

uff INEST

PPGEST - UFF

HOPIOS

Revista de
Estudos Estratégicos e
Relações Internacionais

vol. 6 N. 11 - 2022

ISSN: 2595-699X



HOPLOS

Revista de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais

ISSN 2595-699X

v. 6 n. 11

Jul. - Dez. 2022

Niterói - RJ



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

Instituto de Estudos Estratégicos (INEST/UFF)

Diretor: Prof. Dr. Vágner Camilo Alves
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos – PPGEST: Prof. Dr. Adriano de Freixo
Vice-Coodenador do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos – PPGEST: Prof. Dr. Thiago Rodrigues
Chefe do Departamento de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais – DEI: Prof. Dr. Gabriel Passetti

EQUIPE EDITORIAL:

Editor-chefe: Danilo Sorato
Comitê Editorial: Aline Vasconcelos Athayde, João Gabriel Pestana Carreiro,

Luana Fonseca Roque, Pedro Henrique Miranda Gomes, Juliana Zaniboni
Editoria de Redação: Fabíola de Jesus Barros, Isabella Silvano Vieira Alves
Editoria de Comunicação: Karime Ahmad Borrasci Cheaito, Matheus Moraes Alves Marreiro, Enzo Mello Barroso Menucci
Editoria de Leiaute: Karime Ahmad Borrasci Cheaito, Enzo Mello Barroso Menucci

Projeto Gráfico: Viviane de Oliveira
www.vivinhauliveira@gmail.com

CONSELHO EDITORIAL

Adriano de Freixo (UFF)
Américo Alves de Lyra Júnior (UFRR)
Ana Penido (Unesp)
Érica Winand (UFRN)
Fernando Brancoli (UFRJ)
Francine Rossone (UFF)
José Pedro Zúquete (Universidade de Lisboa)
Mônica Leite Lessa (UERJ)
Rafael Rossotto Ioris (University of Denver)
Rodrigo Perla Martins, (FEEVALE-RS)
Sabrina Medeiros (EGN)
Sílvia Nogueira (UEPB)
Suhayla Khalil (FESP-SP)
Suzeley Khalil (UNESP)
Thiago Moreira Rodrigues (UFF)
Williams Gonçalves (UERJ)

CONTATO

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





SUMÁRIO

EDITORIAL

Comitê editorial.....5

ARTIGOS

THE DEBT TRAP STRATEGY: REALIDADE DA DÍVIDA EXTERNA NO CONTINENTE AFRICANO OU RETÓRICA OCIDENTAL ANTI-CHINA?

Marina Moreno de Farias e João Estevam dos Santos Filho.....7

“OLHOS NO CÉU”: A INCORPORAÇÃO DE VEÍCULOS AÉREOS NÃO TRIPULADOS ISRAELENSES PELA FORÇA AÉREA BRASILEIRA

Murilo Motta.....27

GUERRA AO TERROR E TERRORISMO JIHADISTA: UM CENÁRIO GEOPOLÍTICO COMPLEXO

Rafaela Claudino Osaki.....51

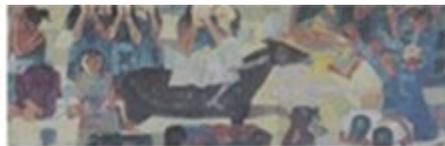
A MODERNIZAÇÃO MILITAR COMO PILAR DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: O CASO DA FEDERAÇÃO RUSSA NO SÉCULO XXI

Álvaro Manchon Ferreira e Danilo Augusto da Silva Horta.....74

A CRISE MIGRATÓRIA VENEZUELANA NO BRASIL: UM ESTUDO ACERCA DA SECURITIZAÇÃO DA MIGRAÇÃO

Laryssa Lopes de Oliveira Barbosa.....98





EDITORIAL

É com alegria que a Revista Hoplos lança sua décima primeira edição. Em um semestre de retorno ao modo presencial de maneira fixa, celebramos esta nova fase, a publicação da edição nº 11 de nossa revista científica, assim como o alcance que a Hoplos conquistou neste último semestre.

Entre julho e dezembro, consolidamos o trabalho dos semestres anteriores de uso das redes sociais para um maior diálogo institucional e com o público em geral, a fim de divulgar o conhecimento científico, sobretudo nas áreas dos Estudos Estratégicos e Relações Internacionais. Este esforço parece nos dar frutos valiosos, ao passo em que temos recebido numerosos textos de mais alta qualidade, consequência de interessantíssimas pesquisas.

Certamente, a presente edição é reflexo desse esforço conjunto. Com muita alegria recebemos a notícia, ao fim deste semestre, do novo qualis da Hoplos, agora B3. Seguiremos em frente neste trabalho para colher novos frutos em breve.

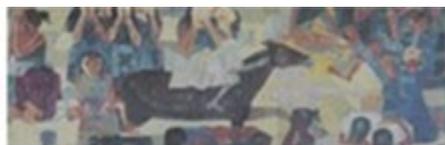
Assim, na condução deste número da revista, começamos com o trabalho *“The debt trap strategy: realidade da dívida externa no continente africano ou retórica ocidental anti-china?”*, de Marina Moreno de Farias e João Estevam dos Santos Filho. Depois vêm *“‘Olhos no céu’: a incorporação de veículos aéreos não tripulados israelenses pela Força Aérea Brasileira”*, de Murilo Motta, e *“Guerra ao Terror e terrorismo jihadista: um cenário geopolítico complexo”*, de Rafaela Claudino Osaki.

Em sequência, está o artigo de Álvaro Manchon Ferreira e Danilo Augusto da Silva Horta *“A modernização militar como pilar do desenvolvimento econômico: o caso da Federação Russa no século XXI”*. Finalizando esta edição, está o artigo da Laryssa Lopes de Oliveira Barbosa *“A crise migratória venezuelana no Brasil: um estudo acerca da securitização da migração”*.

Por fim, agradecemos imensamente a confiança das pesquisadoras e dos pesquisadores que enviaram seus trabalhos para a Hoplos. Nossos agradecimentos e apreço, também, às discentes e aos discentes que se dedicam à revista e viabilizaram a atual edição. Muito trabalho e comprometimento envolvido em prol do conhecimento.

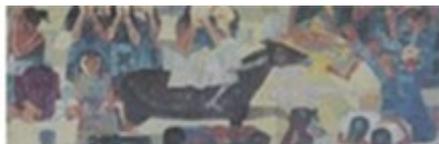
HOPLOS

VOL. 06 Nº 11/2022



Boa leitura,
O Comitê Editorial.





Marina Moreno de Farias

Mestranda em Economia Política Internacional (UFRJ). Bacharel em Relações Internacionais (Unilasalle). Junior Fellow no Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia (ISAPE) e Analista de Pesquisa no Observa China.

João Estevam dos Santos Filho

Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Pesquisador Associado do Instituto Sul-Americano de Pesquisa e Estratégia (ISAPE) e membro do Grupo de Estudos de Defesa e Segurança Internacional (GEDES).

THE DEBT TRAP STRATEGY: REALIDADE DA DÍVIDA EXTERNA NO CONTINENTE AFRICANO OU RETÓRICA OCIDENTAL ANTI-CHINA?

THE DEBT TRAP STRATEGY: IS IT THE REALITY OF THE EXTERNAL DEBT IN THE AFRICAN CONTINENT OR IS IT THE ANTI CHINA OCIDENTAL RHETORIC?

RESUMO: Nos últimos anos, a China tem sido acusada por alguns segmentos dos países ocidentais - notadamente EUA e Reino Unido - de aplicar a estratégia de *Debt Trap* nas suas relações com os países do continente africano. O objetivo do presente trabalho consiste em investigar se a estratégia utilizada pelo Estado chinês condiz com tais afirmações realizadas por certos países ocidentais. Nesse sentido, este trabalho pretende analisar os investimentos chineses e empréstimos de 7 países africanos com a China entre os anos 2000-2019, em uma relação comparativa aos empréstimos contraídos com alguns países ocidentais, tais como EUA, União Europeia, França, Reino Unido, Itália e os Países Baixos. Assim, a metodologia empregada consistiu na análise histórica das relações China-África e análise comparativa de investimentos e empréstimos financeiros citados. Os resultados da pesquisa indicam que existe pouca evidência que corrobora com a narrativa ocidental de que a China pratica a *Debt Trap Strategy*.

Palavras-Chave: China; África; Dívida Externa.

ABSTRACT: In recent years, China has been accused by some segments of Western countries - notably the US and the UK - of applying the Debt Trap strategy in its relations with countries on the African continent. The objective of the present work is to investigate if the strategy used by the Chinese state is consistent with such claims made by some Western countries. In this sense, this work intends to analyze Chinese investments and loans of 7 African countries with China between the years 2000-2019, in a comparative relation to the loans contracted with some Western countries, such as the USA, the European Union, France, the United Kingdom, Italy and the Netherlands. Thus, the methodology employed consisted of historical analysis of China-Africa relations and comparative analysis of the financial loans cited. The results of the research indicate that there is little evidence to support the Western narrative that China practices the Debt Trap Strategy.

Keywords: China; Africa; Foreign Debt.

1 Introdução

Em janeiro de 2017, foi produzido um “meme” em um *think tank* indiano denominado *Chinese Debt-Trap* (“armadilha da dívida chinesa”). Logo, esse meme foi reproduzido em um artigo de Rajah, Dayant e Pryke (2019) e publicado na página do Lowy Institute, um *think tank* australiano. A partir daí, esse meme foi transformado em conceito e utilizado por diversos periódicos internacionais, como o The Guardian e o The New York Times. Também passou a ser utilizado por autoridades norte-americanas ligadas ao Departamento de Estado, às organizações nacionais de inteligência e ao Departamento de Defesa. Por sua vez, esse termo se refere à disponibilização de empréstimos para países e, em caso de inadimplência, a tomada de controle de bens-chave desses países (empresas estatais, produtos energéticos etc.) como forma de pagamento. Através dessa política, a China estaria buscando aprisionar os países em uma rede de dívidas a fim de assegurar uma posição estrategicamente vantajosa (BRAUTIGAM, 2019).

Subjacente a esse “conceito”, está o discurso de que as relações que a China tem desenvolvido com os demais países em desenvolvimento - sobretudo na Ásia e na África - nos últimos anos envolve a execução de um projeto do tipo “imperialista”. No caso específico dos países do continente africano, seria o caso de uma “nova partilha” da região - tal qual os europeus realizaram oficialmente a partir de 1885 segundo o que foi decidido na Conferência de Berlim. Dessa forma, “acadêmicos, políticos, jornalistas, empresários e ativistas de organizações não-governamentais (ONGs) das antigas metrópoles e dos Estados Unidos se apresentam como defensores dos africanos, denunciando, em particular, a presença chinesa” (VISENTINI, 2014, p. 42). Assim, tal ideia tem sido propagada principalmente por representantes governamentais norte-americanos - a exemplo de declarações feitas por Timothy Adams (ex-subsecretário do Tesouro para Assuntos Internacionais), Hillary Clinton (ex-secretária de Estado da administração Obama) e Mike Pompeo (ex-secretário de Estado da administração Trump) - e por relatórios de instituições financeiras internacionais, notadamente o Fundo Monetário Internacional (FMI) (SINGH, 2020).

Nesse sentido, o crescimento da dívida externa africana, que observou uma piora significativa com a pandemia de COVID-19, parece ter trazido à discussão pública a busca por um culpado. Os funcionários do governo americano têm sido categóricos, afirmando que a *Debt Trap Strategy* é parte de uma tentativa chinesa de domínio econômico e político do globo. A ex-embaixadora dos EUA nas Nações Unidas, Nikki Haley, afirmou que “Esse era o plano da

China desde o início...”¹ (LIPPOLIS; VERHOEVEN, 2022, p.154, tradução nossa) e o ex-secretário de Estado, durante a administração Trump (2017-2021), Mike Pompeo, afirmou que “Não é segredo que [a China] é de longe o maior credor bilateral para os governos africanos, criando um fardo insustentável da dívida.”² (LIPPOLIS; VERHOEVEN, 2022, p.154, tradução nossa). Barack Obama (2009-2017) e Joe Biden (2021-) também produziram discursos na mesma linha de pensamento durante seus governos. Lippolis e Verhoeven (2022), em um artigo incipiente sobre a Estratégia da Dívida, levantam que tais afirmações advindas de funcionários do governo provocam (de maneira implícita ou explícita), a narrativa de uma nova Guerra Fria.

Segundo Singh (2020), existem dois componentes centrais no argumento da *Debt Trap Strategy*: por um lado, há a ideia de que os empréstimos chineses seriam os principais causadores de aumento da dívida externa dos países em desenvolvimento com os quais a China estabelece relações econômicas - e isso devido à escala e aos termos rigorosos dos empréstimos chineses. Por outro, esse aumento da dívida dos países com o Estado chinês funcionaria como um elemento facilitador no comportamento agressivo e governo pela busca por dominação da China para com os países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos. Nesse sentido, a criação de instituições como o Novo Banco de Desenvolvimento e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura, aliado à criação da Iniciativa *One Belt, One Road*, serviriam de exemplos para essa estratégia que a China teria adotado entre a década de 2000 e de 2010.

Tal concepção, porém, evidencia uma aparente confusão ou manipulação da história das relações China-África, em um contexto de forte tensão nas relações China-EUA. A ascensão da China se projeta cada vez mais como uma ameaça à hegemonia americana, no que o país responde com iniciativas como o QUAD³ (Diálogo de Segurança Quadrilateral), para a contenção chinesa no Pacífico, e, ao que parece, uma tentativa de macular a imagem da China no Sistema Internacional através da narrativa da *Debt Trap Strategy*. De acordo com Lippolis e Verhoeven (2022), o exemplo mais comumente citado para exemplificar a *Debt Trap Strategy* é de fora da África. Trata-se do porto cingalês de Hambantota, que supostamente se transferiu para a propriedade chinesa quando o Estado enfrentava crises de solvência.

Assim, o presente artigo tem como objetivo analisar a dívida externa contraída por 7 países africanos com a China entre os anos 2000-2019, em uma relação comparativa aos

¹No original: “*This was China's plan all along*”.

²No original: “[...] *it's no secret [China] is by far the largest bilateral creditor to African governments, creating an unsustainable debt burden.*”

³ Quadrilateral Security Dialogue: grupo de diálogo estratégico de segurança entre Austrália, Índia, Japão e Estados Unidos.

empréstimos contraídos com alguns países ocidentais, buscando compreender se de fato há uma estratégia de endividamento deliberado do continente africano por parte da China. A hipótese que guia este trabalho é a de que existe pouca evidência que corrobora com a narrativa ocidental de que a China pratica a *Debt Trap Strategy*. Para identificar a corroboração dessa hipótese, o trabalho foi desenvolvido recorrendo-se a uma metodologia quali-quantitativa, na qual se analisa o desenvolvimento histórico das relações China-África desde a segunda metade do século XX até o presente século, ao mesmo tempo em que são analisados os dados referentes às dívidas que os países africanos contraíram do país asiático e dos ocidentais a partir dos fluxos de investimentos diretos e de empréstimos providos dessas economias. A fim de realizar essa análise, foram coletadas informações referentes às variações no fluxo de investimentos estrangeiros diretos (IEDs) e dos empréstimos financeiros realizados pelo Estado chinês, por meio de relatórios governamentais e bases de dados internacionais.

O artigo encontra-se estruturado em três seções e uma subseção, incluindo esta introdução. A segunda seção aborda as relações entre a China e os países africanos a partir de uma perspectiva histórica, categorizando-as em três fases, cujos temas tratados variam segundo condicionantes domésticas e internacionais. Na terceira seção, são abordados os dados quantitativos sobre os fluxos de investimentos diretos e empréstimos financeiros destinados a sete economias do continente africano (Nigéria, Angola, África do Sul, Gana, Quênia, Zâmbia e República Democrática do Congo), analisando os passivos gerados pela China e por alguns países ocidentais (EUA, União Europeia, França, Reino Unido, Itália e os Países Baixos) a fim de identificar a validade do “conceito” de *Debt-Trap Strategy*. Alguns comentários sobre outros países africanos e suas situações financeiras são levantados, mas sem a intenção de uma análise profunda, tanto pela limitação do escopo deste trabalho, quanto, muitas vezes, pela escassez de dados específicos. A escolha do recorte geográfico segue o nível de países com maior número de empréstimos ativos com a China e/ou destinos preferidos de investimentos. Mesma escolha conceitual foi tomada para analisar os países ocidentais que investem e são credores no continente africano. Os dados quantitativos utilizados ao longo do trabalho provêm de relatórios, avaliações e análises de instituições e grupos como o FMI, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e pesquisas de universidades financiadas por iniciativas de pesquisa independentes. Por fim, são tecidas algumas considerações finais sobre o tema tratado, ressaltando a validade ou não desse termo para tratar das relações China-África.

2 Investimentos Externos Diretos, Empréstimos e Dívida Externa

Cabe levantar uma breve explicação conceitual sobre o termo Investimento Externo Direto (IED), seu contraste com o conceito de empréstimo e o conceito de dívida externa. O IED é a “movimentação de capitais internacionais para propósitos específicos de investimento, quando empresas ou indivíduos no exterior criam ou adquirem operações em outro país” (APEX, s/a, s/p). Os IEDs englobam fusões e aquisições, construção de novas instalações, etc.

Este tipo de investimento pode gerar desenvolvimento através da melhoria no capital humano, transferência de tecnologia e por meio de aumento salarial (MAHER, 2021). A maior parte do estoque de IED atualmente é direcionada a países desenvolvidos, normalmente membros da OCDE (MICHIE, 2001). Mesmo a menor parte deste fluxo de investimentos que chega aos países em desenvolvimento é mal distribuída; no entanto, ainda representam montantes significativos para muitos países em desenvolvimento (UNCTAD, 2001).

Nos últimos anos, a natureza destes investimentos mudou, sendo a maior parte⁴ *Mergers & Acquisition (M&A)*. Estes investimentos até podem aumentar o capital humano, mas também podem criar uma situação oposta, diminuindo-o. Já dos investimentos *Greenfield*⁵, espera-se que tragam impactos positivos no desenvolvimento de capital humano. A vantagem do investimento *Greenfield*, que segue sendo o maior tipo de investimento externo direto da China em países africanos, é que “uma força de trabalho bem instruída e treinada é uma das vantagens de localização que os países anfitriões podem proporcionar para atrair e reter o IED interno”⁶ (MICHIE, 2001, p.3, tradução nossa).

No que tange a expressão “empréstimo”, é um termo guarda-chuva, podendo significar financiamento, sendo destinado a uma atividade específica. Normalmente, é a este tipo de empréstimo que este artigo irá se referir, principalmente quando mencionados os empréstimos da China aos países africanos, que usualmente são concedidos para obras e projetos de infraestrutura, conforme mencionado nas seções subsequentes.

Já o conceito de dívida externa refere-se aos débitos de um país, contraídos por meio de empréstimos e financiamentos com empresas privadas, públicas, de origem no próprio

⁴ Um investimento externo direto “M&A” (*Mergers & Acquisitions*) se refere à fusões e aquisições, englobando também a construção de novas instalações, reinvestimento dos lucros obtidos em operações no exterior e empréstimos intra empresa. Para mais em investimentos M&A, ver OCDE, 2008.

⁵ Um investimento “Greenfield” é um tipo de investimento estrangeiro direto (IED) no qual uma empresa matriz cria uma subsidiária em um país diferente, construindo suas operações a partir do zero.

⁶ No original: “A well educated and trained workforce is one of the location advantages that host countries can provide to attract and retain inward FDI.”

governo do país credor ou de instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o FMI. A dívida externa é uma parcela da dívida pública que deve ser paga em divisas estrangeiras.

Por fim, vale ressaltar a recente criação de dois mecanismos; a Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida⁷ (DSSI) e a Estrutura Comum para o Tratamento da Dívida⁸. Por ocasião da pandemia de COVID-19, instituições financeiras internacionais, mais especificamente o Banco Mundial e o FMI, criaram a DSSI, ao constatarem que uma onda de inadimplência era inevitável. A iniciativa de suspensão estabeleceu uma moratória de 12 meses para pagamento de empréstimos para credores bilaterais oficiais (que *a posteriori* foram estendidos até o fim de 2021). As mesmas instituições internacionais criaram também a Estrutura Comum para o Tratamento da Dívida; seu objetivo era proporcionar alívio da dívida - e talvez cancelamento - àqueles que estavam de acordo. Mesmo assim, o problema da dívida na África não melhorou.

Segundo Lippolis e Verhoeven (2022, p.155):

O DSSI e a Estrutura Comum são mais sobre a China e os EUA do que sobre a África. Para os Estados Unidos e outros doadores ocidentais, as prioridades de desenvolvimento que os atores africanos enfatizam têm sido secundárias em relação à inserção dos padrões africanos em um discurso de confronto global. A inclinação para caracterizar a crise da dívida da África como sendo de origem chinesa está aprofundando as tensões políticas e financeiras globais.

2.1 Histórico do aprofundamento das relações China-África - uma perspectiva de desenvolvimento

Em que pese as relações entre a China e os países do continente africano tenham recebido maior atenção por parte da academia, da mídia e dos atores políticos do Ocidente na década de 2000, elas remontam à segunda metade do século XX, mais especificamente após a Revolução Chinesa de 1949. Nesse sentido, conforme a categorização feita por Rotberg (2008), pode-se dividir o histórico das relações China-África em três períodos: de desenvolvimento normal (1949-1977), transicional (1978-1994) e de desenvolvimento rápido (a partir de 1995 até os dias de hoje). Ao seu turno, é importante ter em vista que essas relações foram determinadas em grande medida por condicionantes tanto de ordem interna (mudanças políticas ligadas à consolidação do processo revolucionário chinês e de descolonização dos países africanos, bem como as variações na economia dos atores em questão), quanto de ordem

⁷ No original: Debt Service Suspension Initiative

⁸ No original: Common Framework for Debt Treatments

internacional (mudanças na estrutura da economia política internacional e das relações entre as grandes potências).

Entre 1949 e 1955, a política chinesa para o continente africano foi fortemente condicionada pelos processos de libertação nacional que se desenvolveram ao longo das décadas de 1950 e 1960. Nesse sentido, havia uma campanha de reconhecimento e apoio político a esses eventos, sobretudo por meio de ligações entre o Partido Comunista Chinês com os grupos armados presentes no continente africano. Entretanto, mesmo as ligações políticas - e ainda mais as econômicas e militares - eram escassas, sobretudo em função do processo de estabilização interna pela qual passava o país asiático. Em 1955, as relações passaram por uma intensificação devido à realização da Conferência de Bandung. Nesse sentido, o primeiro país do continente a travar relações com a China Comunista⁹ foi o Egito (1956); ademais, nesse momento, houve maior intercâmbio entre o país e os movimentos armados de descolonização (TAYLOR, 2006).

Assim, nessa primeira fase, a política externa chinesa para a África foi marcada por três aspectos centrais: apoio aos movimentos populares de libertação nacional; unificação dos países africanos recém-independentes em torno da luta contra o colonialismo, o imperialismo e a hegemonia e ajuda ao desenvolvimento econômico dos Estados. Durante esse primeiro momento, já foi percebido um aumento relativo no fluxo comercial entre os países com os quais a China se relacionava, especialmente o Egito. Além disso, o país asiático proveu assistência econômica da ordem de US\$ 2,5 bilhões para 36 países africanos entre 1956 e 1977 (ROTBERG, 2008). Foram promovidos intercâmbios culturais com países como Etiópia, Marrocos, Sudão e Tunísia. Nesse momento, a China continuou a usar fóruns multilaterais para aproximar-se dos Estados africanos, como foi o caso da primeira Conferência da Solidariedade entre os Povos Afro-Asiáticos em 1957 e a Primeira Conferência de Estados Africanos Independentes em 1958 (TAYLOR, 2006).

Na década de 1960, as interações com o continente continuaram a aumentar, tendo passado de 10 países com quem mantinha relações diplomáticas para 44 no final da década de 1970. Além disso, durante essas duas décadas, o país asiático enviou engenheiros, técnicos e médicos a fim de construir hospitais, ferrovias e outras obras de infraestrutura, como é o exemplo da Ferrovia TAZARA, construída entre 1970 e 1975, que tinha como objetivo diminuir a dependência econômica da Zâmbia com relação à África do Sul e à Rodésia (posteriormente,

⁹ Após a Revolução de 1949 e até meados da década de 1970, o governo da República da China (Taiwan) era considerado como o representante legítimo do país, em detrimento da República Popular da China.

Zimbábue) - considerados bastiões do colonialismo e do racismo institucionalizado (LAHTINEN, 2018). No final de 1963 e início de 1964, a visita do Primeiro-Ministro chinês, Zhou Enlai a 10 países africanos também sedimentou a cooperação China-África. Pode-se dizer que esse evento “sinalizou o início de uma política de ênfase na importância de contatos regulares de alto nível com os líderes africanos” (OQUBAY; LIN, 2019, p. 65).

Ademais, nessa mesma ocasião foram estabelecidos os cinco princípios que guiaram as relações entre a China e os países árabes e africanos, resumidos na defesa da luta contra o imperialismo e o velho colonialismo; da postura de neutralidade e não alinhamento dos países da região; da unidade e solidariedade entre os povos; da resolução pacífica de controvérsias e do respeito da soberania desses Estados por toda a comunidade internacional. Adicionalmente, o chanceler reiterou o comprometimento do Estado chinês com o desenvolvimento dos países africanos, por meio da enunciação dos oito princípios sobre a assistência externa chinesa. Outros dois pontos importantes nesse período são, em primeiro lugar, o de angariamento de apoio que a República Popular da China conseguiu dos países africanos com que travou relações para assumir um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU - o que foi conseguido em 1971. O segundo refere-se ao incremento da assistência militar da China aos países sobretudo da África Subsaariana, por meio tanto da venda de armamentos quanto de treinamento de combatentes (OQUBAY; LIN, 2019).

Durante a fase transicional (1977-1994), as relações continuaram, porém com um relativo declive. Essa diminuição é explicada tanto pela priorização da modernização econômica interna por parte do Estado chinês - alinhada com as políticas doméstica e externa promovidas pelo governo Deng Xiaoping (1978-1992) - quanto pela menor abertura dos países africanos ao mercado internacional. O chanceler Zhao Ziyang realizou uma viagem no continente africano, porém com poucos contatos de alto nível. Em que pese essa menor importância dada à região nesse período, não é possível dizer que houve uma negligência por parte do Estado chinês, haja vista a afirmação dos quatro princípios de cooperação China-África feita pelo primeiro-ministro e que envolvia, em resumo, a defesa da igualdade, benefício mútuo e não interferência em assuntos internos; bons resultados econômicos em termos de investimento e comércio; aumento da variedade de projetos de cooperação e aumento de capacidades próprias com promoção de crescimento econômico (OQUBAY; LIN, 2019). As relações China e África nesse período tiveram um foco mais ligado a questões econômicas do que políticas - diferentemente da fase anterior. Além disso, as relações com os Estados africanos foram ainda mais importantes após o episódio da Praça Tiananmen (1991), quando os países

ocidentais levantaram sanções contra a China, enquanto os países do continente adotaram uma postura de neutralidade ou de apoio ao governo chinês.

Já a terceira fase (1995 -) é iniciada no final da administração Deng Xiaoping e a partir do governo Jiang Zemin (1993-2002). Nesse momento, é visto - até os dias de hoje - um incremento das relações China-África em diversas esferas. Nesse contexto, o primeiro-ministro realizou uma viagem a 14 países do continente em 1991, no qual reafirmou o compromisso do país asiático com a cooperação em relação aos países africanos. Nessa ocasião foram também anunciados cinco pontos sobre as relações a serem desenvolvidas: promoção da amizade entre os povos; respeito à soberania e não interferência em assuntos internos; busca por desenvolvimento comum na base de benefícios mútuos; incremento da consulta e cooperação em assuntos internacionais e criação de um mundo mais próspero. Ademais, em 1999, foi criado o Fórum de Cooperação China-África.

Também foi verificado um aumento da assistência econômica, que passou de US\$ 375 milhões em 1990 para cerca de US\$ 600 milhões no final do governo Jiang. Além disso, foi registrado um aumento no número de estudantes africanos na China, chegando a mais de 1.000. Por outro lado, a China aumentou a venda de armamentos para os países africanos, totalizando US\$ 1,3 bilhões entre 1989 e 1999. Também vale a pena ressaltar que principalmente a partir desse período as importações de energia e matérias primas dos países africanos alcançou um grau de grande importância para o consumo e produção interna na China. Desse modo, o comércio entre o continente e o país asiático cresceu de aproximadamente US\$ 1 bilhão em 1989 para mais de US\$ 10 bilhões em 2002. Também os investimentos chineses na região passaram a ganhar maior relevância, tendo alcançado mais de US\$ 4 bilhões em 2002 (OQUBAY; LIN, 2019).

Portanto, as relações entre China e os países africanos é um fenômeno que remonta ao século passado, tendo sido baseada no apoio político e militar, de um lado, e na assistência econômica e no comércio, de outro. Nesse sentido, pode-se afirmar que a política chinesa de não interferência nos assuntos internos de estabelecimento de cooperação econômico - inclusive por meio de investimentos diretos - possui raízes históricas na aproximação que o país asiático desenvolveu tanto com os Estados do Norte da África, quanto da região subsaariana, não tendo surgido apenas no século XXI. Cabe ressaltar também que, como foi visto, no histórico dessas relações, o tema do desenvolvimento econômico, da promoção de projetos de infraestrutura e de apoio à soberania dos países é um aspecto central que permanece até os dias de hoje nas interações sino-africanas.

É importante ressaltar que, apesar de não se enquadrar na concepção mais tradicional daquilo que alguns atores ocidentais têm da relação chinesa com os países africanos, as relações com o continente têm sido pautadas na base dos interesses econômicos, securitários e geopolíticos chineses desde a década de 1950. Isso é evidenciado pela influência ideológica que a China desenvolveu com os países socialistas africanos durante as décadas de 1960 e 1970 em suas revoluções nacionais, pela transferência de armamentos ao longo do período e também pelas trocas comerciais (além dos investimentos diretos) que foram realizados ao longo do tempo. Dessa maneira, o Estado chinês tem obedecido à lógica de maximização de seus ganhos em suas relações com os países do continente africano. Esse tipo de procedimento de política externa é lugar-comum dentro das relações internacionais, sendo os interesses estratégicos de relevância ímpar para qualquer Estado nacional.

3 Investimentos e empréstimos: países investidores e destinatários (2000-2019)

Para entender a possível problemática da dívida externa africana e sua relação com a China, é preciso destrinchar quais os países de destino dos empréstimos chineses dentro do continente, quais são os tipos de investimento realizados na África pela China e quais os resultados desse fluxo de investimento e empréstimos. São 10 países que mais possuem empréstimos ativos com o gigante asiático: Angola, Etiópia, Quênia, República Democrática do Congo, Sudão, Zâmbia, Camarões, Nigéria, Gana e África do Sul. Além destes, no caso da África Ocidental (*West Africa*), Costa do Marfim, Senegal, Mali, Níger, Togo, Serra Leoa, Mauritânia, Cabo Verde, Libéria, Chade, Benim e Guiné representam os países que já contraíram empréstimos com a China entre 2000 e 2017.

Gráfico 1: Empréstimos chineses para a África Ocidental¹⁰

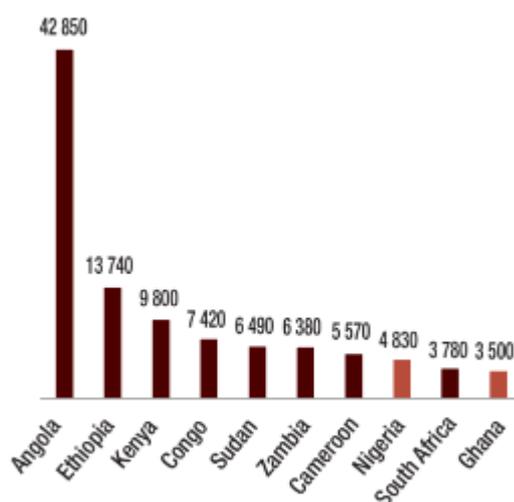
¹⁰ “O percentual representa a quantidade de empréstimos chineses acumulados de 2000-17 em relação ao PIB (preços atuais) em 2017 (dados do FMI de 2018). O número não leva em conta nenhum reembolso potencial de empréstimos e, portanto, não representa o nível de endividamento.”(Sahel & West Africa Club, OCDE, 2018, s/p).

	USD million 2000-17	% of GDP* 2017
Nigeria	4 831	1.2
Ghana	3 498	7.4
Côte d'Ivoire	2 693	6.7
Senegal	1 630	9.9
Benin	996	10.8
Mali	981	6.4
Niger	703	8.5
Togo	693	14.6
Guinea	645	6.6
Chad	641	6.5
Mauritania	431	8.4
Sierra Leone	209	5.7
Cabo Verde	149	8.6
Liberia	50	1.5
Burkina Faso	-	-
Gambia	-	-
Guinea-Bissau	-	-
West Africa	18 150	3.2

Fonte: Sahel & West Africa Club, OCDE, 2018.

Países da África Ocidental têm recebido aproximadamente US\$ 18 bilhões em empréstimos chineses desde o ano 2000. A Nigéria é o principal beneficiário dos empréstimos chineses na África Ocidental, seguida por Gana, Costa do Marfim e Senegal. Mesmo assim, esse número é quase dez vezes menor do que os empréstimos chineses a Angola e menos da metade dos empréstimos à Etiópia ou ao Quênia. A maioria destes empréstimos à África Ocidental financiam acordos de infra-estrutura, principalmente transporte (estradas, ferrovias, portos) e projetos de energia elétrica. No caso de Burkina Faso, por exemplo, a China anunciou 253 milhões de dólares para a construção de um hospital, além de negociações de um empréstimo para a construção de uma rodovia de 300km (Sahel & West Africa Club, OCDE, 2018).

Gráfico 2: Top 10 destinatários de empréstimos chineses no continente africano



Fonte: China-Africa Research Initiative, 2018 apud Sahel & West Africa Club, OCDE, 2018.

De acordo com um estudo da Johns Hopkins University (*China-Africa Research Initiative*), de 2000 a 2017, o valor total de US\$143 milhões foi emprestado pela China, para o continente africano. Destacam-se a Angola¹¹, a África do Sul¹² e Gana¹³. A maior parte destes empréstimos financia projetos de infraestrutura no continente, principalmente de transporte, como estradas, rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e projetos de energia elétrica. Como já explicitado na seção anterior, os empréstimos da China em direção à África geralmente estão dentro da égide da cooperação internacional para o desenvolvimento (CID), principalmente numa perspectiva Sul-Sul.

Cabe mencionar que em muitos dos empréstimos concedidos, a própria China, contratada para levar os projetos a cabo, realiza estudos de viabilidade (financeiros, técnicos e ambientais) a custo zero (NYABIAGE, 2019, s/p), como no caso do Quênia, onde a empresa chinesa *China Road and Bridge Corporation* conduziu um estudo de viabilidade gratuito para a construção de uma ferrovia, e a mesma empresa atualmente opera os trens de carga e de passageiros. “As empresas de investimento estrangeiro direto da China melhoraram a qualidade do capital humano da força de trabalho através do treinamento técnico dos trabalhadores que podem obter uma competitividade mais substancial e maior renda¹⁴” (D.D. YANNE SYLVAIRE et al., 2022, p.3, tradução nossa).

A África é um continente com necessidade de investimento, sendo uma das regiões que menos recebe IEDs, atrás apenas de países da Ásia central (Tadjiquistão, Turcomenistão, Uzbequistão, Quirguistão e Cazaquistão; as chamadas “economias de transição”). “Se calculássemos o IED per capita interno, a África seria de fato a região do mundo com menos influxos e, dadas as tendências populacionais e o atual nível de desenvolvimento, claramente com as maiores necessidades.” (GARCÍA-HERRERO; JIANWEI, 2019, s/p).

Ainda assim, o investimento chinês na África, se comparado aos investimentos de países europeus, como França e o Reino Unido, ainda está em estágios iniciais. Os índices de IEDs advindos respectivamente do Reino Unido e da França em direção a África são maiores do que os da China. Mesmo a Holanda subiu para o segundo lugar como investidor direto no continente

¹¹ “Décimo cliente das exportações, segundo fornecedor das importações e principal beneficiário dos empréstimos concedidos entre 2000 e 2017” (PEREIRA, 2020, p.65).

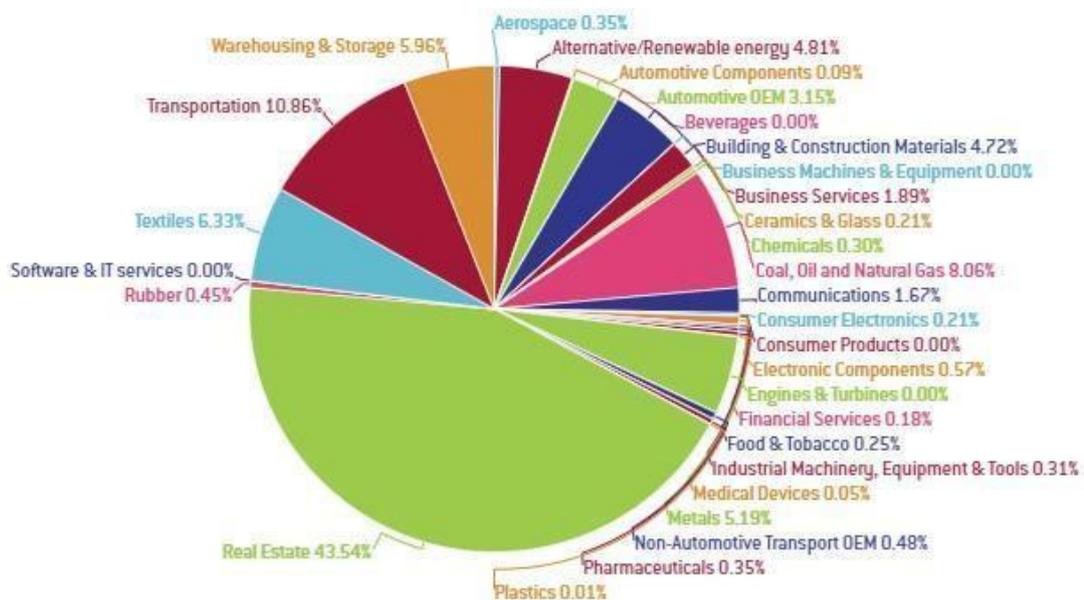
¹² “Primeiro cliente, primeiro fornecedor, nono maior beneficiário de empréstimos” (PEREIRA, 2020, p.65).

¹³ “Sexto cliente, oitavo fornecedor, décimo maior beneficiário de empréstimos” (PEREIRA, 2020, p.65).

¹⁴ No original: “China's foreign direct investment enterprises have improved the quality of human capital of the labor force through the technical training of the laborers that can obtain more substantial competitiveness and higher income.”

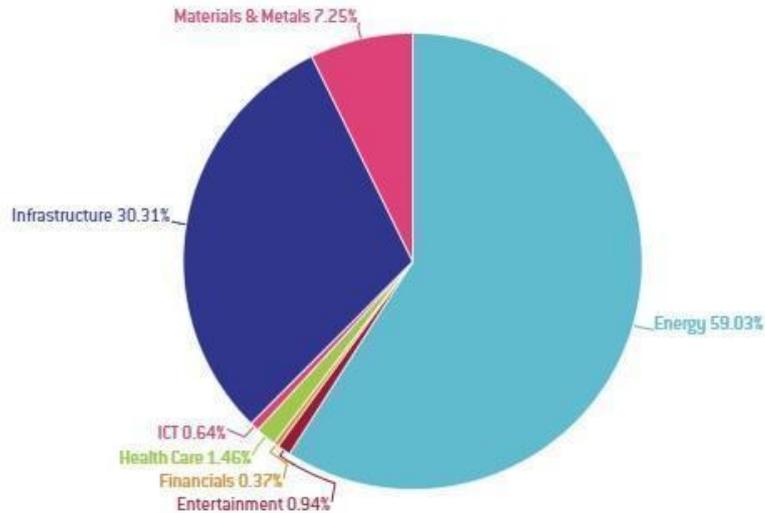
em 2017, durante uma "recirculação" da rota de seus fluxos de investimentos. Não obstante, a China é o único país que tem visto uma rede de fluxo líquido positivo na África nos últimos 3 anos (GARCÍA-HERRERO; JIANWEI, 2019). Outro aspecto interessante é a composição dos investimentos chineses na África; embora inclua a manufatura, permanece concentrado em infra-estrutura e recursos de transporte. Não apenas, 60% do total dos investimentos em M&A e financiamento de projeto é em energia e 30% em infraestrutura (GARCÍA-HERRERO; JIANWEI, 2019). Importante dizer que, enquanto parceiro emergente, a China criou 137 000 empregos entre 2014-2018 no continente africano.

Gráfico 3: Distribuição setorial do investimento *greenfield* da China na África



Fonte: (GARCÍA-HERRERO; JIANWEI, 2019 com base em fDimarkets).

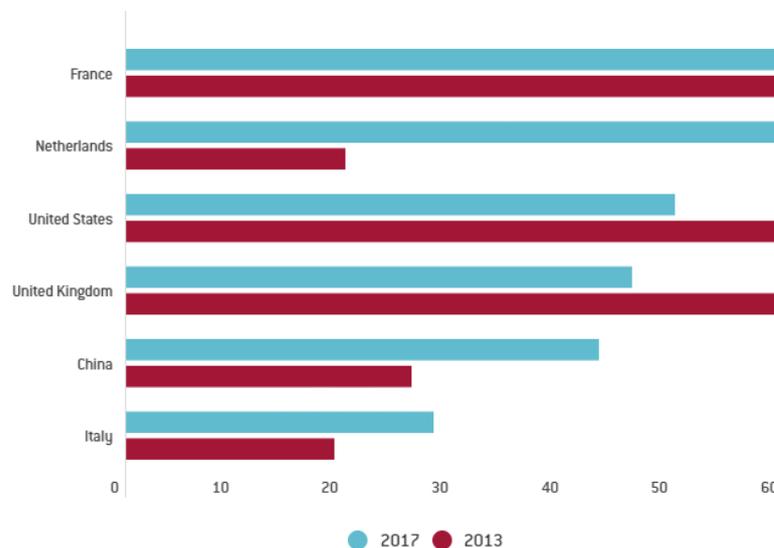
Gráfico 4: Distribuição setorial do investimento M&A da China na África



Fonte: (GARCÍA-HERRERO; JIANWEI, 2019 com base em Mergermarket).

Isso significa dizer que a diferença entre os influxos chineses e os dos países ocidentais citados está não só na quantidade (mesmo este dado sendo importante para verificar que o endividamento de alguns países africanos não se dá em razão dos empréstimos concedidos pela China), mas na qualidade e nas consequências desses empréstimos e dos investimentos, em como reverberam em melhorias para os países destinatários.

Gráfico 5: Principais economias investidoras, por ações de IED (em bilhões de dólares americanos)



Fonte: UNCTAD, 2019 apud GARCÍA-HERRERO; JIANWEI, 2019.

Tabela 1: IEDs *Greenfield* e *M&A* na África

	M&A (mn USD)			Greenfield FDI Inflow (mn USD)		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
United States	-3,085	5,674	-1,405	3,640	3,347	10,275
China	2,932	1,248	554	36,144	8,705	11,930
European Union	1,016	-7,227	1,483	11,864	21,674	25,462

Fonte: UNCTAD, 2019 apud GARCÍA-HERRERO; JIANWEI, 2019

Por mais que o investimento chinês na África seja crescente, o estoque de IED da China em direção ao continente africano continua limitado se comparado ao estoque saindo de países europeus, principalmente daqueles com um passado colonial presente na África, como o Reino Unido e França. “A UE é um dos maiores parceiros comerciais e de investimento da África. Seu estoque de Investimento Direto Estrangeiro (IED) na África em 2020 foi de 222 bilhões de euros, comparado a 42 bilhões de euros dos EUA e 38 bilhões de euros da China.¹⁵” (Africa News, 2021, s/p). Se levar em consideração os investimentos *Greenfield* e os *M&A*, a União Europeia continua sendo a maior investidora no continente africano, não apenas em termos de ações, mas em termos de fluxo (Tabela 1).

Os Estados Unidos também figura como importante investidor através de IED no continente. Sendo assim, o país asiático seria considerado um parceiro emergente no que tange investimento no continente africano. “Embora seja verdade que a China aumentou sua atividade de fusões e aquisições nos últimos anos, o valor das aquisições da China na África não é tão grande. Além disso, a UE continua a ser um grande investidor em *Greenfield*.” (GARCÍA-HERRERO; JIANWEI, 2019, s/p).

A China é a maior credora bilateral da África, mas não é este o segmento da dívida que mais cresce nos países africanos. Nos últimos anos, o que mais têm crescido são linhas de crédito, de credores comerciais baseados na Alemanha, na Inglaterra e nos Estados Unidos, mais especificamente em Frankfurt, Londres e Nova Iorque. “O capital, sob a forma de reembolsos da dívida, continua a fluir da África para a Europa e América do Norte, enquanto a China tem sido, por alguma margem, o maior contribuinte para a DSSI (Iniciativa de suspensão

¹⁵ No original: “The EU is one of Africa’s largest trade and investment partner. It’s Foreign Direct Investment (FDI) stock in Africa in 2020 was at €222 billion, compared to €42 billion from the US and €38 from China.”

de dívida)¹⁶ (LIPPOLIS;VERHOEVEN, 2022, p.157). São esses países que estão comprando dívida africana, em um segmento que cresceu de maneira muito mais rápida do que qualquer passivo que os estados africanos devem a outros credores (LIPPOLIS;VERHOEVEN, 2022; NYABIAGE, 2019).

Tabela 2: Fontes de IED por país (2014-2018)

Country	Projects	Jobs created	Capital US\$m
 USA	463	62 004	30 855
 France	329	57 970	34 172
 UK	286	40 949	17 768
 China	259	137 028	72 235
 South Africa	199	21 486	10 185
 UAE	189	39 479	25 278
 Germany	180	31 562	6 887
 Switzerland	143	13 363	6 432
 India	134	30 334	5 403
 Spain	119	13 837	4 389

Fonte: FDI Intelligence and EY Africa Attractiveness Report, 2019.

Vale dizer que não é incomum a melhoria nas condições de pagamento, perdão de dívida ou “afrouxamento” dos termos de pagamento dos empréstimos contraídos com a China. A título de exemplo, a República Democrática do Congo recentemente reestruturou sua dívida com o país, que estendeu o período de pagamento do empréstimo em 15 anos. A Etiópia teve parte de sua dívida perdoada e os termos de um outro empréstimo para a construção de uma ferrovia (no valor de US\$3.3 bilhões) afrouxados. A Zâmbia atualmente está procurando negociar em termos parecidos para seus empréstimos na construção de aeroportos e autoestradas (NYABIAGE, 2019, s/p).

“O montante dos empréstimos chineses na maioria dos países da África Ocidental é relativamente pequeno e não contribuiu significativamente para os problemas da dívida”¹⁷, concluiu um estudo da OCDE. No caso de Gana, por exemplo, os empréstimos chineses representam apenas 12% da dívida externa total (US\$29 bilhões) (Sahel & West Africa Club;

¹⁶No original: “Capital, in the form of debt repayments, thus continues to flow from Africa to Europe and North America, while China has, by some margin, been the single biggest contributor to the DSSI.”

¹⁷No original: “The amount of Chinese loans in most West African countries are relatively small and have not contributed significantly to debt problems” (Sahel & West Africa Club, OCDE, 2018, s/p)

OCDE, 2018). O maior problema da dívida externa da África são com países que já estão altamente endividados (Cabo Verde, Gâmbia, Gana, Mauritânia e Togo), e que possuem preços extremamente flutuantes de suas commodities, como a Nigéria e o Chade (Sahel & West Africa Club; OCDE, 2018).

4 Considerações Finais

Este artigo pretendeu desmistificar a narrativa de que a China emprega, deliberadamente, uma estratégia de endividamento proposital em certos países africanos. Para tal, estabelecemos uma contextualização histórica da cooperação Sul-Sul - concentrando-nos na atuação da China no continente africano - além de levantarmos que existe uma representação negativa com a qual a China é vista no Sistema Internacional (seja na mídia, nas instituições internacionais ou por meio de representantes oficiais de governos do Ocidente), e que não refletem as reais estratégias, atividades e comportamentos do país.

Buscamos investigar, de maneira comparativa, os empréstimos contraídos tanto com a China quanto com alguns países ocidentais, através de dados empíricos. Fica perceptível que países europeus e os Estados Unidos possuem uma presença maior no continente africano, e representam uma porcentagem maior de origem do endividamento de alguns países da África. Além disso, ao explorar o tipo de investimento, percebe-se um interesse chinês em prover infraestrutura no continente, ao contrário do direcionamento da maior parte dos empréstimos contraídos com países como França, Inglaterra e EUA.

Por meio da análise realizada, foi possível compreender com maior profundidade as relações entre China e África - inclusive em sua dimensão histórica -, bem como as interações econômicas recentes entre o Estado chinês e os países africanos. Foi visto que, apesar de a aproximação recente chinesa com a África vir ocorrendo em um contexto de crescente competição entre China e EUA no globo, o argumento de que o governo chinês estaria utilizando de uma estratégia que já foi utilizada pelas potências ocidentais desde o século XIX - ou seja, de usar a dívida externa como forma de dominação - não se evidencia na realidade, tendo em conta os dados empíricos coletados. O que parece se desenhar é a construção de uma retórica anti-China, em um contexto de competição por poder, influência e pela manutenção da Pax americana.

5 Referências

AFR-IX Telecom. *Comparison of Foreign Countries Direct Investment in Africa*. September, 2021. Disponível em: <<https://afr-ix.com/comparison-of-fdi-in-africa/>>. Acesso em: 13 de outubro de 2022.

APEX Brasil. *O que é IED?* Disponível em: <<http://www.apexbrasil.com.br/o-que-e-ied>>. Acesso em: 19 de dezembro de 2022.

BRAUTIGAM, D.. Is China the World 's Loan Shark? *The New York Times*, 2019. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2019/04/26/opinion/china-belt-road-initiative.html>>. Acesso em: 22 de jun. 2022.

BRAUTIGAM, D.; RITHMIRE, M. The Chinese ‘Debt Trap’ Is a Myth. *The Atlantic*, 2021. Disponível em: <<https://www.theatlantic.com/international/archive/2021/02/china-debt-trap-diplomacy/617953/>>. Acesso em: 22 de jun. 2022.

CHINA. Wang Yi Talks About the African Debt Issue: China Will Help Africa Achieve Economic Independence and Sustainable Development. Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China. Disponível em: <https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/gjhdq_665435/2913_665441/2984_663984/2986_663988/201901/t20190107_544092.html>. Acesso em: 15 de dezembro de 2022.

D.D. YANNE SYLVAIRE et al. The impact of China's foreign direct investment on Africa's inclusive development. *Elsevier*. Volume 6, Issue 1, 2022. Disponível em:<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2590291122000304>>. Acesso em: 19 de dezembro de 2022.

EY. *Attractiveness Survey Europe*, 2019. Disponível em: <https://assets.ey.com/content/dam/ey-sites/ey-com/en_gl/topics/attractiveness/ey-europe-attractiveness-survey-2019.pdf>. Acesso em 21 de setembro de 2022.

FISAYO-BAMBI, J.. *Summit calls for more Africa-EU investments in sustainable Agriculture*. Disponível em: <https://www.africanews.com/2021/11/30/summit-calls-for-more-africa-eu-investments-especially-in-agriculture>. Acesso em: 21 set. 2022.

GARCÍA-HERRERO, A.; JIANWEI, X.. China’s investment in Africa: What the data really says, and the implications for Europe. *BRUEGEL*, 2019. Disponível em: <<https://www.bruegel.org/blog-post/chinas-investment-africa-what-data-really-says-and-implications-europe>>. Acesso em 21 de setembro de 2022.

LAHTINEN, A. *China’s diplomacy and economic activities in Africa: relations on the move*. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2018.

LIPPOLIS, N.; VERHOEVEN, H.. Politics by Default: China and the Global Governance of African Debt. *Survival*, vol. 64 no. 3, 2022.

MADDEN, P.. Figure of the week: Foreign direct investment in Africa. *Brookings*, 2019 Disponível em: <<https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2019/10/09/figure-of-the-week-foreign-direct-investment-in-africa/>>. Acesso em: 13 de outubro de 2022.

MAHER, M.. *The Benefits and Costs of Foreign Direct Investment: A Survey*. OECD Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs' Committee on International Investment and Multinational Enterprises, DAFFE/IME, 2001.

MICHIE, J.. *The Impact of Foreign Direct Investment on Human Capital Enhancement in Developing Countries*. OCDE, 2001. Disponível em: <<https://www.oecd.org/dev/2731643.pdf>>. Acesso em: 19 de dezembro de 2022.

NYABIAGE, J.. Chinese debt traps in Africa? The bigger worry is bondholders, study finds. *South China Morning Post*, 2022. Disponível em: <<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3180478/chinese-debt-traps-africa-bigger-worry-bondholders-study-finds>>. Acesso em: 22 de jun. 2022.

OCDE; SAHEL; WEST AFRICA CLUB Secretariat. Chinese Loans to West African Governments. *Maps and Facts*, No.72, 2018.

OCDE, *Mergers and Acquisitions (M&A) Type Transactions as a Part of FDI Statistics*. OECD BENCHMARK DEFINITION OF FOREIGN DIRECT INVESTMENT: FOURTH EDITION, 2008.

OQUBAY, A.; LIN, J. Y. *China-Africa and an economic transformation*. Oxford: Oxford University Press, 2019.

PEREIRA, R. China e África: Uma parceria de cooperação estratégica ou uma (progressiva) relação de dependência? A problemática da dívida africana. *Relações Internacionais*, n. 65, 2020.

RAJAH, R.; DAYANT, A.; PRYKE, J. Ocean of debt? Belt and Road and debt diplomacy in the Pacific. *Lowy Institute*, 2018.

ROTBURG, R. I. *China into Africa trade, aid, and influence*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008.

TAYLOR, I. *China and Africa : Engagement and Compromise*. [S. l.]: Taylor & Francis, 2006.

UNCTAD. *Foreign direct investment to Africa defies global slump, rises 11%*, 2019. Disponível em: <<https://unctad.org/news/foreign-direct-investment-africa-defies-global-slump-rises-11>>. Acesso em 10 de setembro de 2022.

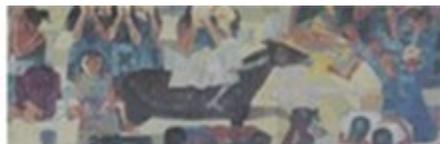
UNCTAD. Global Investments Trends Monitor. *GLOBAL INVESTMENT PROSPECTS ASSESSMENT 2016–2018*. Disponível em: <https://unctad.org/system/files/official-document/webdiaeia2016d3_en.pdf>. Acesso em 10 de setembro de 2022.

UNCTAD. *Measures of the Transnationalization of Economic Activity*., 2001.

VISENTINI, P. África e as potências emergentes: o Sul e a cooperação profana. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais*, v. 3, n. 5, 2014.

Recebido em 14 de outubro de 2022.

Aceito para publicação em 20 de dezembro de 2022.



Murilo Motta

Mestrando pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Membro da Rede de Pesquisa em Autonomia Estratégica, Tecnologia & Defesa (PAET&D).

“OLHOS NO CÉU”: A INCORPORAÇÃO DE VEÍCULOS AÉREOS NÃO TRIPULADOS ISRAELENSES PELA FORÇA AÉREA BRASILEIRA

“EYES IN THE SKY”: THE BRAZILIAN AIR FORCE INCORPORATION OF ISRAELI UNMANNED AERIAL VEHICLES

RESUMO: Os veículos aéreos não tripulados (VANT) são dispositivos de vigilância que permitem a realização de operações militares enquanto preservam a integridade física de seus operadores. Desde 2010, a Força Aérea Brasileira (FAB) emprega VANT fabricados por empresas israelenses. O objetivo desta pesquisa exploratória é contribuir para a compreensão das implicações da incorporação desses VANT para a organização e a doutrina da FAB. Para tanto, empreendemos uma revisão bibliográfica sobre o desenvolvimento dessa tecnologia em Israel e, em seguida, descrevemos seu emprego pela FAB através da análise de notícias veiculadas em seu site oficial. Os resultados indicam que esses VANT são ferramentas importantes em exercícios de simulação de conflitos, em operações na faixa de fronteira e em operações de Garantia da Lei e da Ordem, em que são empregados com a função de coleta de dados.

Palavras-chave: Defesa Nacional; Força Aérea Brasileira; Vigilância; VANT.

SUMMARY: Unmanned aerial vehicles (UAV) are surveillance devices that allow military operations to be carried out while preserving the physical integrity of their operators. Since 2010, the Brazilian Air Force has employed UAV manufactured by Israeli companies. The objective of this exploratory research is to contribute to the understanding of the implications of the incorporation of these UAV to the organization and doctrine of the Brazilian Air Force. To this end, we have undertaken a bibliographic review on the development of this technology in Israel and then described its use by the Brazilian Air Force through the analysis of news published on their official website. The results indicate that these UAV are important tools in conflict simulation exercises, in operations in the border strip and in public security operations, in which they are employed with the function of data collection.

Keywords: National Defense; Brazilian Air Force; Surveillance; UAV.

1 Introdução

O emprego de veículos aéreos não tripulados (VANT) transformou profundamente os conflitos contemporâneos, porque eles permitem a realização de operações militares enquanto preservam a integridade física de seus operadores. Por este motivo, essas tecnologias têm impactos sociais, domésticos e internacionais, que justificam seu estudo pelas Ciências Humanas e Sociais, em geral, e pelas Relações Internacionais, em particular (CHAMAYOU, 2015; DENES, 2011; PERON, 2016).

No Brasil, eles foram originalmente incorporados pela Força Aérea Brasileira (FAB) para integrar a Aviação de Reconhecimento, que é responsável por fornecer dados para o Sistema de Inteligência das Forças Armadas (GRAMKOW, 2017, p. 11). Dessa forma, os VANT são utilizados pela FAB como meios de coleta de dados para o reconhecimento de alvos. Para tanto, eles dependem de sensores avançados, que coletam dados de diferentes frequências do espectro eletromagnético, e de uma infraestrutura de enlace de dados, que os envia em tempo real para as estações de controle no solo a partir das quais os VANT são operados (*Ibidem*, p. 40).

Desde 2010, a FAB emprega VANT fabricados por empresas israelenses. Atualmente, quatro VANT do modelo Hermes 450 (designado RQ 450 ao ser incorporado pela FAB) e um do modelo Hermes 900 (RQ 900), ambos fabricados pela Elbit Systems, são operados pelo Esquadrão Hórus (1º/12º GAV), situado na base aérea de Santa Maria (RS). Além deles, dois Heron I (RQ 1150), fabricados pela Israel Aerospace Industries (IAI), são operados desde 2020 pelo Esquadrão Orungan (1º/7º GAV), situado na base aérea de Santa Cruz (RJ).

A Elbit Systems é a maior empresa privada de armamentos de Israel, enquanto a IAI é a maior empresa estatal do setor (DENES, 2011, p. 172). A indústria de segurança israelense se desenvolveu simultaneamente aos conflitos com seus vizinhos árabes e às tentativas de ocupação dos Territórios Palestinos. Nas últimas décadas, o país se tornou um grande exportador de tecnologias militares, como os VANT, notadamente desenvolvidas com base em suas experiências em conflitos regionais e no controle da população nos Territórios Palestinos (HUBERMAN; NASSER, 2019). Entre 2016 e 2020, Israel foi responsável por 3% do comércio global de armas, sendo o 8º maior exportador de armas do planeta (SIPRI, 2021, p. 14-15).

É importante conhecer as tecnologias empregadas pelas Forças Armadas brasileiras porque elas têm participado crescentemente de Operações de Garantia da Lei e da Ordem em territórios urbanos e em terras indígenas. Nesse sentido, este artigo objetiva explorar algumas possíveis implicações da incorporação de VANT fabricados em Israel para a organização e a

doutrina da FAB. Para tanto, empreendemos uma revisão bibliográfica sobre o desenvolvimento e emprego de VANT em Israel. Em seguida, através da análise de notícias veiculadas no site oficial da FAB, descrevemos as principais formas de emprego dessa tecnologia divulgadas pela Força.

Os resultados indicam que esses VANT são ferramentas importantes em exercícios de simulação de conflitos, em operações na faixa de fronteira e em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), sendo empregados com a função de coleta de dados.

2 O desenvolvimento de VANT em Israel

As tecnologias desempenham um papel fundamental na conformação dos imaginários sociotécnicos contemporâneos. O conceito de “imaginário sociotécnico” compreende as visões, coletivas e institucionalizadas, de futuros desejáveis, animadas por entendimentos comuns de formas de vida social que podem ser atingidas através, e em suporte, de avanços na ciência e na tecnologia (JASANOFF, 2015, p. 4). Isso significa que as tecnologias não são apenas um meio para um fim, mas integram nossa compreensão do mundo e de como visualizamos futuros desejáveis, moldando e legitimando mudanças tecnológicas e transformações sociais. Portanto, o estudo de como esses imaginários surgem, competem entre si e se tornam hegemônicos pode ser muito relevante (CHENOU, 2019).

Os VANT são dispositivos de vigilância aérea, isto é, câmeras voadoras mobilizadas estrategicamente para coletar dados a partir do alto – que, em alguns casos, podem ser armadas com mísseis (CHAMAYOU, 2015, p. 16). Especialmente no contexto das Forças Armadas, sua função de vigilância está intimamente associada com a designação de alvos (*Ibidem*, p. 108). Ao mesmo tempo em que eles têm um papel central na transformação das formas de controle e exercício da violência que moldam as práticas militares contemporâneas, eles também têm contribuído para avanços no mapeamento e monitoramento de processos humanos e ambientais, por exemplo (DENES, 2011, p. 171).

Desde a década de 1980, as exportações de VANT têm sido uma importante fonte de receita para Israel. Segundo um relatório de 2014, dos mais de 70 países que possuíam VANT à época, cerca de 50 haviam recebido VANT ou tecnologias relacionadas do país (DOBBING; COLE, 2014, p. 3-5). Além de exportações diretas, as empresas militares israelenses frequentemente montam subsidiárias em seus principais mercados de interesse e fomentam a produção conjunta de VANT. Essas empresas também foram pioneiras em arranjos pelos quais VANT são licenciados para Forças Armadas estrangeiras (*Ibidem*, p. 18).

Por um lado, um oficial do Ministério da Defesa israelense identificou três fatores para o sucesso do país no desenvolvimento e na produção de VANT: a população inovadora, a experiência de combate das Forças de Defesa que permite compreender as necessidades estratégicas dos conflitos contemporâneos e o fato de os VANT terem uso operacional imediato nos conflitos recorrentes em que o país está envolvido (*apud* DOBBING; COLE, 2014, p. 4).

Por outro lado, leituras mais críticas apontam que Israel criou “laboratórios de guerra permanentes” nos Territórios Palestinos Ocupados e que isso se traduz na construção de tecnologias projetadas a partir de uma perspectiva muito específica: a de um colonizador que deve encontrar uma maneira de controlar um território que não consegue ocupar efetivamente com suas forças terrestres (DENES, 2011, p. 171, 178).

Associações entre o fato de Israel ser um país pequeno, com recursos demográficos limitados, cercado de inimigos em potencial, além do conflito permanente contra os Territórios Palestinos, são mobilizadas retoricamente em discursos políticos para justificar os altos investimentos em pesquisa e desenvolvimento de tecnologias militares que sirvam não somente ao combate, mas também ao controle à distância (DENES, 2011, p. 178, 182).

Durante a Guerra de Atrito de Israel contra seus vizinhos árabes (1967-1970), os sistemas antiaéreos do Egito derrubaram vários aviões de reconhecimento da Força Aérea Israelense, o que impulsionou os investimentos em métodos alternativos de coleta de dados, que não colocassem a vida da tripulação em risco. Em razão disso, o país começou a importar VANT dos EUA, que foram empregados pela primeira vez em 1971, com o propósito de vigilância sobre o território do Egito, no prelúdio da Guerra do Yom Kippur (1973). A primeira menção ao uso de VANT fabricados em Israel foi em 1981, no prelúdio da Primeira Guerra do Líbano (1982), em que eles foram usados para o reconhecimento de alvos que aeronaves pilotadas atacaram com armas (DOBBING; COLE, 2014, p. 9-13; CHAMAYOU, 2015, p. 30-31).

Por sua vez, o emprego de VANT por Israel em operações militares contra os Territórios Palestinos objetiva garantir o máximo controle do território e a mínima responsabilidade pela população. Seu emprego armado contra a população palestina da Faixa de Gaza e da Cisjordânia data do começo dos anos 2000 e foi intensificado durante a Segunda Intifada (2000-2006). Embora a retórica da “precisão” dos ataques seja comumente privilegiada, os números de fatalidades colaterais e erros de ataque não são desprezíveis (GOMES, 2018, p. 108-110).

Por exemplo, em 2012, a Operação Pilar Defensivo, de Israel contra Gaza, foi a primeira incursão militar realizada sem o emprego de forças terrestres, contando apenas com veículos

aéreos (DOBBING; COLE, 2014, p. 3). Segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU), a operação resultou na morte de 165 palestinos, dos quais acredita-se que 99 eram civis, incluindo 33 crianças (*Ibidem*, p. 5). Por sua vez, os ataques de foguetes palestinos contra Israel feriram 224 pessoas e resultaram na morte de três civis israelenses, dois soldados e um civil prestador de serviços militares (*Ibidem*).

A “ocupação aérea” dos Territórios Palestinos por aviões, helicópteros e VANT faz parte de um aparato de controle populacional e inaugura uma “política da verticalidade”, em que a ocupação dos Territórios se estende ao longo de um eixo vertical – além da superfície do terreno, alvo tradicional, a ocupação também envolve o subterrâneo, porque os aquíferos se tornaram objetos de disputa, e o espaço aéreo, que compreende também o espectro eletromagnético (WEIZMAN, 2007, p. 253). Essa “ocupação do céu” adquiriu uma importância crucial na ocupação colonial contemporânea da Palestina, “já que a maior parte do policiamento é feita a partir do ar”, através da mobilização dos sensores a bordo de veículos aéreos não tripulados, por exemplo (MBEMBE, p. 46-47).

A vigilância permanente instaurada pela presença constante desses “olhos no céu” permite a coleta de diversos tipos de dados, que podem ser mobilizados em prol de estratégias de controle à distância sobre as populações que são seus alvos. Dessa forma, a vigilância pode ser definida como “a observação sistemática e focalizada de indivíduos, populações ou informações relativas a eles, tendo em vista produzir conhecimento e intervir sobre os mesmos, de modo a conduzir suas condutas” (BRUNO, 2013, p. 18). Nos Territórios Palestinos, essa “condução de condutas” objetiva controlar a população palestina para que Israel possa explorar sua mão de obra e os recursos naturais dos Territórios da forma mais rentável possível (HUBERMAN; NASSER, 2019).

No Brasil, as principais justificativas para a importação de VANT foram seus menores custos e sua maior versatilidade em relação a aeronaves tradicionais. Segundo estimativas de 2010, uma hora de voo de um VANT custaria apenas um décimo do que custa uma hora de voo de uma aeronave tripulada (EM PARCERIA, 2010). À época, representantes das Forças Armadas ressaltaram que os VANT poderiam ser empregados tanto para fins militares, em missões de reconhecimento, designação de alvos, busca e resgate, vigilância urbana, costeira e de fronteiras, quanto em operações de segurança pública, de controle do desmatamento e em operações de defesa civil (*Ibidem*).

Da mesma forma, durante a campanha para as eleições presidenciais de 2010, a então-candidata Dilma Rousseff se comprometeu com a importação de dez VANT militares

israelenses para serem empregados tanto na vigilância das fronteiras, quanto no combate ao crime organizado no Estado do Rio de Janeiro (MARTELLO, 2010).

Cabe ponderar as possíveis implicações da incorporação de VANT pela FAB, uma vez que as Forças Armadas brasileiras têm atuado crescentemente em Operações de Garantia da Lei e da Ordem tanto em territórios urbanos, notadamente no Rio de Janeiro, quanto em terras indígenas na região Norte do país, como na Operação Samaúma (2021), que será descrita na próxima seção deste artigo. Além disso, muitas conexões podem ser estabelecidas entre a ocupação dos Territórios Palestinos por Israel e a ocupação de favelas cariocas por Unidades de Polícia Pacificadoras (UPP), a partir de 2008, e por Forças de Pacificação, entre 2010 e 2015 (HUBERMAN; NASSER, 2019).

As UPP são um projeto da Secretaria Estadual de Segurança e da Polícia Militar do Rio de Janeiro que teve seu ápice entre 2014 e 2016, no contexto dos grandes eventos esportivos da Copa do Mundo e dos Jogos Olímpicos e Paralímpicos. Por sua vez, a Força de Pacificação foi composta por militares do Exército, da Marinha, da Força Aérea e da Polícia Militar do Rio de Janeiro e atuou na Operação Arcanjo, no Complexo do Alemão, entre 2010 e 2012, e na Operação São Francisco, no Complexo de Favelas da Maré, entre 2014 e 2015 (RODRIGUES; MENDONÇA; MORATO, 2021). As Forças Armadas também participaram de operações na Favela da Rocinha, em 2017, e na Intervenção Federal no Rio de Janeiro, em 2018 (BOAS; CABRAL; FIGUEIRA, 2020).

Huberman e Nasser (2019) argumentam que as experiências das populações nos Territórios Palestinos Ocupados e nas favelas cariocas são ambos produtos históricos do modo de acumulação da ocupação colonizadora (*settler colonialism*), que se perpetua estruturalmente por uma lógica de confinamento e eliminação de populações racializadas. As populações nesses dois territórios são vistas como ameaças à ordem social e, conseqüentemente, enfrentam a militarização de seu cotidiano, a instauração de postos de controle de sua circulação e o monitoramento constante através de câmeras.

Nesse sentido, a incorporação de tecnologias que foram desenvolvidas em um contexto de conflitos regionais e de controle de populações segregadas pode contribuir favoravelmente para que a FAB construa um imaginário sociotécnico permeado pela mesma estratégia israelense de controle e vigilância constantes.¹

¹ Agradeço aos comentários das(os) pareceristas anônimas(os) desta revista que contribuíram sobremaneira para a versão final deste artigo. Contudo, assumo quaisquer equívocos persistentes como de minha inteira responsabilidade.

3 O emprego de VANT pela FAB

A FAB começou a empregar VANT fabricados por empresas israelenses em 2010, quando um Hermes 450 (RQ 450) foi licenciado para a Força pelo período de teste de um ano, sem custo. No mesmo ano, a FAB importou duas unidades desse modelo. Outras duas unidades foram importadas e montadas no Brasil em 2013. Em 2014, a FAB importou um Hermes 900 (RQ 900), para ser empregado nas operações de segurança durante a Copa do Mundo. Outras duas unidades do Hermes 900 foram importadas em 2021 e têm previsão de entrega para 2023, conforme dados do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI, 2022), apresentados na tabela abaixo.

TABELA 1: Lista de VANT importados pela Força Aérea Brasileira de Israel (2010-2021)

Nº de unidades	Designação	Ano do pedido	Ano da entrega	Nº entregue	Comentários
2	Hermes-450	2010	2011	2	Designação brasileira RQ-450
2	Hermes-450	2012	2013	2	Acordo de R\$ 48 milhões (US\$ 25 milhões); Montados no Brasil
1	Hermes-900	2014	2014	1	-
2	Hermes-900	2021	-	-	Designação brasileira RQ-900; Entrega prevista para 2023

Elaboração própria a partir dos dados do SIPRI (2022)

Esses VANT devem ser operados por pelo menos duas pessoas, um piloto e um coordenador tático, que ficam em estações de controle no solo (chamadas *shelters*), a partir das quais controlam os VANT e seus sensores (EVOLUÇÃO, 2016). Além de preservar a integridade física de seus operadores, isso permite que os VANT sejam mantidos em voo, coletando dados, durante longos períodos de tempo:

As principais vantagens do uso de uma Aeronave Remotamente Pilotada (ARP) é permitir que uma missão dure várias horas, com revezamento de tripulações na estação em solo. Além do cansaço, os militares também ficam longe de qualquer ameaça que possa existir, como fogo hostil. A ARP também se destaca por ser silenciosa e difícil de ser localizada (AERONAVE, 2011)

O primeiro VANT utilizado pela FAB foi um Hermes 450 (RQ 450), licenciado pelo período de teste de um ano, sem custo para a instituição, pela empresa israelense Elbit Systems e a Aeroeletrônica (AEL Sistemas), sua subsidiária no Brasil. Além do VANT, foi cedida uma

estação de controle e técnicos israelenses vieram ao Brasil para realizar o treinamento dos militares da FAB. Conforme divulgado no site oficial da FAB:

O equipamento em avaliação é o Hermes 450, fabricado pela Elbit Systems de Israel, e que envolve a participação de sua subsidiária no Brasil, a empresa Aeroeletrônica, com sede em Porto Alegre. A empresa cedeu um VANT e uma estação de controle de solo por um período de um ano, sem custo para a instituição, para a conclusão do trabalho. Apenas depois é que a FAB deve iniciar o processo de seleção de fornecedores e de escolha de VANTs. Técnicos israelenses estão no Brasil participando do treinamento de militares da FAB (EM PARCERIA, 2010)

Duas unidades do modelo Hermes 450 foram importadas em 2010 e recebidas em 2011. O contrato de aquisição, no valor em reais de R\$ 48 milhões, foi assinado com a Aeroeletrônica (AEL Sistemas) e incluiu, além das duas unidades do VANT, uma estação de controle, sensores e a logística inicial associada (FAB, 2012). Em 2012, outras duas unidades do mesmo modelo foram importadas pelo mesmo valor de R\$ 48 milhões. Elas foram montadas no Brasil em 2013. Apesar de serem do mesmo modelo, as câmeras desses dois VANT possuem melhor resolução e seus sistemas de comunicações são mais aperfeiçoados do que os dos primeiros VANT importados (FAB, 2013a).

Os quatro Hermes 450 são operados pelo Primeiro Esquadrão do Décimo Segundo Grupo de Aviação (1º/12º GAV), o Esquadrão Hórus. Criado em 2011 com a missão de desenvolver a doutrina de emprego das aeronaves Hermes, ele está situado na Base Aérea de Santa Maria (RS). Até agora, a principal contribuição doutrinária do Esquadrão Hórus foi a definição de que somente aviadores podem ter o controle dessas aeronaves – ao contrário dos EUA, onde civis podem ser operadores de VANT (FAB, 2012).

Já o Hermes 900 (RQ 900) foi importado pela primeira vez em 2014, também junto à Elbit e à AEL, sob a justificativa de ser utilizado para fins de vigilância, de modo a garantir a segurança da Copa do Mundo daquele ano (HERMES, 2014a). O contrato, no valor em dólares de US\$ 8 milhões, incluiu o suporte logístico e garantia de um ano do equipamento (FAB, 2014a). Outras duas unidades do VANT foram importadas no final de 2021 e têm previsão de entrega para 2023 (FAB, 2021b).

Diferentemente do modelo Hermes 450, que deve manter uma distância máxima de 250 quilômetros da torre da estação de controle no solo, o Hermes 900 é operado via satélite, de modo que seu alcance não é limitado por esse fator. Ele opera a mais de nove mil metros de altura e possui autonomia de até 30 horas de voo, em contraste ao alcance máximo de cinco mil metros do Hermes 450 e sua autonomia de até 16 horas de voo (AERONAVE, 2011; HERMES, 2014a).

Esse VANT também é operado pelo Esquadrão Hórus (1º/12º GAV). Conforme divulgado pelo site da FAB em 2014, a importação de um VANT da mesma empresa foi um fator positivo importante na escolha do modelo, uma vez que facilitou o processo de adaptação ao novo equipamento (HERMES, 2014a). Desse modo, a cessão de um Hermes 450 para a FAB em 2010, junto com uma estação de controle e o envio de técnicos israelenses para o treinamento de pessoal, pode ser analisada como uma estratégia da empresa Elbit para aumentar os custos de oportunidade relacionados à aquisição de um VANT de modelo diferente, uma vez que seria necessário um novo treinamento específico.

Desde 2014, os dois modelos do VANT Hermes são utilizados em conjunto, o que permite a continuidade de operações de Inteligência, Vigilância e Reconhecimento (IVR) por mais de 48 horas (FAB, 2014b). Isso permite a coleta e análise de grandes quantidades de dados, em tempo real, o que impactou a carreira dos oficiais da FAB que “agora, mais que pilotos, são gestores de sistemas” (EVOLUÇÃO, 2016).

Além desses, a FAB opera desde 2020 dois Heron I (RQ 1150), fabricados pela Israel Aerospace Industries (IAI) e originalmente importados pela Polícia Federal (PF), em 2010, pelo valor em reais de R\$ 51 milhões. A principal justificativa para a importação dos VANT era a de elevar a capacidade de investigação da PF contra o tráfico de drogas e o contrabando, principalmente nas regiões de fronteira, ao mesmo tempo em que se evitava que os agentes fossem colocados em risco durante as diligências (AMADO, 2017; FABRINI; CARVALHO, 2012).

Operando a cerca de nove mil metros de altura e com autonomia de cerca de 30 horas, os VANT Heron I foram empregados pela PF principalmente em operações conjuntas com a FAB, como na Operação Ágata 7 (FAB, 2013b; FAB, 2014a). Segundo noticiado no G1, em 2014, eles foram usados pela PF “durante as investigações que culminaram com a prisão do traficante Menor P., suspeito de liderar o tráfico na Maré” e em “uma operação conjunta que será realizada pelos órgãos de segurança pública e os militares para ocupar a região”, a Operação São Francisco (FAB, 2014a).

Entretanto, os VANT eram subutilizados pela PF e deixaram de ser empregados em fevereiro de 2016, porque não teria havido o retorno esperado no combate ao crime. O custo total do projeto foi de R\$ 150 milhões, envolvendo a manutenção dos aparelhos e o treinamento de equipes especializadas (AMADO, 2017; FABRINI; CARVALHO, 2012).

Em 2020, esses VANT foram incorporados pelo Esquadrão Orungan (1º/7º GAV), sob a designação oficial de RQ 1150. Segundo veiculado no site oficial da FAB, eles serão

empregados principalmente em atividades de IVR, de modo a melhorar os Produtos de Inteligência fornecidos pela unidade aérea (SISTEMA, 2020). O Esquadrão Orungan, sediado na Base Aérea de Santa Cruz (RJ), é um dos responsáveis por vigiar o território marítimo brasileiro. Por isso, destaca outra notícia veiculada no site da FAB, as aeronaves operadas por ele devem possuir grande alcance e capacidade de permanecer em voo por longos períodos de tempo (FORÇA, 2021).

Com o objetivo de compreender como a FAB divulga o emprego desses VANT, analisamos o conteúdo de 85 notícias veiculadas entre os anos de 2010 e 2022 em seu site oficial (fab.mil.br) que trouxessem no corpo do texto referência às palavras “Heron” (2 notícias), “Hermes” (32 notícias), “RQ-1150” (2 notícias), “RQ-900” (28 notícias) e “RQ-450” (21 notícias), que são os modelos de VANT israelenses importados e suas designações ao serem incorporados pela Força.

As notícias veiculadas no site oficial da FAB são uma fonte relevante porque elas são sua principal forma de comunicação social e divulgação de informações para a sociedade civil. Essas notícias são reproduzidas, às vezes com comentários dos editores, em diversos sites especializados em assuntos militares, como: Aerojor (aero.jor.br); Tecnologia e Defesa (tecnodefesa.com.br); Aeroflap (aeroflap.com.br); Cavok Brasil (cavok.com.br); Defesa Aérea e Naval (defesaaereanaval.com.br); Defesa em Foco (defesaemfoco.com.br); e Defesanet (defesanet.com.br), por exemplo.

A análise de conteúdo é um método de análise de textos útil às Ciências Sociais porque, além de descrições numéricas de características do *corpus* do texto, ela também permite avaliar as qualidades comuns e os atributos que distinguem diferentes textos. Deste modo, a análise de conteúdo “faz uma ponte” entre o formalismo estatístico e a análise qualitativa de textos. Através da classificação sistemática e da contagem de unidades do texto, o método permite reduzir a complexidade de uma coleção de textos (BAUER, 2002, p. 190-191). Embora o *corpus* de texto esteja aberto a diversas questões possíveis, a análise de conteúdo interpreta o texto apenas à luz do referencial de codificação, que constitui uma seleção teórica que incorpora o objetivo da pesquisa (*Ibidem*, p. 199).

Em outras palavras, a análise de conteúdo é um método de análise de textos que permite “classificar e categorizar qualquer tipo de conteúdo, reduzindo suas características a elementos-chave, de modo com que sejam comparáveis a uma série de outros elementos” (CARLOMAGNO; ROCHA, 2016). Para criar categorias lógicas e coerentes para a análise do conteúdo, Carlomagno e Rocha (2016) propõem cinco diretrizes: (i) “devem existir regras

claras de inclusão e exclusão nas categorias”, (ii) “as categorias precisam ser mutuamente excludentes”, (iii) “as categorias não podem ser muito amplas”, (iv) “as categorias devem contemplar todos conteúdos possíveis e ‘outro’ precisa ser residual” e (v) “a classificação deve ser objetiva”.

As notícias que mencionam os VANT israelenses importados pela FAB veiculadas no site oficial da Força podem ter seu conteúdo analisado a partir de um referencial que as separe em 13 categorias, além de uma categoria residual. Essas categorias estão listadas na tabela abaixo:

TABELA 2: Categorias da análise de conteúdo, descrição e número de notícias

Categoria	Descrição	Número de notícias
Simulação de Conflito	Divulgação da participação da FAB em atividades, eventos e operações que simulam conflitos e combates	14
Homenagem à Aviação de Reconhecimento	Notícias publicadas em torno do dia 24/06, Dia da Aviação de Reconhecimento; e notícias sobre os “aniversários” do Esquadrão Hórus	13
Operações na Faixa de Fronteira	Notícias sobre o monitoramento de fronteiras terrestres no contexto de diversas edições da Operação Ágata e uma notícia sobre o combate a voos irregulares ligados ao narcotráfico na fronteira aérea Brasil-Bolívia-Paraguai no contexto da Operação Ostium	11
Reequipamento das Forças Armadas	Divulgação de novas aquisições de armas e ferramentas	10
Operações de Segurança Pública	Divulgação da participação da FAB nas Operações de Segurança da Rio+20 (2012), Copa das Confederações (2014), Olimpíadas e Paraolimpíadas (2016), na operação de segurança da posse presidencial de 2019 ² e na Operação Samaúma (2021)	8
Avaliação e Planejamento do emprego de VANT	Avaliação de hipóteses de emprego com o Exército e a Marinha em 2010; pronunciamentos de Oficiais de Alto escalão; e realização de Seminário Internacional “ARP em Combate” na UNIFA em 2016	5
Adestramento dos VANT	Divulgação de inovações operacionais advindas do emprego de VANT	5
LAAD Defence & Security	Notícias sobre a participação da FAB na Feira na LAAD Defence & Security – Feira internacional de Defesa e Segurança	3

² Embora a participação das Forças Armadas na segurança da posse presidencial esteja prevista constitucionalmente, optamos por incluí-la na categoria de Operação de Segurança Pública porque o Comandante de Operações Aeroespaciais (COMAE) encarregado das Medidas de Policiamento do Espaço Aéreo durante a posse presidencial de 2019 afirmou que: “a motivação da operação é a proteção de todos que estão assistindo, assim como foi feito durante os grandes eventos” (FAB, 2018).

III Força Aérea	Notícias sobre a unidade da Força Aérea responsável tanto pela Aviação de Caça, quanto pela Aviação de Reconhecimento	3
Visitas de Autoridades Públicas à Base Aérea de Santa Maria (RS)	Em 2013 e 2015	2
Cooperação Brasil-Colômbia	Acordo de Atividades em 2015; FAB concede Ordem do Mérito Aeronáutico a comandante da Força Aérea Colombiana em 2016	2
Parque de Material Aeronáutico de São Paulo	O PAMA-SP é um centro de reparos de aeronaves da FAB	2
Aviação de Caça	Lançamento de bombas guiadas a laser por Caças A-1 foi gravado por VANT em 2013. Homenagem ao Dia da Aviação de Caça em 2018 cita os VANT como potencializadores da ação.	2
Outros	2012 – Incidente com danos parciais ao VANT RQ 450 2014 – Comandante da Aeronáutica faz pronunciamento em evento para Oficiais aposentados 2015 – Professor da AFA desenvolve VANT com dois alunos 2015 – “Sociedade Civil e Militares se articulam para criar Museu da Aeronáutica em SP”, no Campo de Marte. 2021 – FAB realiza demonstração operacional para o Ministro da Defesa, Walter Souza Braga Netto	5

Elaboração própria

As informações apresentadas na Tabela 2 indicam que as simulações de conflitos são corriqueiras e os VANT são elementos importantes nas estratégias simuladas. Além disso, os VANT são empregados em operações na faixa de fronteira e em operações de segurança pública. Segundo as notícias veiculadas no site oficial da FAB, na faixa de fronteira terrestre, esse emprego aconteceu no contexto das operações Ágata, que objetivam combater o narcotráfico e outros ilícitos transfronteiriços. Já nas operações de segurança pública, as notícias registram o emprego de VANT em operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), principalmente em operações de segurança de grandes eventos e de controle do desmatamento.

Desde 2013, os VANT são incluídos em diversos exercícios de simulação de conflitos. Os Hermes 450 estrearam na Operação Laçador 2013, que aconteceu na região Sul do país no mês de setembro, sob a coordenação do Ministério da Defesa, de modo que militares da FAB, da Marinha e do Exército puderam treinar conjuntamente (FORÇA, 2013).

Em 2014, os VANT foram empregados no Exercício Operacional BVR2/Sabre, coordenado pela FAB, que aconteceu entre os dias 18 de agosto e 18 de setembro, na Base Aérea de Anápolis (GO), com o objetivo de treinar a aviação de caça em um ambiente de guerra simulada, focando em cenários de guerra além do alcance visual – BVR, da sigla em inglês

Beyond Visual Range (COMEÇA, 2014a). Esse exercício foi de importância fundamental para a aproximação entre os pilotos de aviões de caça e os pilotos e coordenadores de VANT (EXERCÍCIO, 2014). Como efeito, o emprego do modelo Hermes 450 em conjunto com aviões de caça permitiu um melhor direcionamento do ataque e potencializou as ações de emprego da força aeroespacial (HERMES, 2014b).

Ainda em 2014, no mês de novembro, o VANT Hermes 900 foi empregado no Exercício Operacional CSAR – da sigla em inglês *Combat Search and Rescue*, ou Busca e Salvamento em situação de Combate – que aconteceu na Base Aérea de Campo Grande (MS). Por sua vez, os Hermes 450 foram empregados no Exercício Antiaérea I, que aconteceu na Base Aérea de Santa Maria (RS), com o objetivo de aperfeiçoar as técnicas e táticas empregadas pelas unidades de caça, de helicópteros e de reconhecimento envolvidas na defesa antiaérea (ANTIAÉREA, 2014; COMEÇA, 2014b).

Em 2016, a Universidade da Força Aérea (UNIFA) organizou o 1º Seminário Internacional “ARP em Combate”, em que se discutiu a elaboração de regras para a inserção de VANT no espaço aéreo civil, o desenvolvimento de sistemas para tornar a aeronave autônoma e formas de operação de armamentos (FAB, 2016). Cerca de 120 oficiais das Forças Armadas e integrantes do Ministério da Defesa participaram como ouvintes das palestras do Estado-Maior da Aeronáutica e de cinco empresas estrangeiras ligadas à aviação: a sueca SAAB, as empresas israelenses IAI, Elbit e RAFAEL, e a empresa italiana Leonardo. Um dos palestrantes foi Jonas Jakobsson, representante da SAAB e ex-piloto de caça da Força Aérea Sueca, que destacou a importância da inteligência artificial e dos sistemas automatizados para o futuro da aviação. Segundo ele, “o maior desafio é desenvolver sistemas que sejam realmente autônomos para que a aeronave possa pousar, aterrissar, realizar manobras de defesa aérea, empregar armamentos, desviar de obstáculos, entre outras ações” (*Ibidem*).

Em 2021, os VANT Hermes 450 e Hermes 900 foram empregados em uma simulação de guerra regular, realizando “a captação de imagens que são analisadas para auxiliar no planejamento de outras missões” durante a terceira edição do Exercício Conjunto da FAB Tínia, realizada na Base Aérea de Santa Maria (RS) em novembro (AÇÕES, 2021). A atividade foi coordenada pelo Comando de Preparo da FAB e teve “o objetivo de adestrar os militares no cumprimento de Ações de Força Aérea em cenário tático, fictício e dinâmico, simulando um conflito regional” (EXERCÍCIO, 2021a). Conforme destacou o Comandante de Operações Aeroespaciais e Comandante de Preparo “o objetivo [de atividades deste tipo] é que estejamos sempre mais preparados para o combate” (EXERCÍCIO, 2021b).

Nas operações em faixa de fronteiras, os VANT desempenham atividades de reconhecimento que estão intimamente ligadas à designação de alvos, como ilustra a notícia sobre a estreia operacional do Hermes 450 veiculada no site oficial da FAB (AERONAVE, 2011). Ela destaca como esse VANT, através de uma ação de reconhecimento, permitiu o bombardeamento de uma pista de pouso clandestina na fronteira entre o Brasil e a Colômbia, durante a Operação Ágata 1:

Um dos destaques da Operação Ágata é a estreia operacional da Aeronave Remotamente Pilotada (ARP) Hermes 450. Esse veículo aéreo não tripulado já mostrou resultado: caças A-29 Super Tucano destruíram, durante a Operação, uma pista clandestina após um detalhado trabalho de reconhecimento do RQ-450, nova designação da ARP da Força Aérea Brasileira. Foi formada uma cratera de quatro metros de diâmetro por dois de largura (AERONAVE, 2011)

A primeira Operação Ágata começou no dia 7 de agosto de 2011 e envolveu o Exército, a Marinha, a Aeronáutica e instituições como a Polícia Federal, IBAMA e Receita Federal em ações conjuntas para “coibir atividades ilícitas como o tráfico de drogas, crimes ambientais, garimpos ilegais e contrabando na região de fronteira entre Brasil e a Colômbia” (AERONAVE, 2011).

Os Hermes 450 foram novamente empregados na Operação Ágata 2, que aconteceu ao longo da fronteira com Uruguai, Argentina e Paraguai. Nessa Operação, a FAB empregou suas aeronaves de reconhecimento em missões de IVR em que elas “coletaram informações de interesse do Exército, da Marinha, dos órgãos de Segurança Pública e de fiscalização, como a Receita Federal”, o que permitiu que as forças terrestres realizassem as fiscalizações e apreensões previstas pela Operação (AVIÕES, 2011).

Em 2012, a Operação Ágata 6 também empregou VANT na vigilância da fronteira com a Bolívia. Segundo veiculada no site oficial da FAB, a Força Aérea levou dois Hermes 450 para a cidade de Cáceres (MT), localizada a 70 quilômetros da fronteira entre os países, para que fosse possível “fiscalizar, por exemplo, áreas onde há suspeitas de crimes ambientais, narcotráfico e garimpo ilegal” (VANT, 2012b). Em 2013, os dois VANT da FAB foram utilizados em conjunto com os dois VANT da PF na Operação Ágata 7, a partir São Miguel do Iguazu (PR) (FAB, 2013b).

Desde 2016, a Operação Ágata faz parte do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), cujo objetivo é fortalecer as medidas de controle e repressão aos ilícitos transfronteiriços através da articulação de ações das Forças Armadas com os órgãos de segurança pública e de fiscalização da União, estados e municípios. Já nesse contexto, outra

notícia veiculada no site oficial da FAB destaca o emprego de VANT na Operação Ágata Arco Sul – Sudeste 2022, que envolveu ações de patrulhamento, controle e monitoramento na faixa de fronteira, vias navegáveis e área marítima dos estados de São Paulo (SP) e Paraná (PR) (COM APOIO, 2022).

Para além da segurança da faixa de fronteira, esses VANT são empregados em operações de controle do desmatamento, na segurança de grandes eventos e em operações de defesa civil, por exemplo (AVIAÇÃO, 2012; A VISÃO, 2015; VEJA, 2017). Esses são exemplos de Operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), operações especiais de segurança, baseadas no artigo 142 da Constituição Federal, em que as Forças Armadas são empregadas em questões de segurança pública domésticas. As GLO são decretadas pela Presidência da República quando há o esgotamento das forças tradicionais de segurança pública (BRASIL, 1988).

O Hermes 450 foi empregado em uma GLO pela primeira vez em 2012, durante as operações de segurança para a Conferência da Organização das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável que aconteceu no Rio de Janeiro (RJ), a Rio+20. O VANT foi designado para monitorar a região do Riocentro, transmitindo imagens da área urbana em tempo real para o Centro de Controle Operacional (CCOP) (VANT, 2012a).

Durante a Copa do Mundo de 2014, a FAB empregou o VANT Hermes 900 no monitoramento do espaço aéreo das 12 cidades que sediaram jogos (FAB, 2014a). Em 2016, o Esquadrão Hórus participou da defesa aérea durante os Jogos Olímpicos e Paralímpicos no Rio de Janeiro, operando seus VANT (ESQUADRÃO, 2016).

Como consequência da participação crescente da FAB em operações de segurança pública, a própria função dos Esquadrões de Reconhecimento foi transformada, conforme enfatiza a declaração da Força no Dia da Aviação de Reconhecimento, em 2017:

Doravante, os Esquadrões de Reconhecimento Aéreo não se restringirão à produção de dados para a Inteligência de Defesa. Cada vez mais, essas unidades serão empregadas na vigilância das fronteiras terrestres, das águas territoriais brasileiras e das áreas urbanas de interesse, cooperando com órgãos de Segurança Pública na repressão ao tráfico de drogas, armas e munições, no combate aos delitos transnacionais e nas operações de garantia da lei e da ordem (DIA, 2017)

Em 2017, a FAB participou da missão de GLO que ocorreu na Comunidade da Rocinha, no Rio de Janeiro (RJ). Um VANT da FAB sobrevoou a região por mais de 10 horas consecutivas, monitorando possíveis fugas de criminosos e enviando informações em tempo real para o Comando-Conjunto das Forças Armadas (FORÇA, 2017).

Em 2021, a FAB assumiu a Tarefa de IVR durante a Operação Samaúma, uma GLO deflagrada pelo Governo Federal, representado pelo Ministério da Defesa, para combater o desmatamento ilegal e os incêndios florestais em terras indígenas e unidades federais de conservação ambiental, inicialmente em 26 municípios dos Estados do Amazonas, Rondônia, Pará e Mato Grosso (BRASIL, 2021; FAB, 2021a).

A Operação se estendeu por 352 municípios, contudo, os resultados indicam que ela não foi eficaz no combate ao desmatamento. Dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) demonstram que houve uma redução de 18% no desmatamento nos municípios cobertos pela Operação, entre julho e agosto de 2021, em comparação ao mesmo período de 2020, enquanto nos municípios da Amazônia Legal que não foram cobertos pela Operação, a redução no desmatamento foi de 29% (OPERAÇÃO, 2021).

Portanto, o emprego de VANT pela FAB acontece principalmente em exercícios de simulação de conflitos, em operações na faixa de fronteiras e em operações de segurança pública. Nos exercícios de simulação de conflitos, seu emprego objetiva a captação de imagens que auxiliam no planejamento das missões, permitindo um melhor direcionamento das ações militares. Na faixa de fronteira terrestre, esse emprego acontece no contexto das operações Ágata, visando a coleta de informações com o objetivo de combater o narcotráfico e outros ilícitos transfronteiriços. Em operações de segurança pública, as notícias veiculadas no site oficial da FAB registram o emprego de VANT em operações de GLO, principalmente na segurança de grandes eventos e no controle do desmatamento, embora eles também tenham sido empregados em operações em favelas cariocas, por exemplo.

4 Considerações Finais

O objetivo deste artigo foi explorar algumas possíveis implicações da incorporação de VANT fabricados em Israel para a organização e a doutrina da FAB. Nossas indagações se justificam e são motivadas pela participação crescente das Forças Armadas brasileiras em Operações de Garantia da Lei e da Ordem em territórios urbanos e em terras indígenas, assim como pelas conexões que podem ser estabelecidas entre a ocupação dos Territórios Palestinos por Israel e a ocupação de favelas cariocas pelas UPP e por Forças de Pacificação.

Uma vez que a indústria de segurança israelense se desenvolveu no contexto de conflitos regionais e de tentativas de controle e ocupação dos Territórios Palestinos, argumentamos que a incorporação de VANT pode contribuir favoravelmente para que a FAB construa um

imaginário sociotécnico permeado pela mesma estratégia de controle e vigilância constantes sobre populações enquadradas como “ameaças à ordem social”.

No Brasil, as principais justificativas para a importação de VANT foram seus menores custos em relação a aeronaves tripuladas e sua capacidade de emprego tanto em operações militares, quanto em operações de segurança pública. Além disso, a preservação da integridade física de seus operadores, enquanto o veículo é mantido em voo, coletando dados, durante longos períodos de tempo, também foi destacada desde o início do processo de sua incorporação pela FAB.

Na FAB, somente aviadores podem operar VANT e eles devem ser capacitados para gerir os sistemas informáticos e sensores desses veículos aéreos, que coletam grandes quantidades de dados. Segundo as notícias veiculadas no site oficial da Força, o emprego dessas tecnologias acontece principalmente em exercícios de simulação de conflitos, em que operam captando imagens que auxiliam no planejamento das missões; em operações na faixa de fronteira, principalmente a Operação Ágata; e em operações de GLO, como na segurança de grandes eventos e no combate ao desmatamento, mas também em operações em favelas cariocas.

5 Referências

A VISÃO estratégica da FAB. *Força Aérea Brasileira*, 23 de junho de 2015. Aviação de Reconhecimento. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/noticias/imprime/22359>. Acesso em 21/07/2022.

AÇÕES de Reconhecimento Aeroespacial colaboram com cenário de combate simulado. *Força Aérea Brasileira*, 24 de novembro de 2021. Excon Tínia 2021. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/noticias/imprime/38228>. Acesso em 26/05/2022.

AERONAVE remotamente pilotada localiza pista clandestina na fronteira. *Força Aérea Brasileira*, 22 de agosto de 2011. Operação Ágata. Disponível em: <https://www.aer.mil.br/noticias/imprime/8101/>. Acesso em 22/05/2021.

AMADO, Guilherme. PF abandona operação com veículos aéreos não tripulados para combate ao crime organizado. *O Globo*, Brasília, 24 de julho de 2017. Política. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/pf-abandona-operacao-com-veiculos-aereos-nao-tripulados-para-combate-ao-crime-organizado-21623662>. Acesso em 20/07/2022.

ANTIAÉREA da FAB realiza exercício com aeronaves de caça, reconhecimento e helicóptero. *Força Aérea Brasileira*, 10 de novembro de 2014. Operacional. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/noticias/imprime/20657>. Acesso em 21/07/2022.

AVIAÇÃO chega aos 65 anos como “olhos” avançados do Brasil. *Força Aérea Brasileira*, 25 de junho de 2012. Reconhecimento. Disponível em: <https://www.aer.mil.br/noticias/imprime/7478>. Acesso em 21/07/2022.

AVIÕES de Reconhecimento e Inteligência na FAB auxiliam as operações em terra. *Força Aérea Brasileira*, 29 de setembro de 2011. Operação Ágata 2. Disponível em: <https://www.aer.mil.br/noticias/imprime/8631/>. Acesso em 21/07/2022

BAUER, Martin W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (orgs). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático*. Petrópolis: Vozes, 2002.

BOAS, Felipe Tavares Vilas; CABRAL, Guilherme Polidori; FIGUEIRA, Nina Machado. *O emprego de aeronaves remotamente pilotadas categoria zero nas operações de garantia da lei e da ordem durante a intervenção federal no Rio de Janeiro: uma proposta de utilização*. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares, com ênfase em Gestão Operacional), Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO), Rio de Janeiro, 2020.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, de 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Decreto nº 10.730, de 28 de junho de 2021. Autoriza o emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem nas terras indígenas, em unidades federais de conservação ambiental, em áreas de propriedade ou sob posse da União e, por requerimento do respectivo Governador, em outras áreas dos Estados abrangidos. *Diário Oficial da União*, 28 de junho de 2021.

BRUNO, Fernanda. *Máquinas de ver, modos de ser: vigilância, tecnologia e subjetividade*. Porto Alegre: Sulina, 2013.

CARLOMAGNO, Márcio C.; ROCHA, Leonardo Caetano da. Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo: uma questão metodológica. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 7, n. 1, 2016.

CHAMAYOU, Grégoire. *Teoria do Drone*. Cosac Naify, 2015. Recurso digital.

CHENOU, Jean-Marie. Elites and socio-technical Imaginaries: the contribution of an IPE-IPS dialogue to the analysis of global power relations in the digital age. *International Relations*, v. 33, issue 4, 2019.

COM APOIO da FAB, Operação Ágata recupera mais de R\$ 83 milhões em ilícitos. *Força Aérea Brasileira*, 10 de junho de 2022. Monitoramento. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/noticias/imprime/39252/>. Acesso em 21/07/2022.

COMEÇA o Exercício SABRE. *Força Aérea Brasileira*, 20 de agosto de 2014a. Operacional. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/noticias/imprime/19599>. Acesso em 21/07/2022.

COMEÇA exercício de busca e salvamento em combate. *Força Aérea Brasileira*, 01 de setembro de 2014b. Operacional. Disponível em: <https://www.aer.mil.br/noticias/imprime/19787>. Acesso em 21/07/2022.

DENES, Nick. From tanks to wheelchairs: unmanned aerial vehicles, Zionist battlefield experiments, and the transprence of the civilian. In: ZUREIK, Elia; LYON, David; ABU-LABAN, Yasmineen (eds.) *Surveillance and Control in Israel/Palestine: population, territory and power*. New York: Routledge, 2011

DIA da Aviação de Reconhecimento. *Força Aérea Brasileira*, 24 de junho de 2017. Ordem do Dia. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/noticias/imprime/30424>. Acesso em 21/07/2022.

DOBBING, Mary; COLE, Chris. *Israel and the drone wars: examining Israel's production, use and proliferation of UAVs*. Oxford: Drone Wars UK, 2014. Disponível em: <https://dronewarsuk.files.wordpress.com/2014/01/israel-and-the-drone-wars.pdf>. Acesso em 22/09/2022.

EM PARCERIA com Marinha e Exército, FAB irá avaliar hipóteses de emprego de VANTs no país. *Força Aérea Brasileira*, 13 de maio de 2010 [Sem seção] Disponível em: <https://www.aer.mil.br/noticias/imprime/5209/>. Acesso em 26/05/2022.

ESQUADRÃO Hórus participa da vigilância aérea nos Jogos Olímpicos. *Força Aérea Brasileira*, 05 de agosto de 2016. Rio 2016. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/noticias/imprime/26951/>. Acesso em 24/09/2022.

EVOLUÇÃO tecnológica amplia atuação de oficiais aviadores. *Força Aérea Brasileira*, 26 de outubro de 2016. Notaer. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/noticias/imprime/28035>. Acesso em 21/07/2022.

EXERCÍCIO da FAB aproxima pilotos e controladores. *Força Aérea Brasileira*, 26 de agosto de 2014. Operacional. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/noticias/imprime/19681>. Acesso em 21/07/2022.

EXERCÍCIO Conjunto da Força Aérea Brasileira realiza simulação de guerra. *Força Aérea Brasileira*, 09 de novembro de 2021a. Exop Tínia. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/noticias/imprime/38166>. Acesso em 26/05/2022.

EXERCÍCIO Conjunto Tínia encerra com 1.400 horas de voo. *Força Aérea Brasileira*, 01 de dezembro de 2021b. Excon Tínia 2021. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/noticias/imprime/38282>. Acesso em 21/07/2022.

FAB vai empregar VANT na vigilância de fronteiras. *Força Aérea Brasileira*, 28 de setembro de 2012. Operacional. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/noticias/imprime/12823>. Acesso em 21/07/2022.

FAB recebe mais dois VANTs. *Força Aérea Brasileira*, 18 de fevereiro de 2013a. Reaparelhamento. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/noticias/imprime/14101/>. Acesso em 13/05/2022.

FAB e Polícia Federal empregam VANTs em ação conjunta na fronteira com o Paraguai. *Força Aérea Brasileira*, 23 de maio de 2013b. Ágata 7. Disponível em: <https://fab.mil.br/noticias/imprime/15033>. Acesso em 22/09/2022.

FAB compra novo drone para vigiar estádios durante a Copa do Mundo. *GI*, São Paulo, 28 de março de 2014a. Brasil. Disponível em: <http://glo.bo/1gyVdPA>. Acesso em 20/09/2022.

FAB mantém aeronaves não tripuladas no ar por 48 horas seguidas. *Força Aérea Brasileira*, 20 de novembro de 2014b. Operacional. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/noticias/imprime/20807>. Acesso em 21/07/2022.

FAB realiza primeiro seminário internacional “ARP em Combate”. *Força Aérea Brasileira*, 15 de setembro de 2016. Defesa Aérea. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/noticias/imprime/27525>. Acesso em 26/05/2022.

FAB monta esquema especial para garantir segurança na posse presidencial. *Força Aérea Brasileira*, 27 de dezembro de 2018. Operação Posse 2019. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/noticias/imprime/33388>. Acesso em 22/07/2022.

FAB realiza voo de Aeronave Remotamente Pilotada (ARP) via satélite. *Força Aérea Brasileira*, 31 de julho de 2021a. Operação Samaúma. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/noticias/imprime/37691>. Acesso em 22/07/2022.

FAB assina contrato com AEL para ampliação da frota das aeronaves RQ-900. *Força Aérea Brasileira*, 30 de dezembro de 2021b. Poder Aéreo. Disponível em: <https://fab.mil.br/noticias/imprime/38477/>. Acesso em 13/05/2022.

FABRINI, Fábio; CARVALHO, Jailton de. Vant: Polícia Federal pagou R\$ 1,9 milhão para treinar piloto. *O Globo*, 06/01/2012. Política. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/vant-policia-federal-pagou-19-milhao-para-treinar-piloto-3591153>. Acesso em 18/08/2022.

FORÇA Aérea Brasileira emprega mais de 60 aviões em operação na Região Sul. *Força Aérea Brasileira*, 13 de setembro de 2013. Laçador. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/noticias/imprime/16261>. Acesso em 21/07/2022.

FORÇA Aérea é acionada para missão de GLO no Rio de Janeiro. *Força Aérea Brasileira*, 25 de setembro de 2017. Operações Militares. Disponível em <https://www.fab.mil.br/noticias/imprime/30969/>. Acesso em 22/09/2022.

FORÇA Aérea celebra o Dia da Aviação de Patrulha. *Força Aérea Brasileira*, 21 de maio de 2021. Dia da Aviação de Patrulha. Disponível em <https://www.fab.mil.br/noticias/imprime/37336>. Acesso em 26/05/2021.

GOMES, Júlia Tibiriçá Diegues. *Dimensões cibernéticas de colonialidade, controle e resistência na Palestina Ocupada*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade de São Paulo, USP, São Paulo, 2018

GRAMKOW, Donald. *Visão Sistêmica do Emprego de Aeronaves Remotamente Pilotadas nas Áreas de Defesa e de Segurança*. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia). Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2017

HERMES 900 reforça capacidade operacional da FAB no reconhecimento eletrônico. *Força Aérea Brasileira*, 27 de março de 2014a. Reaparelhamento. Disponível em <https://www.fab.mil.br/noticias/imprime/18093>. Acesso em 26/05/2022.

HERMES 450 é empregado pela primeira vez em combate aéreo simulado. *Força Aérea Brasileira*, 05 de setembro de 2014b. Operacional. Disponível em <https://www.fab.mil.br/noticias/imprime/19817>. Acesso em 26/05/2022.

HUBERMAN, Bruno; NASSER, Reginaldo Mattar. Pacification, capital accumulation, and resistance in settler colonial cities: The cases of Jerusalem and Rio de Janeiro. *Latin american perspectives*, v. 46, n. 3, 2019

JASANOFF, Sheila. Future Imperfect: Science, Technology, and the Imaginations of Modernity. In: JASANOFF, Sheila; KIM, Sang-Hyun (Eds.). *Dreamscapes of modernity: Sociotechnical imaginaries and the fabrication of power*. Chicago/London: University of Chicago Press, 2015

MARTELLO, Alexandre. Dilma defende uso de tecnologia militar contra crime no RJ. *GI*, Brasília, 22 de agosto de 2010. Eleições 2010. Disponível em: <https://g1.globo.com/especiais/eleicoes-2010/noticia/2010/08/dilma-defende-uso-de-veiculo-aereo-nao-tripulado-contra-crime-no-rj.html>. Acesso em 18/08/2022.

MBEMBE, Achille. *Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte*. São Paulo: n-1 edições, 2018.

OPERAÇÃO Samaúma: a última GLO? *Política por inteiro*, 16 de setembro de 2021. Análises. Disponível em: <https://www.politicaporinteiro.org/2021/09/16/glo-forcas-armadas-na-amazonia/>. Acesso em 21/09/2022.

PERON, Alcides Eduardo dos Reis. *American way of war: o reordenamento sociotécnico dos conflitos contemporâneos e o uso de drones*. Tese (Doutorado em Políticas Científicas e Tecnológicas). Universidade Estadual de Campinas, Unicamp, Campinas, 2016

RODRIGUES, Thiago; MENDONÇA, Thaianie; MORATO, Tadeu. A Guerra para Dentro: Pacificação como doutrina e prática das Forças Armadas do Brasil. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 8, n. 2, 2021

SIPRI Yearbook 2021: Armaments, Disarmament and International Security (Summary). *Stockholm International Peace Research Institute*, 2021. Disponível em: www.sipriyearbook.org. Acesso em 17/05/2022.

SIPRI Arms Transfers Database. Transfers of major weapons: Deals with deliveries or orders made for 2000 to 2021. *Stockholm International Peace Research Institute*, 2022 Disponível em: https://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php. Acesso em 17/05/2022.

SISTEMA de Aeronave Remotamente Pilotada (ARP) é incorporado à Aviação de Patrulha. *Força Aérea Brasileira*, 17 de setembro de 2020. Tecnologia. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/noticias/imprime/36295>. Acesso em 13/05/2022.

VANT monitora região do Riocentro durante conferências de Chefes de Estado. *Força Aérea Brasileira*, 21 de junho de 2012a. Rio+20. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/noticias/imprime/11613>. Acesso em 21/07/2022.

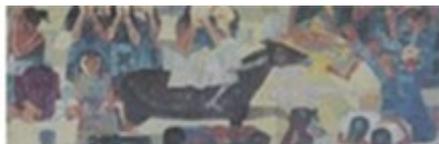
VANT fiscaliza fronteira oeste em operação conjunta. *Força Aérea Brasileira*, 18 de outubro de 2012b. Ágata 6. Disponível em: <https://fab.mil.br/noticias/imprime/13073/>. Acesso em 21/07/2022.

VEJA o trabalho dos esquadrões especializados em reconhecimento aéreo. *Força Aérea Brasileira*, 21 de junho de 2017. Reconhecimento. Disponível em: <https://www.fab.mil.br/noticias/imprime/30328>. Acesso em 21/07/2022.

WEIZMAN, Eyal. *Hollow Land: Israel's Architecture of Occupation*. London/New York: Verso, 2007

Recebido em 30 de maio de 2022.

Aceito para publicação em 08 de novembro de 2022.



Rafaela Claudino Osaki

Pós-graduanda em Direito Internacional e Direitos Humanos (PUC-MG).
Bacharela em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas.
Pesquisadora nas áreas de Segurança Internacional e Migração.

GUERRA AO TERROR E TERRORISMO JIHADISTA: UM CENÁRIO GEOPOLÍTICO COMPLEXO

WAR ON TERROR AND JIHADIST TERRORISM: A COMPLEX GEOPOLITICAL SCENARIO

RESUMO: Este estudo revisita a origem e ascensão do terrorismo jihadista e da Guerra ao Terror. Para tanto, conduziu-se uma análise cuja abordagem qualitativa da coleta de dados bibliográficos utilizou como referencial teórico a obra “Globalização, democracia e terrorismo” (2007) do historiador Eric Hobsbawm. Sob o intento de desconstruir o maniqueísmo midiático e político que reduz esse cenário geopolítico complexo a meras dicotomias, objetivou-se expor que a Guerra ao Terror fomentou o terrorismo em vez de combatê-lo, conforme inicialmente se reivindicava. Ainda, recorreu-se à comparação entre as produções cinematográficas “Paradise Now” (2005) e “Timbuktu” (2014) visando ilustrar a ambiguidade do terrorismo jihadista enquanto instrumento de resistência e opressão. Como resultado, argui-se a inadequação da Guerra ao Terror como modelo do contraterrorismo, pois dentre as suas repercussões negativas destacam-se a crescente islamofobia no Ocidente e a instabilidade geopolítica mundial no século XXI.

Palavras-chave: Guerra ao Terror; Terrorismo; Jihad; Geopolítica; Segurança Internacional.

ABSTRACT: This study revisits the origin and rise of jihadist terrorism and the War on Terror. Therefore, an analysis was carried out whose qualitative approach to the collection of bibliographic data used the work “Globalization, democracy and terrorism” (2007) by historian Eric Hobsbawm as a theoretical reference. In order to deconstruct the media and political Manicheism that reduces this complex geopolitical scenario to mere dichotomies, the goal was to expose that the War on Terror fostered jihadist terrorism instead of countering it, as initially claimed. In addition, a comparison was made between the film productions “Paradise Now” (2005) and “Timbuktu” (2014) aiming to illustrate the ambiguity of jihadist terrorism as an instrument of resistance and oppression. As a result, the unsuitability of the War on Terror as a counterterrorism blueprint is argued, because, among its negative repercussions, the growing Islamophobia in the West and the global geopolitical instability in the 21st Century stand out.

Keywords: War on Terror; Terrorism; Jihad; Geopolitics; International Security.

1 Introdução

Assim como o início da Guerra ao Terror foi marcado pela imagem da implosão do *World Trade Center*, provocada pelos aviões capturados pela Al-Qaeda nos ataques de 11 de setembro de 2001 aos Estados Unidos (EUA), a cena de um jovem caindo do alto de uma aeronave estadunidense que partia de Cabul, capital do Afeganistão, em 2021, marcou o seu aparente fracasso, quase vinte anos depois. Fracasso, pois, conforme prognosticavam os críticos da Guerra ao Terror, o terrorismo não foi devidamente combatido, ocasionando, em contrapartida, a resistência de grupos terroristas.

Com efeito, se em 2011, com a retirada das tropas dos EUA após dez anos de invasão ao Iraque, sucedeu-se a ascensão do Estado Islâmico do Iraque e do Levante; em 2021, com a desocupação militar estadunidense, houve a retomada do poder pelo Talibã no Afeganistão duas décadas após a sua deposição em 2001 (AL JAZEERA, 2021). Diante da renovação do fenômeno terrorista em ciclos decenais, na primeira seção propõe-se revisitar a origem e ascensão do terrorismo jihadista e da Guerra ao Terror capitaneada pelos EUA, refletindo criticamente sobre alguns dos marcos desse panorama de sucessivas tensões através da obra “Globalização, democracia e terrorismo” (2007), do historiador Eric Hobsbawm.

Continuamente, a segunda seção retoma o referencial ideológico-político do denominado terrorismo jihadista, aludindo-se aos conceitos de “*jihad* moderno” e *grievances* políticas para a sua delimitação contemporânea. Em seguida, na terceira seção realizou-se uma comparação entre as produções cinematográficas “*Paradise Now*” (2005), do diretor palestino Hany Abu-Assad, e “*Timbuktu*” (2014), do cineasta mauritano Abderrahmane Sissako, como forma de ilustrar a ambiguidade do fenômeno terrorista trabalhada na seção anterior, pois utilizado tanto como instrumento de resistência quanto de opressão.

Por conseguinte, almeja-se desconstruir a narrativa maniqueísta predominante veiculada na mídia e esfera política ocidentais, interpelando as dicotomias bem/mal e Ocidente/Oriente que, por serem reducionistas, prejudicam a compreensão e manejo desse cenário geopolítico complexo. É por isso que, apesar de Hobsbawm não ser considerado um autor convencional à temática do terrorismo, a escolha pela obra “Globalização, democracia e terrorismo” (2007) como pilar teórico deste trabalho se deu justamente em razão do autor deslindar questões cuja ponderação esteve, por vezes, comprometida pela polarização decorrente do fenômeno terrorista. A título de exemplo, a reação militar dos EUA aos ataques de 11 de setembro, a invasão do Iraque em 2003 e até mesmo a repercussão do contraterrorismo às liberdades civis

foram abordadas ao longo tanto da obra de Hobsbawm, quanto deste artigo, contribuindo à discussão mediante outra perspectiva sobre esses assuntos.

Objetiva-se, assim, expor que a Guerra ao Terror fomentou o terrorismo jihadista em vez de combatê-lo, conforme inicialmente se reivindicava. Porém, dada a amplitude temporal e densidade dos acontecimentos no período em análise, de 2001 a 2021, frisa-se que o presente estudo não pretende conduzir uma revisão minuciosa dessa cronologia de eventos, pois tal feito seria incompatível à dimensão deste artigo. Nesse sentido, reitera-se que esse texto propõe visitar pontos selecionados atinentes à Guerra ao Terror, bem como aos nexos causais entre eles, trazendo reflexões sobre o terrorismo jihadista que, a despeito da baixa relevância no Brasil, tem se sobressaído no cenário internacional do século XXI.

2 Os ataques de 11 de setembro e a Guerra ao Terror

Pode-se dizer que os ataques da Al-Qaeda aos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001 foram um marco mais do que simbólico na inauguração da geopolítica do novo milênio. Isto pois, em resposta, o então presidente George W. Bush declarou a inédita Guerra ao Terror, quando a maior potência militar do mundo se engajou “em operações formais contra uma organização, ou uma rede internacional pequena e não governamental sem território próprio e sem um Exército reconhecível como tal” (HOBSBAWM, 2007, p. 31). Em contrapartida ao século XX, marcado pelas “guerras tradicionais” da Primeira (1914-1918) e Segunda (1939-1945) Guerras Mundiais – caracterizadas por conflitos armados entre Estados beligerantes mediante seus Exércitos nacionais –, no século XXI tal protagonismo não mais se concentra nos governos ou seus “agentes autorizados” e as partes disputantes não necessariamente compartilham das mesmas características, status e objetivos, com exceção do uso da violência para fins bélicos (HOBSBAWM, 2007).

Conseqüentemente, promoveu-se uma profunda mudança de paradigmas na política global do contraterrorismo, a qual passou a ser norteadada pelo viés do *risk management* (gestão de risco). Através desta lógica, por não se defrontar com um ataque ou ameaça concretos, mas apenas com o seu eventual risco, defendeu-se a aplicação de medidas preventivas em vez de meramente reativas (FELÍCIO, 2018; MUNSTER, 2005). Assim, sob os dizeres de que, se necessário, os Estados Unidos “agiriam preemptivamente”, a denominada “Doutrina Bush” assumiu um caráter de “intervenção pró-ativa” (MUNSTER, 2005) – com a Casa Branca chegando a declarar que os “inimigos” não mais deveriam atacar primeiro – e sim serem impedidos de iniciar eventuais ataques como justificativa à estratégia das guerras preventivas

que se seguiram, definida por Sorto (2005, p. 142) como “o emprego arbitrário da força armada por parte dos Estados Unidos contra inimigos potenciais”.

Diante disso, ressalta-se o ensinamento de Guido Soares (2003 apud SORTO, 2005, p. 163) de que “não há qualquer possibilidade de existir uma guerra preventiva que seja legítima” nos termos do Direito Internacional vigente. Isso porque o ataque preventivo distingue-se tanto do direito de legítima defesa exercido por um Estado vítima de ataque armado (Artigo 51 da Carta da ONU) – como exceção à proibição do uso da força nas relações internacionais (Artigo 2(4) da Carta da ONU), que privilegia a solução pacífica de controvérsias entre os Estados (Artigo 2(3) combinado com o Capítulo VI da Carta da ONU) –, quanto da modalidade antecipada/preemptiva de legítima defesa no caso de ataques iminentes:

O ataque preemptivo ‘é baseado na noção de que o outro lado está à beira de iniciar uma guerra, portanto, presume-se que a parte que será atacada tem evidências suficientes para antecipar um contra-ataque que, por definição, cairá na categoria de legítima defesa’; já o ataque preventivo ‘é baseado na suposição de que a guerra se iniciará em um futuro próximo; ao contrário do ataque preemptivo, a noção da ameaça é diluída no tempo e, portanto, o ataque preventivo não pode ser classificado como legítima defesa’ (Sarfati 2005, 365) (OLIVEIRA; AUGUSTO DA SILVA, 2018).

Ante o exposto, desta política de “vigilância constante” e “estado de beligerância permanente” (SORTO, 2005) com a conseqüente instauração de um clima de desconfiança e histeria coletivas, convencionou-se à época que “todos são culpados até que o seu perfil de risco prove o contrário” (MUNSTER, 2005, p. 10, tradução nossa)¹. Não obstante, uma diretriz de segurança pautada pelo medo e ansiedade onipresentes tende a corroborar o *modus operandi* do terrorismo, que se utiliza de “incutir medo”, “intimidação” e “coerção”, ou seja, “o uso calculado da violência ou ameaça de violência para atingir objetivos de natureza política, religiosa ou ideológica” (CHOMSKY, 2011, p. 120, tradução nossa)². Na realidade, o perigo real do terrorismo decorre do “medo irracional” que “quebra” a moral dos cidadãos, provocando reações polarizadas nas esferas social, política e midiática (HOBSBAWM, 2007).

Terrorismo é um dos vários gêneros de violência política, que também inclui guerra, genocídio e limpeza étnica entre suas principais categorias. Todas essas formas fazem uso da violência por motivos políticos, mas o terrorismo se distingue das demais de várias maneiras. Primeiro, envolve repetidos atos de violência que criam uma atmosfera de medo, insegurança e desconfiança na sociedade civil; em segundo lugar, envolve uma interação dinâmica entre grupos ou indivíduos do governo e da sociedade que o escolhem como meio de cumprir objetivos políticos específicos; e terceiro, o terrorismo é uma resposta à contestação sobre o que constitui autoridade

¹ Traduzido do original: “everybody is guilty until his or her risk profile proves otherwise”.

² Traduzido do original: “the calculated use of violence or threat of violence to attain goals that are political, religious, or ideological in nature”.

legítima dentro de um Estado-nação territorial em períodos de vulnerabilidade política (MILLER, 2013, p. 01, tradução nossa)³.

Não por acaso, Di Cesare (2019) adota uma postura crítica ao “sensacionalismo” da cobertura midiática que trata de “forma emocional” as notícias de ataques terroristas, impedindo reflexões aprofundadas sobre esses acontecimentos. Ademais, para a autora não apenas “‘terrorismo’ é o que a mídia escolhe mostrar” (p. 107)⁴, como haveria entre ambos um “vínculo de reciprocidade” pautado pelas “leis do entretenimento”: “os terroristas produzem o evento traumático e a mídia simplesmente o vende” (p. 106)⁵ por razões de audiência e concorrência. Assim, como o objetivo político dos ataques terroristas reside mais na sua publicidade do que no próprio ato de matar (HOBSBAWM, 2007), enquanto as vítimas costumam ser atingidas aleatoriamente, “os terroristas tentam escolher lugares adequados para suas explosões telegênicas” (DI CESARE, 2019, p. 106)⁶. Diante disso, o dever da mídia de divulgar informações a uma audiência permite que o terrorismo seja noticiado, mas também acaba fomentando a “teatralidade” característica do terror, que busca um “palco público” para onde a atenção e opinião do mundo possam se dirigir (DI CESARE, 2019).

Não bastasse, as comunidades muçulmanas foram as mais afetadas devido à sua associação aos extremistas da Al-Qaeda no imaginário coletivo ocidental. Isso porque, após os ataques de 11 de setembro, o fenômeno terrorista foi circunscrito à questão religiosa na percepção popular, como se o terrorismo tivesse se convertido ao Islamismo e a religião muçulmana fosse essencialmente fundamentalista, pois assim difundido pelos grupos extremistas que a deturpam. Tais prejulgamentos, reproduzidos por governos “insensatos” (HOBSBAWM, 2007), imprensa e opinião pública, viabilizaram a “demonização” do Islã em inobservância às complexidades da interação entre religião, política, economia e cultura “que contribuem para a tensão e alimentam a resistência e oposição, ocasionalmente manifestando-se em atos de terrorismo” (FRANK, 2014, n.p, tradução nossa)⁷.

³ Traduzido do original: “Terrorism is one of a number of genres of political violence, which also include war, genocide and ethnic cleansing among its main categories. All of these forms make use of violence for political reasons, but terrorism is distinguished from the others in several ways. First, it involves repeated acts of violence that create an atmosphere of fear, insecurity and mistrust in civilian society; second, it involves a dynamic interaction between groups or individuals in both government and society who choose it as a means of accomplishing specific political objectives; and third, terrorism is a response to the contestation over what constitutes legitimate authority within a territorial nation state in periods of political vulnerability”.

⁴ Traduzido do original: “‘terrorism’ is what the media choose to show”.

⁵ Traduzido do original: “The terrorists produce the traumatic event and the media simply sell it”.

⁶ Traduzido do original: “the terrorists try to choose places that are suitable for their telegenic explosions”.

⁷ Traduzido do original: “that contribute to tension and fuel resistance and opposition, occasionally manifesting in acts of terrorism”.

Ademais, é possível traçar um paralelo entre o *Clash of Civilizations* (Choque das Civilizações) de Samuel P. Huntington, dotado de um viés marcadamente civilizacionista, e a “Operação Liberdade do Iraque” de 2003, que deflagrou a invasão do país pelos EUA com apoio do Reino Unido, mas sem autorização das Nações Unidas (FELÍCIO, 2018; HOBBSAWM, 2007). Isso porque a Guerra ao Terror utilizou-se do pretexto de que seria “dever” do Ocidente derrubar o regime tirânico de Saddam Hussein, acusado infundadamente de possuir armas de destruição em massa e de ter conexão com a Al-Qaeda, para a instauração de uma democracia nos moldes dos “superiores” valores ocidentais visando “libertar” a “oprimida” sociedade iraquiana (BBC NEWS, 2018).

Contudo, independente se tal “libertação” era relativa a uma “opressão” política, ideológica ou religiosa, a invasão do Iraque pode ter repercutido como um verdadeiro “ataque ao Islã”, sobretudo aos grupos terroristas (CHOMSKY, 2011). Isto pois os esforços na propagação de ideais “ocidentais”, tais como individualismo, liberalismo, igualdade, Estado de Direito, democracia e secularismo – aos quais, por vezes, as culturas “Islâmica, Confucionista, Japonesa, Hindu, Budista, Ortodoxa” pouco se identificam –, ensejariam, em contrapartida, uma reação contra o “imperialismo dos direitos humanos” através da reafirmação dos valores autóctones, como visto na esfera do fundamentalismo religioso “não-ocidental” (HUNTINGTON, 2013).

Desta feita, a retórica contraterrorista dos EUA politizada pela “defesa do nosso estilo de vida” buscou justificar as arbitrariedades e violações perpetradas no seio da Guerra ao Terror em prol da sua “afirmação pública da supremacia global por meio da força militar” (HOBBSAWM, 2007, p. 158) – isto é, da hegemonia estadunidense, não por acaso um dos pilares da Doutrina Bush (SORTO, 2005) –, conforme já prognosticava a teoria huntingtiana: “Cada vez menos capaz de mobilizar apoio e formar coalizões com base na ideologia, governos e grupos tentarão cada vez mais mobilizar apoio apelando à religião comum e a identidade da civilização” (HUNTINGTON, 2013, p. 09, tradução nossa)⁸.

Nesse sentido, ao confrontar o terrorismo pelo viés identitário-religioso-civilizacionista, os Estados Unidos alicerçaram a Guerra ao Terror sobre a dicotomia Ocidente/Oriente, da qual o sectarismo mutuamente excludente entre o “nós” e o “eles” inflamou a volatilidade da geopolítica mundial. Outrossim, a escolha pelo termo “guerra” como política de enfrentamento ao terrorismo refletiu uma “tendência (...) nos discursos políticos para designar o uso da força

⁸ Traduzido do original: “Decreasingly able to mobilize support and form coalitions on the basis of ideology, governments and groups will increasingly attempt to mobilize support by appealing to common religion and civilization identity”.

armada contra diversas atividades nacionais ou internacionais vistas como anti-sociais” (HOBSBAWM, 2007, p. 27), e através da qual “o discurso guerreiro supõe uma polarização, já que repousa sobre a mobilização de todos contra um inimigo comum.” (BONELLI, 2015, n.p).

No entanto, restava ainda delimitar o “inimigo comum” da Guerra ao Terror, pois além da obscuridade do seu propósito (HOBSBAWM, 2007), o “inimigo” encontrava-se indeterminadamente confuso: eram os terroristas ou os grupos aos quais pertenciam? Mas somente a Al-Qaeda ou o seu líder, Osama bin Laden? Ou seria o Islamismo? Ou os países árabes muçulmanos? Mas e o Irã, uma República Islâmica persa? Seria o Oriente Médio, então? E os aliados econômicos dos EUA, Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos? E o Norte da África e o Sudeste Asiático, onde também há países muçulmanos?

Na realidade, a indeterminação dos atores e das circunstâncias que permeavam a Guerra ao Terror permitiu a sua apropriação oportunista por potências mundiais como EUA e Reino Unido, que visavam promover como se legítimos fossem – pois “valendo-se do discurso da segurança nacional” (FELÍCIO, 2018, p. 81) – os seus próprios interesses econômicos e políticos no Oriente Médio, chancelando a deflagração das “guerras preventivas”, como no caso do Iraque em 2003 (SORTO, 2005). Porém, em que pese a Guerra ao Terror ter se justificado como uma reação militar ao 11 de setembro, faz-se mister questionar se a realização desse ataque pela Al-Qaeda também não se deu em retaliação às sucessivas intervenções político-militares conduzidas pelos EUA na região árabe-muçulmana, com destaque à criação do Estado de Israel em 1948 e à Primeira Guerra do Golfo (1990-1991).

Ainda, insta salientar que a Al-Qaeda foi fundada pelos *mujahedins*, que, conforme ressaltado por Parenti (2001), foram combatentes de facções treinadas, armadas e financiadas pela Agência Central de Inteligência dos Estados Unidos (CIA) e pelo Serviço de Inteligência do Paquistão (ISI) para lutar contra a invasão soviética no Afeganistão. Como exemplo, tem-se Osama bin Laden, o orquestrador dos ataques de 11 de setembro que levaram à sua caçada mundial pela Guerra ao Terror. Tal panorama, somando-se ao histórico de domínio ocidental na região – britânico e francês, com o Acordo de Sykes-Picot de 1916 após a queda do Império Otomano, os regimes apoiados e depostos pelo Ocidente após a descolonização no século XX e, reitera-se, a criação do Estado de Israel em 1948 –, teria propiciado o surgimento da *Ideology of Grievance*, assim cunhada por Schanzer “porque muito da ideologia da Al-Qaeda é baseada em um conjunto de *grievances* contra o Ocidente” (SCHANZER, 2020, n.p, tradução nossa)⁹.

⁹ Traduzido do original: “because much of Al Qaeda's ideology is based on a set of grievances against the West”.

[...] como as *political grievances* ajudam os líderes do terror a recrutar novos seguidores, a presença contínua de tropas ocidentais no solo de países muçulmanos e a aparente facilidade com que as tropas da coalizão derrubaram o regime do Talibã e o governo de Saddam Hussein provavelmente contribuíram para os sentimentos de impotência e humilhação entre as populações muçulmanas em todo o mundo (Lewis, 1990; Taarnby, 2002; Fuller, 2002; Richardson, 2007; Riedel, 2007). A ‘guerra ao terror’ liderada pelos EUA pode ou não ter sucesso na luta contra os líderes terroristas; as chances são, no entanto, de que isso torne o recrutamento de seguidores do terror islâmico ainda mais fácil (NEUMAYER; PLÜMPER, 2009, p. 15, tradução nossa)¹⁰.

Com efeito, percebe-se que o termo *grievance* se traduz como queixa e reclamação, mas também denota rancor, ressentimento e mágoa, sentimentos pelos quais as comunidades de países como Afeganistão (2001-2021) e Iraque (2003-2011), invadidos e ocupados pelas tropas militares estadunidenses, tendem a se identificar. Assim como os países da Liga Árabe, diante do recorrente apoio ocidental tanto militar quanto político, sobretudo dos EUA, a Israel desde a sua criação pelas Nações Unidas, bem como nos conflitos com a Palestina ao longo dos séculos XX e XXI. Além do status de potência mundial e “líder do Ocidente” atribuído aos EUA, os quais também personificaram o “estilo de vida” ocidental que para ideólogos fundamentalistas como Sayyid Qutb e Osama bin Laden teria “corrompido” a fé e o tradicionalismo islâmicos em decorrência da influência expansionista do Ocidente na região (SCHANZER, 2020).

Não por acaso, tal contexto de interferência militar, imposição de ideais políticos e sociais ocidentalizados e sujeição e dependência econômica não apenas reforçou a dicotomia Ocidente/Oriente, como também a impulsionou, sob a lógica da ação-reação, o extremismo reacionário tanto da ideologia da Al-Qaeda – que argumenta que tais *grievances* devem ser repelidas através da violência (SCHANZER, 2020) – quanto da “política megalomaniaca dos Estados Unidos” (HOBBSAWM, 2007, p. 51), pois violadora dos princípios internacionais da soberania, autodeterminação dos povos, não-intervenção e proibição do uso da força.

Apesar disso, a reivindicação dos poderes soberanos como Comandante-chefe das Forças Armadas atribuídos ao presidente dos EUA em casos de emergência, conforme empreendido por Bush na Guerra ao Terror, teria implicado, segundo Agamben (2004, p. 38), em uma referência imediata à subversão do “estado de exceção”, no qual “a emergência se torna

¹⁰ Traduzido do original: [...] because political grievances help terror leaders in recruiting new followers, the continuing presence of Western troops on the soil of Muslim countries and the seeming ease with which the coalition troops overthrew the Taliban regime and the government of Saddam Hussein are likely to have added to the feelings of powerlessness and humiliation among Muslim populations all around the world (Lewis 1990; Taarnby 2002; Fuller 2002; Richardson 2007; Riedel 2007). The US-led “war on terror” may or may not be successful in fighting the terror leaders; the odds are, however, that it renders recruiting Islamic terror followers easier still”.

a regra e em que a própria distinção entre paz e guerra (e entre guerra externa e guerra civil mundial) se torna impossível”.

Nessa senda, desde janeiro de 2002 os EUA passaram a utilizar a base de Guantánamo, em Cuba, para a detenção ilegal – pois em desrespeito à III Convenção de Genebra de 1949 – de suspeitos de terrorismo internacional e dos combatentes capturados no Iraque, sob a justificativa de que não seriam “prisioneiros de guerra”, mas sim “combatentes inimigos” (SOUKI, 2013). Por conseguinte, com a Guerra ao Terror surgiram seres legalmente inomináveis e inclassificáveis, que não são considerados “nem prisioneiros nem acusados”, os *detainees* (AGAMBEN, 2004; SOUKI, 2013). Tal figura até então juridicamente inexistente, por encontrar-se desamparada no limbo entre as leis nacionais e internacionais, tem sido subjugada à manifesta violação dos direitos humanos que os EUA clamavam defender, “porque totalmente fora da lei e do controle judiciário” (AGAMBEN, 2004, p. 14).

Não bastasse, após os atentados terroristas de Madri em 2004 e de Londres em 2005, tal *modus operandi* de “estado de exceção” transbordou com medidas atentatórias até mesmo aos direitos civis da população em geral, como a violação do sigilo e da intimidade, a detenção de imigrantes e restrições às liberdades de expressão, associação e movimento, pois “supostamente legitimado pelo superior interesse de descobrir, prender e condenar os responsáveis por atos de terrorismo” (SOUKI, 2013, n.p). Além disso, ao impregnar-se no paradigma da segurança, a lógica da Guerra ao Terror promoveu a militarização da polícia, em que “a orientação de ‘atirar para matar’ provocou diversas vítimas inocentes e, diga-se, evitáveis” (HOBSBAWM, 2007, p. 148), como Jean Charles de Menezes. Após ter sido confundido com um terrorista procurado, o brasileiro foi executado pela Polícia Metropolitana londrina com sete tiros na cabeça, nos termos do protocolo “atirar sem aviso prévio” da Operação Kratos desenvolvida pela Scotland Yard em razão dos ataques de 11 de setembro (SQUIRES, 2012).

Em 2011, com a retirada das tropas estadunidenses na Era Obama, o balanço final da Guerra do Iraque restou negativo: o colapso do Estado iraquiano e o desmantelamento do Exército nacional, as centenas de milhares de refugiados e civis mortos, a tensão sectária entre xiitas e sunitas com a conseqüente instabilidade política e religiosa e o surgimento de novos grupos terroristas (BBC NEWS, 2018). Ou seja, o recurso a um intervencionismo violento – que à população local teria se assemelhado ao próprio “terror” que se reivindicava combater – como tática da Guerra ao Terror, bem como ante a incapacidade em desarticular a Al-Qaeda ou, ainda, de impedir a ascensão de novos grupos terroristas como a Frente Al-Nusra (2012),

evidenciou a sua inadequação como referencial da política global de enfrentamento ao terrorismo.

No entanto, com a contínua intervenção militar ocidental no mundo muçulmano, os líderes terroristas islâmicos manterão e possivelmente aumentarão seus ataques a alvos ocidentais. A menos que a ‘guerra ao terror’ leve à derrota militar e à destruição de grupos terroristas, o que parece improvável com base no que vimos desde o 11 de setembro, é provável que aumente, em vez de diminuir, o terrorismo islâmico contra o Ocidente. A ‘guerra ao terror’ não apenas aumenta os benefícios estratégicos de perpetrar atos terroristas contra alvos ocidentais, mas, além disso, todo muçulmano ferido ou morto nesta guerra pode facilitar o recrutamento de novos seguidores por líderes terroristas islâmicos (NEUMAYER; PLÜMPER, 2009, p. 27, tradução nossa)¹¹.

Desta feita, a falácia da Guerra ao Terror, agravando uma situação em si complexa, também prejudicou a dinâmica da geopolítica mundial, de modo que “se ocorreram efeitos negativos posteriores, eles não se deveram à ação dos terroristas, e sim à do governo americano” (HOBSBAWM, 2007, p. 135). Aliás, destaca-se que a prerrogativa de segurança nacional não se encontra *vis-à-vis* à proteção dos Direitos Humanos, conforme se tentou legitimar no âmbito da Guerra ao Terror, vez que a sociedade internacional já demandou que a articulação do contraterrorismo se dê em respeito às disposições do Direito Internacional, sendo o seu devido resguardo um compromisso dos Estados perante a ameaça terrorista (SOUKI, 2013).

Nota-se, assim, o paradoxo da Guerra ao Terror à medida que se condenam ataques terroristas no Ocidente, mas a promoção de intervenções e conflitos armados no Oriente Médio seria justificável como forma de defesa ou prevenção. Por conseguinte, a lógica de sucessiva ação-reação entre o terrorismo e o contraterrorismo gerou não somente a manutenção de um ciclo vicioso de violência, como também a escalada da agressão entre as partes. Diante disso, o processo de barbarização decorrente do “aumento da violência em geral (...) desde a Primeira Guerra Mundial” (HOBSBAWM, 2007, p. 125) culminou na “ascensão da barbárie”, uma terceira onda de violência política que incorpora a releitura “[d]os fins justificam os meios” amplamente empregada por ambos os lados da Guerra ao Terror:

Existe, no entanto, um fator mais perigoso na geração da violência sem limites. É a convicção ideológica, que desde 1914 domina tanto os conflitos internos quanto os internacionais, de que a causa que se defende é tão justa, e a do adversário é tão terrível, que todos os meios para conquistar a vitória e evitar a derrota não só são válidos como necessários. Isso significa que tanto os Estados quanto os insurgentes sentem ter uma justificativa moral para o barbarismo (HOBSBAWM, 2007, p. 127).

¹¹ Traduzido do original: “However, with continuing Western military intervention in the Muslim world, Islamic terror leaders will maintain and possibly increase their attacks on Western targets. Unless the “war on terror” leads to the military defeat and destruction of terror groups, which seems unlikely based on what we have seen since 9/11, then it is likely to increase, rather than decrease, Islamic terrorism against the West. Not only does the “war on terror” raise the strategic benefits of perpetrating terrorist acts on Western targets, but, in addition, every Muslim hurt or killed in this war may facilitate the recruitment of new followers by Islamic terror Leaders”.

Nesse sentido, Hobsbawm (2007, p. 32) já defendia que o contraterrorismo não deve ser coordenado como uma “guerra”, vez que (i) “a solução política para as guerras, mesmo aquelas em que os Estados Unidos estão envolvidos, será dada pela negociação, e não pela imposição unilateral” normatizada pela “Doutrina Bush”; do mesmo modo que (ii) “guerra” como diretriz de segurança já se mostrou ineficiente na repressão de outros sérios problemas de ordem pública, a exemplo da “guerra às drogas” ou “guerra contra o crime organizado”, devendo a mobilização das Forças Armadas se restringir a situações de efetiva emergência, isto é, guerras legítimas ou o colapso dos serviços públicos.

Por fim, ante a notória negligência dos EUA na gestão do Iraque durante a ocupação militar de 2003 a 2011, em “governá-lo, supri-lo e conservá-lo” (HOBBSAWM, 2007, p. 159), costuma-se atribuir à dupla Bush-Blair a responsabilidade por um dos maiores legados da Guerra ao Terror que aterrorizou o Ocidente na segunda década do século XXI: a ascensão do autoproclamado Estado Islâmico do Iraque e do Levante (*Daesh*)¹², em razão da “influência de potências ocidentais para sua formação, consolidação e fortalecimento” (FELÍCIO, 2018, p. 77).

3 O fenômeno do “terrorismo jihadista”

A ascensão do *Daesh* deflagrou uma nova Era do terrorismo internacional, haja vista (i) a sua complexidade estrutural, burocrática e na captação de recursos financeiros próprios (FELÍCIO, 2018); (ii) a reivindicação por territórios no Iraque (Mossul) e na Síria (Raqqa) – ambos Estados marcados por guerras civis e intervencionismo estrangeiro – para a instauração de um “Califado” a ser governado por um “Califa”; (iii) o uso estratégico das mídias sociais como instrumento de propaganda, comunicação e recrutamento; e (iv) o emprego de práticas de violência extrema como forma de intimidação, controle e publicidade, a exemplo dos casos de decapitações, imolações, crucificações, estupros coletivos, execuções públicas e sumárias e sequestros de cidadãos ocidentais, opositores e “infiéis”, divulgados explicitamente na internet.

Em resposta, a Guerra ao Terror também se aprimorou, inaugurando uma “segunda fase” norteada pelo *Drone Warfare*: ataques aéreos conduzidos remotamente por veículos não tripulados, os drones (OLIVEIRA; AUGUSTO DA SILVA, 2018; SCAHILL, 2015).

¹² Em que pese o grupo ter se autoproclamado Estado Islâmico do Iraque e do Levante, defende-se o uso do acrônimo *Daesh* (al-Dawla al-Islamiya fil Iraq wa al-Sham) em respeito à religião Islâmica, vez que o grupo terrorista não a representa, mas sim a deturpa; sendo o termo, ainda, uma forma de protesto e oposição ao *Daesh*, que se recusa em ser assim referido (FELÍCIO, 2018).

Conseqüentemente, não apenas se aprofundou a assimetria já existente do poderio bélico entre as partes, como atingiram-se níveis alarmantes de impessoalização e desumanização do contraterrorismo, à medida que a subversão da “invasão por terra” ensejou a substituição da presença de militares por ferramentas tecnológicas e a potencialização da fatalidade dos ataques, fossem as vítimas civis inocentes ou terroristas jihadistas (os alvos pretendidos), com a “normalização do assassinato como um componente central da política de contraterrorismo dos EUA” (SCAHILL, 2015, tradução nossa)¹³.

Isto é, perante a escalada da ameaça e da violência de ambos os lados da Guerra ao Terror, essa gerou mais insegurança e instabilidade mundiais, como visto após a execução do líder da Al-Qaeda, Osama bin Laden, em 2011, que não expurgou o terrorismo ou resolveu as suas causas. Isto pois “essa figura costuma ser substituída muito rapidamente por alguém mais jovem, mais competente e mais cruel” (CHOMSKY, 2015), tendo em vista a estruturação hierárquica de sucessão interna que garante a subsistência dos grupos terroristas, bem como a ascensão de Abu Bakr al-Baghdadi, líder do *Daesh* até o seu suicídio em 2019, e considerado mais ameaçador e violento que bin Laden.

Ademais, os avanços tecnológicos também contribuíram para a ampliação do poder de influência do terrorismo, tornando-o mais acessível, pois de abrangência mundial e instantâneo, com a criação da al-Hayat Media Center pelo *Deash*, destinada à produção de conteúdo propagandista voltado à audiência ocidental nos idiomas inglês, alemão, russo e francês (CHRISTIEN, 2016; DI CESARE, 2019; EL ARABY, 2016). Diante disso, a linha divisória entre ocidentais e terroristas se tornou mais tênue à medida que cidadãos europeus se converteram ao fundamentalismo islâmico, tornando-se *lone wolves* (lobos solitários) em seus próprios países de origem ou se juntando à luta do *Daesh* no Oriente Médio, a exemplo do combatente britânico “Jihadi John” e das adolescentes austríacas Sabina Selimovic e Samra Kesinovic, as quais se tornaram *jihadi brides*, casando-se com jihadistas para gerar “futuros combatentes” (HUGGLER, 2015).

Com efeito, se o *Daesh* resultou da “ascensão da barbárie” (HOBBSBAWM, 2007), chocando o mundo com seus vídeos de violência explícita, a projeção do grupo no cenário mundial configurou uma anomia aviltante, mas previsível, da Guerra ao Terror. Nesse sentido, conforme demonstrado por Chomsky (2016), o emprego da “estratégia de marreta” estadunidense teria espalhado o “terror do *jihad*” do Afeganistão, com o advento dos *mujahedins*, para grande parte do mundo, incitando, com a Guerra do Iraque, o aumento dos

¹³ “the normalization of assassination as a central component of U.S. counterterrorism policy.”

ataques na Europa e nos EUA e do número de fatalidades. Não por acaso, com a escalada da violência pelo *Daesh*, sobreveio o aumento da islamofobia na institucionalização de políticas migratórias excludentes, a exemplo do “veto migratório” na Era Trump validado pela Suprema Corte dos EUA em 2017 sob o argumento de “garantir a segurança nacional” – um dos pilares da campanha trumpista à Casa Branca –, pois seria “necessário proibir a entrada de ‘muçulmanos’ no país para reduzir os riscos do terrorismo islâmico” (MARS, 2018).

Nesta senda, faz-se mister a compreensão do “terrorismo jihadista”¹⁴ aludir ao conceito de “*jihad* moderno”. Segundo Cherem (2009), o conceito de *jihad* – que se popularizou após os ataques de 11 de setembro – tem o significado geral de “esforço” ou “luta”, seja para o bem individual ou coletivo. Ainda assim, diferentemente do senso comum, “a palavra não significa guerra santa” (FELÍCIO, 2018, p. 81), haja vista que *jihad* nem sempre teve conotação religiosa como atualmente (CHEREM, 2009). Outrossim, por se tratar de um conceito inerentemente polissêmico e pautado por mudanças históricas, diante do surgimento do colonialismo e dos Estados-nação destacam-se (i) a sua instrumentalização como forma de resistência à invasão ou influência estrangeira, e (ii) seu “caráter apologético e/ou missionário, mesclando-se com doutrinas políticas ocidentais e formas de ativismo social ou político (incluindo a guerra entre Estados, guerrilha e o terrorismo)” (CHEREM, 2009, p. 85), isto é, o “*jihad* da espada” do qual deriva a terminologia do “*jihad* moderno”.

Ainda, à mutação do *jihad* como terrorismo, seriam objetivos nacionais e internacionais dos jihadistas do século XX, respectivamente, a derrubada de governos para a implementação de um Estado Islâmico e a exportação de uma “Revolução Islâmica” que unisse os muçulmanos ao redor do mundo (CHEREM, 2009). Não por acaso, um dos primeiros vídeos divulgados pelo *Daesh* intitulado “O fim de Sykes-Picot”, em referência ao Acordo de 1916, remeteu à derrocada das fronteiras entre a Síria, o Iraque e as demais nações muçulmanas para a instituição de um Estado Islâmico longo (CHOMSKY, 2016; EL ARABY, 2016). Portanto, a militarização desses interesses mediante a “luta jihadista”, conforme reivindicado pela Al-Qaeda no âmbito da *Ideology of Grievance* (SCHANZER, 2020), manifestou-se na forma de violência política do terrorismo, pois

¹⁴ A opção por “terrorismo jihadista” decorre da percepção que “terrorismo islâmico” poderia reforçar a tendência islamofóbica que associa o terrorismo à religião Islâmica, sendo que “jihadista”, ao remeter à “*jihad* moderna”, contextualizaria esse fenômeno, diferenciando-o de outras modalidades existentes. A despeito disso, tem-se consciência que “jihadista” pode atribuir uma ideia deturpada ao *jihad*, um dos conceitos-chave da religião muçulmana e que não coaduna com os grupos terroristas, mas, reitera-se, não é esta a intenção.

O terrorismo também é fundamental para alcançar objetivos intermediários na longa luta pelo objetivo final de uma mudança política violenta. Primeiro, o terror aumenta os custos da estabilidade política. Os ataques terroristas criam uma sensação de insegurança, o que leva o governo-alvo a investir mais pesadamente em políticas de segurança. Em segundo lugar, os ataques terroristas estimulam respostas políticas que pioram a situação dos apoiadores reais e potenciais do grupo terrorista (Rosendorff e Sandler, 2004). [...], isso pode ajudar no recrutamento de terroristas. E terceiro, os ataques terroristas geram a atenção da mídia, o que permite que os líderes terroristas ganhem voz e espalhem sua ideologia. Novamente, isso facilitará o recrutamento de seguidores (NEUMAYER; PLÜMPER, 2009, p. 09, tradução nossa)¹⁵.

4 “Paradise Now” e “Timbuktu”: Uma ilustração comparativa

Tendo em vista o argumento corrente de que, segundo ressalva Cherem (2009), seria impossível definir “terrorismo”, pois refere-se a um termo carregado de conotações valorativas que “não é neutro, sendo abordado, geralmente, a partir de perspectivas com um alto conteúdo político e ideológico” (SOUKI, 2013, n.p); pondera-se que o terrorismo jihadista tratar-se-ia de um fenômeno dúbio, dependendo da perspectiva que norteia a sua abordagem e instrumentalização. Isso porque ao mesmo tempo que se caracteriza como uma força de opressão e domínio, o terrorismo também é utilizado como forma de resistência e libertação, com a recorrência comum de ambas ao uso da violência.

Ilustrativamente, tal dualismo encontra-se retratado, respectivamente, pelas obras cinematográficas “*Timbuktu*” (2014), de Sissako, e “*Paradise Now*” (2005), de Abu-Assad, que se propõem a superar o maniqueísmo hollywoodiano que reforça as dicotomias bem/mal e Ocidente/Oriente no imaginário coletivo, pois “aquele considerado como terrorista por alguns Estados é geralmente saudado como combatente da liberdade por outros” (SOUKI, 2013).

Em “*Timbuktu*” (2014), uma cidade no Sahel do Mali, observam-se as repercussões do domínio de um grupo extremista à la *Daesh* no cotidiano dos moradores locais, representando como se é viver sob o jugo do terrorismo jihadista, que não se resume a atentados no Ocidente. Primeiramente, nota-se que mesmo após terem proibido uma série de práticas de lazer consideradas “infieis”, como música, cigarro e futebol, os jihadistas descumprem suas próprias regras ao conversarem sobre os clubes de futebol europeus e seus jogadores preferidos, quando

¹⁵ Traduzido do original: “Terrorism is also instrumental in achieving intermediate goals in the long struggle for the ultimate goal of violent political change. First, terror raises the costs of political stability. Terror attacks create a feeling of insecurity, which provokes the targeted government to invest more heavily in security policies. Second, terror attacks stimulate political responses that worsen the situation of the terror group’s actual and potential supporters (Rosendorff and Sandler 2004). [...], this can help in the recruitment of terrorists. And third, terror attacks generate media attention, which allows the terror leaders to gain voice and spread their ideology. Again, this will facilitate the recruitment of followers”.

um deles tenta fumar escondido do outro, e pelo uso de objetos tecnológicos como caminhonetes, aparelhos celulares, armas de fogo e câmeras filmadoras.

Nesse ínterim, destaca-se a falta de convicção de um jovem jihadista francofalante em explicar os motivos pelos quais havia abandonado o “pecado” da música, pois nem ele parecia entender porque se juntara ao grupo. Tal enredo, inclusive, remete à realidade de muitos jovens ocidentais que no auge do domínio do *Daesh* se juntaram ao grupo nos territórios ocupados na bacia dos rios Tigre e Eufrates, para, atualmente, tentarem retornar aos seus países de origem. Como exemplo, tem-se o caso da *ex-jihadi bride* Shamima Begum, que foi destituída da sua nacionalidade britânica por ser considerada um risco à segurança nacional (NAGESH, 2022), situação essa que reflete o atual impasse da Europa em como lidar com os *returning extremists* (extremistas de retorno) e sobre a questão da apatridia como medidas punitiva e contraterrorista.

Não bastasse, diante do uso da violência extrema pelos jihadistas na solução de problemas rotineiros e impasses morais, e da aplicação de uma versão fundamentalista da Sharia (Lei Islâmica) em prol da manutenção da ordem imposta ao vilarejo, o imã da mesquita local questiona o Islamismo pregado pelo grupo terrorista e o conceito de *jihad* por eles defendido, pois alega que o *jihad* deve ser feito com a cabeça para si mesmo, e não para os outros com “armas na casa de Deus”. Ainda, o líder religioso recorda o que a islamofobia no Ocidente reluta em reconhecer: que o terrorismo jihadista prejudica a religião Islâmica e os muçulmanos, ao invés de ser por esses endossado.

Isto posto, se após ataques terroristas – eventos que apesar de amplamente divulgados na mídia tratam-se de ocorrências pontuais no Ocidente¹⁶ – o medo se instaura de forma unânime, mas também se dissipa gradualmente com o retorno à vida normal; nas comunidades da África e do Oriente Médio subjugadas pelo domínio de grupos terroristas conforme retratado em “*Timbuktu*” (2014), o medo se torna uma constante no cotidiano dos habitantes da região, a exemplo do Boko Haram no Norte da Nigéria, do Al-Shabaab na região do Chifre da África e do Iêmen, e da Líbia após a deposição de Muammar Gaddafi durante a Primavera Árabe em 2011.

Afinal, o motorista de um dos jihadistas questiona, ser um “fiel” não deveria ser suficiente? A tal pergunta resta claro que não, visto que o grupo se utiliza justamente da religião

¹⁶ Não se pretende relativizar os ataques terroristas ocorridos no Ocidente, mas sim esclarecer que remetem a uma minoria das ocorrências que recebe muita atenção da mídia ocidental justamente por serem atípicos, enquanto 75% dos atentados terroristas já registrados se concentraram no Iraque, Afeganistão, Índia, Paquistão, Filipinas, Somália, Turquia, Nigéria, Iêmen e Síria, com 71% das mortes em 2016 ocorridas no Iraque, Afeganistão, Síria e Somália (BBC NEWS, 2017).

muçulmana para brutalizar aquela comunidade. Com efeito, após ser flagrada cantando “esta é Timbuktu, minha pátria [...] Por que as crianças estão chorando? Por causa da injustiça, violência e medo do futuro” (TIMBUKTU, 2014), a mulher é “sentenciada” a chibatadas em praça pública, ocasião em que persiste a cantar. De fato, a resistência dos moradores também é vista nos meninos que jogam futebol sem ter uma bola, nas mulheres que contestam a ordem de usar luvas que incomodam para trabalhar e na mãe que se recusa a entregar a filha a um jihadista que ameaça tomá-la à força.

Ainda assim, enquanto alguns resistem acreditando que um dia a barbárie possa ter fim, como a personagem Kadine, aqueles que vão embora, a exemplo dos vizinhos de Satima, mostram que migrar, para quem vive sob o jugo de grupos extremistas, não se trata de uma escolha livre e espontânea, sendo por vezes o único meio de se libertar da opressão do terrorismo jihadista que também os ameaça e os mata. Por fim, resta evidente que o regime instituído pelo grupo terrorista é sobre poder e controle, e não religião e fé. Paralelamente, o terrorismo jihadista não se origina da religião Islâmica em si, mas da sua violenta deturpação pelos grupos extremistas.

Já “*Paradise Now*” (2005) retrata a preparação de dois homens-bomba, Khaled e Said, para um ataque a Israel, proporcionando uma experiência imersiva na psique de ambos ao mostrar situações cotidianas, relações interpessoais e diálogos que expõem as dúvidas, ambições, frustrações, motivos e visões de mundo das personagens. Afinal, com a devida licença da paráfrase, ninguém nasce terrorista ou, muito menos, homem-bomba, torna-se: “Eles são humanos, goste ou não”, diz Abu-Assad. ‘(...) Não é que essas pessoas sejam geneticamente diferentes’” (GLAISTER, 2006, tradução nossa)¹⁷.

No que diz respeito a Abu-Assad, ele está apenas fazendo o que os artistas deveriam fazer, colorindo os espaços entre as visões em preto e branco dos políticos. ‘Não é apenas o que alguns políticos querem que nós acreditemos – que é mal, que vem de Deus. Besteira. É uma reação humana a uma situação muito complexa. O filme tenta fazer com que você experimente essa situação de uma maneira diferente, de diferentes pontos de vista. É por isso que fazemos filmes, eu acho’ (GLAISTER, 2006, tradução nossa)¹⁸.

¹⁷ Traduzido do original: “They are human, like it or not,” says Abu-Assad. “(...) It's not that these people are different genetically”.

¹⁸ Traduzido do original: “As far as Abu-Assad is concerned, he is just doing what artists are supposed to do, colouring in the spaces between the black and white visions of politicians. ‘It’s not just what some politicians want us to believe — that it’s evil, that it comes from God. Bullshit. It’s a human reaction to a very complex situation. The film tries to let you experience this situation in a different way, from different points of view. This is why we make films, I think”

Preliminarmente, infere-se que a metamorfose do homem ao homem-bomba configura um fenômeno socialmente construído pela politização de *grievances* que, alicerçadas sobre uma realidade de desigualdades sociais, instrumentaliza o terrorismo jihadista como forma de resistência e libertação armadas no âmbito do conflito Israel-Palestina. Nesse ínterim, seguindo uma proposta multidimensional, tem-se a figura de Suha, nascida na França e criada no Marrocos, mas que tendo recentemente retornado à Palestina, onde seu pai é tido como herói por ter sido um mártir, contrasta com Said, nascido em um campo de refugiados da região, que apenas uma vez quando criança foi autorizado a sair da Cisjordânia (*West Bank*) e cujo pai fora executado por ter sido um “colaborador” (palestinos que trabalham à serviço de Israel).

Não por acaso, tais personagens trazem perspectivas diametralmente opostas sobre o que é a resistência e como se deve exercê-la: enquanto Suha assume uma postura não combativa e de esperança, com base nos direitos humanos e na moral, Said mostra-se apático e descrente, alegando que “a ocupação define a resistência”, de modo que, diante da desvantagem palestina perante o poderio bélico israelense, “nossos corpos são tudo o que nos resta para lutar contra a ocupação sem fim” (PARADISE NOW, 2005). Tal posicionamento, que visa justificar o recurso do martírio, remete à *Ideology of Grievance* (SCHANZER, 2020) da Al-Qaeda, haja vista outra fala de Said, na qual ele declara que, devido à falta de justiça e liberdade em que vivem, a morte seria melhor do que a inferioridade a que são subjugados. Por conseguinte, ele alega, os que lutam pela liberdade também podem morrer por ela, sendo, inclusive, assim reiterado por Khaled durante a filmagem de um vídeo de propaganda a ser divulgado depois do ataque:

Em resposta à injustiça, à ocupação e aos seus crimes a fim de promover a resistência, decidi realizar uma operação de mártir. Não temos outra maneira de lutar. [...] Devemos aceitar a ocupação para sempre ou desaparecer. Tentamos, com todos os meios possíveis, acabar com a ocupação por meios políticos e pacíficos. Apesar de tudo, Israel continua a construir assentamentos, confiscar terras, judaizar Jerusalém e a realizar limpeza étnica. Eles usam sua máquina de guerra e seu poder político e econômico para nos forçar a aceitar sua solução: que ou aceitamos a inferioridade, ou seremos mortos. Como mártir, não tenho medo da morte. É assim que vou superar suas ameaças e sair vitorioso sobre a sua força militar e política. Deixe-me morrer como um mártir (PARADISE NOW, 2005).

Ainda assim, ao longo da narrativa expõe-se a vulnerabilidade da responsabilidade de fazer escolhas: Said não se mostra sempre convicto de que o martírio e seus motivos são inteiramente legítimos, durante o filme a operação é repetidamente questionada pelas personagens, entre elas e consigo mesmas. Alguns mudam de posicionamento, outros voltam atrás, tem quem se convença novamente, para, ao final, refletirem um pouco mais e, enfim, cada

um tomar a sua própria decisão. Trata-se de um processo universalmente humano e que rompe com o maniqueísmo a partir do qual o assunto é comumente percebido no Ocidente.

Com efeito, a trajetória de Khaled bem exemplifica essa transformação: se antes ele clamava sem hesitar que “sob a ocupação nós já estamos mortos” e que “só se escolhe a amargura se a alternativa é ainda mais amarga”, após uma discussão com Suha, na qual ela contra-argumenta que “então, pelo menos os israelenses não têm um alibi para continuar matando” e “isso não é sacrifício, isso é vingança, se você matar não há diferença entre a vítima e o ocupante”, posteriormente ele conclui que “nós matamos e somos mortos, e nada muda” e que “existem outras formas de libertação e resistência” (PARADISE NOW, 2005).

Nota-se, entretanto, que a jornada de Khaled não enquadra “*Paradise Now*” (2005) no típico moralismo do “bem vence o mal”, pois a transformação de Said é marcada não pela sua mudança de pensamento, mas pela convicção da sua causa, razões e justificativas para tanto. Isto pois, como para ele “a vida aqui é como prisão perpétua” e “uma vida sem dignidade não vale nada”, não lhe restaria outra escolha senão se tornar, enquanto vítima da ocupação, o assassino dos seus opressores (PARADISE NOW, 2005).

Diante da tela branca ao final, o enfoque da obra se concentra no homem em vez da bomba, perspectiva esta que se contrapõe à espetacularização midiática de quando ocorrem ataques terroristas no Ocidente, e em razão da qual o filme não deve ser reduzido ao que não é: propaganda ou apologia. Das vivências do diretor palestino, a sua resistência se deu na forma de arte, dando visibilidade à realidade de um povo que historicamente tem sido confinado à crescente clausura do seu próprio território: “O filme é uma visão artística dessa questão política. Os políticos querem vê-la como preto e branco, bom e mau, e a arte quer vê-la como uma coisa humana” (GLAISTER, 2006, tradução nossa)¹⁹.

5 Considerações Finais

Levando-se em conta a renovação do terrorismo tanto por parte dos seus perpetradores quanto dos seus repressores – posições que se invertem conforme a perspectiva observada –, verifica-se a seguinte padronização: o intervencionismo militar ocidental – enfatizando a sua onipresença através do Estado de Israel – com a conseqüente subjugação político-econômica-cultural dos países da região árabe-muçulmana fomenta a *Ideology of Grievance* (SCHANZER,

¹⁹ Traduzido do original: “The film is an artistic point of view of that political issue. The politicians want to see it as black and white, good and evil, and art wants to see it as a human thing”

2020) do terrorismo jihadista, que ao perpetrar atentados no Ocidente desencadeia um contraterrorismo de poderio bélico superior, promovendo um ciclo de violência que culminou na “ascensão da barbárie” da qual a Guerra ao Terror “está gerando terroristas mais rapidamente do que assassinando aqueles suspeitos de intencionarem nos fazer mal algum dia” (CHOMSKY, 2016, n.p, tradução nossa)²⁰, com a ascensão do *Daesh* em 2011 e a retomada do poder pelo Talibã no Afeganistão em 2021.

Porém, reitera-se que “o terror é indiscriminado e moralmente inaceitável, quer seja usado por países, quer por grupos não oficiais” (HOBSBAWM, 2007, p. 46), conforme reconhecido pela Cruz Vermelha Internacional ao condenar ambos os lados da “maré montante da barbárie” deflagrada na Guerra do Iraque. Por isso, já alegava Hobsbawm (2007) que “o terrorismo pede cabeça fria, e não histeria”, vez que grupos extremistas não são “agentes históricos significativos”, mas meros sintomas da desordem pública, requerendo esforços especiais que equilibrem a força, a confiança e a inteligência, salvaguardados por instituições, direitos e autoridades civis ao invés de militares.

Ademais, os grupos sociais que podem conter jihadistas não devem ser antagonizados pelas forças de segurança, mas sim por estas protegidos, pois não apenas são vítimas do terrorismo – conforme retratado em “*Timbuktu*” (2014) –, como também são diretamente afetados pela disseminação da islamofobia fomentada pela publicidade máxima dos ataques no Ocidente. Comparativamente, à época de atividade do IRA (Exército Republicano Irlandês) – “um problema terrorista real e contínuo” (HOBSBAWM, 2007, p. 149) –, o Reino Unido descartou considerar todos os irlandeses como membros potenciais do grupo, tendo como “atitude-padrão” negar “o oxigênio da publicidade” para abafar o “clima de medo irracional” que, em contrapartida, tem se instaurado desde o 11 de setembro (HOBSBAWM, 2007).

Ainda assim, em que pese o “argumento corrente” de que a definição do termo “terrorismo” depende da subjetividade do definidor, em seu artigo “*Defining terrorism: is one man’s terrorist another man’s freedom fighter?*” (Definindo o terrorismo: o terrorista de um é o combatente da liberdade de outro?), o israelense Boaz Ganor (2002) dispõe do contrário. Segundo ele, além de possível, uma definição objetiva de “terrorismo” baseada em leis e princípios internacionais seria indispensável a tentativas sérias e coordenadas de combate a esse fenômeno. De fato, do ponto de vista jurídico, uma definição objetiva poderia evitar arbitrariedades como as perpetradas pela Guerra ao Terror em Guantánamo, mas por outro lado,

²⁰ Traduzido do original: “it is generating terrorists more rapidly than it is murdering those suspected of someday intending to harm us”.

a necessidade de um consenso internacional sobre o termo esbarra na problemática do relativismo cultural e nos interesses político-econômicos de cada país (GANOR, 2002).

De qualquer modo, o balanço negativo de vinte anos de Guerra ao Terror corrobora a sua inadequação como modelo do contraterrorismo, pois em vez de neutralizar o fenômeno do terrorismo jihadista, permitiu a sua subsistência e conseqüente renovação, seja treinando e armando grupos rebeldes, como os *mujahedins* afegãos e durante a Guerra Civil Síria (2011-presente) ou invadindo e ocupando militarmente países soberanos, no caso do Iraque (2003-2011) e Afeganistão (2001-2021). Na realidade, em razão do histórico aqui discorrido entre Guerra ao Terror e terrorismo jihadista, pode-se inferir, para além do reducionismo dicotômico entre bem/mal e Ocidente/Oriente, que ambos contribuem à banalização da barbárie, à crescente islamofobia no Ocidente e à conseqüente instabilidade do cenário geopolítico mundial no século XXI.

Agradecimentos: Agradeço profundamente o apoio e incentivo dos meus professores da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Ma. Carolina Picolotto Galib, Dr. Luís Renato Vedovato e Dr. Douglas Ferreira Barros, bem como pelos seus comentários, sugestões, questionamentos e reflexões que me foram muito valiosos ao longo da pesquisa, redação e revisão deste artigo.

5 Referências

AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004.

AL JAZEERA. *How the world reacted to Taliban takeover of Kabul*. 2021. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2021/8/16/how-the-world-reacted-to-taliban-takeover-of-kabul>. Acesso em: 17 mar. 2022.

BBC NEWS. *Os 10 países que concentram 75% dos ataques terroristas no mundo*. 2017. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-40655023>. Acesso em: 24 ago. 2021.

BBC NEWS. *Guerra do Iraque, 15 anos depois: as frases-chave que justificaram o conflito*. 2018. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-43479249>. Acesso em: 18 nov. 2021.

BONELLI, Laurent. Os caminhos da radicalização. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 4 de fevereiro de 2015. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/os-caminhos-da-radicalizacao/>. Acesso em: 20 ago. 2021.

CHEREM, Youssef. Jihad: Duas interpretações contemporâneas de um conceito polissêmico.

Campos - Revista de Antropologia, v. 10, n. 2, p. 83-99, 2009.

CHOMSKY, Noam. *9-11: Was There an Alternative?*. New York: Seven Stories Press, 2011.

CHOMSKY, Noam. Chomsky desnuda a ‘Guerra ao Terror’. *Outras Palavras*, 22 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://outraspalavras.net/entrevistas/chomsky-desnuda-a-guerra-ao-terror/>. Acesso em: 29 jun. 2021.

CHOMSKY, Noam. The US ‘War on Terror’ Is Playing Right Into ISIS’s Hands. *The Nation*, 10 de maio de 2016. Disponível em: <https://www.thenation.com/article/archive/the-us-war-on-terror-is-playing-right-into-isiss-hands/>. Acesso em: 30 jun. 2021.

CHRISTIEN, Agathe. The representation of youth in the Islamic State's propaganda magazine Dabiq. *Contemporary Voices: St Andrews Journal of International Relations*, v. 7, n. 3, p. 1-8, 2016. Disponível em: <http://doi.org/10.15664/jtr.1201>.

DI CESARE, Donatella. *Terror and Modernity*. Cambridge, UK: Polity Press, 2019.

EL ARABY, Mohammad. *Terror Propaganda: Da'ish's Media and Operating Strategies*. King Faisal Center for Research and Islamic Studies (KFCRIS), Riyadh, 2016.

FELÍCIO, Luís Felipe Mendes. O Daesh, a Crise dos Refugiados na Síria e a Xenofobia de Governo na Europa. *Espaço Aberto*, v. 8, n. 2, p. 77–92, 2018.

FRANK, Christian. The ‘Religion Factor’ and 21st Century Terrorism. *Blog: The Religion Factor*, University of Groningen, 05 de abril de 2014. Disponível em: <https://www.rug.nl/research/centre-for-religious-studies/research-centres/centre-religion-conflict-globalization/blog/the-religion-factor-and-21st-centuryterrorism-05-04-2014?lang=en>. Acesso em: 20 ago. 2021.

GANOR, Boaz. Defining Terrorism: Is One Man’s Terrorist another Man’s Freedom Fighter? *Police Practice and Research: An International Journal*, v. 3, n. 4, p. 287–304, 2002. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/1561426022000032060>.

GLAISTER, Dan. ‘It was a joke I was even nominated’. 2006. *The Guardian*. Disponível em: <https://www.theguardian.com/film/2006/jan/20/israelandthepalestinians.comment>. Acesso em: 11 ago. 2021.

HOBBSAWM, Eric. *Globalização, democracia e terrorismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HUGGLER, Justin. Teenage Austrian ‘poster girl for the Islamic State’ killed by group for trying to escape. *The Telegraph*, 24 de novembro de 2015. Disponível em: <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/austria/12014951/Teenage-Austrian-poster-girl-for-the-Islamic-State-killed-by-group-for-trying-to-escape.html>. Acesso em: 29 jun. 2021.

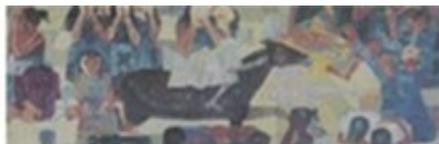
HUNTINGTON, Samuel P. The Clash of Civilizations? *Foreign Affairs: The Clash at 20*, 2013, p. 03–27.

- MARS, Amanda. *Supremo dos EUA apoia veto migratório de Trump*. 2018. El País, 27 de junho de 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/06/26/internacional/1530023269_884449.html. Acesso em: 29 jun. 2021.
- MILLER, Martin A. *The Foundations of Modern Terrorism: State, Violence and the Dynamics of Political Violence*. New York: Cambridge University Press, 2013.
- MUNSTER, Rens van. Logics of Security: The Copenhagen School, Risk Management and the War on Terror. *Political Science Publications*, n. 10. Odense: Faculty of Social Sciences, University of Southern Denmark, 2005.
- NAGESH, Ashitha. Nationality and Borders Bill: Can you lose your citizenship?. 2022. *BBC News*. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/explainers-53428191>. Acesso em: 07 jun. 2022.
- NEUMAYER, Eric; PLÜMPER, Thomas. International Terrorism and the Clash of Civilizations. *British Journal of Political Science*, v. 39, n. 04, 2009.
- OLIVEIRA, Rodrigo Szuets; AUGUSTO DA SILVA, Carlos Canedo. O instituto da legítima defesa internacional. *AUSTRAL: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v. 7, n. 13, p. 284-307, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/2238-6912.81184>.
- PARADISE NOW. Direção: Hany Abu-Assad. Produção: Bero Beyer. Alemanha, França, Holanda, Israel, Palestina: A-Film, Constantin Film, Haut et Court. Online (91 min). 2005.
- PARENTI, Christian. America's Jihad: A History of Origins. *Social Justice*, v. 28, n. 3, p. 31-38, 2001.
- SCAHILL, Jeremy. The Assassination Complex. *The Intercept*, 15 de outubro de 2015. Disponível em: <https://theintercept.com/drone-papers/the-assassination-complex/>. Acesso em: 29 jun. 2021.
- SCHANZER, David. An Ideology of Grievance. In: *Understanding 9/11: Why 9/11 Happened & How Terrorism Affects Our World Today*. 2020. Coursera. Disponível em: <https://www.coursera.org/lecture/911-attack/an-ideology-of-grievance-YZQDT>. Acesso em: 24 jun. 2021.
- SORTO, Fredys Orlando. A doutrina Bush das guerras preventivas e o sistema das Nações Unidas. *Verba juris*, n. 4, p. 127-174, 2005.
- SOUKI, Hassan Magid de Castro. Terrorismo e Direito Internacional: Reflexões acerca do fenômeno terrorista no século XXI. *Revista Eletrônica de Direito do Centro Universitário Newton Paiva*, n. 20, 2013.
- SQUIRES, Peter. The catalogue of errors that killed Jean Charles de Menezes. *The Conversation*, 21 de julho de 2012. Disponível em: <https://theconversation.com/the-catalogue-of-errors-that-killed-jean-charles-de-menezes-45011>. Acesso em: 26 jun. 2021.
- TIMBUKTU. Direção: Abderrahmane Sissako. Produção: Sylvie Pialat, Étienne Comar. Catar, França, Maurítânia: Arte France Cinéma, Canal+, Ciné+, CNC, TV5 Monde. Online (96 min).

2014.

Recebido em 13 de agosto de 2022.

Aceito para publicação em 16 de setembro de 2022.



Álvaro Manchon Ferreira

Bacharel em Relações Internacionais (UFU). Pesquisador do Grupo de Estudos em Defesa e Segurança Internacional (GEDESI-UFU).

Danilo Augusto da Silva Horta

Bacharel em Relações Internacionais (UFU). Pesquisador do Grupo de Estudos em Defesa e Segurança Internacional (GEDESI-UFU).

A MODERNIZAÇÃO MILITAR COMO PILAR DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: O CASO DA FEDERAÇÃO RUSSA NO SÉCULO XXI

MILITARY MODERNIZATION AS A PILLAR OF ECONOMIC DEVELOPMENT: THE CASE OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE 21ST CENTURY

RESUMO: O presente trabalho tem por objetivo discorrer acerca da importância da modernização militar para a revitalização econômica na Rússia contemporânea. A hipótese defendida é a de que a modernização militar atua, no século XXI, como um pilar para o desenvolvimento econômico russo e para a política externa da Rússia. Adotou-se, nesta pesquisa, o método de abordagem hipotético-dedutivo e os seguintes métodos procedimentais: 1º) pesquisa exploratória e, após obter dados e informações relevantes, 2º) análise explicativa.

Palavras-Chave: Modernização Militar; Desenvolvimento Econômico; Rússia; Política Externa; Defesa.

ABSTRACT: This paper aims to discuss the importance of military modernization for economic revitalization in contemporary Russia. The hypothesis defended is that military modernization acts, in the 21st century, as a pillar for Russian economic development and for its foreign policy. The hypothetical-deductive method of approach and the following procedural methods were adopted in this research: 1st) exploratory research and, after obtaining relevant data and information, 2nd) explanatory analysis.

Keywords: Military Modernization; Economic development; Russia; Foreign policy; Defense.

1 Introdução

A Federação Russa é, sem sombra de dúvidas, um dos atores mais relevantes no sistema internacional contemporâneo. Diversas são as pesquisas realizadas acerca dela no campo das Relações Internacionais e áreas correlatas.

Apesar de ser um objeto de estudo comum, são poucas as pesquisas realizadas no campo que buscam discorrer ou que discorrem, em alguma medida, acerca de um aspecto fundamental para o país na contemporaneidade, isto é, a inter-relação existente entre questões securitárias e desenvolvimento econômico. Portanto faz-se extremamente necessário discorrer e analisar as relações existentes entre a modernização militar e o desenvolvimento econômico para a compreensão dos objetivos e ações da Federação Russa no sistema internacional. Em especial porque tais relações possuem grandes impactos para os ambientes domésticos e externos da Rússia.

Neste sentido, o objetivo deste trabalho é analisar a importância da modernização militar para o desenvolvimento econômico da Rússia, buscando identificar a interconexão destes com sua inserção internacional e política externa no século XXI. A hipótese deste artigo é a de que a modernização tecnológica e a expansão dos setores da base industrial de defesa possuem centralidade para a manutenção de seu desenvolvimento econômico, de forma que esta consiga atingir os objetivos traçados por seus governantes no longo prazo. Isto é, que a modernização militar atue, no século XXI, como um pilar para o desenvolvimento econômico russo e para a política externa da Rússia. A metodologia é hipotético-dedutiva e os seguintes métodos procedimentais: 1º) pesquisa exploratória e, após obter dados e informações relevantes, 2º) análise explicativa. Visando atingir os objetivos deste trabalho, o presente texto está subdividido em 4 seções, excluindo-se esta introdução e as considerações finais.

2 Do surgimento da Federação Russa à ascensão de Vladimir Putin à presidência: a década de 1990

Para compreender a importância dos processos de modernização econômica e militar para a Federação Russa no século XXI, é imprescindível tecer algumas considerações históricas, conceituais e geopolíticas que marcaram a década de 1990 da potência Euroasiática.

A Federação Russa surge como uma nação independente a partir do processo de dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que se deu entre a noite de 25 de dezembro de 1991, com a renúncia de seu então presidente Mikhail Gorbachov e o dia

26 de dezembro, com a efetiva sua dissolução ratificada pelo seu parlamento, o Soviete Supremo da URSS (UNIÃO SOVIÉTICA, 1991).

O novo Estado russo herda boa parte do arsenal bélico soviético, em especial os nucleares, uma vez que o Sistema de Comando e Controle Eletrônico soviético ficava em território sob jurisdição russa. Mesmo sendo, desde seu surgimento, um Estado com grande poder bélico e com capacidade de dissuasão nuclear, as capacidades militares russas eram inferiores às soviéticas, visto a divisão do poder militar da antiga república entre Estados nascentes. No momento da dissolução, o efetivo das Forças Armadas russa representava um terço do efetivo soviético original, sendo o arsenal militar russo quarenta por cento menor do que o arsenal em posse da União Soviética (BHATTACHARYYA, 2020).

No campo econômico a situação também era alarmante. A Federação Russa, por ser considerada a sucessora da União Soviética, herdou todos os compromissos financeiros e dívidas contraídos pela desestruturada união socialista. Assim sendo, apesar de surgir com grande potencial militar e econômico - possuindo a maior reserva de gás natural e a oitava maior reserva de petróleo do mundo - a Federação Russa enfrentou diversos problemas econômicos, políticos e militares ao longo da década de 1990 (BHATTACHARYYA, 2020).

Muitos destes problemas foram originados por conta da condução política e econômica dos governos Boris Yeltsin, que adotou diversas políticas pró-ocidentais tanto no ambiente doméstico quanto no ambiente externo. Neste período, Yeltsin adotou, também, a fracassada política econômica da “terapia de choque”, na qual uma rápida e completa mudança da estrutura econômica foi realizada através de uma literal “tomada de assalto” do Estado, o que foi feito via desregulação econômica, privatizações em massa, cortes generalizados em programas sociais e em outros gastos governamentais. Este processo foi apoiado, em grande medida, por Organizações Internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. As políticas adotadas nos governos Yeltsin foram responsáveis por enfraquecer o Estado russo e por reduzir suas capacidades econômicas e militares (KLEIN, 2007; MAZAT; SERRANO, 2012).

Durante o período em que Yeltsin esteve na presidência o Produto Interno Bruto (PIB) russo contraiu-se mais que o americano durante a Grande Depressão; em 1992 o PIB russo apresentava o valor de US\$ 1,161 trilhões e seis anos depois, em 1998, apresentava um valor igual a US\$ 666,8 bilhões¹ (WORLD BANK DATA, 2022).

¹ O valor do Produto Interno Bruto está em dólares a preços constantes de 2015, e sua variação pode ser observada em gráfico posterior.

Houve uma queda acentuada do poder de compra real da população em decorrência do fim abrupto da desindexação dos preços e do planejamento econômico centralizado. Somado a isto, tem-se extensos cortes nos investimentos sociais e em programas de auxílio governamentais, responsáveis por causar crescentes níveis de pobreza e desigualdades econômicas e sociais. Por fim, durante tal conjuntura política e economicamente adversa, a República da Chechênia, uma das entidades constituintes da Federação Russa e com população majoritariamente muçulmana, declarou sua independência de maneira unilateral e à revelia de Moscou, desencadeando assim um conflito armado insurgente que se estendeu por 15 anos (KLEIN, 2007; SEGRILLO, 2012; BAEV, 2018).

Apesar dos diversos problemas oriundos da desajeitada condução econômica e da tumultuada situação política da Federação Russa ao longo dos mandatos de Yeltsin, o enfraquecimento do Estado russo só poder ser compreendido, efetivamente, quando levamos em conta as transformações sistêmicas que se moldaram na década de 1990, marcada fortemente pela derrocada da URSS e a conseqüente ascensão dos Estados Unidos enquanto potência hegemônica. (MAZAT; SERRANO, 2012).

Com o fim da União Soviética, os Estados Unidos se tornam pela primeira vez na história, a única superpotência do mundo, iniciando assim um momento de unipolaridade e hegemonia no sistema internacional, não encontrando nenhum ator com capacidades militares, econômicas e políticas de resistir suas imposições. Neste cenário de dominância, a estratégia geopolítica norte-americana se alterou, com a manutenção da enorme assimetria de poder recém adquirido sendo um de seus objetivos centrais. Deste modo, os EUA passaram a agir, diretamente e indiretamente (por meio de organizações multilaterais e aliados, tais como a Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN - e a União Europeia), contra a formação de um mundo multipolar. Tal atuação teve foco especial no continente euroasiático, onde os principais candidatos a serem grandes potências estão localizados. A eventual diminuição da assimetria de poder e conseqüente ascensão de outros centros de poder é vista como prejudicial aos interesses econômicos, políticos e imperialistas dos EUA (MAZAT; SERRANO, 2012; BRZEZINSKI, 2016).

Assim sendo, a estratégia geopolítica estadunidense pode ser compreendida a partir de dois eixos centrais: o primeiro deles sendo a busca do enfraquecimento do poder de países que aspiram a ser potências regionais e que são consideradas, portanto, como potenciais concorrentes e desafiantes a hegemonia estadunidense no sistema internacional; e, em segundo, pela tentativa de controlar o acesso às reservas mundiais de recursos energéticos. Isto é, pela

tentativa de controlar recursos capazes de assegurar a segurança energética de diversos países, sejam inimigos ou aliados (MAZAT; SERRANO, 2012; BRZEZINSKI, 2016).

É nesse mundo unipolar, marcado por enormes assimetrias de poder, que Boris Yeltsin buscou pôr em marcha uma política pró-ocidental e pró-mercado, liberalizando grandes parcelas dos setores econômicos russos, até então controlados de forma centralizada pelo Estado. Estes então passam a lidar não apenas com enormes pressões competitivas em nível internacional, mas também com dificuldades inerentes à especulação e dinâmicas características do mercado financeiro. Em termos econômicos, a política econômica dos governos Yeltsin teve efeitos extremamente negativos, tal como apontado por Mazat e Serrano (2019, p. 218):

O conjunto de reformas e políticas econômicas adotadas cumpriu seu objetivo de transformar rapidamente a Rússia em uma economia essencialmente capitalista. No entanto, a grande queda dos gastos, do tamanho e da capacidade de atuação do Estado russo, a falta crônica de crédito e a desmonetização da economia, a liberalização dos preços e mercados, a forma que tomou a privatização dos ativos estatais e a abertura comercial e, particularmente, a financeira levaram a economia russa a uma longa e profunda recessão que durou vários anos, com uma queda muito grande na taxa de investimento. Além da recessão quase contínua, o substancial agravamento da vulnerabilidade externa herdada da antiga URSS, a partir da abertura financeira e da política de estabilização baseada na taxa de câmbio fixa após 1995, conseguiu a proeza de, em poucos anos, gerar uma crise de balanço de pagamentos em um país que obtinha elevados superávits comerciais.

Além da crise no balanço de pagamentos, da enorme dívida externa e da diminuição da capacidade de atuação e interferência estatal numa economia em que os setores domésticos eram pouco competitivos em nível internacional, a política externa pró-ocidental de Yeltsin fez com que a Federação Russa perdesse grande parte de sua influência, em especial sobre seu entorno estratégico, composto pelas ex repúblicas soviéticas e seus antigos aliados do Pacto de Varsóvia. Diminui-se assim, a zona de influência russa na Europa Oriental e na Ásia Central (MAZAT; SERRANO, 2012; BRZEZINSKI, 2016).

Em paralelo à retração russa no cenário internacional, há como contrapartida os processos de alargamento da União Europeia (UE) e de expansão da OTAN, sendo estas organizações utilizadas pelos EUA como ferramenta de contenção da influência do país na Eurásia. Tais movimentos se dão, principalmente, em função da destruição das capacidades estatais de investimento, em especial na área de defesa. A perda de importância militar russa, foi um resultado direto das reformas liberalizantes, que cortaram e reduziram grande parcela dos recursos econômicos e financeiros destinados à manutenção e à expansão do poder bélico. (MAZAT; SERRANO, 2012; BRZEZINSKI, 2016; BHATTACHARYYA, 2020).

É nesse cenário marcado pelos efeitos de uma grave recessão econômica, um conflito armado doméstico, pelo enfraquecimento do poder do Estado russo e por uma enorme perda de importância geopolítica que Vladimir Putin, então primeiro-ministro, assume a presidência da Federação Russa de forma interina no dia 1 de janeiro de 2000, seguindo a renúncia de Boris Yeltsin na noite de ano novo (ADAM, 2012).

3 Estrutura econômica da Federação Russa e o papel dos hidrocarbonetos em seu desenvolvimento

Com a ascensão de Putin ao poder em 2000, a estratégia norte-americana de enfraquecer o Estado russo encontrou grande resistência. Em primeiro lugar, Putin assumiu o poder com o objetivo de tornar a Rússia, novamente, uma potência importante no sistema internacional, buscando recuperar e elevar as capacidades econômicas e militares perdidas durante a década de 1990. Em segundo lugar, Putin se mostrava capaz de aglutinar uma série de interesses econômicos e políticos através de seu discurso nacionalista e, tal como mostrado por Mazat e Serrano (2012, p. 22):

[...] Putin - ou Putin-Medvedev - representa(m) a ascensão ao poder de ampla e sólida coalizão de interesses econômicos e políticos que se uniram quanto à necessidade de recompor as bases mínimas de operação de um Estado capitalista moderno que superasse a fase selvagem e predadora da “acumulação primitiva” na Federação Russa.

A consolidação e legitimidade doméstica seriam fundamentais para que Putin conseguisse pôr em prática políticas a fim de atingir o objetivo de tornar a Rússia uma potência importante no sistema internacional. Para se atingir este objetivo, entretanto, recuperar as capacidades econômicas e militares do Estado se mostrava basilar (ou dito de outra maneira, no início do século XXI, mostrava-se fundamental aumentar o poderio militar da Rússia) (ADAM, 2012).

Ocorre, entretanto, que para elevar suas capacidades bélicas e tornar a Federação Russa um ator cada vez mais importante no sistema internacional, assegurar o desenvolvimento econômico do país – entendido como um processo de expansão e modernização dos setores econômicos – mostrava-se extremamente necessário. Neste cenário, o desenvolvimento, além de ser primordial para elevar as capacidades econômicas do país, era relevante pois na Rússia a modernização militar e a expansão da capacidade bélica dependiam de volumes crescentes de investimentos, contando com grande auxílio estatal (ADAM, 2012).

Neste panorama, Putin assume a Federação Russa com objetivo de reverter os efeitos negativos observados na década de 1990 e pôr em marcha um processo de desenvolvimento econômico no país. Entretanto, devido às políticas aplicadas na década anterior, em 2000 a Rússia sofria um grande processo de desindustrialização, com seus principais setores industriais apresentando pouca competitividade e sofrendo grandes pressões externas. Observava-se, portanto, grandes dificuldades para se alcançar o desenvolvimento econômico desejado. Para se entender tais dificuldades, entretanto, é necessário compreender alguns aspectos da economia russa no século XXI. De acordo com Galova (2021, p.1):

Devido à desindustrialização das regiões russas acompanhada por um crescente atraso tecnológico de várias indústrias, a Rússia depende fortemente de fornecedores estrangeiros de tecnologia. Atualmente, a dependência de importações do país é de aproximadamente 90% no ramo de maquinário, ferramentas e na construção aeronáutica, além de mais de 80% em aparelhos radio eletrônicos. A China domina o mercado russo de telecomunicações (quase 80% das vendas), enquanto a participação das empresas nacionais não ultrapassa 8%. A situação atual representa uma séria ameaça à segurança econômica do país, especialmente considerando o endurecimento das sanções internacionais (GOLOVA, 2021, p. 1, tradução nossa).²

Devido aos processos de desindustrialização e a existência de grandes dívidas externas, no início do século XXI a economia russa se mostrou extremamente dependente de suas relações com o exterior. Qualquer estratégia de desenvolvimento adotada deveria levar em consideração as dinâmicas presentes no setor externo. Neste contexto, Putin e Medvedev, adotaram políticas com o objetivo de assegurar uma crescente industrialização e modernização dos setores econômicos russos.

A principal forma de alcançar estes objetivos se deu a partir da adoção de uma política protecionista de substituição de importações, buscando proteger setores considerados estratégicos e cujo desenvolvimento permitiu ao país se inserir mais efetivamente no sistema internacional. Como descrito:

A política moderna de substituição de importações na Federação Russa é essencialmente vertical. Atualmente, está sendo implementada por meio de estratégias e programas estatais para o desenvolvimento de certas indústrias, onde o atraso tecnológico ameaça à segurança econômica. O governo adotou estratégias para o desenvolvimento da engenharia de transporte (2017), indústria de bens de capital (2020), energia (2020), implementou programas para o desenvolvimento da indústria de eletrônicos e rádio eletrônicos (2012), indústria farmacêutica e médica (2014), a

² Due to the deindustrialization of Russian regions accompanied by an increasing technological backwardness of various industries, Russia relies heavily on foreign technology suppliers. Nowadays, the country's import dependence is approximately 90% in the field of machine tools, tools and aircraft construction, and more than 80% in radio electronic devices. China dominates the Russian telecommunications market (almost 80% of sales), while the share of domestic companies does not exceed 8%. The current situation poses a serious threat to the economic security of the country, especially considering the tightening of international sanctions. (GALOVA, 2021, p.1)

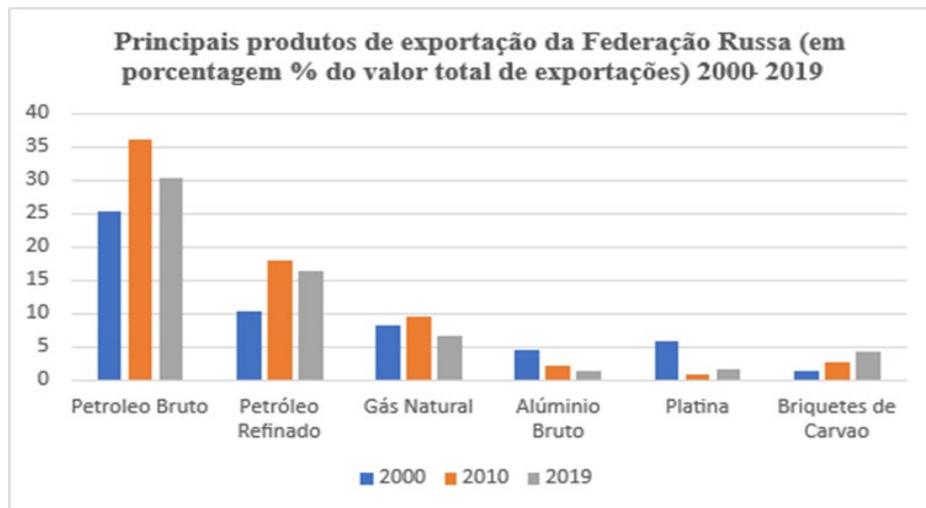
indústria da aviação (2014), a indústria de defesa (2016) e várias outras indústrias. As medidas de apoio do governo aos fabricantes incluem a participação direta do estado na implementação de projetos de investimento promissores, benefícios de arrendamento, empréstimos de investimento subsidiados, etc. De acordo com o governo da Federação Russa, o total de fundos públicos alocados para substituição de importações em 2015-2020 são aproximadamente 3 trilhões de rublos. A substituição de importações foi consideravelmente bem-sucedida na agricultura, engenharia de petróleo e gás, produtos farmacêuticos e outras indústrias (GOLOVA, 2021, p. 2, tradução nossa).³

O sucesso do programa de substituição de importações, por sua vez, dependia diretamente da obtenção de divisas internacionais para ser bem-sucedido. Visto que é por meio da compra de bens de capital e da importação de equipamentos e insumos considerados necessários à produção que este processo se desenrola, vale ressaltar que tais divisões também são utilizadas para o pagamento da dívida externa da Federação Russa.

Com a perda de competitividade de vários setores econômicos (e com a desindustrialização), a Federação Russa passou a ter como principais produtos de exportação matérias-primas e *commodities*, sendo a exportação destas fundamentais para a obtenção de divisas e para o sucesso dos objetivos traçados por Putin-Medvedev. Como observado no gráfico abaixo, no presente século, as matérias-primas e *commodities* são os principais produtos exportados pelo país, com destaque para os hidrocarbonetos (petróleo bruto; petróleo refinado e gás natural) (MAZAT; SERRANO, 2012; GALOVA, 2021).

³ The modern import substitution policy in the Russian Federation is essentially vertical. Nowadays, it is being implemented through state strategies and programs for developing certain industries, where technological backwardness threatens economic security. The government adopted strategies for the development of transport engineering (2017), machine tool industry (2020), energy (2020) and implemented programs for the development of the electronics and radio electronics industry (2012), the pharmaceutical and medical industry (2014), the aviation industry (2014), the defense industry (2016), and various other industries. Government support measures for manufacturers include direct participation of the state in the implementation of promising investment projects, lease benefits, subsidized investment loans, etc. According to the Government of the Russian Federation, the total public funds allocated to import substitution in 2015-2020 are approximately 3 trillion rubles. Import substitution considerably succeeded in agriculture, oil and gas engineering, pharmaceuticals and other industries. (GALOVA, 2021, p.2).

Gráfico 1: Principais produtos de exportação da Federação Russa (em porcentagem % do valor total de exportações 2000 -2019)



Fonte: World Bank Data.

A dependência dos hidrocarbonetos para a obtenção de divisas levou a Rússia, no século XXI, a apresentar uma política externa que visava defender o seu setor energético, vital para suas ambições e interesses econômicos e políticos. Sua política externa, tanto na região Asiática quanto na região europeia foi determinada pelo fato de a exportação de hidrocarbonetos ser fundamental não apenas para a economia, mas também para a própria segurança russa. Como salientado por Mazat e Serrano (2012, p 36):

Desde que Putin chegou ao poder, o Estado russo voltou a controlar o setor energético e, em particular, o gasífero. Frente aos Estados Unidos e à Europa, este Estado segue, desde então, estratégia consistente de afirmação geopolítica por meio do gás e, em medida bem menor, do petróleo, que concentram boa parte do investimento do país. Além de ser o segundo exportador mundial de petróleo, a Rússia lidera as exportações de gás.

Apesar da exportação de matérias-primas e *commodities* ser importante para a economia russa, a dependência da exportação de tais produtos é responsável por desenvolver uma vulnerabilidade externa muito grande para o país, que fica dependente das dinâmicas econômicas existentes nos mercados estrangeiros. Nesse sentido, a modernização econômica e a industrialização são entendidas como fundamentais para a segurança do Estado no longo prazo. Por este motivo, tanto Putin como Medvedev buscaram elevar o ritmo do processo de desenvolvimento de todas as formas possíveis, fator este que envolve, diretamente, aspectos geopolíticos (MAZAT; SERRANO, 2012).

O bom desempenho do processo de substituição de importação aplicado na Federação Russa depende da capacidade do Estado em conseguir assegurar sua posição vital como potência energética na Ásia e na Europa. Fato este que envolve não somente controlar os interesses de potências concorrentes no mercado de hidrocarboneto na região (dos quais se destacam Uzbequistão, o Cazaquistão e o Turcomenistão), mas também resistir aos interesses e influências europeias e estadunidenses. Em destaque, merece recordar que o último fato acaba por incluir como fator imprescindível o controle e limitação da expansão da OTAN e da União Europeia no leste europeu e na Ásia Central (MAZAT;SERRANO, 2012).

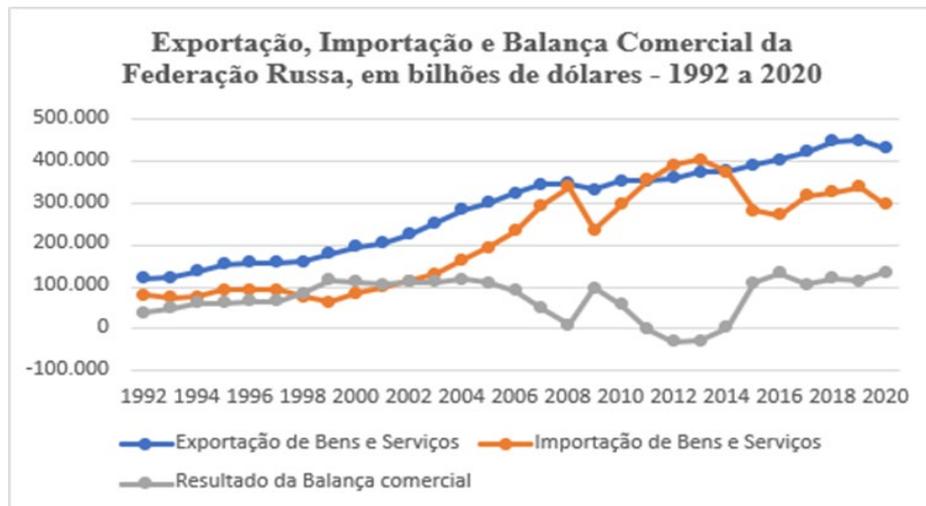
O controle dos potenciais concorrentes e a resistência contra os interesses de outras potências depende essencialmente das capacidades apresentadas pelo Estado russo, o que torna o crescimento e modernização do setor militar extremamente necessário para a Federação Russa. O crescimento e a modernização de seu setor militar, por sua vez, dependem do crescimento do dinamismo da economia russa, sendo o sucesso das exportações vital para que isto ocorra. Deste modo, há uma intrínseca relação entre poder bélico russo e desenvolvimento econômico. Esta relação pode ser observada quando se analisa a existência de relações entre o dinamismo econômico, os investimentos produtivos e a modernização militar na Rússia (MAZAT; SERRANO, 2012; GALOVA, 2021).

Durante a década de 2010 a Rússia digitalizou sua economia e seu sistema tributário em um ritmo acelerado, de forma que o ambiente de investimentos melhorou de forma notável. Como resultado, o país passou a figurar na 31ª posição no índice *Ease of Doing Business*, do Banco Mundial, à frente da maioria dos outros mercados emergentes e até mesmo de algumas nações da UE. Tal cenário acabou por atrair investimentos estrangeiros e domésticos, visto que a alta rentabilidade dos setores exportadores russos e a existência de um clima, até então, estável e amigável tornaram a Rússia muito atraente para o capital. Este fluxo de capitais estrangeiros permitiu ao país elevar os investimentos em capacidade produtiva, potencializando a estratégia de desenvolvimento adotada por Putin – isto é, o de utilização de divisas internacionais para pôr em marcha um processo de desenvolvimento, industrialização e modernização dos setores econômicos russos (BHATTACHARYYA, 2020).

Os investimentos na estrutura produtiva russa, com seus efeitos multiplicadores, são vitais para a expansão de sua capacidade produtiva no longo prazo, de maneira que o crescimento da importância econômica russa no século XXI está diretamente ligada a eles. Além disso, a estratégia de desenvolvimento russa e o protecionismo asseguraram ao país

crecentes reservas internacionais, que resguardariam a capacidade de resistir a choques externos (BHATTACHARYYA, 2020; GALOVA, 2021).

Gráfico 2: Exportação, importação e balança comercial da Federação Russa em bilhões de dólares- 1992 a 2020.



Fonte: World Bank Data.

Durante grande parte da década de 1990, os superávits na balança comercial foram utilizados pelos governos de Yeltsin para realizar o pagamento da dívida externa russa, que em 1998 chegou a níveis extremamente elevados. A preferência pelo pagamento da dívida foi extremamente prejudicial para a estrutura econômica russa, que sofreu um grande processo de desindustrialização neste período (MAZAT; SERRANO, 2012; BHATTACHARYYA, 2020).

No século XXI, os superávits na balança comercial russa são utilizados para ampliar a capacidade produtiva existente no país através da importação de produtos estrangeiros, em especial de bens de produção e bens duráveis. Pode-se perceber no gráfico acima que, desde 1999, os níveis de produtos importados tenderam a crescer, caindo apenas em períodos de crise econômica e política, como em 2008 - em decorrência tanto da crise do *subprime*, como da Guerra da Geórgia - e voltado a se repetir nos anos de 2014 e 2015, desta vez em função das ações russas na Ucrânia. Os superávits na balança comercial são responsáveis por estimular a entrada de investimentos oriundos do estrangeiro na economia russa, fator que impulsionou o crescimento e desenvolvimento econômico do país. Além disso, os estímulos à exportação e a proteção do mercado doméstico obtidos com a política protecionista dos governos Putin-Medvedev fizeram com que se observassem grandes incentivos para que os capitais nacionais fossem investidos na economia doméstica. A participação dos investimentos estrangeiros diretos e o crescimento da capacidade produtiva russa ao longo do tempo (oriunda dos

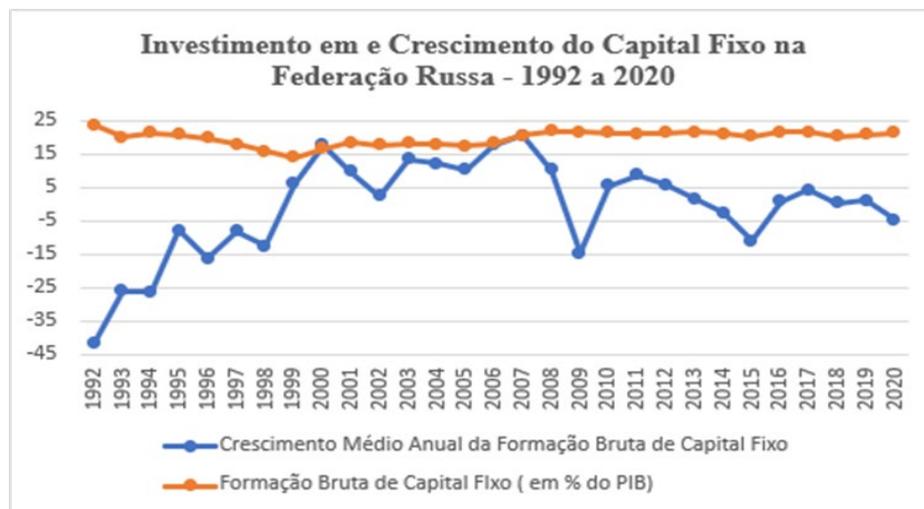
investimentos estrangeiros e domésticos) podem ser observadas abaixo (MAZAT; SERRANO, 2012; BHATTACHARYYA, 2020).

Gráfico 3: Ingresso de investimento direto estrangeiro na Federação Russa



Fonte: World Bank Data.

Gráfico 4: Investimento em e crescimento do Capital Fixo na Federação Russa

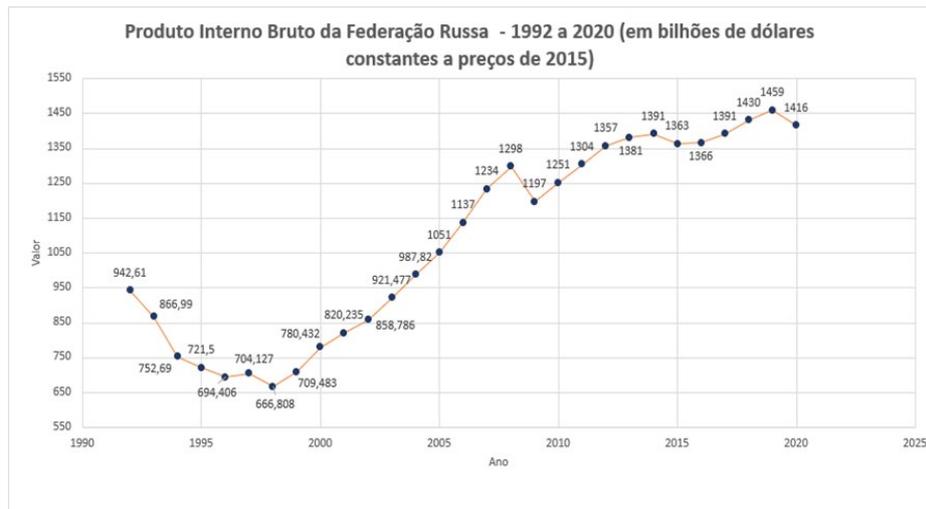


Fonte: World Bank Data.

Apesar do percentual do PIB investido variar pouco ao longo do tempo, o valor investido vem se alterando drasticamente, visto o crescimento do produto. Fato este que, conjuntamente com o protecionismo econômico do processo de substituições de importação, explica o continuado crescimento da capacidade produtiva russa ao longo das duas últimas décadas. Os efeitos multiplicadores de tais investimentos, responsáveis por expandir a capacidade produtiva

do país, fizeram com que o poder econômico do Estado russo aumentasse consideravelmente no século XXI. O aumento do poder econômico é o que possibilita ao Estado russo expandir suas capacidades e seu poder militar, visto que grande parcela dos investimentos realizados visa expandir a capacidade bélica do país (MAZAT; SERRANO, 2012; GALOVA, 2021).

Gráfico 5: PIB russo de 1992 a 2020



Fonte: World Bank Data.

É nesse quadro econômico que se busca compreender como se desenvolveu a política externa russa no início do século XXI e como o aparato militar do país vem se desenvolvendo e se comportando.

4 Política externa russa no período 2000-2021

Desde sua ascensão ao poder, Vladimir Putin alterou drasticamente os rumos da política externa russa, com a adoção de uma postura mais pragmática e o abandono da conduta pró-Occidente. Encabeçada principalmente pelo diplomata e ex-chanceler Andrei Kozyrev (1991-1996), a postura pró-occidental foi dominante durante boa parte do período em que Boris Yeltsin esteve na presidência do país e foi marcada fortemente por concessões feitas aos Estados Unidos e à União Europeia (TSYGANKOV, 2005).

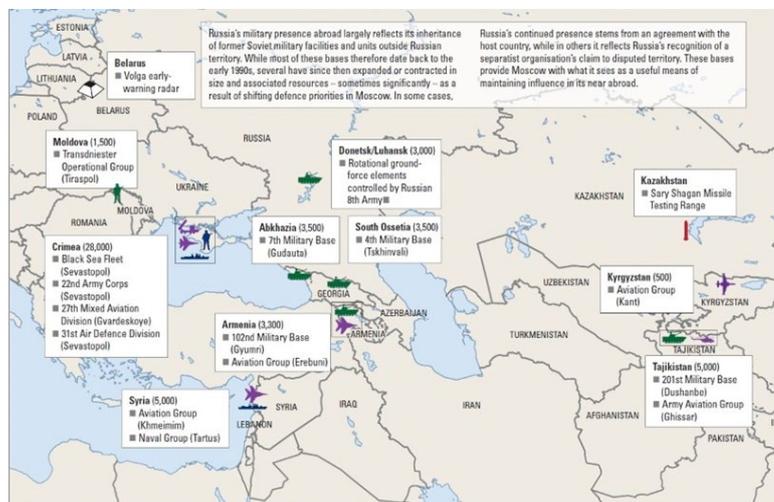
De forma pragmática Putin e Medvedev (2008-2012), buscaram, por meio de uma nova política externa, a ascensão da Rússia como potência numa ordem multipolar, empenhando-se para dinamitar a unipolaridade característica do período inicial do pós-Guerra Fria. Desta forma, os ditos interesses nacionais, especialmente nos campos securitário e econômico, passaram a pautar o debate acerca dos rumos da diplomacia do país. Com o entendimento de

que a existência da Federação Russa enquanto um Estado unificado perpassa pela inalteração da condição de grande potência, a manutenção de seu poderio militar e sua consolidação econômica tornam-se, então, aspectos vitais da nova política externa russa, na era pós-Boris Yeltsin (TSYGANKOV, 2005).

Visando o cumprimento dos ditos objetivos e procurando impedir seu completo isolamento diplomático, estratégico e militar, a Rússia iniciou um processo de ampliação de seus mecanismos de cooperação bilaterais, principalmente com as ex-repúblicas soviéticas, nos campos econômicos, securitários e políticos. Entre os quais podem ser listados como exemplos: a compra de uma usina nuclear na Armênia; a aquisição da concessão de distribuição de energia elétrica na Geórgia e em Belarus por empresas governamentais russas; a compra de gasodutos na Ucrânia; e o fechamento de acordos de livre comércio entre a Rússia, Ucrânia, Belarus e o Cazaquistão (TSYGANKOV, 2005).

No campo militar, a Federação Russa aprofundou sua atuação na Ásia Central, com a criação da Organização para Cooperação de Xangai, permitindo assim a manutenção e expansão de suas capacidades operacionais, não só na Ásia Central, na região do Cáucaso e na bacia do Mar Negro. Entre os principais ativos negociados pelos russos estavam: uma base do exército e um complexo de radares militares no Tadjiquistão; um campo de teste de mísseis e a concessão de uso do Cosmódromo de Baikonur no Cazaquistão; e uma base da força aérea no Quirguistão. Por fim, o mais importante destes, o arrendamento para a Marinha Russa da base naval de Sevastopol, localizada na península da Crimeia, então parte da Ucrânia (TSYGANKOV, 2005).

Imagem 1: Bases Militares Russas no Exterior e em Territórios disputados



Fonte: Military Balance, 2020.

Nesse novo contexto de reorganização dos interesses nacionais russos em meio a um sistema largamente unipolar e liderado pelos Estados Unidos, as questões referentes ao chamado espaço pós-Soviético e ao “exterior próximo” surgem como pontos de confrontação com o Ocidente. Historicamente estas áreas constituíram-se enquanto partes da esfera de influência russa e que desde o final da União Soviética têm sido palco da expansão da OTAN para leste. Como ressaltado por Mazat e Serrano (2012, p. 19): “O avanço da UE, com a OTAN, significava mais segurança para os principais países da Europa Ocidental. Criava uma ‘zona tampão’ controlada pelos países europeus, auxiliados pelos Estados Unidos e pela organização”. Se este processo é bom para os Europeus, constitui-se para a Federação Russa enquanto uma grande ameaça securitária e econômica, podendo afetar diretamente as capacidades do país (SILVA, 2010).

Dois eventos denotam o completo estado de deterioração das relações entre a Federação Russa e a OTAN, ambos envolvendo a questão da influência geopolítica e econômica no espaço pós-soviético e o completo desprezo ocidental pelas considerações securitárias russas. O primeiro deles foi a Guerra da Geórgia, de 2008, quando o governo de Tbilisi, liderado pelo então presidente Mikhail Saakashvili, decidiu agir militarmente contra as regiões separatistas da Abkházia e da Ossétia do Sul. A ação visava resolver permanentemente as questões territoriais georgianas, de forma a enquadrar o país nas exigências de entrada na OTAN. A resposta russa se deu de maneira rápida e assertiva, com uma intervenção militar direta na ex-república soviética, a qual durou cinco dias, terminando com a derrota militar das Forças Armadas da Geórgia e a *de facto* independência das regiões separatistas. A vitória russa demonstrou para a OTAN as capacidades operacionais das Forças Armadas russa, ainda que limitadas, de intervir incisivamente em seu exterior próximo de forma a salvaguardar seus interesses (SILVA, 2010).

O segundo destes foi a intervenção russa na Ucrânia, em 2014, seguindo os eventos do *Euromaidan*, considerados por Moscou como um golpe de Estado contra um governo legitimamente estabelecido e uma coação de seus interesses geopolíticos por parte do Ocidente. Como resultado das ações russas a península da Crimeia foi anexada e uma série de insurreições de russos étnicos nas regiões ucranianas de Lugansk e Donetsk foi organizada e executada com apoio dos serviços de inteligência da Rússia. Estes acabaram levando à suas respectivas proclamações de independência como repúblicas populares, ainda que sem reconhecimento por parte da comunidade internacional (MEARSHEIMER, 2014; TSYGANKOV, 2015).

Apesar das reiteradas ameaças de uso da força, feitas pelos EUA e pela OTAN desde a tomada da Crimeia em 2014, visando manter a integridade territorial da Ucrânia, nenhuma ação concreta no campo militar fora de fato consumada por parte destas nações. Apenas repetidas rodadas de sanções, com diferentes escopos, foram aplicadas e, ainda assim, de maneira relutante por certos países, como a Alemanha, por medo de possíveis retaliações contra a União Europeia, sendo a Rússia o principal fornecedor energético do bloco (MEARSHEIMER, 2014).

Por sua vez, a situação do Donbass manteve-se indefinida, pelo período aqui estudado, mesmo com a assinatura de dois acordos de cessar-fogo separados, conflitos e violações destes entre as partes eram ocorrências comuns, muito em decorrência da resistência ucraniana em implantar as provisões acordadas. Por sua vez, a situação na Crimeia manteve-se de maneira geral consolidada, com os russos pretendendo mantê-la como parte de seu território (CGTN, 2014; BBC, 2015; TASS, 2020).

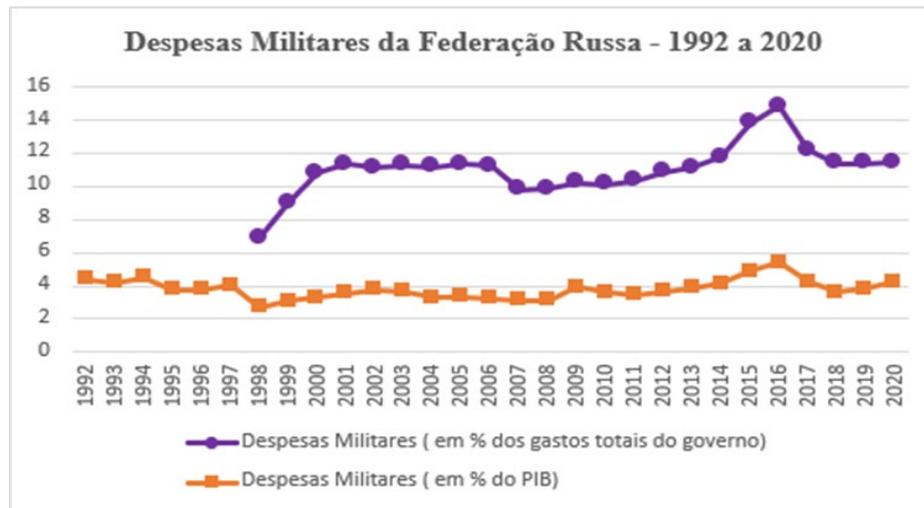
As relações do Ocidente, e seus aliados, com a Rússia mantiveram-se inequivocamente hostis por todo o período pós--*Maidan*, culminando por fim em 2022 na chamada “Operação Militar Especial” da Rússia – a qual não contempla o período analisado por este artigo. Durante este íterim (2014-2021) houve repetidos relatos de grande acúmulo de tropas russas na fronteira com a Ucrânia e acusações por parte do governo ucraniano de que a Rússia estaria financiando e organizando grupos visando derrubada do regime de Kiev. Além destes, houve também uma grave crise humanitária na fronteira entre Belarus e Polônia, onde milhares de refugiados oriundos em sua maioria de países do Oriente Médio encontravam-se presos em um limbo burocrático, em meio a disputas políticas entre a Polônia - juntamente com União Europeia - e a república de Belarus, uma aliada da Rússia. Tudo isso em um momento de reescalada não só retórica, mas também do conflito de Donbass, onde a Ucrânia, rearmada e auxiliada por países da OTAN - principalmente os EUA e a Turquia - voltou a atacar abertamente as posições rebeldes em Lugansk e Donetsk (AL JAZEERA, 2021; BBC, 2021; REUTERS, 2021).

Ao se analisar o histórico das relações diplomáticas entre a Federação Russa e a União Europeia/OTAN no século XXI, é possível perceber gradual piora, na mesma medida em que a Rússia aumentava seus esforços e capacidades em garantir sua presença e interesses nas aéreas de seu entorno estratégico. A Rússia só foi capaz de responder e aprofundar essa disputa geopolítica - em especial no leste europeu - pois já se encontrava relativamente mais estruturada, em relação aos anos 1990, e mais assertiva politicamente em relação aos seus interesses.

5 Bases materiais do poder militar russo no século XXI

A desmilitarização sofrida nos governos Yeltsin, conjuntamente com as dificuldades estruturais econômicas apresentadas na seção anterior, colocaram enormes barreiras para o desenvolvimento, crescimento e modernização do poder militar russo no século XXI. Como pode-se perceber no gráfico adiante, os gastos com o setor militar russo, em geral, se mantiveram abaixo de 5% do PIB durante todo o período analisado. Ainda assim, nota-se que o PIB manteve uma trajetória de crescimento contínua, fato que significa, em termos absolutos, um aumento nos gastos militares totais da Rússia, mesmo que os gastos do governo no setor militar tenham crescido bastante desde o final da década de 1990.

Gráfico 6: Despesas Militares da Federação Russa de 1992 a 2020



Fonte: World Bank Data.

É a partir do crescimento dos gastos governamentais com as despesas militares, assim como o crescimento do seu PIB, que a Rússia assegurou um aumento da capacidade material bélica durante as primeiras décadas do século XXI. Como um exemplo claro disso, é possível observar a aceleração das empresas russas do setor de defesa ao longo do século XXI. Estas, por conta dos incentivos governamentais e do protecionismo - oriundo do processo de substituição de importações - se tornaram extremamente competitivas nas duas últimas décadas.

Gráfico 7: Empresas russas entre as 100 maiores empresas armamentistas do mundo 2002 -2018



Fonte: SIPRI Database.

A política de substituição de importações, ligada a uma busca por restaurar o poder militar russo, foi responsável por fazer com que diversas indústrias bélicas nacionais se expandissem e modernisassem ao longo do século XXI. Como se pode perceber, em menos de duas décadas o setor bélico russo expandiu e sua importância internacional elevou, fato este extremamente relevante para a concepção estratégica do país.

O processo de desenvolvimento, fortalecimento e modernização das indústrias bélicas nacionais é estratégico para a Federação Russa por dois motivos. primeiramente, o desenvolvimento de materiais militares por empresas nacionais faz com que nem a segurança nem a modernização militar russa dependam de empresas ou Estados estrangeiros, fator vital para a autonomia e soberania da Federação. Em segundo, o desenvolvimento da indústria bélica nacional é extremamente benéfico, pois ela faz com que a o país consiga divisas internacionais por meio da exportação de produtos de defesa.

Como dito no tópico anterior, o grande foco securitário da Federação Russa faz com que o desenvolvimento de indústrias bélicas nacionais seja, também, extremamente importante, visto que a formação das mesmas assegura grande capacidade militar potencial. O país utiliza-se também de suas empresas privadas para atingir objetivos geopolíticos e exercer poder e influência sobre diversos atores no sistema internacional, de maneira que a expansão de sua

indústria bélica também possa ser compreendida como um instrumento de política externa (BOWEN, 2021).

Para além da elevação das capacidades militares por meio da expansão das empresas, o poder bélico russo vem aumentando a partir da modernização militar. Nesse sentido, tem-se que a modernização militar russa ocorre a partir de várias frentes, das quais a busca pela criação de um complexo militar-industrial, que ocorre através do desenvolvimento e fortalecimento de diversas empresas militares privadas nacionais. Neste cenário, o incentivo advém do protecionismo do processo de substituição de importações, e pela modernização (e expansão) de suas forças militares, sendo basilar a incorporação de novos armamentos mais tecnológicos e mais potentes, muitas vezes desenvolvidos e produzidos nacionalmente (POMERANZ, 2012).

Ocorre, entretanto, que o sucesso do protecionismo e do projeto de substituição de importações adotado pela Federação Russa depende da continuidade do crescimento e desenvolvimento econômico. Este que por sua vez, depende não somente das receitas obtidas pelas exportações (dependentes, em grande medida das receitas obtidas com a venda de hidrocarbonetos) mas também dos superávits obtidos na balança comercial russa, que tornam a Rússia atrativa para investidores estrangeiros. Como demonstrado na seção anterior, a manutenção da importância geopolítica russa enquanto exportadora de hidrocarbonetos depende da capacidade do Estado de influenciar e controlar seus potenciais concorrentes na região da Ásia Central. Tal fato torna essencial a ampliação do poder militar russo, obtido através da modernização militar - que pode ser observada na expansão do setor bélico russo e no crescimento da importância internacional de suas firmas - e determina, em grande medida, a política externa da Rússia (POMERANZ, 2012; BHATTACHARYYA, 2020).

Desta maneira, a modernização militar e o desenvolvimento econômico da Federação Russa estão intrinsecamente conectados e são dependentes entre si, de modo que a militarização russa tende a se desenvolver conforme o seu desenvolvimento econômico ocorra.

6 Considerações Finais

O presente artigo teve como objetivo demonstrar as relações existentes entre a modernização militar e o processo de desenvolvimento econômico russo. Ao longo do texto, discorreu-se sobre a importância que a expansão das capacidades militares russas e a modernização militar da Federação possuem para a manutenção do desenvolvimento econômico do país.

A década de 1990 foi determinante para a Federação Russa. Nascida da antiga União Soviética, o Estado russo possuía grande potencial militar e econômico, visto os recursos herdados após a desestruturação da União Soviética e os vastos recursos naturais e geopolíticos a sua disposição. Apesar do enorme potencial, durante a década de 1990, a Federação Russa perderia grandes capacidades políticas e militares e sua economia fora prejudicada pela condução político-econômica dos governos Boris Yeltsin.

Os resultados desastrosos dos governos Yeltsin foram responsáveis por fazer com que Vladimir Putin ascendesse à presidência do país no início do século XX, se tornando uma figura central desde então. Putin, apoiado por importantes segmentos político-sociais, passou a buscar assegurar a Rússia um retorno a sua posição de grande potência no sistema internacional, mobilizando para isto, tanto a política doméstica quanto a política econômica. Ocorre que, para se atingir este objetivo, a elevação das capacidades do Estado russo mostraram-se necessárias.

Para elevar o poderio da Federação Russa, o governo dirigido por Putin-Medvedev adotou políticas econômicas que visavam assegurar a expansão e a modernização de setores econômicos considerados estratégicos, sendo o processo de substituição de importações adotado para este sentido. Para manter este último, a Federação se mostrou extremamente dependente das divisas externas obtidas com a exportação de hidrocarbonetos, especialmente petróleo e gás natural. De modo que a manutenção de uma posição privilegiada no mercado de recursos energéticos se mostrou fundamental para os objetivos russos no longo prazo.

Ocorre, entretanto, que a manutenção de uma posição privilegiada no mercado de hidrocarbonetos, especialmente na Ásia Central, depende de uma crescente capacidade de influência e coerção por parte da Federação Russa, fator este que torna as capacidades militares de extrema importância. Devido a necessidade de assegurar uma posição privilegiada no mercado de hidrocarbonetos (fator este que vai de encontro a interesses estadunidenses e de Estados vizinhos), a expansão e modernização do setor militar russo e das capacidades bélicas russas, somadas a uma inserção internacional ativa e objetiva, se tornaram fatores diretamente ligados às necessidades do desenvolvimento russo liderado pelo processo de substituição de importações.

Desta maneira, a modernização militar, além de ter papel geopolítico e securitário fundamental para a Rússia, é de extrema importância para o seu desenvolvimento econômico, uma vez que esta não apenas assegura sua manutenção ao longo do tempo, mas também tem se tornado um fator de dinamismo econômico importante, visto a expansão do setor bélico russo e da importância de suas firmas no sistema internacional. Chega-se, portanto, a conclusão de

que existe uma forte interrelação entre as duas variáveis neste trabalho analisadas. Desta maneira, pode-se afirmar que a modernização militar se constitui enquanto um dos pilares do desenvolvimento econômico da Rússia no século XXI. Consequentemente também, enquanto um dos pilares de sua importância internacional visto os objetivos expressos pela Rússia para a ordem internacional do século XXI.

Referências

ADAM, G.P. (2012); A Rússia como grande potência e a parceria estratégica com a China. In: ALVES, A.G. (ORG). *O renascimento de uma potência?: a Rússia no século XXI*. Brasília: Ipea, 2012.

Al JAZEERA. *Poland-Belarus migrant crisis: Where does the EU stand?*. 2021. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2021/11/17/geopolitical-fears-dictate-the-eus-response-to-migration-crisis>. Acesso em: 27 nov. 2021

ARON, L. *Was Liberty Really Bad for Russia? (Part II)*. 2007. Disponível em: <https://www.aei.org/research-products/report/was-liberty-really-bad-for-russia-2/>. Acesso em: 26 nov. 2021.

BAEV, P. K.. From Chechnya to Syria: The Evolution of Russia's Counter-Terrorist Policy. *Russie.nei.visions*, Paris, n. 107, p.5-33, abr. 2018. Disponível em: https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/baev_counter_terrorist_policy_2018.pdf. Acesso em: 19 nov. 2021

BBC. *Russia-Ukraine border: Nato warning over military build-up*. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-59288181>. Acesso em: 27 nov. 2021

BBC. *Ukraine crisis: Leaders agree peace roadmap*. 2015. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-31435812>. Acesso em: 04 jun. 2021

BHATTACHARYYA, S. Dissolution of the USSR and Russian Decline in the 1990s. In: BHATTACHARYYA, S. *A History of Global Capitalism: Feuding Elites and Imperial Expansion*. Brighton: Springer Nature Switzerland Ag, 2020. p. 125-136.

BHATTACHARYYA, S. The Rise of China, India, and Russia: The Building Blocks of a New International System. In: BHATTACHARYYA, Sambit. *A History of Global Capitalism: Feuding Elites and Imperial Expansion*. Brighton: Springer Nature Switzerland Ag, 2020. p. 159-174.

BOWEN, A. S. *Russian Private Military Companies (PMCs)*. 2020. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF11650>. Acesso em: 22 nov. de 2021.

BRZEZINSKI, Z. *The Grand Chessboard: American Primacy and its Geostrategic Imperatives*. Nova York: Basic Books, 2016.

CGTN. *Ukraine ceasefire agreement signed in Minsk*. 2014. Disponível em: <https://america.cgtn.com/2014/09/05/ukraine-ceasefire-agreement-signed-in-minsk>. Acesso em: 04 jun. 2021

FINCH, R. *Vladimir Putin and the Russian Military*. 2015. Disponível em: <https://community.apan.org/wg/tradoc-g2/fmso/m/fmso-monographs/200392>. Acesso em: 22 nov. 2021.

GOLOVA, I.rina. Import Substitution Priorities for Ensuring the Economic Security of Russian regions. *SHS Web Of Conferences*, v. 110, p. 1-7, 11 jun. 2021. Disponível em: https://www.shs-conferences.org/articles/shsconf/abs/2021/21/shsconf_icemt2021_01012/shsconf_icemt2021_01012.html. Acesso em: 22 nov. 2021.

KLEIN, N. *The Shock Doctrine: The Rise of Disaster Capitalism*. Nova York: Metropolitan Books, 2007

MEARSHEIMER, J. Why the Ukraine Crisis is the West's Fault: The Liberal Delusions that Provoked Putin. *Foreign Affairs*, Nova York, v. 93, n. 5, p. 77-89, set. 2014.

MAZAT N.; SERRANO, F. A geopolítica da Federação Russa em relação aos Estados Unidos e à Europa: Vulnerabilidade, cooperação e conflito. In: ALVES, A.G. (ORG). *O renascimento de uma potência?: a Rússia no século XXI*. Brasília: Ipea, 2012.

POMERANZ, L. O objetivo da modernização econômica e a capacidade de inovação da Rússia. In: ALVES, A.G. (ORG). *O renascimento de uma potência?: a Rússia no século XXI*. Brasília: Ipea, 2012.

REUTERS. *Zelenskiy says Ukraine uncovers coup plot involving Russians; Kremlin denies role*. 2021. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/europe/ukraine-has-information-about-december-coup-attempt-with-russian-involvement-2021-11-26/>. Acesso em: 27 nov. 2021.

RIFKIND, S. M.. *How to Break the Impasse Between Russia and the West*. 2021. Disponível em: <https://valdaiclub.com/a/highlights/to-break-the-impasse-between-russia-and-the-west/>. Acesso em: 29 nov. 2021.

SABITOVA, N.; SHAVALEYEVA, C. Oil and Gas Revenues of the Russian Federation: trends and prospects. In: *International Economic Conference - IECS 2015 Economic Prospects in the Context of Growing Global and Regional Interdependencies*. Sibiu: Elsevier B.V, p. 423-428 2015. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2212567115010163>. Acesso em: 19 nov. 2021.

SEGRILLO, A. O Fim da URSS. In: SEGRILLO, A. *Os Russos*. São Paulo: Contexto, 2012.

SERRANO, F; MAZAT N. A macroeconomia da Federação Russa: do tratamento de choque à recuperação nacionalista- uma interpretação heterodoxa. *Revista Tempo Do Mundo*, v. 3, p. 217-256, 2019. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/36>. Acesso em: 29 de nov. de 2021.

SILVA, L.P. A vitória do realismo defensivo na nova doutrina de política externa russa. *Revista Interação*, v. 1, n. 1, p. 148-158, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/interacao/issue/view/693>. Acesso em: 18 set. 2021.

SIPRI (org.). *Data for the SIPRI Top 100 for 2002–18*. Disponível em: <https://sipri.org/databases/armsindustry>. Acesso em: 24 nov. 2021.

SIPRI (org.). *Arms Industry Database*. 2019. Disponível em: <https://sipri.org/databases/armsindustry>. Acesso em: 24 nov. 2021.

TASS. *Zelensky once again rules out elections in Donbass*. 2020. Disponível em: <https://tass.com/world/1201303>. Acesso em: 14 jul. 2021

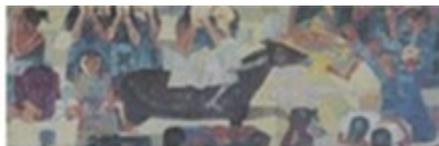
TSYGANKOV, A. P. Vladimir Putin's Vision of Russia as a Normal Great Power. *Post-Soviet Affairs*, v. 21, n. 2, p. 132-158, 2005.

TSYGANKOV, A. P. Vladimir Putin's Last Stand: the Sources of Russia's Ukraine Policy. *Post-Soviet Affairs*, v. 31, n. 4, p. 279-303, 2015.

WORLD BANK (org.). *Russian Federation*. 2021. Disponível em: <https://data.worldbank.org/country/russian-federation?view=chart>. Acesso em: 24 nov. 2021.

Recebido em 16 de outubro de 2022.

Aceito para publicação em 30 de dezembro de 2022.



Laryssa Lopes de Oliveira Barbosa

Mestranda em Segurança Internacional e Defesa (ESG). Pesquisadora do Laboratório NEXUS, NUPREM, LADIH e Assistente de Pesquisa no LSC/EGN.

**A CRISE MIGRATÓRIA VENEZUELANA NO BRASIL:
UM ESTUDO ACERCA DA SECURITIZAÇÃO DA
MIGRAÇÃO**

**THE VENEZUELAN MIGRATORY CRISIS IN BRAZIL:
A STUDY ON THE SECURITIZATION OF MIGRATION**

RESUMO: O presente trabalho busca analisar o processo de securitização da migração no Brasil, a partir da atuação frente à crise migratória venezuelana no país, a partir de 2018. O Brasil é signatário dos principais acordos e tratados relativos à proteção internacional de migrantes e refugiados, dessa forma o artigo pretende responder a seguinte pergunta: “Como a securitização está presente na resposta à crise migratória venezuelana?”. Para isso, os objetivos principais serão debater a aplicação da securitização na efetivação das políticas de migração e refúgio do Brasil diante dos casos de migração na fronteira com a Venezuela, explicar a política migratória brasileira, analisar os motivos que levaram a migração e o refúgio para o Brasil e precisar as leis e os tratados que garantem a proteção dos migrantes e refugiado. A metodologia a ser utilizada se baseia em uma pesquisa bibliográfica e descritiva, com o uso da fundamentação teórica na Teoria de Securitização da Escola de Copenhague e a sua posterior aplicação no estudo de caso da crise migratória venezuelana no Brasil.

Palavras-chaves: Migrações venezuelanas; Brasil; Refúgio; Política migratória; Securitização.

ABSTRACT: The present article seeks to analyze the process of securitization of migration in Brazil, from the performance in the Venezuelan migratory crisis in the country, from 2018. Brazil is a signatory of the main agreements and treaties related to the international protection of migrants and refugees. Therefore, the article intends to answer the following question: “How is securitization present in the response to the Venezuelan migration crisis?”. For this, the main objectives will be to debate the application of securitization in the implementation of migration and refugee policies in Brazil in the face of cases of migration on the border with Venezuela, explain the Brazilian migration policy, analyze the reasons that led to migration and refuge to Brazil and specify the laws and treaties that guarantee the protection of migrants and refugees. The methodology to be used is based on a bibliographical and descriptive research, using the theoretical foundation of the Copenhagen School Securitization Theory and its subsequent application in the case study of the Venezuelan migration crisis in Brazil.

Keywords: Venezuelan migrations; Brazil; Refuge; Migration policy; Migration policy; Securitization.

1 Introdução

No período marcado entre a Primeira e a Segunda Guerra Mundial, de 1914 a 1945, houve um forte aumento nas migrações. Esse desdobramento migratório começou a preocupar a Comunidade Internacional com o alargamento da população migrante, levando a comunidade a trabalhar arduamente para prestar assistência a essas pessoas (PELLEGRINO; PIZARRO, 2001).

O fenômeno da migração internacional torna-se ainda mais intenso na contemporaneidade, por estar diretamente ligado ao modo de vida relacionado ao processo da globalização econômica, o que leva à desigualdade estrutural internacional. As migrações podem ser analisadas sob dois prismas: o do norte global, que as vê como um constituinte de crises, e o do sul global, que as tem como um desafio na busca da proteção dos direitos das pessoas – principalmente por ser o principal destino dos refugiados globais (VENTURA; YUJRA, 2019).

Dessa forma, diante do aumento dos fluxos venezuelanos no Brasil, sobretudo no intervalo de 2015 a 2018, na cidade fronteiriça de Pacaraima, em Roraima, foi observada uma crise migratória na região, sendo necessária uma resposta do governo nacional. Em vista disso, é imprescindível analisar de que forma o Brasil está atuando nesta “crise” de migração e de refúgio, e conseqüentemente, como organiza sua atuação com base na Política de Migração e Refúgio Nacional.

O artigo terá como objeto de estudo a securitização das migrações e, assim, buscará responder à pergunta: “Como a securitização está presente na resposta à crise migratória venezuelana?”. A hipótese para isso é que com a consolidação da operação fronteiriça liderada pelo Exército brasileiro, denominada Operação Acolhida (OA), datada em 2018, a efetivação da política de migração e refúgio nacional no que se refere a crise migratória foi fundamentada no processo de securitização da migração.

Logo, o objetivo do presente trabalho será debater a aplicação da securitização na efetivação das políticas de migração e refúgio do Brasil diante dos casos de migração na fronteira com a Venezuela, e os objetivos específicos serão explicar a política migratória brasileira, analisar os motivos que levaram a migração e o refúgio para o Brasil e precisar as leis e os tratados que garantem a proteção dos migrantes e refugiados.

No que tange a metodologia, o artigo será uma pesquisa bibliográfica, com levantamento de autores que debatem a temática de migrações e refúgio, na área das Relações

Internacionais, com uso de fontes primárias, como livros, artigos, teses e dissertações e fontes secundárias, por meio da análise de documentos governamentais, sendo assim de natureza básica.

Será, ainda, de caráter descritivo, fazendo uso de um estudo de caso para melhor compreender a atuação do Brasil na fronteira com a Venezuela. A pesquisa será qualitativa com elementos de causa e efeitos da temática para analisar os impactos da imigração e a possível securitização na resposta à crise migratória por parte do Brasil. O método utilizado será o dedutivo, abordando a crise migratória de forma geral para o particular, sendo este o estudo de caso da crise migratória venezuelana na fronteira da cidade de Pacaraima, no Brasil.

O trabalho será dividido em 4 tópicos: o primeiro abordará o contexto histórico, com a evolução das definições acerca das migrações e refúgio internacionais baseados em diversos autores, além de trazer o contexto globalizado da crise migratória mundial. O segundo tópico abordará a fundamentação teórica do artigo, definida pelo conceito de securitização que será debatido por meio dos debates de Segurança Internacional da Escola de Copenhague e revisão de literatura baseada em pesquisadores de segurança na academia das Relações Internacionais.

O terceiro tópico caracterizará o estudo de caso, com análise da organização do objeto de estudo, envolvendo um breve histórico da Política de Migração no Brasil e, enfim, a teoria será aplicada na atuação da Operação Acolhida. Logo após dar-se-ão as considerações finais.

2 A construção da proteção internacional do refugiado

Os tópicos a seguir abordarão, em primeiro lugar, a construção do conceito de refugiados e a evolução da proteção internacional dessa população, no momento pós-guerra e datado pela criação da Organização das Nações Unidas (ONU). Para além, trará como os princípios internacionais do refúgio foram inseridos no Brasil.

Em seguida, será abordada a crise migratória mundial em um contexto globalizado, principalmente no pós-Guerra Fria (1991), e como o aumento dos movimentos migratórios impactam tanto na dinâmica do cotidiano dos Estados acolhedores quanto na vida da população migrante refugiada.

2.1 Evolução histórica da migração e do refúgio: princípios e conceitos

A evolução histórica da migração e do refúgio apresenta as consequências de guerras e conflitos nos territórios mundiais, trazendo impactos para a sociedade e alavancando diversos

conceitos que buscavam compreender esses fenômenos e os motivos que os levavam a acontecer.

A Primeira Guerra foi um conflito imperialista direto, pois por ser uma Guerra marcada pela finalidade de conquistas, era vital ter um lado vitorioso conquistador e um lado derrotado com a perda de seus territórios e a declaração de derrota. Segundo Araripe (2006, p. 371), no “(...) Tratado de Versalhes, a Alemanha perdeu 1/7 de seu território e 10% de sua população, para a França, a Bélgica, a Polônia, o Japão e a Grã-Bretanha”. O autor expõe ainda que o Império Alemão perdeu seu poderio militar ruindo em miséria e frustração, sendo condições que acentuaram as migrações por sobrevivência.

No pós-Segunda Guerra a busca dos migrantes foi, também, pela sobrevivência, mas dessa vez por causa de extremismos que fomentaram o preconceito contra populações vulneráveis e minorias, como os judeus e ciganos. Posto isto, os crimes que aconteceram durante o período de guerra geraram intenso fluxo migratório, caracterizado pela fuga dos regimes totalitários, dos bombardeios e também da fome ocasionada pela escassez de alimentos (FÁVERO *et al.*, 2020).

É justamente neste período entre as guerras citadas que o processo de proteção aos refugiados começa a ser pensado internacionalmente. Diante disso, os primeiros instrumentos jurídicos que abordam migrações e o seu conceito são originados depois da metade do século XX. Nesse momento são formuladas as primeiras conceituações de migração, as quais se iniciaram com a fase denominada de “Instrumentos Internacionais”, criando orientações para os Estados nacionais, para a Liga das Nações e outras Instituições jurídicas internacionais de como tratar a situação migratória e os refugiados provenientes dela (GOMES, 2019).

Logo, conceituou-se migração, em termos gerais, como:

[...] [o] processo de atravessamento de uma fronteira internacional ou de um Estado. É um movimento populacional que compreende qualquer deslocação de pessoas, independentemente da extensão, da composição ou das causas; inclui a migração de refugiados, pessoas deslocadas, pessoas desenraizadas e migrantes econômicos (OIM, 2011a, p. 42).

Em 1947, acontece a primeira reunião sob orientação da ONU que determina a criação de uma Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados, denominada Convenção de 1951, a qual foi adotada em 28 de julho de 1951 pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas (ACNUR, 1951). A Convenção de 1951 é um marco para o início da proteção dos direitos da comunidade migrante ao redor do

mundo e ela faz jus aos primeiros “Instrumentos Internacionais” contando com os esforços da Liga das Nações e da ONU em seu Primeiro Artigo, ao trazer:

[...] Art. 1º - Definição do termo refugiado:
para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa que foi considerada refugiada nos termos dos Ajustes de 12 de maio de 1926 e de 30 de junho de 1928, ou das Convenções de 28 de outubro de 1933 e de 10 de fevereiro de 1938 e do Protocolo de 14 de setembro de 1939, ou ainda da Constituição da Organização Internacional dos Refugiados (ONU, 1951, n.p).

Ainda de acordo com a Convenção de 1951, a definição de Refugiado é a seguinte:

[...] em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele (ONU, 1951, n.p).

Após a Convenção e seus direitos e garantias publicados, os países membros da ONU foram encorajados a ratificá-la em seus territórios, além de seguir os compromissos para inclusão e respeito aos refugiados internacionais. Assim, pode-se dizer que o processo de proteção à refugiados foi caracterizado por dois marcos: o anterior a Convenção de 1951, caracterizado pelo momento sem o reconhecimento, ainda, do *status* de refugiado, e o segundo, após o reconhecimento que se caracteriza pela “fase de proteção”, abordando as especificações jurídicas da vida do refugiado em seu país de acolhimento (REIS; MENEZES, 2014).

É constatado, assim, que o *status* de refugiado permite que essa população migrante tenha garantia dos direitos básicos, mas esse fator não exclui a situação da migração em busca da sobrevivência e os percalços a serem percorridos por cada um destes. Barichello e Araújo (2015) analisaram as definições desenvolvidas na Convenção de 1951 e notaram quatro elementos norteadores:

[...] o refugiado deve estar fora do seu país de origem; a falta de vontade ou incapacidade do Estado de origem de proporcionar proteção ou de facilitar o retorno; a causa dessa incapacidade ou falta de vontade atribuída a um fundado temor de perseguição que provoca o deslocamento; e, enfim, a perseguição é temida por razões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou por opinião política (BARICHELLO; ARAÚJO, 2015, p. 73).

Contudo, os elementos norteadores da Convenção de 51 vedavam refugiados que sofreram tais perseguições antes de 1º de janeiro de 1951. Tendo em vista esse fator limitante,

a ONU se reúne em 1967 e declara o Protocolo relativo ao Estatuto dos Refugiados que determina “que é desejável que todos os refugiados abrangidos na definição da Convenção, independentemente do prazo de 1º de janeiro de 1951, possam gozar de igual estatuto” (ACNUR, 1967, n.p).

Anos depois, em 1984, é deliberada a Declaração de Cartagena que tem como objetivo reafirmar os compromissos da Convenção de 51 e do Protocolo de 67. Para além, a Declaração de 84 traz um novo conceito, adotado posteriormente pelos países signatários como Grave e Generalizada Violação dos Direitos Humanos, ao concluir que a definição de refugiados pré-existente deveria incorporar:

[...] as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública (ACNUR, 1984, n.p).

Nessa direção, o Brasil norteia-se pela Convenção de 1951, pelo Protocolo de 1967 e pela Declaração de Cartagena de 1984, para implementar a Lei 9.474 de 1997. Essa legislação é responsável por instaurar o processo de solicitação de refúgio e todos os protocolos para autorização de residência legal do migrante, visando à integração local e melhores chances de qualidade de vida para que estes possam gozar dos direitos fundamentais à vida (BRASIL, 1997):

[...] Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:
 I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;
 II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;
 III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país (BRASIL, 1997, n.p).

O ano de 1997 marca a entrada internacional do Brasil na proteção dos direitos dos refugiados, ao abrir o país, de forma agora prescrita por lei, para o acolhimento da população migrante e a possível regularização documental para viverem no país com o *status* de residentes nacionais, podendo adquirir inclusive a cidadania brasileira (BRASIL, 1997).

O Brasil criou, também, por meio da Lei 9.474/97, o CONARE, Comitê Nacional para os Refugiados, órgão colegiado que responde diretamente ao Ministério da Justiça e Segurança

Pública. Seu objetivo é a deliberação sobre as solicitações de reconhecimento da condição de refugiado no Brasil (BRASIL, 1997).

Após 70 anos da Convenção de 51, temos então o conceito-chave para o entendimento do *status* de refugiados, definido pelo ACNUR, sendo esse:

[...] Refugiados são pessoas que estão fora de seu país de origem devido a fundados temores de perseguição relacionados a questões de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um determinado grupo social ou opinião política, como também devido à grave e generalizada violação de direitos humanos e conflitos armados (ACNUR, 2021, n.p).

Desta forma, o conceito de “refugiados” define-se como aquelas pessoas que foram forçadas a saírem de seus países – conseqüentemente, não podem retornar a esses – e, por isso, recebem direito à proteção internacional, garantido pelas Instituições Internacionais de Direitos Humanos. Isso os diferencia dos migrantes, os quais se deslocam voluntariamente em busca de melhores condições de vida e que não possuem o direito a essa proteção definida pelos instrumentos legais do Direito Internacional e o *status* de refúgio (ACNUR, 2021).

2.1.1 Crises migratórias

Os movimentos migratórios contemporâneos têm sido cada vez mais complexos pelo aumento dos fluxos, pela diversificação da motivação para as migrações e também pelos seus possíveis agravamentos. Esse é um marco pelo fim do sistema bipolar e pelas novas dissoluções de Estados, gerando maiores debates, neste momento, sobre o multiculturalismo e a integração social (BRANCANTE; REIS, 2012).

Moulin (2012) aborda que os conflitos patrocinados pelo embate das potências Estados Unidos da América (EUA) e União Soviética (URSS), com o fim da Guerra Fria

[...] assumiram vida própria e a sua natureza fora alterada, sendo [...] centrados em disputas étnicas, identitárias, religiosas e territoriais. A maior parte das disputas passa a ocorrer dentro das fronteiras nacionais, e as populações civis passam a ser tomadas pelos beligerantes como alvos deliberados (MOULIN, 2012, p. 24).

A autora explicita como os fluxos ganharam maior complexidade por parte da heterogeneidade dos motivos que os causam, pois o deslocamento começa a se dar pela fuga das zonas de guerra instauradas e pela incapacidade de proteção por meio do Estado, que se torna também causa principal da violência contra sua própria sociedade (MOULIN, 2012).

Em contrapartida, o fim do sistema bipolar ocasiona o *boom* do capitalismo, e a globalização trazida por ele é um dos fatores que faz as barreiras entre fronteiras diminuírem, causando uma ideia aos migrantes de que é possível buscar melhores condições de vida. Dessa maneira, caracteriza-se os migrantes econômicos – entre o final do século XX e começo do século XXI esses se deslocam principalmente para os Estados Unidos e Europa, por serem o berço do capitalismo (DUARTE; ANNONI, 2018).

O ataque no território estadunidense, em 11 de setembro de 2001, foi um gatilho para a securitização da imigração com a ascensão da “guerra ao terror” e a inserção das novas ameaças nos estudos de segurança internacional (BRANCANTE; REIS, 2012). Isto provocou incursões militares dos EUA e seus aliados aos países definidos, por eles, como originários do terrorismo, como o Iraque e o Afeganistão. Segundo Solórzano (2021), após inúmeras invasões estadunidenses eclodiu a Primavera Árabe, em 2011, principalmente pelo cenário de insegurança humana e conflitos civis.

A Primavera Árabe foi uma das maiores referências para a crise migratória mundial contemporânea, pois a partir dessa, países do Oriente Médio e do Norte da África – como Egito, Líbia, Tunísia e Síria – começaram a sofrer instabilidades políticas que ocasionaram em conflitos armados e em zonas de guerra (VENTURA; YUJRA, 2019). Isto fez com que grande parte de suas populações migrassem pelo temor da guerra e violência, gerando grandes deslocamentos direcionados aos países do entorno e destinos finais à Europa, deste modo, o mundo se viu em uma crise migratória de refugiados (JUBILUT *et al.*, 2018).

De acordo com o relatório de 2011 da Organização Internacional para as Migrações (OIM), até o final de junho de 2011, mais de 43 mil migrantes desembarcaram entre Malta e Itália, sendo aproximadamente 20 mil libaneses e 24 mil tunisianos (OIM, 2011b). Em 2015, a Síria foi o país de origem da maior parte dos refugiados, com cerca de 5 milhões de refugiados sírios protegidos pelo regime do ACNUR, em Estados fronteiriços pois naturalmente os deslocados forçados buscaram as regiões mais próximas dos seus países (FONTANA; ZIMNOCH; LORENTZ, 2017).

Em 2017, 6 anos após o relatório da OIM, os números ultrapassaram os 70 mil imigrantes que desembarcaram na Europa pelo Mar Mediterrâneo, com destaque para a Itália como a grande receptora destes. Todavia, foi contabilizado uma grande porcentagem de mortes durante a travessia e durante o retorno das navegações (TYBUSCH; TYBUSCH; OLIVEIRA, 2018).

É importante frisar que os fluxos migratórios intensificados causam duas reações: a primeira no Estado “acolhedor” e a segunda no próprio migrante refugiado. O Estado que recebe migrantes que se caracterizam como refugiados é geralmente denominado Estado acolhedor, no entanto, a reação apresentada por este não representa o que o Regime Internacional de Proteção ao Refugiado considera como acolhimento, em que os países são orientados a regulamentar o processo de imigração. A falha na hospitalidade aos refugiados tem como premissa os riscos de desemprego para os trabalhadores nacionais, a perda da identidade nacional e, com grande força, o terrorismo (MARINUCCI; MILESI, 2005).

No Brasil, o fluxo migratório é, também, parte principal do debate da securitização das fronteiras. O Brasil possui um intenso fluxo de migrantes em busca de refúgio advindos principalmente da Síria, de Cuba, de Angola, da República Democrática do Congo (RDC) e do Haiti. Entretanto, desde 2015 o Brasil apresenta um aumento significativo de solicitações de refúgio que retrata, ainda, uma alteração da origem geográfica dos solicitantes (SILVA; CAVALCANTI; OLIVEIRA; MACEDO, 2020).

3 A mudança de paradigma e a securitização das novas ameaças

O tópico a seguir trará uma conceituação da teoria de Securitização, por meio do debate dos estudos de Segurança Internacional, a partir da segurança discursiva da Escola de Copenhague. São autores dessa teoria Barry Buzan e Ole Wæver. Além disso, será feita uma revisão da literatura de securitização por meio de autores das Relações Internacionais.

A teoria foi escolhida por retratar o aspecto securitizador da imigração que foi travado desde a “guerra ao terror”. No objeto de estudo do presente trabalho, a securitização poderá ser analisada pelas relações de poder existentes. E, assim, na aplicação da teoria no estudo de caso, serão debatidas as procedências do cenário migratório e os efeitos da securitização na prática.

3.1 Mudança de paradigma na segurança internacional

Por muito tempo, pensar em segurança remeteu aos conceitos de guerra e de estratégia, uma visão predominante da Escola Realista das Relações Internacionais. Baseados nos paradigmas trazidos, principalmente por Clausewitz, nos quais os Estados eram protagonistas em fenômenos de campo com dois ou mais atores. Contudo, essas teorias de guerra tornaram-se menos expressivas com o fim da Guerra Fria (KALDOR, 2013). Segundo Kaldor (2013), tornava-se necessário analisar as dinâmicas da segurança por meio das “novas guerras”, cujo

conceito aborda distintas tipologias de violência que originam conflitos para além do Estado, como situações ideológicas e identitárias.

Os novos gêneros de conflitos configuraram uma atmosfera de medo por procederem à ineficácia das instituições globais, que até então eram os pontos vitais das estratégias estatais de segurança (KALDOR, 2013). O fim do conflito bipolar permeia, também, a consolidação de uma nova ordem mundial liberal, assim, uma visão mais ampla de Segurança Internacional exterioriza-se: o Estado começa a atuar como um meio para a manutenção da segurança nacional e internacional, e não como fim para si mesmo (RODRIGUES, 2012).

Wæver (1995), em concordância com as novas dinâmicas da Segurança Internacional, pós-Guerra Fria, retrata que a segurança não é somente defesa militar do Estado, essa deve incluir uma agenda social e política. A inclusão proposta é uma mudança que visa contrapor a ideia tradicionalista de segurança em que a segurança nacional é o cerne do debate (WÆVER, 1995). Tendo em vista a mudança de paradigmas, o debate de segurança vê-se em um impasse com a dificuldade em definir o inimigo. Esse fator evidencia a falta de acordo acerca do conceito de segurança (ROCHA, 2017).

Wæver (1995) então questiona: “o que realmente transforma um “tema” em um problema de segurança?”. Ao tentar responder ele elenca duas razões, aqueles que ameaçam a soberania de um Estado e aqueles que enfraquecem a ordem política existente. Dessa forma, tais ameaças devem ser combatidas pelos Estados e suas forças de enfrentamento (WÆVER, 1995). Portanto, quando um tema é compreendido como uma ameaça existencial este passa a ser securitizado. Posto isto, diferentes temas da vida cotidiana podem ser securitizados - como as migrações e as manifestações políticas - e, deste modo requerem do Estado uma atuação com medidas excepcionais de enfrentamento (MENDONÇA, 2020).

Dessa maneira, ao analisar que o conceito de segurança explorado não correspondia mais com a realidade dos conflitos e das ameaças existenciais, surgem novos conceitos de segurança, dentre eles a Escola de Copenhague com o princípio de que a segurança é construída socialmente (ROCHA, 2017). Com os avanços nos estudos de Segurança Internacional, surgem novas teorias que permeiam o Estado, a política, os estudos estratégicos, as guerras tradicionais, os desafios da segurança nacional, a segurança social, a segurança humana, o terrorismo e por fim, a segurança discursiva. É nesta última que está inserida a Teoria de Securitização, introduzida pela Escola de Copenhague com os autores Barry Buzan e Ole Wæver (ROCHA, 2017; BUZAN; HANSEN, 2012).

3.2 Teoria de securitização: uma análise da escola de Copenhague

A partir das diferentes perspectivas de segurança trazidas pelas mudanças na sociedade mundial, a Escola de Copenhague insere na academia a Teoria de Securitização por meio dos autores Buzan e Wæver. Segundo Rocha (2017), a securitização nasce da ideia de que a segurança é sobrevivência e para alcançá-la é preciso identificar as ameaças e, assim, securitizá-las. A autora também retrata que essa é uma visão tradicional de militarização, mas que também é composta por um aparato das teorias neorealistas e construtivistas ao abordar a política internacional e seus complexos regionais de segurança (ROCHA, 2017).

Este conceito de segurança é baseado no discurso da segurança nacional, o que acarreta a construção de ameaças e inimigos precisamente para construir medidas e tomar decisões para as ações emergenciais (BUZAN; HANSEN, 2012). Deste modo, a securitização pode ser explicada como “um movimento discursivo que pretende apresentar uma ameaça referente a uma situação ou objeto, com o intuito de elevá-la para além do campo da política, valendo-se, portanto, do uso de medidas excepcionais” (MOTTA, 2018, p. 859).

Para Buzan e Hansen (2012), a teoria da securitização permeia entre o estadocentrismo tradicional e a segurança do indivíduo, chamada por eles de segurança social. Assim, divergem nos objetos referenciais, pois enquanto o primeiro é objeto de referência para as políticas estatais o segundo refere-se a sociedade. Dessa forma, coexistem quatro elementos principais para securitização: o objeto referente, o agente securitizador, o ato de fala e a audiência (BUZAN; HANSEN, 2012; MOTTA, 2018).

O objeto referente é a referência ao qual será caracterizada uma ameaça existencial a ser apresentada em uma questão de segurança, o agente securitizador é o responsável por identificar o tema a ser securitizado por meio do ato de fala, podendo ser o Estado, as organizações sociais, as organizações internacionais ou os próprios indivíduos (BUZAN; HANSEN, 2012; SILVA, 2017). A audiência é responsável por legitimar o ato de fala, sendo essa a própria sociedade ou comunidade influenciada pelo agente securitizador. Em 1998, escrevem Buzan, Wæver e Wilde sobre a importância dada ao ato de fala e sua análise:

[...] No caso da segurança, a análise textual sugere que algo é designado como questão de segurança internacional, pois pode-se argumentar que este tema é mais importante do que outros assuntos e deve ter prioridade absoluta. É por isso que vinculamos a

questão ao que pode parecer um critério bastante exigente: que a questão seja apresentada como uma ameaça existencial (BUZAN; WÆVER; WILDE, 1998, p. 24, tradução nossa).

Williams (2003) retrata que o ato de fala causa uma expansão na agenda de Segurança Internacional, dado que não somente as possíveis ameaças são ampliadas, como também os atores de segurança se alteram. Entretanto, para o autor, o objeto de referência majoritariamente é o Estado, ou seja, as ameaças existenciais são aquelas que afetam a soberania e a segurança estatal e sua estabilidade econômica. Assim, é possível analisar uma agenda securitizadora, ideológica e dependente do enfoque militar-territorial estadista, no qual diferentes dinâmicas podem ser observadas como ameaça e, dessa forma, é inserida a mobilidade humana, como as migrações (WILLIAMS, 2003).

Com a declaração da ameaça por meio do agente securitizador e legitimação desse discurso por meio de sua audiência, justifica-se o uso de medidas excepcionais para o combate, àquele inimigo, que por muitas vezes está ligado a “dispositivos violentos, antiliberais e antidemocráticos e que de algum modo são incorporados à normalidade a partir de decretos de caráter emergencial” (MENDONÇA, 2020, p. 284).

Em síntese, a securitização é um processo socialmente construído e concretizado por um ato de fala dotado de legitimação para ações excepcionais contra ameaças ao objeto que precisa de proteção. Entretanto, o sucesso da securitização se dá em torno da capacidade da ressonância da força discursiva em tornar a ameaça existencial um inimigo internacional (ROCHA, 2017; BUZAN; HANSEN, 2012).

4 O Brasil e a migração: um estudo da crise securitizada

Neste tópico será retratada a política de migração e refúgio contemporânea do Brasil, a partir de seus decretos e atuações *ad hoc* na crise migratória presente no território brasileiro, além de buscar responder à pergunta de partida: “Como a securitização está presente na resposta à crise migratória venezuelana?” por meio da análise da atuação na fronteira do Brasil com a Venezuela, por meio da Operação Acolhida (OA).

4.1 Política de migração e refúgio do Brasil

O Brasil apresenta uma historicidade marcada por grandes movimentos migratórios, com destaque para os fluxos recebidos entre o início do século XX – com a fuga das guerras e crises econômicas que marcaram os territórios europeus – e o século XXI, quando ocorre uma

mudança do perfil migratório. O que se caracterizou pela busca pelo refúgio por razões de instabilidades políticas e/ou conflitos armados, assim, começam a chegar ao Brasil imigrantes da Angola, da República Democrática do Congo, do Haiti, da Síria e do Senegal, em sua grande maioria (ALVES, 2020).

A política migratória e de refúgio do Brasil é regida pela legislação nacional, tendo início na década de 1980 com a criação do Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/1980) e com a publicação da Lei nº 9.474/1997, ratificando a Convenção relativa ao Estatuto do Refugiado de 1951, o Protocolo de 1967 e a Declaração de Cartagena de 1984 (ALVES, 2020). Vinte anos depois, é promulgada a Nova Lei de Migração, a Lei nº 13.445/2017, que revoga o Estatuto do Estrangeiro e regula a proteção, o acolhimento e os direitos humanos intrínsecos aos migrantes e refugiados (CARVALHO, 2020).

A mudança no perfil da política migratória brasileira acompanha a evolução dos direitos humanos na Sociedade Internacional e a indispensabilidade na atuação brasileira nos movimentos migratórios, mais intensos no país desde 2015 (CARVALHO, 2020). Segundo Alves (2020, p. 121), o Estatuto do Estrangeiro era “fundamentado no paradigma da segurança nacional e do mercado de trabalho interno”, tendo o imigrante como ameaça ao país e confrontando os princípios democráticos da Constituição de 1988 (CF/88).

A Lei nº 13.445/17 caracterizou o estrangeiro como um sujeito de direitos e segue de acordo com a CF/88, pelos seguintes artigos:

[...] Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

Outro avanço fundamental na Lei de Migração é trazido em seu Artigo 3º, com a não criminalização da migração e o repúdio a todo tipo de discriminação (BRASIL, 2017a). Desse modo, a Lei de Migração supera o modelo de segurança e aborda os princípios constitucionais como base da Política de Migração do Brasil, incluindo a universalidade, a indivisibilidade e a interdependência dos direitos humanos, da igualdade de tratamento e de oportunidades para nacionais e estrangeiros, promovendo a garantia dos direitos sociais (MENDES; MENEZES, 2019).

A transformação nas migrações e seus fluxos no Brasil também inserem novos paradigmas a serem tratados pelo Estado e sua Política Migratória. A partir de 2015, começaram

a chegar pela fronteira norte do Brasil, especificamente em Pacaraima (RR), fluxos de entradas de venezuelanos. Estes se intensificaram nos anos de 2017 e 2018 e expuseram uma ausência de capacidade do estado de Roraima em suportar as novas demandas apresentadas (OLIVEIRA, 2019).

As novas demandas expõem a dificuldade brasileira em diferenciar pedidos de autorização de residência e solicitações de refúgio. Esse fator se dá pela assinatura brasileira ao Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e, pela falta da assinatura da Venezuela do mesmo Acordo, além dos seus direitos políticos suspensos do MERCOSUL datado em 2017 (OLIVEIRA, 2019).

Como possibilidade de o CONARE não autorizar as solicitações de refúgio e reconhecer o *status* de refugiado aos venezuelanos migrantes no Brasil, é publicado, em 2017, a Resolução Normativa nº 126, do Conselho Nacional de Imigração (CNig) que decide conceder residência temporária aos nacionais dos países fronteiriços, inserindo assim a Venezuela, e garantindo a proteção ao migrante (BRASIL, 2017b).

[...] Considerando o fluxo migratório a unidades da Federação, sobretudo na região Norte, de estrangeiros nacionais de países fronteiriços que ainda não são parte do referido Acordo de Residência, que se encontram em situação migratória irregular no Brasil e aos quais não se aplica o instituto do refúgio para permanecer no país, resolve: Art. 1º Poderá ser concedida residência temporária, pelo prazo de até 2 anos, ao estrangeiro que tenha ingressado no território brasileiro por via terrestre e seja nacional de país fronteiriço, para o qual ainda não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados (BRASIL, 2017b).

Com o intuito de corresponder com os compromissos firmados internacionalmente relativos à proteção dos refugiados, o CONARE, em junho de 2019, caracterizou os imigrantes advindos da Venezuela como pessoas inseridas em uma situação de grave e generalizada violação de direitos humanos. Assim, os venezuelanos têm seus processos de reconhecimento do *status* de refugiado concluídos com mais celeridade (ACNUR, 2020).

4.2 A migração venezuelana e a atuação brasileira

De acordo com Castro (2020), o quadro político na Venezuela sofreu uma escalada da militarização e repressão do regime bolivariano, somado com os problemas de abastecimento e fornecimento de produtos básicos, como alimentos e remédios. Devido ao contexto de

instabilidade no país, iniciou-se um forte movimento de saída da Venezuela em direção aos seus países vizinhos (SILVA; ABRAHÃO, 2018).

Esse momento é datado em 2015, quando a grande movimentação migratória provocou tensões entre os governos colombiano e venezuelano, que resultaram no fechamento da fronteira e recusa da entrada dos migrantes na Colômbia. Dessa forma, a fronteira brasileira sofreu um significativo aumento na chegada de migrantes advindos da Venezuela, principalmente na cidade fronteira de Pacaraima (SILVA; ABRAHÃO, 2018).

Com o aumento dos fluxos migratórios venezuelanos no entorno regional, os governos sul-americanos, em 2017, reuniram-se para gerar uma resposta coletiva à “problemática” crise migratória, criando o Grupo de Lima. Este grupo foi um mecanismo para solucionar a crise política venezuelana, restaurando a democracia do país por meio de alternativas diplomáticas e com viés humanitário (CASTRO, 2020).

No ano seguinte, é assinada a Declaração de Quito sobre a Mobilidade Humana dos Cidadãos Humanos na Região (2018), cujos signatários afirmavam o compromisso de combater a discriminação em relação aos venezuelanos e facilitar os procedimentos de regularização migratória reconhecendo o *status* de refugiado (CASTRO, 2020).

O Brasil, como signatário dos dois documentos de trabalhos, realiza sua primeira resposta à crise instaurada. Dando início a Operação Acolhida em Roraima, estruturando o ordenamento da fronteira norte e criando abrigos para a acomodação dos refugiados e solicitantes, em que pudessem fornecer alimentos, acesso à educação e à saúde pública (ALVES, 2020).

A OA é definida em três pilares: (1) ordenamento de fronteiras, (2) acolhimento e (3) interiorização. O primeiro possui postos na fronteira para identificação, recepção dos imigrantes e regularização. O segundo é definido pela divisão dos deslocados em abrigos temporariamente montados – contabilizando 13 – que oferecem refeições e necessidades básicas de higiene pessoal. O terceiro e último pilar, é realizado com apoio dos governos estaduais e municipais do Brasil para enviar os migrantes já regularizados como solicitantes de refúgio para sua interiorização e saída dos abrigos da OA (BRASIL, 2021b; ALVES, 2020).

O Plano de Interiorização diminui também o impacto da crise migratória em Pacaraima e em Boa Vista, que desde 2015 apontam a falta de suporte para as demandas de uma nova população (CARVALHO, 2020). Segundo Oliveira (2019), a interiorização também foi fundamental para diminuir a narrativa trazida pelas próprias autoridades governamentais que consideravam a imigração venezuelana como uma ameaça à estabilidade de seu estado e à

soberania do país. Esse discurso, envolvido na agenda securitizadora das direitas da América Latina, começou a ser reproduzido pela sociedade que apelou pelo fechamento das fronteiras com a Venezuela (CASTRO, 2020; OLIVEIRA, 2019).

Em agosto de 2018, é publicado um decreto pelo estado de Roraima¹ que fecha a fronteira entre o Brasil e a Venezuela e priva o estrangeiro do acesso aos serviços públicos. Segundo Castro (2020), a migração venezuelana é utilizada como causa dos problemas em serviços públicos, o que instiga reações negativas e conflitos entre a população local e os migrantes. Essas acusações são falsas e legitimam a securitização da migração, ao apresentar os venezuelanos como ameaças existenciais.

Dessa forma, embora a OA tenha caráter de assistência humanitária, sua institucionalização se dá pela militarização. Devido a resistência por parte do governo de Roraima e da sua população em receber os venezuelanos (OLIVEIRA, 2019), o Governo nacional opta pelo emprego da Garantia da Lei e da Ordem (GLO) como uma medida garantida pela constituição para assegurar a segurança pública de Roraima (BRASIL, 2018).

[...] Art. 1º Fica autorizado o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem, no período de 29 de agosto a 12 de setembro de 2018, nas seguintes áreas do Estado de Roraima:

I - faixa de fronteira

II - rodovias federais.

§ 1º O emprego das Forças Armadas ficará limitado às competências federais nas áreas de atuação a que se referem os incisos I e II do caput.

§ 2º O Ministro de Estado da Defesa definirá a alocação dos meios disponíveis para o emprego a que se refere o caput (BRASIL, 2018).

Nesse sentido, Operações de GLO garantiriam o poder de polícia aos membros das Forças Armadas (FAs) empregados no campo, o que demonstra que a operação vai além de assistência humanitária e se torna uma operação de controle, fiscalização e repressão de possíveis delitos na faixa de fronteira do Brasil. As Faz, sendo empregadas pelo Estado nacional e tendo como objetivo a proteção dos interesses da sociedade, podem atuar de forma coercitiva e, assim, utilizar dos meios necessários para enfrentar e dar fim às ações, sejam individuais ou coletivas que ameacem a ordem pública e segurança nacional (BARBOSA, 2019).

Art. 3º Na hipótese de emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem, objetivando a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, porque esgotados os instrumentos a isso previstos no art. 144 da Constituição, lhes incumbirá, sempre que se faça necessário, desenvolver as ações de

¹ DECRETO nº 25.681-E, de 1º de agosto de 2018.

polícia ostensiva, como as demais, de natureza preventiva ou repressiva, que se incluem na competência, constitucional e legal, das Polícias Militares, observados os termos e limites impostos, a estas últimas, pelo ordenamento jurídico (BRASIL, 2001).

A partir do que foi trazido, pode-se analisar por meio da Teoria de Securitização que a OA foi uma medida excepcional utilizada por um agente securitizador contra uma ameaça existencial. Com base na ideia de Buzan e Hansen (2012), é preciso um objeto referente à securitização, por isso, nesse sentido temos o Estado primeiro por meio das autoridades governamentais do estado de Roraima e, posteriormente, o Governo Federal.

Por meio dos decretos publicados, discursos criminalizantes contra os migrantes e a institucionalização da OA como GLO na atuação frente à crise migratória, pode-se aferir que a ameaça existencial é a migração venezuelana. Ao ser colocada como uma questão de segurança nacional (BUZAN; HANSEN, 2012), a migração venezuelana se tornou o objeto a ser securitizado, pelo fluxo de entrada e solicitações de proteção, ao promover a possível perda de controle do Estado na problemática e, dessa forma, ser um risco para a soberania estatal.

A possível perda de controle do Estado evidenciada por Castro (2020) dá-se pela mudança no perfil das migrações que se intensificam de forma terrestre, sendo assim em maior número do que as migrações anteriores (OLIVEIRA, 2019). Para legitimar a securitização do objeto é preciso que uma audiência corresponda com a caracterização de ameaça existencial (BUZAN; HANSEN, 2012).

A audiência neste estudo de caso foi a própria sociedade brasileira, especialmente a do estado de Roraima, visualizando a entrada de muitos migrantes no território nacional buscou-se compreender este fator como uma ameaça à segurança social, ao relacionar a situação com a “guerra ao terror” e caracterizar os migrantes venezuelanos como inimigos (BRANCANTE; REIS, 2012).

Ao ter a legitimação da audiência, as medidas excepcionais puderam ser aplicadas. Portanto, conclui-se que discursos preconceituosos ocasionaram medidas excepcionais do Estado, como a militarização da OA. Assim, a atuação brasileira pode ser vista como forma de securitizar tanto suas fronteiras quanto a migração ao associá-la como ameaça à sociedade civil e à estabilidade do Estado.

5 Considerações Finais

Diante do complexo contexto em que se inserem as migrações fronteiriças no norte do Brasil, existe o confronto da crescente violência e da insegurança humana com a legalidade do

emprego das Forças Armadas. A atuação do Estado brasileiro com a OA, desde 2018, é uma tentativa de solução rápida para a sociedade local, transmitindo uma sensação de segurança ao destacar o exercício das Forças Armadas no controle de instabilidades.

Contudo, ainda que a OA seja tratada como uma operação interagências (com presença das agências da ONU e Organizações da Sociedade Civil) falta do Governo federal uma atuação livre do pensamento securitizador que trata um grave problema internacional de Direitos Humanos como ameaça, sem levar em consideração as adversidades sofridas pelos migrantes solicitantes de refúgio.

Além disso, a agenda securitizadora brasileira é uma extensão do pensamento e construção de agendas securitizadoras dos países do Norte Global. Com esta breve pesquisa, pode-se analisar que a política migratória nacional revelou muitos avanços, entretanto, ao estar frente à uma crise migratória foi preciso utilizar medidas *ad hoc* de sua legislação, criar novas caracterizações para os migrantes e instituir o exercício das FAs para estabelecer a “ordem”.

Paralelamente à OA, a atuação frente à crise migratória, por meio do Governo Federal, deve buscar esforços para intensificar políticas públicas efetivas fora do debate da segurança. Mesmo que o Plano de Interiorização forneça o acesso aos serviços públicos de outros estados, fora do estado de chegada – neste caso Roraima – é necessário garantir em plena efetividade o acesso à saúde, à educação – principalmente no que tange o estudo de idiomas – e a inserção no mercado de trabalho ao refugiado deslocado.

Por fim, foi desta maneira que se tentou responder à pergunta “Como a securitização está presente na resposta à crise migratória venezuelana?”, ao evidenciar a militarização da atuação brasileira e permitir a visualização da securitização na prática, o que correspondeu com a hipótese inicial que fundamentou a pesquisa.

6 Referências

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Brasil reconhece mais 7,7 mil venezuelanos como refugiados*. 2020. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2020/08/28/brasil-reconhece-mais-77-mil-venezuelanos-como-refugiados/#:~:text=Em%20junho%20de%202019%2C%20o,Corte%20Interamericana%20de%20Direitos%20Humanos.>

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Convenção de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados*. 1951. Disponível em:

https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Declaração de Cartagena*. 1984. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Protocolo de 1967 relativo ao estatuto dos refugiados*. 1967. Disponível em: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Protocolo_de_1967.pdf.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS (ACNUR). *Refugiado x Migrante*. 2021. Disponível em: <https://help.unhcr.org/brazil/asylum-claim/refugiado-x-migrante/>.

ARARIPE, L. de A. Primeira Guerra Mundial. In: MAGNOLI, D. *A História das Guerras*. 3 ed. São Paulo: Contexto, 2006.

ALVES, T. A. L. A (nova) política migratória brasileira: avanços e desafios no contexto da crise humanitária venezuelana. *Revista Conjuntura Global*, v. 9, n. 1. p. 112-129, 2020.

BARBOSA, L. L. de O. *O poder de polícia e o emprego das forças armadas em operações de garantia da lei e da ordem*. Encontro Regional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ERABED SUDESTE). Anais de Congresso. 2019.

BARICHELLO, S. E.; DE ARAÚJO, L. E. B. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 46, p. 104-134, 2015.

BRANCANTE, P. H.; REIS, R. R. A securitização da imigração: mapa do debate. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 77, p. 73-104, 2009.

BRASIL. *Decreto nº 9.483, de 28 de agosto de 2018*. Autoriza o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem nas áreas especificadas, no Estado de Roraima. Brasília: Presidência da República, 2018.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Conselho Nacional de Imigração (CNIg). Resolução Normativa nº 126, de 2017. Dispõe sobre a concessão de residência temporária a nacional de país fronteiriço. *Diário Oficial da União*, CNIg, Brasília, Seção 1, p. 88, 2017b.

BRASIL. *Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979*. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1979.

BRASIL. *Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997*. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências. Brasília: Presidência da República, 1997.

BRASIL. *Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001*. Fixa as diretrizes para o emprego das Forças Armadas na garantia da lei e da ordem, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001.

BRASIL. *Lei nº 13.445/17, de 24 de maio de 2017*. Institui a Lei de Migração. Brasília: Presidência da República, 2017a.

BRASIL. Itamaraty. *Comunicado do Grupo de Lima*. 18 mai. 2018. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/18898-comunicado-do-grupo-de-lima-3>.

BRASIL. Itamaraty. *Declaração de Lima*. 08 ago. 2017. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-aimprensa/17073-declaracao-de-lima>.

BRASIL. Itamaraty. *Declaração de Quito sobre a Mobilidade Humana dos Cidadãos Venezuelanos na Região*. 04 set. 2018. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/ptBR/sem-categoria/19431-declaracao-de-quito-sobre-a-mobilidade-humana-dos-cidadaosvenezuelanos-na-regiao-documento-de-trabalho-4-de-setembro-de-2018>.

BRASIL. Governo Federal. *Operação Acolhida*. 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/acolhida>.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *CONARE*. 2021a. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/conare>.

BRASIL. Ministério da Justiça. *Política de refúgio do Brasil consolidada*. Brasília, 2017.

BRASIL. Poder Judiciário do Estado de Roraima. *Decreto nº 25.681-E, de 01 de agosto de 2018*.

BUZAN, B.; HANSEN, L. *A evolução dos estudos de segurança internacional*. 1. ed. Tradução: Flávio Lira. São Paulo: Editora UNESP, 2012.

CARVALHO, A. *A crise humanitária na Venezuela: refúgio no Brasil e atuação do Estado brasileiro na efetivação dos direitos sociais*. Jornada de Direitos Fundamentais (UNIFOR). Anais do Congresso. 2020.

CASTRO, M. Militarização e Necropolítica da Fronteira: as respostas do Brasil à crescente migração venezuelana. *Mural Internacional*, v. 11, p. e48787, nov. 2020.

DUARTE, M.; ANNONI, D. Migração Forçada em Âmbito Internacional e a Questão dos Refugiados. In: JUBILUT, L. L. et al. *Migrantes forçados: conceitos e contextos*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018.

FÁVERO, L. A. et al. Os desafios migratórios no pós-II Guerra Mundial. *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v. 6, n. 8, 2020.

FONTANA, E.; ZIMNOCH, L.; LORENTZ, L. A. A Crise Migratória no Século XXI: Anomalia ou Consequência da Política Internacional. *Revista Relações Internacionais para Educadores*, v. 4, 2017.

GOMES, A. P. O conceito de refugiado dos primeiros instrumentos à Convenção e ao Protocolo relativos ao Estatuto dos Refugiados. *Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades*, n. 247, p. 252-275, dez. 2019.

JUBILUT, L. L. *et al.* *Migrantes forçados: conceitos e contextos*. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018. 890 p.

KALDOR, M. In *Defence of New Wars. Stability: International Journal of Security and Development*, v. 2, n. 1, 2013.

MARINUCCI, R.; MILESI, R. *Migrações internacionais contemporâneas*. Instituto Migrações e Direitos Humanos, 2005.

MENDES, J. S. R.; MENEZES, F. B. B. de. Política migratória no Brasil de Jair Bolsonaro: “perigo estrangeiro” e retorno à ideologia de segurança nacional. *Cadernos do CEAS: Revista Crítica de Humanidades*, Salvador, n. 247, p. 302-321, mai./ago. 2019.

MENDONÇA, T. O nexos entre segurança e desenvolvimento: uma análise sobre pacificação e políticas excepcionais de segurança no combate ao crime organizado no Rio de Janeiro. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, Dourados, v. 9, n. 17, jan./jun. 2020.

MOULIN, C. A construção do refugiado no pós-Guerra Fria: dilemas, complexidades e o papel do ACNUR. *Carta Internacional*, v. 7, n. 2, p. 23-49, dez. 2012.

MOTTA, B. V. de C. Securitização. In: SAINT-PIERRE, H.; VITELLI, M. G. *Dicionário de Segurança e Defesa*. 1 ed. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

OLIVEIRA, A. T. R. de. A Migração Venezuelana no Brasil: crise humanitária, desinformação e os aspectos normativos. *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v.13, n.1, 2019.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *2011 Report*. 2011b. Disponível em: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr2011_english.pdf.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Glossário de Migrações*. 2011a. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>.

PELLEGRINO, A.; PIZZARRO, J. M. *Una aproximación al diseño de políticas sobre la migración internacional calificada en América Latina*. Cepal, 2001.

REIS, R. R.; MENEZES, T. S. Direitos humanos e refúgio: uma análise sobre o momento anterior à determinação do status de refugiado. *Revista de Sociologia e Política*, v. 22, n. 49, p. 61-83, mar. 2014.

REIS, R. R. Immigration crisis? Human rights and security concerns in the making of migration policies. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 16, n. 31, 2008.

RESPONSE FOR VENEZUELAN (R4V). *Brazil*. 2021. Disponível em: <https://r4v.info/en/situations/platform/location/7509>.

ROCHA, R. M. de A. *Segurança humana: histórico, conceito e utilização*. 2017. 99f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

RODRIGUES, T. M. de S. Segurança Planetária, entre o climático e o humano. *Ecopolítica*, São Paulo, n. 3, 2012, p. 5-41.

SILVA, D. F. da. O fenômeno dos refugiados no mundo e o atual cenário complexo das migrações forçadas. *Revista Brasileira de Estudos de População*, São Paulo, v. 34, n. 1, p. 163-170, abr. 2017.

SILVA, G. J.; CAVALCANTI, L.; OLIVEIRA, T.; MACEDO, M. *Refúgio em Números*. 5ª Ed. Observatório das Migrações Internacionais, Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Comitê Nacional para os Refugiados. Brasília, DF: OBMigra, 2020.

SILVA, J. C. J.; ABRAHÃO, B. A. Migração pela Sobrevivência – o Caso dos Venezuelanos em Roraima. In: BAENINGER, R.; CANALES, A. *Migrações Fronteiriças*. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População “Elza Berquó”- Nepo/Unicamp, p. 636-661, 2018.

TYBUSCH, J.; TYBUSCH, F. B. A.; OLIVEIRA, R. “Crise migratória” e a criação do imaginário social: a necessidade de desconstrução de abordagens midiáticas à luz da nova lei de migração. *Revista Justiça do Direito*, v. 32, n. 2, p. 448-475, 2018.

VENTURA, D. de F. L.; YUJRA, V. Q. *Saúde de Migrantes e Refugiados*. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2019. 116 p.

WÆVER, O. Securitization and Desecuritization. *In: LIPSCHUTZ, R. D. On Security*. Nova York: Columbia University Press, 1995.

WILLIAMS, M. C. Words, images, enemies: Securitization and international politics. *International Studies Quarterly*, v. 47, n. 4, p. 511-531, 2003.

Recebido em 04 de outubro de 2022.

Aceito para publicação em 31 de dezembro de 2022.



IHOPLOS

**Revista de
Estudos Estratégicos e
Relações Internacionais**



PPGEST-UFF