causa. Em 2011, o texto de Emilio Palacio intitulado *No a las mentiras*,[22] publicado em sua coluna no jornal El Universo, motivou um processo movido pelo presidente contra o colunista e três executivos do jornal. Após vencer a batalha judicial, Correa perdoou os quatro envolvidos. Em 2013 entrou em vigor no Equador a Lei Orgânica de Comunicação após a aprovação parlamentar e a ratificação presidencial.

Mesmo em outros países em que essas tensões são menos intensas, não caracterizando uma ruptura, como no Brasil e no Uruguai, houve declarações diretas. No final do segundo governo de Lula da Silva, em setembro de 2010, o filho da então ministra-chefe, da Casa Civil, Erenice Guerra, foi acusado de tráfico de influência

---

[21] NEUMAN, Willliam. "In 'battle' with media, a new tactic in Ecuador", *The New York Times*, 13/3/2013, p. A10(L).

[22] No texto, o jornalista acusava Correa de ordenar que o Exército abrisse fogo contra civis durante uma revolta policial em 30 de setembro de 2010.

para beneficiar sua empresa. Em ano eleitoral, o caso se transformou rapidamente em escândalo, e o posicionamento da imprensa foi entendido pelo então presidente Lula como uma investida de oposição ao seu governo e a sua candidata, Dilma Rousseff, que havia deixado a chefia daquele mesmo ministério e desde julho estava em campanha visando às eleições presidenciais. No mesmo mês (16/9), Lula, em cerimônia de inauguração de um trecho ferroviário em Tocantins, fez críticas à mídia, ressaltando, no entanto, que a liberdade de imprensa era "sagrada". Dias depois, afirmou que os jornais deveriam declarar de quem são partidários.[23] Durante a semana que se seguiu, matérias diárias n'O Globo comentaram o caso e cobriram as reações geradas pela fala de Lula. Declarações de tensão como essa, aconteceram em outros momentos durante os governos petistas. Às vésperas da eleição de 2014, a presidente Dilma Rousseff repudiou, em vídeo divulgado por sua assessoria, matéria publicada pela revista Veja em que seu nome era, sem a apresentação de provas, vinculado ao esquema de corrupção na Petrobras que era investigado. Ao contrário da Venezuela e do Equador, essa relação conflitante não foi tão exaltada, e nem Lula nem Dilma, sem maioria no Congresso, deram prosseguimento à discussão sobre a regulação da mídia. No Uruguai, onde o clima também é mais brando, o Legislativo aprovou, no final de 2014, a Lei de Serviços de Comunicação Audiovisual proposta pelo governo Pepe Mujica. Alguns dos objetivos da lei são fomentar o conteúdo nacional e evitar a concentração, dificultando, por exemplo, o acesso de conglomerados internacionais. Sobre isso, Mujica, que tem gozado de boa aprovação internacional, afirmou: "A pior ameaça que podemos ter é a vinda de alguém de fora, ou por baixo, ou por cima, e termine se apropriando. Para ser mais claro: eu não quero que o Clarín ou a Globo sejam donos das comunicações no Uruguai".[24]

---

[23] Conforme Lula, em fala reproduzida pelo jornal O Globo, 19 de setembro de 2010, p.4: "- Não vamos derrotar apenas nossos adversários tucanos. Vamos derrotar alguns jornais e revistas, que se comportam como se fossem um partido político e não têm coragem de dizer que são um partido político, que têm candidato e não têm coragem de dizer que têm candidato, que não são democratas e pensam que são democratas".

[24] "Uruguai aprova Lei de Meios e fará reforma do setor de mídia em 2015", Portal Opera Mundi, 25/12/2014. Disponível em: <http://m.operamundi.uol.com.br/conteudo/noticias/38952 uruguai+aprova+lei+de+meios+e+fara+reforma+do+setor+de+midia+em+2015.shtml>. Acesso em 7/1/2015.

Depois desses e outros acontecimentos em tantos países latino-americanos, o GDA intensificou a publicação de diversos conteúdos sobre o que considerava ameaças à liberdade de imprensa na região, entre os quais um especial intitulado *Cerco à mídia independente na América Latina*[25] em 2009, *Autoritarismo, la nueva mordaza de la prensa latinoamericana* em 2012,[26] o especial *Liberdade amordaçada*[27] durante uma semana em 2013 e uma série de matérias em fevereiro[28] de 2014. Essas matérias forneciam subsídios para os alertas da SIP e vice-versa. Enquanto a SIP assume o papel de instituição de alerta e defesa de uma "classe profissional", acionando sua tradição, legitimidade e autoridade para tanto; o GDA desempenha a função de definir uma agenda política específica – e ameaçadora – da nova América Latina. Nessa dinâmica, ambos se complementam. O GDA cumpre a função de propiciar um ambiente de interlocução e de ação das grandes empresas midiáticas da América Latina. Espaço esse que tem sido dedicado, especialmente nos últimos 15 anos, a conformar um projeto reativo às novas esquerdas nessa região.

---

[25] "Cerco à mídia independente na América Latina", O Globo, 29/11/2009, p. 43-44.

[26] "Autoritarismo, la nueva mordaza de la prensa latioamericana", El Tiempo, 26/3/2012. Disponível em: <http://blog.gda.com/2012/11/autoritarismo-la-nueva-mordaza-de-la.html>. Acesso em 10/11/2014.

[27] "Liberdade amordaçada (1) - Na Argentina, atentados contra imprensa", O Globo, 26/5/2013. Disponível em: <http://blog.gda.com/2013/05/liberdade-amordacada-na-argentina.html>. Acesso em 10/12/2014. "Liberdade amordaçada (2) - Argentina: país sem referência de preços", O Globo, 27/5/2013. Disponível em: <http://blog.gda.com/2013/05/libertade-amordacada-2-argentina-pais.html>. Acesso em 10/12/2014. "Liberdade amordaçada (3) - Imprensa independente sob ataque na Argentina", O Globo, 28/5/2013. Disponível em: <http://blog.gda.com/2013/05/liberdade-amordacada-3-imprensa.html>. Acesso em 10/12/2014. "Liberdade amordaçada (4) - Câmbio: pesadelo para os argentinos", O Globo, 29/5/2013. Disponível em: <http://blog.gda.com/2013/05/liberdade-amordacada-4-cambio-pesadelo.html>. Acesso em 10/12/2014. "Liberdade amordaçada (5) - Governo argentino mira o papel jornal para controlar a imprensa", O Globo, 30/5/2013. Disponível em: <http://blog.gda.com/2013/05/liberdade-amordacada-5-governo.html>. Acesso em 10/12/2014. "Liberdade amordaçada (6) - Controle da Justiça prejudica informação", O Globo, 31/5/2013. Disponível em: < http://blog.gda.com/2013/05/liberdade-amordacada-6-controle-da.html>. Acesso em 10/12/2014.

[28] "As ameaças à imprensa na América Latina", O Globo, 8/2/2014. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/tecnologia/as-ameacas-imprensa-na-america-latina-11550150>. Acesso em 10/12/2014. "Catalina Botero: "La violencia es

Referências bibliográficas

BLANCHARD, Margaret. *Exporting the first Amendment*: the press-government crusade of 1945-1952. Nova Iorque; Londres: Longman, 1986.

CAÑIZALEZ, Andrés. Meses de conflictividad en el 2002. *Revista Comunicación – Estudios venezolanos de comunicación*, N. 119, 2002, p. 16-20.

GARDNER, Mary A. *The Inter American Press Association*: its fight for freedom of the press, 1926-1960. Austin e Londres: Institute of Latin American Studies, The University of Texas Press, 1967. (Latin American Monographs, n. 6).

HUNTINGTON, Samuel. The hispanic challenge. *Foreign Policy*, 28/10/2009. Disponível em: <http://foreignpolicy.com/2009/10/28/the-hispanic-challenge/>. Acesso em 17/12/2014.

KITZBERGER, Philip. Las relaciones gobierno-prensa y el giro político en América Latina. *PostData*, N. 14, 2009, p. 157-181.

LANDER, Edgardo. El Estado y las tensiones de la participación popular en Venezuela. *OSAL*, Buenos Aires, N. 22, setembro 2007, p. 65-86.

LUGO-OCANDO, Jairo; ROMERO, Juan. From friends to foes: Venezuela's media goes from consensual space to confrontational actor. *Revista Sincronía*, v. 4, n. 2, 2003. Disponível em: <http://sincronia.cucsh.udg.mx/lugoromeroinv02.htm>. Acesso em: 15 de outubro de 2013.

---

probablemente el riesgo más grave en la región para los periodistas", El Mercurio, 9/2/2014. Disponível em: <http://blog.gda.com/2014/02/catalina-botero-la-violencia-es.html>. Acesso em 10/12/2014. "La prensa venezolana en cuenta regresiva", El Nacional, 9/2/2014. Disponível em: <http://blog.gda.com/2014/02/la-prensa-venezolana-en-cuenta-regresiva.html>. Acesso em 10/12/2014. "Perú: Ahorita no ¿Mañana sí?", El Comercio, 16/2/2014. Disponível em: <http://blog.gda.com/2014/02/peru-ahorita-no-manana-si.html>. Acesso em 10/12/2014. "Argentina: Una década de hostilidad a medios y periodistas", La Nación, 16/2/2014. Disponível em: <http://blog.gda.com/2014/02/argentina-una-decada-de-hostilidad.html>. Acesso em 10/12/2014. "La violencia arrincona a los periodistas en Honduras", La Nación, 16/2/2014. Disponível em: <http://blog.gda.com/2014/02/la-violencia-arrincona-los-periodistas.html>. Acesso em 10/12/2014. "Más controle a los medios independientes en el Ecuador", El Comercio, 16/2/2014. Disponível em: <http://blog.gda.com/2014/02/mas-controles-los-medios-independientes.html>. Acesso em 10/12/2014.

MAUERSBERGER, Christof. To be prepared when the time has come: Argentina's new media regulation and the social movement for democratizing broadcasting, *Media, Culture & Society*, v. 34, n. 5, 2012, p. 588-605.

SANTUARIO, Marcos Emílio. *A comunicação globalizada na América Latina*: o caso do Grupo de Diários América (GDA). Novo Hamburgo: Editora Feevale, 2002.

SANTUARIO, Marcos Emílio. Globalização e integração latino-americana na constituição do Grupo de Diarios America (GDA). *UNIrevista*, v. 1, n. 3, 2006.

SIMIONI, Mônica. *Comunicação e disputa hegemônica na Venezuela no pós-golpe de abril de 2002*. Dissertação de mestrado (Mestrado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007. 184 p.

SKIDMORE, Thomas E. Studying the history of Latin America: a case of hemispheric convergence. *Latin American Research Review*, Vol. 33, N. 1, 1998, p. 105-127.

SKIDMORE, Thomas E.; SMITH, Peter H. *Modern Latin America*. 6 ed. New York; Oxford: Oxford University Press, 2005.

VAI TER LUTA: OPOSIÇÃO INTERNA À POLÍTICA DE REAGAN PARA A AMÉRICA CENTRAL

Cecilia Azevedo[1]

Resumo: O artigo examina o movimento de solidariedade à América Central que se desenrolou ao longo da década de 1980 nos EUA. A partir de um panorama geral das estratégias de ação de diferentes organizações e análise dos conceitos político-filosóficos defendidos pelos ativistas, procuramos refletir sobre percepções opostas a respeito das relações entre religião e política, política externa e política interna e as prerrogativas dos governos municipais, estaduais e federal no que diz respeito à imigração.

Palavras-chave: Relações interamericanas, imigração, dissenso

Abstract: This article examines the Central America solidarity movement which took place in the US during the 1980's. Starting with a general overview of major organizations' strategies and actions and activists' political and philosophical concepts, it evaluates the clashing views on the interactions of religion and politics, foreign and domestic policies, local, state and federal powers over immigration.

Key-words: Interamerican relations, immigration, dissent

[1] Professora no Programa de Pós-Graduação em História da UFF, filiada à ANPHLAC – Associação Nacional de Pesquisadores e Professores de História das Américas, integrante da Rede de Estudos dos EUA-RJ.

Introdução

Este texto parte de algumas premissas. A primeira delas é a de que se torna cada vez mais importante pensar as relações internacionais a partir das margens, dos atores não governamentais, dos movimentos sociais de dissenso que, embora pouco visíveis na nossa historiografia, tem uma longa tradição nos EUA.

A segunda é a de que, embora estejamos destacando atores estadunidenses, considero fundamental pensar esses movimentos como transnacionais (GOLDEN & MCCONNELL, 1986; PERLA JR. 2008), como transnacionais, posto que foram fruto de laços, alianças e identidades construídas a partir de encontros não meramente pessoais, mas políticos e ideológicos, dentro e fora dos EUA, entre norte e latino-americanos que antecedem e vão além dos anos 80 (SHOULTZ, 1981; GREEN, 2009). Fortaleceu-se na esquerda estadunidense, como defende Gosse (1998), uma consciência internacionalista que remonta pelo menos às Brigadas da guerra civil espanhola. Nos anos 60, a constituição da Nova Esquerda, inspirada em Wright Mills, retomou essa perspectiva. As revoluções e guerras de descolonização no terceiro mundo fizeram crescer os intercâmbios com a América Latina. Pode-se dizer que a bandeira dos direitos humanos chegou aos EUA por esse caminho e não o inverso, conforme defende Bradley (2015). No contexto e no caso em tela, o fluxo em direção à Nicarágua e outros países da América Central foi intenso, impulsionado pelas articulações com a comunidade de exilados desses países nos EUA e, no caso da Nicarágua, com o próprio governo sandinista.

Vale ressaltar, também como ponto de partida, que a política externa longe de ser um espaço simbólico da união e do consenso, como pretende um discurso nacionalista e conservador, sempre foi e continua sendo um terreno de disputas políticas primordiais, o que nos obriga a perceber política interna e externa como indissociáveis (MASKOVSKY & SUSSER, 2009; KAPLAN & PEASE, 1993). No caso em questão, essa associação pode ser verificada no plano tanto simbólico como concreto.

Quanto ao simbólico, a face que se expõe ao mundo e as pautas de ação externa se originam, como se sabe, em projetos nacionais concorrentes, assentados, por sua vez, em discursos sobre a

identidade nacional que se valem de preceitos e sensibilidades políticas, religiosas e morais diversas. Governos, partidos e movimentos sociais e políticos não simplesmente assumem ou rejeitam, mas promovem compreensões distintas de elementos do imaginário coletivo, como a propalada ideia de ser a América uma "cidade no topo da colina", destinada pela história ou pela Providência a assumir a defesa da democracia e da liberdade no mundo. O forte sentido de missão daí decorrente não é, por conta disso, unívoco. Na verdade, em torno dele se travam disputas fundamentais. No caso em questão, os ativistas que desafiavam as autoridades da imigração transportando e abrigando refugiados ou arriscavam suas vidas em áreas conflagradas na América Central mobilizaram e ressignificaram ideais de altruísmo e sacrifício pessoal, associados ao imaginário religioso. Valeram-se do tema da perseguição e do exílio presente nas narrativas bíblicas do Novo e do Velho Testamentos de modo a conectar simbolicamente refugiados latino-americanos, ativistas e a opinião pública em sua denúncia da política externa de Reagan. Ainda hoje verifica-se o recurso a essa narrativa por militantes religiosos e leigos que continuam a resistir às políticas discriminatórias contra imigrantes (BEN, 2010; AZEVEDO, 2007).

Em termos concretos, num contexto de fluxos intensos de capital, mercadorias, informações e pessoas, torna-se muito problemático estabelecer o que está "dentro" e o que está "fora". O externo e o interno não podem ser vistos como esferas separadas quando se discute o trânsito e a presença e a presença do "outro", e sua categorização como imigrante, refugiado ou *illegal alien* (NGAI, 2004), no espaço demarcado por fronteiras não apenas simbólicas, mas físicas, e seu acesso a recursos e direitos previstos nos ordenamentos legais tanto nacionais quanto internacionais.

Voltaremos a esses pontos mais adiante. Passemos agora a um panorama geral do movimento de solidariedade, particularizando as três principais organizações e movimentos que compuseram o que ficou conhecido como movimento de solidariedade à América Central: *Pledge of Resistance, Witness for Peace* e *Santuary.* Faremos uma apresentação mais breve dos dois primeiros para dedicar maior espaço ao terceiro que, por sua continuidade temporal e desafio às prerrogativas do governo federal nos assuntos externos, exige maior discussão.

Homefront e desobediência civil

Vale começar observando que movimento de solidariedade à América Central teve diversas faces e orientações. Por um lado, costuma-se discriminar o segmento marxista e anti-imperialista dos que seguiam uma orientação religiosa e humanista (SMITH, 1996). Essa divisão me causa certo desconforto porque não deixou de haver comunicação entre essas perspectivas. Nos EUA, como na América Latina, muitos adeptos da Teologia da Libertação se diziam anti-imperialistas e mesmo marxistas. Mas certamente pode-se flagrar diferenças significativas em termos de estratégias, linguagem e simbologia adotadas.

Outra disputa diz respeito à própria designação do movimento. A divisão se dava entre os que preferiam designá-lo como anti-intervencionista e pacifista, pretendendo pressionar o governo apenas pelos canais parlamentares, e aqueles que, ao qualificarem o movimento como de solidariedade, apoiavam de modo entusiasmado a revolução sandinista e os movimentos que lutavam contra os governos ditatoriais de El Salvador e outros países da região, assumindo o confronto aberto com o governo. Acabou prevalecendo a designação solidariedade, porém entendida e exercida de modo diverso pelos diferentes atores.

Tratava-se, para muitos, de se apresentar como uma frente norte-americana (GOSSE, 1998), responsável por denunciar e combater internamente o governo, do mesmo modo que os ativistas que protestaram e denunciaram os horrores da guerra do Vietnã haviam feito (SURBRUG, Jr., 2009)[2]. É revelador neste sentido que o movimento de solidariedade a El Salvador tenha adotado como um de seus bordões a frase "*El Salvador is Spanish for Vietnan*" (GOSSE, 1996) e que veteranos do Vietnã tenham se envolvido em várias iniciativas do movimento de Solidariedade à Nicarágua, resistindo à vietnaminesia que o governo Reagan pretendia produzir para facilitar suas intervenções na América Central.

[2] É lamentável que no pós-11 de setembro e ao longo da guerra contra Iraque, *homefront* tenha adquirido um sentido oposto, de apoio incondicional às tropas, de modo a silenciar e qualificar como traidores os opositores da guerra, associados aos detratores dos veteranos do Vietnã. Nessa leitura, a oposição interna à guerra em última instância teria sido a responsável pelo encerramento prematuro dos combates e derrota dos EUA no Vietnã. Conforme CARBONELLA (1983) *homeland* e *homefront* assumiram, assim, o sentido de coração do império.

Nesse contexto, 80.000 pessoas assinaram o chamado *Pledge of Resistance*, documento que anunciava a disposição dos seus signatários de resistir, com atos de protesto legal e desobediência civil, conforme lhes ditasse a consciência, a qualquer escalada na intervenção dos EUA na região[3]. A partir daí, dezenas de milhares descumpriram leis estaduais e federais, resistiram à polícia, e 10.000 foram presos por desobediência civil não violenta.

As ações iam desde a ocupação de gabinetes de parlamentares, passando por atos públicos com cruzes nomeando nicaraguenses mortos, até bloqueio de estradas, vias férreas e acessos de instalações militares, de onde saíam armas para alimentar os aliados na América Central, como décadas antes havia sido feito nos protestos contra a guerra no Vietnã (SURBRUG Jr., 2009) Embora não tenha tido efetividade prática, mas pelo valor político, vale mencionar que a cidade de Santa Fé decidiu declarar-se porto livre para comércio com a Nicarágua, confrontando assim a decisão do governo federal que colocou o pais sob embargo comercial. Ao longo da década, foram realizadas manifestações em mais de duzentas cidades e 42 estados (MARTIN, 2011). Podemos citar manifestações como a de maio de 1981, que reuniu 100.000 pessoas em Washington, caravanas a Fort Bragg para denunciar o treinamento de oficiais salvadorenhos, campanhas contra a TACA, companhia aérea que levava de volta ao seu país salvadorenhos deportados nos chamados vôos da morte[4], etc. Cabe lembrar que a esta altura o assassinato do Arcebispo Oscar Romero e de quatro freiras norte-americanas já tinha alcançado grande repercussão, provocando protestos de líderes das maiores organizações católicas do país.

A dinâmica que dominou os movimentos na década de 80 passava pela criação de redes e de pautas de ação comum, que produziam grande efeito multiplicador, sem prejuízo da autonomia de seus integrantes. Como exemplo, podemos citar o NICANET, rede que incluía associações de artistas, arquitetos, engenheiros, agricultores, religiosos, sindicalistas, grupos feministas, entre outros,

---

[3] A primeira versão deste documento foi publicada na *Soujourners Magazine*, em dezembro de 1983.

[4] Entre 1/10/82 e 30/9/84, 8692 pessoas foram deportadas para El Salvador. Vários relatos davam conta de que deportados eram presos ao chegarem no aeroporto e que, em um caso pelo menos, houve fuzilamento sumário.

com vistas a participar de ações variadas de apoio à Nicarágua: participação em colheitas, projetos de assistência técnica em irrigação, organização de cooperativas, manutenção de equipamentos, assessoramento e desenvolvimento de tecnologias diversas em parceria com governo sandinista. Importa ainda destacar que o movimento não ficou restrito a ativistas de grandes cidades das duas costas. Instituições de ensino de pequenas cidades e áreas rurais de vários Estados também se mobilizaram, enviando implementos agrícolas e realizando marchas com tratores. Vale registrar que a vitória contra Somoza havia sido muito bem recebida não só pela esquerda, mas por muitos liberais do partido Democrata e por parte significativa da opinião pública, que viu com satisfação a presença no governo sandinista de líderes religiosos.

Colocando o corpo na linha

Não por coincidência foi a conexão e o fundamento religioso que deram origem ao *Witness of Peace.* A história do grupo começa em 1983 quando Gail Phares, um ex- freira da progressista ordem Maryknoll, depois de trabalhar no país por anos, conduz um grupo de 30 pessoas – líderes religiosos, professores universitários, donas de casa e aposentados – numa viagem à Nicarágua para conhecer em primeira mão a realidade do país. Ao alcançarem uma cidade da fronteira com Honduras que acabara de ser bombardeada pelos Contra, são profundamente afetados pelo que veem e pelos pedidos dos sobreviventes para que fiquem, já que sua presença, visível aos atiradores do outro lado da fronteira, impediria que o bombardeio continuasse (GRIFFIN-NOLAN, 1991).

A origem da organização exige chamar atenção para efeitos paradoxais nem sempre percebidos das investidas estadunidenses. Os missionários norte-americanos que invadiram a América Central como uma contrapartida religiosa da ação civilizatória da Aliança para o Progresso e dos Corpos da Paz na década de 60, viveram, como também uma parcela dos voluntários da paz, um processo de conversão, envolvendo-se e identificando-se com a realidade local e assumindo uma postura crítica em relação aos EUA. Esses empreendimentos missionários, radicalizados e reconfigurados, funcionaram como postos avançados de uma rede internacional da esquerda cristã que se fortaleceria e manifestaria nas décadas seguintes (AZEVEDO, 2012).

Ao retornar, Phares, Jeff Boyer, um ex-Voluntário da Paz em Honduras, e Gilbert Joseph, professor da Universidade de North Carolina decidem arregimentar voluntários para viajarem à Nicarágua e se postarem em cidades da fronteira, servindo como escudo humano. O grupo encontrara na Teologia da Libertação uma fonte de inspiração. O forte sentido de retidão moral e responsabilidade social, que via a alienação como pecado, fez com que os voluntários se encantassem com as comunidades de base e líderes revolucionários como Miguel D'Escoto que clamava por uma insurreição cristã pela paz, com jejuns e outros atos dramáticos para protestar contra o envolvimento dos EUA e uma possível invasão.

Até o final da década, o grupo foi responsável pelo envio de 4000 voluntários à Nicarágua. As experiências vividas no país fizeram com que a imagem de "escudo" fosse rapidamente descartada, reconhecendo-se o fato óbvio de que o exército nicaraguense era o verdadeiro escudo diante dos ataques do Contra. De todo modo, manteve-se a ideia de que a presença de cidadãos americanos poderia ao menos inibir ou tornar mais custosa politicamente uma invasão do país pelos EUA. A ideia de "colocar o corpo da linha" não deixava de ser recuperada também do movimento pelos direitos civis. Além de testemunhar e documentar o impacto da guerra, afirmou-se a ideia de acompanhamento, que implicava em compartilhar o sofrimento e os esforços para assistir as vítimas e os contingentes deslocados pela guerra, manter as atividades econômicas no campo e reconstruir o que era destruído na guerra.

Mas, ao contrário dos Corpos da Paz, os ativistas do *Witness for Peace* não tinham o propósito de serem agentes da modernização e do americanismo. Não eram jovens recém-saídos da universidade, e sim de meia idade, com bom nível de instrução, em geral casados e com filhos, e que financiavam sua viagem e muitas vezes, arriscavam suas carreiras e relações familiares ao assumirem uma permanência mais longa na Nicarágua.

Por seu apelo dramático, as ações do *Witness for Peace* conquistaram espaço na mídia. Centenas de jornais locais, regionais publicaram imagens e reportagens. Voluntários que partiam ou retornavam a suas pequenas comunidades se transformam imediatamente em "notícia" e procuravam explorar ao máximo sua repentina transformação em celebridades. Grandes jornais e revistas

como a Newsweek, *o New York Times*, o *Washington Post*, o *The Christian Science Monitor* também ecoavam as ações dos integrantes dos WFP, trazendo a Nicarágua para o noticiário nacional antes que o escândalo Irã-Contras, que veio a público no final de 1986, transformasse a guerra no país num assunto diário.

O Washington Post, por exemplo, chegou a chamar os voluntários de "soldados de Cristo". Exercendo sua função bíblica de apóstolos, os voluntários difundiam as "boas novas" da Nicarágua" e o "pecado" da América, desafiando com suas vivências pessoais, o discurso oficial sobre a guerra ao disseminar informação alternativa a do governo sobre o país em suas comunidades, igrejas, escolas e comissões do Congresso. Não deixava de ser uma pregação, como a que faziam os aliados fundamentalistas de Reagan, porém com sinais invertidos. Mas apesar da cobertura majoritariamente positiva pela mídia, os ativistas não deixaram de ter seu patriotismo questionado pelos representantes do governo, para não falar das arbitrárias revistas e apreensões a que eram submetidos ao retornarem ao país.

Cruzando fronteiras

O *Sanctuary*, ou Santuário, congregou protestantes de inúmeras denominações, católicos, quakers e judeus liberais, apresentando-se como uma vertente ecumênica do movimento de solidariedade à América Central.

O movimento do Santuário nasce na fronteira. A história tem início em maio de 1981, quando um quaker chamado Jim Corbett toma conhecimento da prisão e posterior deportação de um salvadorenho que pedira carona a um vizinho para cruzar a fronteira do México com o Arizona. Indignado com o desrespeito das autoridades da migração em relação aos procedimentos legais de asilo político requeridos, decide mobilizar diversas comunidades quakers em todo país para constituir uma rede de proteção a refugiados da América Central, especialmente de El Salvador e Guatemala.

Não foi difícil concluir que este fato explicava o não reconhecimento da condição de refugiados e a concessão de asilo a oriundos dos países da América Central apoiados pelos EUA. Mais do que isso, os opositores dos governos de Costa Rica, El Salvador,

Guatemala e Honduras eram qualificados como terroristas pelo governo dos EUA, cujo empenho em estabelecer essa configuração pode ser verificado em diversas iniciativas legais como o *Anti-Terrorism Act*, de 1983, e o *Central American Counterterrorism and Law Enforcement Profissionalization Act, de 1985*. Tratamento oposto era concedido aos procedentes de países da Ásia, Europa do Leste, Cuba[5], o que evidencia a necessidade de afirmar que a abertura para o "outro" sempre foi seletiva e discriminatória, por estar associada aos projetos de nação e "imperativos" da política externa dos EUA (KWONG, 2009; ZOLBERG, 2006).

Depois de tentar em vão pagar fianças e mediar processos junto às autoridades da imigração, os ativistas decidiram transportar refugiados desde o México, cruzando a fronteira em pontos sem fiscalização, para acomodá-los em suas próprias casas na região ou encaminhá-los para estados do norte, onde também seriam abrigados por voluntários. Havia um precedente histórico: a conhecida *underground railroad*, que apoiou a fuga e o transporte de escravos do sul para norte. Porém, em menos de um ano esse esquema também se mostrou insuficiente. Assim, em março de 1982, quando se cumpriam dois anos do assassinato do Arcebispo Oscar Romero, John Fife, um pastor presbiteriano que participava do grupo, convencido por Corbett e apoiado por sua congregação, colocou uma faixa na entrada de sua Igreja, em Tucson, Arizona, anunciando sua transformação num Santuário, entendido nos termos do Velho Testamento, como um refúgio para os que eram injustamente perseguidos. No mesmo dia várias igrejas e sinagogas em todo o país fizeram o mesmo, abrigando e incentivando os refugiados a testemunharem publicamente sobre as perseguições de que foram vítimas. A longa tradição pacifista, anti-escravista e reformista dos quakers associou-se ao movimento de renovação católica, protestante e judaica das duas décadas anteriores (CORBETT, 2005; CRITTENDEN, 1988).

[5] Entre 1981 e 1990 entraram nos estados Unidos 1.013.620 refugiados, sendo 70% da Ásia, 15% da Europa e 11% de Cuba – segundo 2001 Statistical Yearbook of the Imimigration and Naturalization Service, Washington, DC: GPO, 2003, pp. 111-121, apud DANIELS, 2006, p. 88.

Há que se considerar igualmente a influência de movimentos sociais de imigrantes da América Latina. Na Califórnia, Estado em que o movimento do Santuário teve imensa expansão, o Padre Luis Olivares, de La Placita, Los Angeles, chegou a afirmar que num encontro com o líder sindical Cesar Chavez, em 1975, experimentara uma verdadeira conversão, adotando desde então um catolicismo voltado para a defesa dos oprimidos. É significativo que tenha sido ao som de mariachis, numa celebração à Nossa Senhora de Guadalupe, a ocasião escolhida pelo Padre para transformar sua Igreja em Los Angeles em Santuário para refugiados. Posteriormente, e até seu afastamento da Igreja pela Diocese, o Padre continuou a defender imigrantes sem documentação[6].

Voltando ao Arizona, com vistas a conhecer de perto a situação do outro lado da fronteira e criar uma rede de apoio aos refugiados, Corbett passou a viajar pelo México, cruzando também a fronteira para Guatemala. Disseminou informação sobre rotas, bloqueios nas estradas, métodos e riscos através de folhetos que ficaram sendo conhecidos como *Pilgrims' Progress*, uma vez que os refugiados passaram a ser chamados pelos voluntários do santuário como peregrinos, o que é bastante significativo em termos da apropriação dos mitos nacionais. Encantando-se também com um catolicismo mais ecumênico, multicultural e tolerante, associado à Teologia da Libertação e às comunidades de base, Corbertt passou a se pensar e mesmo se apresentar como um "quakolic", a se vestir como padre e ajudar pessoalmente refugiados no cruzamento da fronteira (CORBETT, 1985).

Imaginando que o movimento refluiria em pouco tempo, o INS - *Imimigration and Naturalization Service* - inicialmente evitou agir. Mas em 1983 teve início a chamada operação Sojourner (operação Estrangeiro), cujo objetivo era coletar provas para o indiciamento de Corbett e Fife. Telefones foram grampeados, lideranças perseguidas e, o mais importante, espiões foram infiltrados em serviços religiosos nas Igrejas e reuniões do Santuário.

A operação foi lançada por pressão do senador Barry Goldwater que se mostrou indignado com o fato de que o governo ficasse inerte, enquanto Corbett falava abertamente de suas ações na mídia.

---

[6] LOS ANGELES TIMES, 11/12/2015. "*Remembering an L.A. priest who gave sanctuary to immigrants during Reagan era".* Disponível em <http://www.latimes.com/opinion/op-ed/la-oe-1211-garcia-olivares- sanctuary-anniversary-20151211-story.html.> Acesso em 25 ago /2016.

A grande imprensa deu destaque e, na maior parte das vezes, uma cobertura positiva ao Santuário. A *Time* e a *People Magazine*, a *Newsweek*, jornais com o *Los Angeles Times*, *Washington Post*, *The Christian Science Monitor, Chicago Tribune* e o *USA Today*, entre outros, apresentavam Corbett como alguém que recorria à desobediência civil em nome de seus princípios religiosos.

Jornais do Arizona, além de anteciparem e cobrirem o lançamento do Santuário, acompanharam de perto suas ações. Uma das viagens de Corbett ao México, cujo objetivo era trazer uma mulher gualtemalteca, foi acompanhada por uma repórter e uma fotógrafa do *Arizona Daily Star*, que publicou um relato da viagem em sete capítulos.

Corbett foi transformado definitivamente numa celebridade ao ser entrevistado no programa "*60 Minutes*"[7]. No ar, Corbett denunciava o não cumprimento pelo governo das leis internacionais de asilo e do *Refugee Act,* de 1980. Perguntado, admitia não saber ao certo, mas estimava em 250 a 300 o número de refugiados que ajudara a cruzar a fronteira.

O governo federal colocou também sob investigação outras organizações, como o Comitê em Solidariedade ao Povo de El Salvador (CISPES), a maior organização secular de apoio a El Salvador, a *Inter Religious Task Force on Central America*, as Freiras Maryknoll, a *Southern Christian Leadership Conference*, fundada por Martin Luther King Jr., e até poderosos sindicatos como o *United Auto-Workers* que se colocavam contra a política externa de Reagan para a América Central. A investigação atingiu inclusive seis parlamentares Democratas, entre eles, John Kerry. Ativistas que viajavam à América Central tinham documentos pessoais retidos ao chegar, sua correspondência violada e suas próprias casas e escritórios invadidos e revirados e material relacionado às suas atividades, suprimidos. Refugiados sofriam ameaças e ataques dentro do território dos EUA e as autoridades policiais não atendiam pedidos de investigação[8].

---

[7] O programa foi exibido em 12/12/1982.

[8] Anos depois, Comissões de Congresso e organizações de defesa de direitos constitucionais conseguiram apurar abusos do FBI perpetrados no curso de pelo menos 4 programas de investigação qualificados como "terrorismo internacional", atingindo CISPES, *Pledge of Resistance*, Tecnica e outras. Centenas de ativistas que viajavam para países da região, especialmente à Nicarágua, e que não infringiam qualquer lei, foram interrogados, assim como amigos, senhorios, empregadores. Ross Gebspan "More probes found of Latin policy foes FBI surveillance called pervasive", BOSTON GLOBE, 18/6/1988.

Em janeiro de 1985 finalmente foram indiciadas onze lideranças do Santuário no Arizona e mais de 40 freiras, membros do clero e voluntários leigos foram indiciados como cúmplices dos conspiradores. De acordo com a lei federal, a pena para quem transportasse e desse abrigo a ilegais era passível de prisão por até cinco anos por cada ato de assistência e por dez anos por conspirar nesse sentido.

Os indiciamentos, no entanto, produziram um efeito bumerangue. Internamente cresceu o apoio ao movimento, com aumento do número de voluntários e mais de 1 milhão de dólares sendo carreados para a defesa dos indiciados. Nesse momento, 20 cidades, entre elas Los Angeles, San Francisco e Seattle, e até um Estado, o do Novo México, se declararam Santuários. Houve também repercussões bastante negativas na América Latina e na Europa.

Instituições não religiosas, como universidades, também se proclamavam santuários. Mesmo as denominações religiosas mais indiferentes ao movimento repudiaram a infiltração de agentes com gravadores em cultos e reuniões religiosas e invasões de escritórios de Igrejas[9]. Através da imprensa, ativistas e religiosos expressavam sua indignação diante do que percebiam como um atentado à liberdade religiosa garantida pela Primeira Emenda. Pastor Oines, da Igreja Luterana de Alzona, em Phoenix, no Arizona, que abrigava refugiados salvadorenhos e guatemaltecos, metade dos quais presos após denunciados pelos informantes que haviam participado de estudos bíblicos e encontros de discussão estratégica do Santuário, expressou essa posição da seguinte forma:

> A Igreja não é o que o Estado decide que ela é. A Igreja é uma comunidade de fé. O governo está dizendo que as pessoas podem talvez cantar uma música, rezar juntas, mas quando as pessoas começam de fato levar sua fé adiante, vivendo-a efetivamente, elas devem parar de fazê-lo. [O que o governo está dizendo] Se a religião não faz o que queremos, então nós teremos que controlá-la e transformá-la no tipo de religião que nós queremos que ela seja. E nós a definiremos.[10]

[9] Sandy Tolan & Carol Ann Bassett. "Operation Soujourner: Informers in the Sanctuary Movement". In: THE NATION, July, 20/27, 1985.

[10] "The church is not what the government decides it is. The government is saying that people can maybe sing a song or pray together, but when people actually start carrying

É significativo que, quando questionado pelo Juiz sobre se havia ou não infiltrado informantes para gravar encontros religiosos, Jaymes Rayborn, responsável pela Operação Sojourner, do INS, tenha respondido negativamente, afirmando que para ele não eram encontros religiosos, pois após a leitura de pequenos trechos da Biblia, ela era fechada e começava-se a cantar "canções revolucionárias"[11].

Nesse contexto, Corbett passou a defender que o Santuário não deveria mais ser *underground*, mas público, devendo os acusados escolher se submeter a julgamento e não conceder que violaram qualquer lei, obrigando o governo abrir mais e mais processos, entupindo cortes com julgamentos. Os ativistas deveriam informar às autoridades da imigração por carta cada vez que fosse feita a travessia de refugiados, insistindo no princípio de que ajudar um estrangeiro a obter status legal não configurava agir em favor da presença de ilegais no país. De acordo com leis internacionais sobre asilo, independente da maneira pela qual tivessem entrado no país ou de terem ou não visto ou qualquer documentação, os refugiados, num primeiro ingresso, deveriam ter o direito de permanecer no país. Ao perseguir e deportar sumariamente os refugiados, portanto, a administração federal incorria em grave violação das leis internacionais sobre direitos humanos, o que transformava os EUA num Estado de segurança nacional.

Desse modo, Corbett defendia que prover santuário para refugiados não era um ato de desobediência civil e sim uma "iniciativa civil" que, segundo ele, deveria se constituir num instrumento pedagógico para fortalecimento da sociedade civil em busca de alternativa futura de organização social, assentada em pactos comunitários que, no futuro, deveria transcender as barreiras nacionais. Por conta desse raciocínio, a defesa de Corbett não buscou apoio na primeira Emenda da Constituição de modo a justificar suas ações com base em suas convicções religiosas.

---

out their faith, actually living it out, then they have to stop doing it.(...) If religion doesn't do what we want it to, then we will try to control it, and make it into a kind of religion that we want it to be. And we will define it". THE NATION, op.cit., p. 41.

[11] Ibidem.

> Iniciativa civil é com certeza terminantemente não-violenta, e não nega o importante papel da desobediência e resistência quando necessário Mas ela se move para além do que por vezes se transforma numa abordagem meramente reativa e negativa no confronto da injustiça (…) Iniciativa civil também procura afirmar os aspectos positivos, proféticos do que nós, como indivíduos, e a comunidade podemos fazer para expandir e edificar no âmbito da paz, justiça e comunhão como centrais na nossa vida diária.(CORBETT, 2005, p.59)[12]

Consciente de que a batalha ultrapassava os tribunais, enquanto transcorria o processo, Corbett decidiu ajudar dois salvadorenhos a cruzar a fronteira, se fazendo acompanhar de uma equipe da NBC. As coberturas pela imprensa de tantas travessias de refugiados feitas por Corbett, surpreendentemente, não foram usadas pela promotoria. Ele e dois outros acusados foram absolvidos. O pastor Fife, as freiras e os demais acusados foram condenados. Mas o juiz ofereceu a opção de liberdade condicional desde que não se envolvessem mais com as atividades do Santuário. Todos recusaram dizendo que isso representaria apostasia e que eles continuariam a praticar os mandamentos de sua fé e lutar por "liberdade e justiça para todos"[13].

Por fim, o juiz acabou abrindo mão da exigência. Uma explicação para tão inusitado desfecho pode estar relacionada ao fato de que, a despeito da perspectiva comunitarista e crítica do excepcionalismo defendida por Corbett, ele próprio e os demais acusados foram percebidos como protótipos do indivíduo-providencial que enfrenta um Estado desprovido de moralidade, assentando seu americanismo em princípios éticos e religiosos. Um mito americano que, nesse caso, serviu a um propósito contra-hegemônico.

---

[12] *Civil initiative is certainly uncompromisingly non-violent, and does not deny the important role of disobedience and resistance when necessary. But it moves beyond what can at times become a merely reactive and negative approach to confronting injustice (…) Civil initiative also seeks to affirm the positive, prophetic aspects of what we as individuals and a community con do to expand and build upon the realms of peace, justice and communion as central to our daily lives*.

[13] Esses foram os termos utilizados por Peggy Hutchison, uma das ativistas condenadas. Ver "Sanctuary
Trial increased faith, worker says". PLAIN DEALER, 10/05/1986.

Na corda bamba: primazia federal, soberania local e xenofobia

A despeito do ordenamento constitucional que estabelece a primazia do governo federal nos assuntos de política externa, as ações dos movimentos sociais e de atores políticos no plano municipal e estadual em defesa dos refugiados e imigrantes procurou questioná-la, não apenas recorrendo a brechas e interpretações divergentes da constituição, mas também a regramentos supranacionais e argumentos morais, éticos e religiosos que se mostraram extremamente poderosos.

No plano legal, o movimento do Santuário lançou mão do conceito amplo e complexo de "poder de polícia" reservado aos estados, com base na ideia de que o local – municipal e estadual – é o espaço por excelência do exercício da cidadania, e da manifestação da soberania popular (GERSTLE, 2015). A defesa da autonomia dos governos estaduais frente ao governo federal tem, especialmente desde a Guerra Civil uma marca conservadora. No presente, a crise mais ampla de representação e de governabilidade do sistema partidário e das instituições federais que os EUA, como de resto vários países parecem viver, concedem peso ainda maior ao plano local, como se pode perceber no esforço dos partidos Republicano e Democrata em conquistar os executivos e a maioria nos poderes legislativos dos estados para fazer deles laboratórios de políticas conservadoras ou liberais.

A persistência até hoje de condados, cidades e estados que insistem em adotar políticas de não cooperação com o governo federal de modo a tentar evitar deportações de refugiados e imigrantes e, por outro lado, inúmeras proposições legais draconianas anti-imigrantes no próprio Arizona[14], revertidas posteriormente pela Suprema Corte, atestam que os conflitos jurídicos em torno da imigração envolvem uma complexa dimensão política que continua a alimentá-los (OLIVAS, 1994).

[14] Em 2012 a Suprema Corte derrubou as principais provisões da chamada Arizona SB 1070 que obrigava que os imigrantes portassem documentos de identificação, autorizava a polícia estadual a prender qualquer indivíduo por suspeição de estar ilegalmente no país e tornava crime que qualquer imigrante ilegal procurasse trabalho ou estivesse empregado no estado. Ver GUTTENTAG, 2013.

Nesse sentido, o caso do Novo México, primeiro estado a se declarar um Santuário para refugiados, merece ser recuperado. Através dele, pode-se avaliar como o confronto das políticas federais se configuraram naquele momento. Em 1986, o governador Democrata Toney Anaya tornou pública sua decisão, trazendo mais uma vez o movimento de solidariedade à América Central e do desafio às leis federais para o centro do debate político na imprensa.

A Proclamação seguia deliberações já tomadas pelas duas casas do legislativo estadual e de cidades importantes, como Santa Fé. Ela estabelecia que os funcionários estaduais não deveriam, exceto quando obrigados pela lei – envolvimento de refugiados em crimes – cooperar com as autoridades federais no sentido de fornecer informações sobre a presença de imigrantes no território estadual e não deveriam requisitar ou registrar informações sobre origem e estatuto legal de imigrantes para efeito de prestação de serviço público.

Na linha de Corbett e outras proclamações, Anaya argumentava que o governo federal aplicava de modo discriminatório as regras para concessão de asilo e invocava a Convenção de Genebra que protegia o direito de cidadãos americanos oferecerem ajuda humanitária aos refugiados. Dessa forma, reforçava o discurso da oposição Democrata no Congresso e dos movimentos que denunciavam a obscura política intervencionista na América Central.

A Proclamação do Novo México, como a dos demais estados que posteriormente se declararam santuários, amparava-se na 10ª Emenda da Constituição que estabelece que todos os poderes não expressamente concedidos ao governo federal são reservados aos Estados. Dessa maneira, embora o governo estadual ou municipal não pudesse evitar a ação dos agentes federais de imigração, o poder local poderia se abster de ser responsável ou participar diretamente da implementação de programas federais através de seus agentes e utilizando seus próprios recursos[15]. A 1ª Emenda também era invocada ao se considerar que os agentes estaduais, como qualquer cidadão, em nome de sua liberdade de pensamento e expressão, não era obrigado a cooperar com a política de imigração federal[16].

---

[15] Este debate foi retomado diversas vezes. Em 1997, no caso *Printz v. United States*, a Suprema Corte determinou que era inconstitucional exigir que xerifes locais fossem obrigados a participar de programas federais de controle de armas. Ver GAMKHAR & PICKERILLY (2012).

[16] O mesmo argumento também foi utilizado pelos opositores da Proclamação: funcionários não poderiam ser impedidos, contrariando sua consciência, a colaborar com o governo federal. Ver PHAM (2008).

A atitude de Anaya, como a de outros agentes públicos e privados defensores da política de não cooperação, foi atacada com argumentos políticos e jurídicos, que sustentavam que o governo federal tinha a preempção, ou seja, a prioridade, autoridade superior em relação a outros poderes em qualquer caso relativo à imigração. Portanto, a Proclamação seria nula, sem qualquer valor legal (CARRO, 1989). A Proclamação acabou tendo vida curta. Em janeiro de 1987, o novo governador Garrey Carruthers, o primeiro Republicano a se eleger no Novo México desde 1970, rescindiu seus efeitos.

O fato que vale destacar, no entanto, é que a Proclamação teve efeitos políticos e simbólicos significativos, fortalecendo moralmente os ativistas e encorajando-os a confrontar a política externa de Reagan e também beneficiando-os efetivamente em ações judiciais. Um caso que ganhou repercussão foi o do julgamento de dois ativistas presos por terem cruzado a fronteira do México com duas salvadorenhas grávidas para abrigá-las em Albuquerque, Novo México. A escritora Demetria Martinez acabou absolvida por se considerar que sua defesa do santuário estava protegida pela 1ª Emenda, mesmo que não tenha escrito qualquer texto sobre o caso. O ex-pastor luterano Glen Thamert que a acompanhava ancorou sua defesa na Proclamação de Anaya e acabou também por ser inocentado. A compreensão que prevaleceu foi a de que réu tinha razões para crer que ela tivesse valor legal.

Entre as motivações para o envolvimento com o Santuário, há que se considerar o fato de Anaya ter sido o primeiro governador de origem hispânica, do mesmo modo que outros representantes de minorias em prefeituras importantes, como Harold Washington, o primeiro afro-americano a ser eleito prefeito de Chicago, cidade que foi e continua sendo um baluarte do Santuário. Outros casos dignos de nota que envolvem políticos importantes do Partido Democrata que adotaram políticas de não cooperação foram Michael Dukakis, governador de Massachusetts e Edward Kochs, prefeito de Nova Iorque.

O governo federal não deixou de retaliar e reagir. Pessoalmente, Toney Anaya e membros de sua família foram alvo de investigações diversas que em nada resultaram, mas o atormentaram durante toda sua gestão. Mas, para além de cercos políticos, o maior êxito de Reagan foi a aprovação de sua reforma das leis de imigração conhecida como IRCA – *Immigration Reform and Control Act*, em 1986. No que diz respeito ao Santuário, vale destacar a cláusula que transformava em crime ajudar estrangeiros a entrar por qualquer

meio que não fosse a inspeção nos controles de fronteira, mesmo tendo tais estrangeiros amparo legal para estar nos EUA. A lei concedia anistia a imigrantes ilegais, mas ela só benefiava os que haviam chegado antes de 1982.

Mas mesmo depois do recrudescimento das leis de imigração o movimento do Santuário prosseguiu. Em 1987 o próprio Corbett decidiu desafiar publicamente a nova legislação. Uma salvadorenha e seus três filhos pequenos tentaram cruzar a fronteira a partir do México portando documentos que comprovavam asilo já concedido pelo Canadá, onde o marido e pai das crianças se encontrava. A entrada foi recusada com a alegação de que não portavam visto. Corbett acompanhou então os postulantes ao consulado americano no México para conseguir o visto de entrada, que foi negado com a patética alegação de que os pretendentes não tinham endereço permanente em El Salvador. Corbett resolveu então ajudar a mulher e seus filhos a fazer o cruzamento. Novamente um repórter o acompanhou e fotografou a mulher passando pelo arame farpado. A foto foi estampada na primeira página do Washington Post[17].

Três anos mais tarde, a ação civil impetrada por igrejas associadas ao Santuário em 1985 levou a uma decisão pelo Departamento de Justiça de rever os pedidos de asilo de guatemaltecos e salvadorenhos negados ao longo dos anos 80. Desse modo, 500.000 salvadorenhos e guatemaltecos puderam se valer da permanência temporária e 100.000 puderam ter seus pedidos de asilo reconsiderados. Logo a seguir, o Congresso aprovou uma lei determinando o fim da deportação de salvadorenhos já nos EUA, concedendo a eles a possibilidade de requerer um "status de proteção temporária".

No final da década, quando se contabilizava o envolvimento de 70 mil cidadãos dos EUA no transporte e abrigo de refugiados da América Central, o cenário se reconfigurou. Por um lado, processos de pacificação avançavam em El Salvador, permitindo o acompanhamento de camponeses e da oposição não armada na reocupação de áreas antes bombardeadas e esvaziadas durante a guerra. Por outro, a fronteira com o México se militarizava cada vez mais e o muro, hoje com mais de 1000 km, começava a ser construído. A fronteira sul passava a ser cada vez mais apresentada como origem de toda sorte de ameaças.

[17] WASHINGTON POST, 15/10/1987

No início da década de 90, novos projetos no âmbito do Congresso e em alguns Estados apontavam para o recrudescimento do ânimo contra a imigração. Na Califórnia a Proposição 187, de 1994, eliminava acesso de imigrantes ilegais a qualquer serviço público e exigia que servidores reportassem ação contra imigrantes às autoridades do estado. A Suprema Corte impediu sua implementação, mas ficava cada vez mais evidente que as tendências conservadores se fortaleciam.

Depois do 11/9, a xenofobia cresceu e a vinculação entre terrorismo e imigração ilegal fez com que o vigilantismo voluntário na fronteira crescesse, produzindo o aumento da violência paraestatal sobre imigrantes.

Apesar do ambiente hostil, não deixou de haver resistência e reação da comunidade latina através de diferentes organizações. Greves, manifestações em cidades em todo país, inclusive Washington, contando com representantes da hierarquia da Igreja Católica denunciaram ao longo de 2006 projeto que tramitava no Congresso prevendo a criminalização da assistência a ilegais, inclusive religiosa.

Mas ainda hoje, apesar do acúmulo de batalhas legais, recuos e avanços políticos em diversas esferas e lugares, quatro estados – Califórnia, Connecticut, Novo México e Colorado – e mais quase 300 condados e cidades, incluindo Washington DC, Nova Iorque, Filadélfia, Chicago, Boston, Baltimore, Portland, Dallas, Nova Orleans, Milwaukee, mantém restrições de cooperação com o governo federal no que diz respeito à política de imigração.

O governo Obama, a despeito de ter ampliado deportações, é acusado por Republicanos de não retaliar com retenção de recursos federais as jurisdições que não cooperam com o governo federal. Hillary Clinton, que já havia se mostrado simpática, fez declarações contrárias às políticas de não cooperação.

É digno de nota que líderes empresariais, como Rupert Murdock e Michael Bloomberg estejam fazendo campanha publicitária favorável e investindo em jurisdições que se declaram santuários, argumentando, num sentido muito diferente do que pregavam os que fundaram o movimento, que imigrantes fazem a economia prosperar (trazendo lucros para eles próprios, evidentemente)[18].

[18] Ver <http://www.wnd.com/2016/04/20-u-s-cities-optimum-sanctuaries-for- migrants/#GERfj7pKlqgjYE8v.99>, Acesso 10/1/2016

Os tortuosos processos de pacificação e redemocratização da América Central ironicamente facilitaram a implantação de projetos de abertura financeira e comercial que continuam a produzir pobreza, violência social e política e, consequentemente, novo fluxo de refugiados para os EUA.

Apesar deste círculo nada virtuoso, a ação coordenada de diferentes organizações desafiou um presidente extremamente popular em um de seus mais caros objetivos de política externa. Por conta de todas as denúncias, o Congresso passou a ser mais cauteloso e talvez não tão generoso na ajuda financeira direta aos Contra, obrigando o governo Reagan a recorrer a desvios de recursos que posteriormente vieram à tona no chamado Escândalo Irã-Contras[19].

O engajamento com a América Latina, para além do que representou em termos do reforço de laços transnacionais da esquerda estadunidense, serviu também para que um segmento da sociedade afirmasse sua adesão a princípios políticos, ideológicos e morais que percebiam como o núcleo de sentido de seu americanismo e que os obrigava a resistir aos atos de seu governo. O movimento de solidariedade à América Central alimentou uma cultura política ativista (COUTIN, 1993) de cunho liberal e de esquerda que, diante das forças conservadores que ascenderam ao poder com Reagan, decidiram que não ia haver conciliação, ia haver luta.

[19] O caso envolveu a venda clandestina de armas ao Irã e o desvio dessas receitas para financiar os Contra. Naquela altura, as chamadas Emendas Boland, aprovadas em dezembro de 1982 e março de 1983 proibiam o financiamento de operações que visassem a derrubada do governo nicaraguense.

Bibliografia

AZEVEDO, Cecília. Em nome da América: os Corpos da Paz no Brasil. São Paulo, Alameda, 2007.

___ _ . Relações Interamericanas no século XX: percursos e debates acadêmicos In: AZEVEDO, Cecilia; RAMINELLI, Ronald. (Orgs.). História das Américas: novas perspectivas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2011, pp. 275-304.

_ . A América Latina e os movimentos de dissenso nos EUA. Diálogos (Maringá. Impresso), v. 16, p. 571-599, 2012.

BEN, Daniel. Neighbor: Christian encounters with "illegal" immigration. Louisville, Ky:Westminster John Knowx Press, 2010.

BRADLEY, Mark Philip. "President Jimmy Carter's Inaugural Address". In: BLOWER, B. & BRADLEY, M. P. (Eds). The Familiar made Strange: American icons and artifacts after the transnational turn. Ithaca & London, Cornell University Press, 2015.

CARBONELLA, August. "Home Front: The Culture of U.S. Imperialism from Vietnam to Iraq", pp. 122-147. In: MASKOVSKY, Jeff & SUSSER, Ida (Eds). Rethinking America: the imperial homeland in the 21st century. Boulder, Colorado, Paradigm Publishers, 2009.

CARRO, Jorge. Municipal and State Sanctuary Declarations: Innocuous Symbolism or Improper Dictates? Pepperdie law review, vol. 16, issue 2, article 3, 1989.

COLLINS, Robert. Transforming America. Politics and Culture during the Reagan Years, New York, Columbia University Press, 2007.

CORBETT, Jim. Goatwalking: a guide to wildland living – A quest for the peaceble kingdom. New York, Viking, 1991.

__ .Sanctuary for all Life: The Cowbalah of Jim Corbett. Berthoud, CO, Howling Dog Press, 2005;

.The Sanctuary Church. Pendle Hill Pamphlet, 270. Wallingford, PA,1986.

. Sanctuary, Basic Rights, and Humanity's Fault Lines: A Personal Essay; The Covenant as Sancuary. In: Sanctuary: A resource Guide for Understanding and Participating in the Central American Refugee's Struggle. MACEOIN, Gary (ed). New York, Harper & Row, 1985.

COUTIN, Susan Bibler. The Culture of Protest. Religious Activism and the Sanctuary Movement. (Conflict and Social Change Series). Boulder/San Francisco/ Oxford, Westview Press, 1993.

CRITTENDEN, Ann Sanctuary, A Story of American Conscience and Law in Collision. New York, Weidenfeld & Nicolson, 1988.

DANIELS, Roger. "Immigration to the United States in the twentieth century" In: The Cambridge Companion to Modern American Culture. BIGSBY, Christopher (ed). New York, Cambridge University Press, 2006, pp. 73-95.

GAMKHAR, Shama & PICKERILLY, Mitchell J. The State of American Federalism 2011—2012: A Fend for Yourself and Activist Form of Bottom-Up Federalism. Publius The Journal of Federalism 42(3) · July 2012.

GARZA, Aimee V. Toney Anaya and the State of Sanctuary: The Social Life of a Controversial Proclamation, 1980-1988. < http://newmexicohistory.org/people/toney- anaya-and-the-state-of-sanctuary>. Acesso 10/01/2016.

GOLDEN, Renny & MCCONNELL, Michael. Sanctuary: The New Underground Railroad. Orbis Books, Maryknoll, NY 1986.

GOSSE, Van. "The North American Front": Central American Solidarity in the Reagan Era. In: Reshaping the US Left: Popular Struggles in the 1980's.

DAVIS, Mike & SPRINKER, Michael (eds). London/New York, Verso, 1988, pp 11-50.

GREEN, James. Apesar de vocês: Oposição à ditadura brasileira nos Estados Unidos, 1964-1985. São Paulo, Cia das Letras, 2009.

GRIFFIN-NOLAN, Ed. Witness for Peace. Louisville, Kentucky, Westminster/John Knox Press, 1991.

GUTTENTAG, Lucas. Immigration Preemption and the Limits of State Power: Reflections on *Arizona v. United States*, 9 Stanford Journal of Civil Rights and Civil Liberties 1, 2013.

KAPLAN, Amy & PEASE, Donald (Eds). Cultures of United States Imperialism. Durham & London, Duke University Press, 1993.

KWONG, Peter. "What's Wrong with the U.S. Immigration Debate". In: Rethinking America: the imperial homeland in the 21st century. MASKOVSKY, Jeff & SUSSER, Ida (Eds). Boulder, Colorado, Paradigm Publishers, 2009, pp. 300-312.

MARTIN, Bradford. The other eighties: a secret history of America in the age of Reagan. New York, Hill & Wang, 2011.

NESPSTAD , Sharon Erickson. Convictions of the Soul: Religion, Culture and Agency in the Central America Solidarity Movement. Oxford/New York, Oxford University Press, 2004.

NGAI, Mae. *Impossible Subjects: Illegal Aliens and the Making of Modern America*. Princeton, Princeton University Press, 2005.

OLIVAS, Michael. Preempting preemption: Foreign Affairs, State Rights, and Alienage Classification. Journal of International Law, 217, 1994.

htt ps:/ /www.law.uh.edu/ihelg/m aoundo cumented/ P reempt ingP re empt ionVaJ Intl L.p df Acesso 20/ 08/2016 .

PERLA JR, Hector. Si Nicaragua Venció, El Salvador Vencerá. Central American Agency in the Creation of the U.S. Central-America Peace and Solidarity Movement. Latin America Research Review, Vol. 43, n.2, pp. 136-158, 2008.

PHAN, Huyen, The Constitutional Right Not to Cooperate? Local Sovereignty and the Federal Immigration Power. University of Cincinnati law review. University of Cincinnati. College of Law 74(4) · March 2008

SCHOULTZ, Lars. Human Rights and United States Policy toward Latin America. Princeton, Princeton University Press, 1981.

SMITH, Christian. *Resisting Reagan: The Us Central America Peace Movement.Chicago*, The University of Chicago Press, 1996.

SURBRUG, Robert. Beyond Vietnam: The politics of Protest in Massachusetts, 1974-1990. Amherst & Boston, University of Massachusetts Press, 2009.

ZOLBERG, Aristide. A nation by design. Nova York, Cambridge e Londres: Russel Sage Foundation, Harvard University Press, 2006.

REVISTA BRASILEIRA DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS (REST)
V. 9 nº 17 jan-jun 2017
Revista do Núcleo de Estudos Estratégicos Avançados (NEEA)
da Universidade Federal Fluminense

Apoio

Esta Edição da Revista Brasileira de Estudos Estratégicos contou com o apoio da PROPPI/UFF, via Programa de Apoio à Editoração de Periódicos

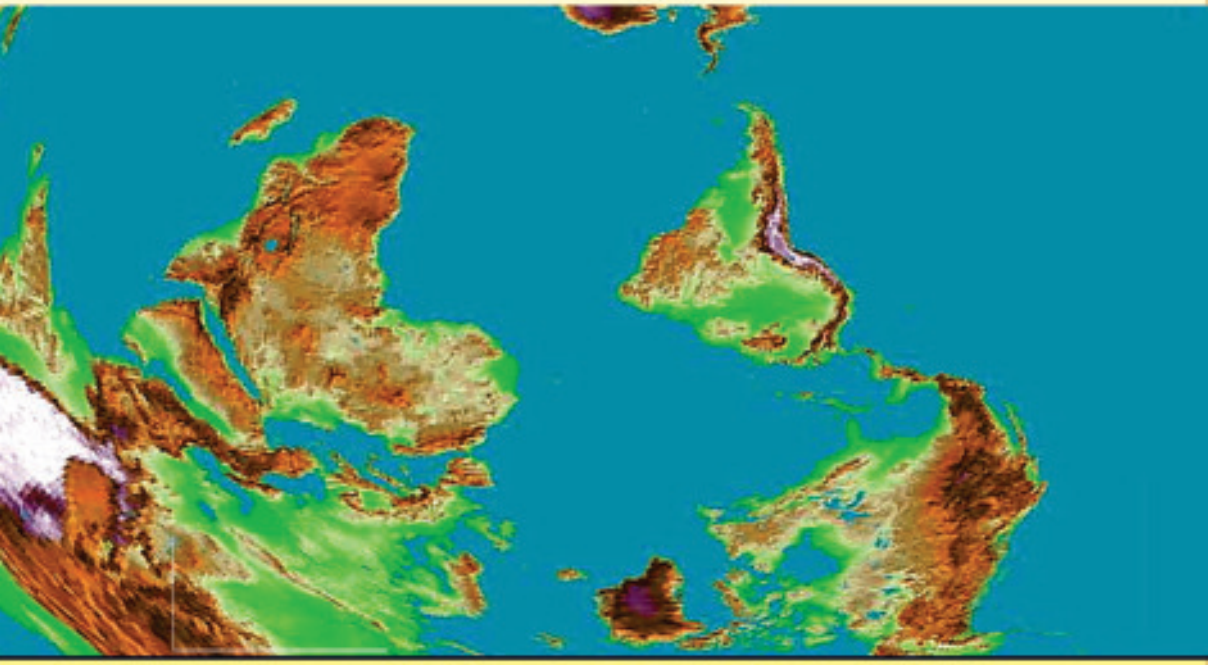
Realização

Instituto de Estudos Estratégicos
da Universidade Federal Fluminense (INEST/UFF)

Produção e Divulgação

Editora LUZES
Comunicação, Arte & Cultura
e-mail: editoraluzes@editoraluzes.com.br
Site: www.editoraluzes.com.br

REST V. 9 nº 17
jan-jun 2017
ISSN 2448-0223



Para os Estados poderosos, nada é mais real e nacional do que a sua Defesa. Para os países menos aquinhoados pelo poder, nada é mais ideal e menos nacional do que a sua própria Defesa.

Eurico de Lima Figueiredo
Professor Titular
Diretor do Instituto de Estudos Estratégicos
da Universidade Federal Fluminense

editora LUZES
Comunicação, Arte & Cultura

ISSN 2448-0223