

PPGEST - UFF

# IHOPILOS

Revista de  
Estudos Estratégicos e  
Relações Internacionais

vol. 7 N. 12 - 2023

ISSN: 2595-699X



# **HOPLOS**

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

**ISSN 2595-699X**

**v. 7 n. 12**

**Jan. - Jul. 2023**

**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: -.

Chefe do Departamento de Estudos Estratégicos e Relações Internacionais – DEI: Prof. Dr. Gabriel Passetti

## **EQUIPE EDITORIAL:**

Editor-chefe: Danilo Sorato  
Comitê Editorial: Eduardo Freiras Gorga, João Gabriel Pestana Carreiro, Juliana Zaniboni.

Editoria de Redação: Luísa Almeida do Valle Brito, Matheus Moraes Alves Marreiro, Victória Maria Silva dos Santos, Victor Oliveira da Costa.

Editoria de Comunicação: Enzo Mello Barroso Menucci, Gabriel Gama De Oliveira Brasilino, Matheus Moraes Alves Marreiro.

Editoria de Leiaute: Enzo Mello Barroso Menucci

Projeto Gráfico: Viviane de Oliveira  
[www.vivinhaoliveira@gmail.com](mailto:www.vivinhaoliveira@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](mailto:revistahoplos@gmail.com)  
ISSN 2595-699X





## SUMÁRIO

### EDITORIAL

Comitê editorial.....	5
-----------------------	---

### ARTIGOS

#### **A ATUALIDADE DO CONFLITO EM NAGORNO-KARABAKH: UMA ANÁLISE DO PAPEL DO NACIONALISMO NAS HOSTILIDADES ENTRE ARMÊNIOS E AZERIS**

Theo Peixoto Scudellari.....	8
------------------------------	---

#### **BRAZIL'S ASPIRATION IN THE UN SECURITY COUNCIL: THE PURSUIT OF A PERMANENT SEAT AND THE LAUNCH OF THE RWP AGENDA**

Pedro Henrique Vigné Alvarez de Steenhagen.....	29
---	----

#### **A APROXIMAÇÃO ENTRE BRASIL E ÍNDIA NO ÂMBITO ESPACIAL AO LONGO DO GOVERNO DE JAIR BOLSONARO**

Matheus Marculino dos Santos.....	50
-----------------------------------	----

#### **A CRISE HUMANITÁRIA VENEZUELANA: O DEBATE ENTRE O HUMANITARISMO CLÁSSICO E O NOVO**

Luis Gouveia Junior.....	68
--------------------------	----

#### **IMPERIALISMO ESTADUNIDENSE E A OTAN**

Samara Teixeira de Oliveira e Gabriel Souza Mota.....	89
---	----

#### **AS RELAÇÕES ENTRE HAITI E ESTADOS UNIDOS: DEPENDÊNCIA E HEGEMONIA**

Cam-naté Augusto Bissindé.....	108
--------------------------------	-----

#### **TERRORISMO OU INSURGÊNCIA? REFLEXÃO TEÓRICA SOBRE A NATUREZA DO CONFLITO ARMADO EM CABO DELGADO**

Pedro Alexandre Penha Brasil.....	125
-----------------------------------	-----

#### **A PRESENÇA DA CHINA NA AMÉRICA LATINA: DESAFIO À HEGEMONIA ESTADUNIDENSE OU APROXIMAÇÃO PRAGMÁTICA?**

Rafaela Elmir Fioreze.....	148
----------------------------	-----

#### **CONTRATERRORISMO E RESTRIÇÕES DE DIREITOS NOS ESTADOS UNIDOS PÓS-11 DE SETEMBRO: UMA ANÁLISE DO ATO PATRIOTA**



Luís Felipe Mendes Felício.....167

**A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA ATRAVÉS  
DE ACORDOS INTERNACIONAIS: UMA ANÁLISE DAS RELAÇÕES  
BILATERAIS BRASIL-ANGOLA (1977-2019)**

Ana Giulia Aldgeire.....186

**PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES NOS  
DOCUMENTOS DE SEGURANÇA E DEFESA CIBERNÉTICA**

Nilton Lopes da Silva Gomes.....217





## EDITORIAL

É com grande satisfação que a Revista Hoplos lança sua décima segunda edição. Após período de instabilidade democrática, o ano vindouro trouxe novas esperanças para a sociedade brasileira; em especial, para a ciência, que começou a recuperar o apoio e os investimentos para o desenvolvimento da pesquisa científica no país.

Entre janeiro e junho, consolidamos o trabalho do periódico com a chegada de novos membros em todos os cargos via processo seletivo. Gostaríamos de agradecer a contribuição dos membros anteriores, e saudar o bom trabalho dos que chegaram.

Também, sentimo-nos satisfeitos pela expansão do periódico entre autores e autoras de todos os rincões do país e do mundo. A presente edição conta com a publicação de autores estrangeiros, bem como autores de outras regiões do Brasil. Isso demonstra a confiança que a Hoplos já alcançou dentro da comunidade científica.

Assim, na condução deste número da revista, começamos com o trabalho *“A atualidade do conflito em Nagorno-Karabakh: uma análise do papel do nacionalismo nas hostilidades entre armênios e azeris”*, de Theo Peixoto Scudellari. Depois, vêm *“Brazil’s aspiration in the un security council: The pursuit of a permanent seat and the launch of the RWP agenda”*, de Pedro Henrique Vigné Alvarez de Steenhagen, e *“A aproximação entre Brasil e Índia no âmbito espacial ao longo do governo de Jair Bolsonaro”*, de Matheus Marculino dos Santos.

Em sequência, está o artigo de Luis Gouveia Junior *“A crise humanitária venezuelana: O debate entre o humanitarismo clássico e o novo”*. Na sequência, os artigos de Samara Teixeira de Oliveira e Gabriel Souza Mota *“Imperialismo estadunidense e a OTAN”*, e Cam-naté Augusto Bissindé *“As relações entre Haiti e Estados Unidos: Dependência e hegemonia”*.

Outrossim, estão os artigos de Pedro Alexandre Penha Brasil, *“Terrorismo ou insurgência? Reflexão teórica sobre a natureza do conflito armado em Cabo Delgado”*, Rafaela Elmir Fioreze, *“A presença da China na América Latina: Desafio à hegemonia estadunidense ou aproximação pragmática?”*, Luís Felipe Mendes Felício, *“Contraterrorismo e restrições de direitos nos Estados Unidos pós-11 de setembro: uma análise do ato patriota”*.



Finalizando esta edição, aparecem os artigos de Ana Giulia Aldgeire, “*A construção da Política Externa Brasileira através de acordos internacionais: Uma análise das relações bilaterais Brasil-Angola*”, Nilton Lopes da Silva Gomes, “*Planejamento baseado em capacidades nos documentos de segurança e defesa cibernética*”.

Por fim, agradecemos imensamente à confiança das pesquisadoras e dos pesquisadores que enviaram seus trabalhos para a Hoplos. Os agradecimentos e apreço estendem-se a, também, todos os discentes que se dedicam à revista e viabilizam a atual edição. Muito trabalho e comprometimento envolvido em prol do conhecimento.

Boa leitura,  
O Comitê Editorial.





**Theo Peixoto Scudellari**

Graduado em Relações  
Internacionais e mestre em  
Ciências Sociais pela  
(UNESP).

**A ATUALIDADE DO CONFLITO EM NAGORNO-  
KARABAKH: UMA ANÁLISE DO PAPEL DO  
NACIONALISMO NAS HOSTILIDADES ENTRE ARMÊNIOS  
E AZERIS**

**THE ACTUALITY OF THE CONFLICT IN NAGORNO-  
KARABAKH: AN ANALYSIS OF THE NATIONALISM ROLE  
IN HOSTILITIES BETWEEN ARMENIANS AND AZERIS**

**RESUMO:** O conflito entre Armênia e Azerbaijão insere-se em um contexto de instabilidades na região do Cáucaso Sul, envolvendo a posse do território de Nagorno-Karabakh. Apesar do conflito armado tomar forma mais violenta em 1994, os desentendimentos são mais antigos e se desdobram em instabilidades até a atualidade. Neste sentido, o presente artigo objetiva compreender a configuração do nacionalismo e de que modo este impacta nos entendimentos sobre o conflito em Nagorno-Karabakh, não apenas sob a esfera militar, mas político-social, observando o impacto do sentimento nacionalista sobre os sujeitos englobados no conflito. Além disso, pretende-se investigar as características da instabilidade atual e como se pode analisar a expressão nacionalista recente na região. Para tanto, utiliza-se, a partir de um estudo qualitativo-dedutivo, a abordagem de Benedict Anderson sobre o conceito de nacionalismo, bem como as influências recebidas pelo autor para o “tratamento” da complexidade do conceito, inclusive considerando-se a dimensão étnica, fundamental para o caso.

**Palavras-chave:** Nagorno-Karabakh; Nacionalismo; Armênia; Azerbaijão; Benedict Anderson.

**ABSTRACT:** The conflict between Armenia and Azerbaijan is part of a context of instability in the South Caucasus region, involving the possession of the territory of Nagorno-Karabakh. Despite the armed conflict taking a more violent form in 1994, the disagreements are older and unfold in instabilities until the present. In this sense, this article aims to understand the configuration of nationalism and how it impacts on understandings about the conflict in Nagorno-Karabakh, not only under the military sphere, but also political and social, observing the impact of nationalist sentiment on the subjects encompassed in the conflict. Furthermore, it intends to investigate the characteristics of the current instability and how to analyze the recent nationalist expression in the region. For that, it uses, from a qualitative-deductive study, Benedict Anderson's approach on the concept of nationalism, as well as the influences received by the author for the "treatment" of the complexity of the concept, including considering the dimension ethnicity, fundamental to the case.

**Keywords:** Nagorno-Karabakh; Nationalism; Armenia; Azerbaijan; Benedict Anderson

## 1 Introdução

Após a dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), em 1991, uma série de conflitos passaram a eclodir em territórios antes pertencentes ao governo soviético ou sob sua influência. Uma das regiões que marcou essa conjuntura é o chamado Cáucaso, uma região ao sul da Rússia, entre o Mar Negro e o Mar Cáspio. Nessa região, localizam-se grupos étnicos separatistas como os chechenos e os daguestaneses (mais ao norte do Cáucaso) e alguns países, como a Geórgia, a Armênia e o Azerbaijão, sendo estes dois últimos focos do escopo do presente artigo.

Deve-se compreender, portanto, que o Cáucaso explicita a instabilidade que marcou uma multiplicidade de territórios após o fim da Guerra Fria e a ruptura da União Soviética. Neste sentido, observa-se que a questão étnica fica evidente ao se analisar os conflitos que se desdobraram com o tempo. Isto é, a projeção de poder soviético sobre os referidos territórios pressionava a convivência entre os diferentes grupos, impedindo um conflito propriamente dito e fomentando, indiretamente, a convivência entre as diferenças e o compartilhamento de territórios comuns entre etnias distintas (KOLSTO; BLAKKISRUD, 2008). Isso se torna muito evidente no caso de Armênia e Azerbaijão no que se refere ao território de Nagorno-Karabakh (NK), como será descrito no decorrer deste artigo.

Os dois grupos – azeris e armênios – disputam o território há mais de um século<sup>1</sup>, com conflitos esporádicos na transição entre os séculos XIX e XX, estendendo-se até os dias atuais. Apesar dos acordos de cessar-fogo e da ausência de escaladas violentas por significativos anos, a instabilidade é uma característica das relações entre os países, desembocando em incertezas sobre uma possibilidade de paz e, principalmente, de um consenso ou acordo sobre a questão de Nagorno-Karabakh.

Tendo tais aspectos em vista, o presente artigo tem como objetivos, primeiramente a compreensão do fenômeno do nacionalismo como um fator de grande impacto no conflito, bem como as formas pelas quais ele se difunde entre as partes. Posteriormente, observar como esse nacionalismo se expressa atualmente e, conseqüentemente, quais os delineamentos enfrentados nas hostilidades em torno do território de Nagorno-Karabakh (ou República de Artsakh, como será visto doravante). Deve-se destacar que o presente artigo não busca o estabelecimento do nacionalismo-étnico como única causa do conflito ou sua variável majoritária; na verdade, entende-se que esse tópico possui uma influência significativa e, juntamente com outras

---

<sup>1</sup> Antes mesmo da composição dos grupos enquanto Estados, o que ocorreu apenas em 1917.

questões, merece uma exploração detalhada, visando uma compreensão mais ampla da complexidade do fenômeno. Assim, apesar do foco nessa variável, outras são mencionadas em determinados momentos, mas sem aprofundamento destacado, evitando um recorte muito amplo e, conseqüentemente, uma perda de foco dos objetivos mencionados acerca da especificidade deste elemento. Neste sentido, o foco pretendido centra-se na observação das manifestações nacionalistas das partes na tentativa de estabelecer um aparato justificativo a partir dos elementos históricos, étnicos e culturais para a integração do território de NK.

Ou seja, duas questões são essenciais para sistematização do objetivo proposto no decorrer do texto. A primeira refere-se ao próprio conceito de nacionalismo e seu desenvolvimento histórico na problemática abordada. Enquanto isso, a segunda está relacionada a compreensão de como o fenômeno se manifesta contemporaneamente e, para tanto, exige um entendimento sobre a atualidade do conflito; elementos importantes tanto para avançar os estudos sobre a temática de Nagorno-Karabakh, Armênia e Azerbaijão como para possibilitar um debate amplo sobre novas perspectivas para se entender o conflito ali instaurado.

Neste sentido, aponta-se que o artigo pode servir como fonte de ideias sistematizadas sobre Nagorno-Karabakh e possibilitar o desenvolvimento de novas pesquisas no campo, assim como no aprofundamento acerca do conceito de nacionalismo e suas mais variadas esferas e desdobramentos em outras regiões e Estados do globo, justificando-se, assim, a importância da produção da pesquisa que originou o presente texto. Não se pretende esgotar o tema até pela complexidade e variada gama de elementos a ele atinentes, o que não seria possível no espaço de um breve texto, mas sim uma instigação ao debate.

A partir disso, destaca-se que o método utilizado tem caráter dedutivo, por meio da utilização de uma abordagem qualitativa, buscando-se a interpretação dos conceitos e fenômenos elencados com base na observação de documentos e bibliografias que contribuam para a visão mais ampla do tema e, portanto, fundamentem uma análise assertiva, sistemática e com respaldo metodológico no campo científico das ciências humanas. A articulação entre os conceitos e os elementos empíricos se dá através desse procedimento qualitativo, com um levantamento bibliográfico anterior à pesquisa e, posteriormente, seguindo-se com o processo analítico-interpretativo entre as fontes destacadas anteriormente.

Entre as fontes selecionadas para a pesquisa<sup>2</sup>, salienta-se que o referencial teórico tem como base as contribuições de Benedict Anderson acerca do conceito de nacionalismo, suas

---

<sup>2</sup> A seleção das mesmas se deu em função da própria abordagem metodológica a ser utilizada, além de pautar a busca de artigos, livros e demais referências em plataformas de revistas científicas e bibliotecas digitais a partir de palavras-chave conectadas com o tema e o problema de pesquisa do artigo.

raízes e as formas pelas quais está difundido nas sociedades através do mundo. Desta maneira, o conceito norteia os debates e apontamentos a serem feitos posteriormente, fundamentando a conexão entre o teórico e o empírico.

Sendo assim, o presente artigo se divide, basicamente, além desta introdução, em três partes, com a primeira trazendo aspectos gerais sobre a discussão teórica proposta por Benedict Anderson acerca do complexo fenômeno do nacionalismo. Posteriormente, a segunda parte busca tratar das questões históricas envolvendo os dois países e o território de Nagorno-Karabakh, passando brevemente pelo domínio do território pela União Soviética e, posteriormente, com a dissolução da mesma e a independência dos Estados envolvidos. Por fim, a terceira parte discorre sobre contemporaneidade do conflito, trazendo aspectos analíticos importantes para se entender os desdobramentos possíveis e o papel do nacionalismo para tais perspectivas. As conclusões e referências são apresentadas na sequência desse desenvolvimento proposto.

### *1.1 Benedict Anderson e o nacionalismo como comunidades imaginadas*

Como o próprio Anderson (2008) destaca logo na introdução de sua importante obra, o fenômeno do nacionalismo sempre se colocou como um dos mais complexos de se analisar, principalmente em termos de uma definição estrita e com pouca variabilidade. Correntes e autores distintos buscaram trazer um debate sobre o nacionalismo, como é o caso de Smith (1991) e Hobsbawn (1991). Apesar de haver algumas concordâncias em determinados aspectos, Anderson buscou trazer uma nova visão mais ampla acerca do que de fato era o nacionalismo e, não obstante sua ênfase em um elemento cultural, como se verá a seguir, ele não exclui o papel político do nacionalismo, reverberando como uma certa forma de garantia da unidade social (MARTINS, 2005).

Nesta lógica, compreende-se que o próprio conceito se coloca como de complexa definição, o que faz com que a abordagem de Anderson seja ampla justamente para que não se estabeleça uma fundamentação que cerceie as análises em determinados casos, abrindo a possibilidade de estudos das variantes do nacionalismo. Uma primeira ponderação feita pelo referido autor (2008) destaca que muitos autores apontaram que o nacionalismo chegaria a um “final”, isto é, teria um tempo de vida estabelecido historicamente. Entretanto, ele discorda dessa análise, apontando que cada vez mais a questão nacional se faz presente no “cotidiano” das relações internacionais, citando o exemplo dos grupos chamados de “separatistas” ou

“subnacionais”, visando a construção de um nacionalismo autônomo, com sua própria estrutura, regulação e território (ANDERSON, 2008) – como os catalães, os chechenos, os bascos, entre outros. É por isso que ele aponta que “[...] não se enxerga, nem de longe, o ‘fim da era do nacionalismo’, que por tanto tempo foi profetizado. Na verdade, a condição nacional (*nationness*) é o valor de maior legitimidade universal na vida política de nossos tempos.” (ANDERSON, 2008, p. 28).

A partir de tais aspectos, o autor aponta para a necessidade de se compreender não apenas as expressões atuais do conceito, como também suas raízes históricas, as formas como se desenvolveu e porque possui um certo apelo emocional tão impactante entre os membros da identidade nacional. Para tanto, ele entende que a nação – a partir de uma perspectiva mais vinculada à Antropologia – é uma comunidade política imaginada, sendo, ao mesmo tempo, intrinsecamente limitada e soberana. Cabe destrinchar melhor essas questões com vias a facilitar a interpretação do conceito e, posteriormente, fornecer bases estruturadas para o entendimento do texto à luz da ideia em questão.

Segundo ele, essas comunidades são imaginadas porque todos os membros de uma determinada comunidade – de uma nação, neste caso – possuem um sentimento de unidade, de que estão conectados por um conjunto de questões mesmo que seja impossível que todos conheçam uns aos outros, ou seja, “imagina-se” que haja essa correlação de unidade e comunhão entre eles (ANDERSON, 2008).

Assim, as nações seriam distinguidas pelas formas que são imaginadas, o grau e o alcance dos elementos que caracterizam esse sentimento. Deve-se ponderar aqui, a título de esclarecimento, que a ideia de que o nacionalismo esteja relacionado a ideia de comunidades imaginadas, não quer dizer que seja algo “inexistente” ou uma questão existente unicamente no campo das ideias, mas sim que a essência do sentimento em si, do ideal de pertencimento e comunhão possuem sua origem a partir desse imaginário comum e coletivo, que se desenvolve e permite a expansão para outros campos, demonstrando sua complexidade e caráter multifacetado. Neste sentido, conforme Avila e Suppo (2022), compreende-se que o nacionalismo tem como uma de suas faces a etnicidade – em oposição ao nacionalismo cívico, por exemplo<sup>3</sup> -, apontando para uma identificação estendida aos indivíduos a partir dos elementos culturais e étnicos, como a religião, origens históricas, idioma, entre outros. Assim, há um fator de identificação ainda mais intenso do que unicamente a expressão política em

---

<sup>3</sup> Os autores compreendem o nacionalismo cívico como aquele fundamentado a partir de identificações políticas, com menos impacto das dimensões cultural e étnica.

torno de um Estado: nesta ótica, há um sentimento de coesão ainda mais nítido, em que essas identificações geram o objetivo de uma coesão mais sólida.

Nesta lógica, destarte, há uma construção de identidade – ou imaginação, seguindo a terminologia adotada por Anderson – que conecta a concepção de unidade política a partir dos princípios culturais observados enquanto formadores de uma coesão. Isso se manifesta no caso aqui estudado, em que há a busca pelo estabelecimento de um elo entre os elementos culturais (de base histórica, étnica, entre outras) e a composição do território de Nagorno-Karabakh como integrante de um dos países (Armênia e Azerbaijão), explicitando o apelo nacionalista pelas partes na busca pelo estabelecimento de uma unidade (LOUREIRO; PORTO, 2021), visando o reconhecimento e a validação de tais valores nacionalistas. Tais questões serão aprofundadas doravante.

Posteriormente, uma segunda característica das “nações” destaca o fato de que elas são limitadas pois possuem fronteiras, isto é, limites com relação a outras nações, de modo que “nenhuma delas imagina ter a mesma extensão da humanidade” (ANDERSON, 2008, p. 33). Por fim, ela é soberana pois representa a liberdade conquistada a partir de movimentos que rompiam com os sistemas monárquicos. Como o autor destaca:

Imagina-se a nação *soberana* porque o conceito nasceu na época em que o Iluminismo e a Revolução estavam destruindo a legitimidade do reino dinástico hierárquico de ordem divina. Amadurecendo numa fase da história humana em que mesmo os adeptos fervorosos de qualquer religião universal se defrontavam inevitavelmente com o *pluralismo* vivo dessas religiões e com o alomorfismo entre as pretensões ontológicas e a extensão territorial de cada credo, as nações sonham em ser livres – e quando estão sob dominação divina, estão sob Sua égide. A garantia e o emblema dessa liberdade é o Estado Soberano (ANDERSON, 2008, p. 34, *grifos do autor*).

Deve-se entender, portanto, que as nações possuem essas três características, sendo imaginadas, soberanas e limitadas. E essa denominação de comunidade, apontada pelo autor, representa bem a ideia que ele objetiva explicitar acerca do que é o nacionalismo, indicando que ele se pauta nessa característica da identidade, de que há um grande companheirismo entre os indivíduos envoltos por esse sentimento de pertencimento, um companheirismo que ultrapassa as desigualdades existentes e quaisquer relações hierárquicas e de poder que existam entre esses mesmos indivíduos. Assim, num grande coletivo nacionalista, a concepção geral é de que todos pertencem da mesma forma, todos estão vinculados aos mesmos valores, memórias e, até mesmo, esquecimentos (ANDERSON, 2008). Esse apontamento retoma o que fora mencionado anteriormente acerca do caso de NK e da utilização do nacionalismo como argumento entre as partes, evidenciando que há uma construção de identidade que influencia as próprias relações entre os grupos e Estados, as quais, de acordo com Suppo e Lessa (2007),

podem desencadear relações diplomáticas positivas ou, por outro lado, conflitos, como ocorre entre Armênia e Azerbaijão.

Destarte, partir dos aspectos supracitados, enfatiza-se que Benedict Anderson acredita que as comunidades imaginadas nacionais não tiveram sua origem – em termos culturais, pois é nessa esfera que a expressão do pertencimento e da ideia de unidade geral dos indivíduos se manifesta de forma mais latente, conforme sustentado anteriormente – a partir de ideologias políticas, manipulando os grupos componentes de determinada sociedade. Mas, na verdade, essas mesmas ideologias utilizaram dos elementos culturais para propagação mais sólida e bem sucedida de seus princípios. Ou seja, o nacionalismo não vem especificamente delas, mas é utilizado por elas.

E de onde vem esse conjunto de aspectos imaginados? Vem de um conjunto de elementos históricos, um grande cruzamento de contextos e conjunturas que se desdobraram e permitiram a formação do complexo sentimento. Muitos, cabe destacar, possuem sua base nos elementos culturais de determinados grupos que já possuíam uma ligação intensa pelas próprias expressões culturais e religiosas, isto é, a etnia, formando o que Barbashin (2008) chama de etno-nacionalismo. Ou seja, a comunidade imaginada pela população em questão possui as raízes de seu pertencimento e do companheirismo em elementos mais profundos e, assim, objetivam algo mais além da própria existência: a possibilidade de serem reconhecidos e garantirem aquilo que Anderson menciona como garantidor da liberdade – a nação (principalmente por meio do Estado).

É justamente nessa correlação de fatores que reside a problemática maior envolvendo as partes em Nagorno-Karabakh, uma vez que a população possui uma grande maioria de armênios, vinculados culturalmente à Armênia, mas encontram-se inseridos no território do Azerbaijão e sob sua influência tanto política quanto cultural e assim o foi por décadas de existência da União Soviética e continua até os dias de hoje. Há, inclusive, elementos que indicam a existência de uma identidade específica entre os próprios habitantes da região, o que teria motivado o referendo de independência em 1991. Contudo, os elementos que moldaram esse sentimento de identificação não serão abordados profundamente aqui pois desviaria o foco apontado na introdução, uma vez que o artigo busca compreender como o nacionalismo, enquanto fenômeno, possui uma incidência significativa nos conflitos entre Armênia e

Azerbaijão pelo território de NK, de maneira a suscitarem aspectos de cunho nacional para as ações desencadeantes das hostilidades<sup>4</sup>.

O que se deve compreender, portanto, é que um grupo que historicamente esteve vinculado a um grande império – o Otomano – e possuía uma etnia bem definida e, conseqüentemente, um agrupamento harmônico entre eles, passa a buscar a sua autonomia em termos de nação, vinculando uma concepção de liberdade, não havendo mais o domínio dos azeris sobre seu território e sobre a unidade étnico-nacional de seus indivíduos. Essas questões ficam mais claras na seção seguinte, em que se traça um panorama histórico, e, por conseguinte, entende-se como o fator étnico, em termos do nacionalismo, expressa-se através do tempo e fundamenta parcela significativa das hostilidades entre as partes.

## **2 Um breve panorama histórico de Nagorno-Karabakh: do fim do Império Otomano até a instabilidade atual**

Uma questão importante para se compreender tanto as questões históricas do conflito quanto seus desdobramentos através da história é a análise da localização geográfica da região e dos sujeitos envolvidos, permitindo observar não apenas a proximidade territorial entre eles, mas algumas variáveis geopolíticas que, juntamente com outros aspectos sociais e políticos, fundamentam as relações conflituosas entre as partes. Como destacado na introdução, Armênia e Azerbaijão – Estados envolvidos diretamente na questão de Nagorno-Karabakh – encontram-se na região conhecida como Cáucaso, ao sul da Rússia e Nordeste da Turquia, como se pode observar pelas imagens 1 e 2.

---

<sup>4</sup> Logicamente, a formação e construção do nacionalismo em ascensão dentro da própria comunidade habitante de Nagorno-Karabakh (ou República de Artsakh, nome que caracteriza a região após a autoproclamação de independência) pode se constituir como um rico objeto de estudo em trabalhos futuros, inclusive na tentativa de compreender caminhos para a participação da população de Artsakh nos debates envolvendo as hostilidades na região.

**Imagem 1: localização geográfica da Armênia**



Fonte: ONU

**Imagem 2: localização geográfica do Azerbaijão**



Fonte: ONU

Até a Primeira Guerra Mundial, eram territórios que faziam parte do Império Otomano, o qual fragmentou-se naquela conjuntura, levando-os a adquirir seus próprios territórios

independentes<sup>5</sup>, processo que desembocou de um longo conflito, o qual resultou no chamado Genocídio Armênio, que tirou a vida de mais de 1 milhão de armênios (SIMÃO, 2010; LOUREIRO, 2007). Essa independência evidenciou as disputas pelo território de Nagorno-Karabakh entre Armênia e Azerbaijão, de modo que clamavam para si o controle do território em termos de legalidade e vínculo. Entretanto, esse caráter independente de ambos durou pouco a partir da retomada do controle do Cáucaso por parte da Rússia, agora União Soviética e controlada pelos revolucionários de 1917. Assim, em 1923, os Estados foram anexados à URSS e o território de Karabakh foi definido como um *oblast* soviético – uma espécie de província administrativa<sup>6</sup> adotada pela URSS – dentro do território do Azerbaijão, fomentando o descontentamento armênio (KOLSTO; BLAKKISRUD, 2008).

Esse cenário arrastou-se através do tempo enquanto a União Soviética detinha o controle sobre a região do Cáucaso, o que não impedia que tensões existissem entre armênios, azeris e a população de NK. A presença das tropas e do poder soviético sobre a região era o que impedia a escalada violenta do conflito, uma vez que se reprimia a insurgência e a eclosão de disputas com vias a garantir a unidade da URSS (CHORBAJIAN, 2001). Essa questão é mencionada por Benedict Anderson no caso dos Balcãs, de modo que, na sua obra original de 1983, sugere que a presença do Exército Vermelho era o que garantia a integridade das relações entre os grupos, mesmo com hostilidades latentes, alertando para um possível conflito generalizado entre eles – o que, de fato, viria a acontecer nos anos 1990, levando à dissolução da Iugoslávia.

Deve-se compreender, portanto, que apesar de não haver nenhuma guerra generalizada entre as partes, os desentendimentos e os embates mantinham certa frequência, de forma mais velada, o que se dava pelo controle soviético (FARACE *et al*, 2017). Destaca-se, ainda, que essa animosidade entre armênios e azeris não decorria apenas pelas diferenças étnicas, mas também por questões políticas intrínsecas ao domínio territorial, ao controle de aspectos de ordem econômica, importantes em NK, além dos próprios elementos geopolíticos, a exemplo

---

<sup>5</sup> Deve-se ponderar, todavia, que os países já possuíam uma certa delimitação geográfica e étnica mesmo sob a projeção de poder do Império Otomano, de maneira que o território de Nagorno Karabakh era controlado pela aristocracia armênia, o que se reduziu parcialmente com a ascensão do Império Russo sobre a região do Cáucaso a partir de 1805, perdurando até o final do mesmo, no decorrer da Primeira Guerra, o que fomentou as disputas entre Armênia e Azerbaijão pela área. Assim, deve-se compreender que o território, apesar de majoritariamente controlado pelos otomanos, estava sob disputa por parte do Império Russo, o que se evidencia pela anexação da região à União Soviética pós-Revolução.

<sup>6</sup> Essas províncias gozavam de uma certa autonomia administrativa, o que vai ao encontro da ideia mencionada anteriormente de que uma parte da população da região de Nagorno Karabakh, apesar de reconhecer suas origens a partir da etnicidade armênia, possuem uma identidade um pouco diferente, baseada na própria experiência histórica do território através do tempo – fomentando a própria discussão sobre a independência que dura até os dias de hoje, apesar de não haver reconhecimento (situação que não exclui, cabe ressaltar, a maior afinidade, por assim dizer, com a Armênia, até mesmo por questões de dependência em termos econômicos e de fornecimento e abastecimento) (SIMÃO, 2010).

das rotas comerciais que podem ser traçadas pelo território, bem como grandes reservas pouco exploradas de gás natural e petróleo (NOGUEIRA, 2006). Isto é, todas essas problemáticas não existem separadamente, elas se entrelaçam e criam uma teia complexa de interesses e valores que colocam a rivalidade e a hostilidade como bases das relações.

Perdurando por quase toda a existência da União Soviética, as tensões entre armênios e azeris passaram a ficar mais latentes na segunda metade da década de 1980, com a gradual decadência econômico-política da URSS. Assim, os controles e projeções de poder nas extensões do território foram reduzidos, abrindo espaços para a escalada de violência e possibilidades de generalizações de conflito (BERG; MÖLDER, 2012). Isso viria a acontecer em 1991, quando se decretou, de forma oficial, a dissolução soviética, levando a um dos estopins das hostilidades, qual seja a realização de um referendo com a população de Nagorno-Karabakh declarando seu interesse em se tornar independente do Azerbaijão. Estabeleceu-se, neste processo, uma das bases para o território se considerar autônomo, sob o nome de República de Artsakh, o que não é reconhecido por nenhum país do mundo, nem mesmo pela Armênia<sup>7</sup>.

Neste sentido, não houve uma declaração formal de guerra, mas um longo e delicado conflito se desencadeou entre Armênia e Azerbaijão entre 1991 e 1994, tendo como base o domínio sobre o território de Nagorno-Karabakh, o qual estava, como definido pelo *oblast* soviético, inserido no território do Azerbaijão, ao mesmo tempo que os armênios declaravam que o território era parte da herança étnico-cultural da Armênia<sup>8</sup>, com origem e povoamento católico historicamente<sup>9</sup> (FARACE *et al*, 2017).

A violência do conflito chamou a atenção não apenas de líderes e população dos dois países envolvidos, mas da comunidade regional e internacional, de maneira que resultou em um

---

<sup>7</sup> Essa questão explicita a complexidade do conflito, de maneira que a população de Nagorno-Karabakh se constitui majoritariamente de indivíduos de origem étnica armênia, mas que buscam a autonomia, visando a construção de uma nação própria, com identidade própria (SIMÃO, 2010), enquanto a Armênia busca o domínio sobre o território pela mesma questão, envolvendo um conjunto de elementos culturais, étnicos e históricos, além, claro, do que já se mencionou em termos de política, geopolítica e economia. Isto é, a região tem valor estratégico além do cultural para a Armênia.

<sup>8</sup> Uma questão importante destacada por Berg e Mölder (2012) refere-se à composição populacional de Nagorno-Karabakh antes e depois do desmembramento da União Soviética, de maneira que em 1987 (quando se reduz a projeção da URSS sobre a região), era composta por cerca de 74% de armênios, 24% de azeris e o restante por parte de outros grupos étnicos. Enquanto isso, em 2005, a população armênia representava cerca de 99% da população de Nagorno-Karabakh.

<sup>9</sup> Pondera-se, entretanto, que há alguns argumentos de origem azeri que apontam para um vínculo histórico-cultural entre o território de NK e o Azerbaijão, principalmente alegando que as construções de igrejas católicas na localidade foram efetivadas por ancestrais dos primeiros turcos na região, apontando-os como primeiros habitantes da região (NOGUEIRA, 2006).

elevado número de mortes e de refugiados, além de colocar em risco a estabilidade da região e, assim, afetando as esferas política, econômica e social dos demais vizinhos (NOGUEIRA, 2006). Sem um acordo definitivo sobre a região, um tratado de cessar-fogo foi assinado em 1994 com intermédio da Rússia. A partir disso, o contexto manteve-se marcado pela instabilidade, com dificuldades para a construção de uma paz definitiva e, conseqüentemente, de uma resolução sobre o próprio território, o que se dá, em partes, pela pouca abertura para a negociação direta com representantes de Artsakh, uma vez que nenhum reconhecimento oficial sobre sua autonomia foi feito. Ou seja, não há consenso entre as partes. A ONU, em 2008, inclusive, apontou a importância da integridade territorial do Azerbaijão, estabelecendo que Nagorno Karabakh fazia parte do mesmo, o que levou ao descontentamento armênio (SIMÃO, 2010).

Observa-se, portanto, que a relação conflituosa entre Armênia e Azerbaijão no que se refere ao território de Nagorno Karabakh é muito antiga, passando por distintos períodos históricos e com variadas intensidades. Com a finalização do conflito e ampliação da complexidade em torno da situação, com a busca pela autonomia de Karabakh, reconhecimento das Nações Unidas do pertencimento ao Azerbaijão e os apontamentos armênios com base – majoritariamente – histórico-cultural em torno do território, entende-se que a complexidade é uma característica marcante da região; elemento que se desdobra até os dias de hoje, como será apontado na seção seguinte, permitindo o entendimento sobre como essa questão étnica-nacional se desenrola e influencia o conflito e as instabilidades.

### **3 A atualidade do conflito: a influência do nacionalismo e perspectivas em torno da instabilidade regional**

Após o fim do conflito em larga escala mencionado anteriormente, em 1994, a delimitação territorial ficou ainda mais complexificada, de modo que, apesar do reconhecimento mais amplo de que o território de NK pertence ao Azerbaijão, tropas armênias passaram a dominar uma parte do território azeri. Assim, permitiu-se, por parte dos armênios, uma conexão melhor com Karabakh, o qual possui seu território completamente inserido no Azerbaijão, sem fronteiras com a Armênia. A imagem 3 mostra a configuração dessas fronteiras e já ilustra a parcela do território azeri sob controle de tropas armênias.

**Imagem 3:** as fronteiras de Nagorno Karabakh e a presença armênia em território azeri



Fonte: WikiMedia

A título de exposição dos dados observados no mapa, em marrom consta o território oficial de Nagorno Karabakh, enquanto a parte amarela mostra a parte do território do Azerbaijão sob controle de tropas armênicas, visando tanto a garantia do controle do território e das fronteiras, como também estabelecer uma espécie de ligação com Karabakh, favorecendo o fornecimento e o abastecimento de itens essenciais ou que caracterizam as necessidades básicas dos indivíduos – principalmente ao se levar em conta os impactos do conflito em larga escala (CHORBAJIAN, 2001). Além disso, a rota supramencionada tinha um papel significativo na relação mútua em termos econômicos e estratégicos entre NK e a Armênia.

Soma-se a isso o fato de a população de origem armênia de Nagorno Karabakh, sendo majoritária, conforme destacado anteriormente, e não possuindo sua autonomia reconhecida pelo Azerbaijão, sentir-se excluída e alvo constante de xenofobia, o que reforçava significativamente a busca pela autodeterminação e, conseqüentemente, o fortalecimento do sentimento nacional presente no território (CORNELL, 2002).

Durante as duas primeiras décadas do século XXI, o elemento marcante da relação entre as partes foi a instabilidade, a qual pairou na região do Cáucaso com um constante alarme para possibilidades de novas escaladas ou ações de violência. As negociações pouco avançavam nesse período pela dificuldade tanto em se aceitar um acordo de paz definitivo (visto que o cessar-fogo é tido como algo relativamente frágil e temporário, naquilo que Kant (1989) chamava de reserva de motivo futuro). Isto é, a incerteza colocou-se como um marco da região,

com ambos os lados mantendo suas tropas em posição, garantindo a segurança das fronteiras e constantemente clamando o domínio sobre a área referente a Nagorno-Karabakh (ARMENIA-AZERBAIJAN: WHY DID, 2020).

Após diversos anos de instabilidade, provocações e pequenas atuações de cunho militar, em 2016 algumas incursões passaram a ocorrer com maior frequência, levando a violações de fronteiras e baixas tanto militares quanto civis (OLIVEIRA, 2021). As tensões obtiveram uma escalada em 2020, ocasionando um conflito de maior amplitude, deixando milhares de mortos nos entornos de Nagorno-Karabakh, principalmente a partir da ação azeri em direção ao território, visando o controle das principais cidades. Como destaca Oliveira (2021), esse momento do conflito ficou marcado pela utilização de artilharia de elevada complexidade, como drones e mísseis, demonstrando a força das partes envolvidas e a incessante busca pela posse do território.

Em 9 de novembro do mesmo ano, um cessar-fogo foi assinado, mas recepcionado de formas distintas pelas populações, sendo festejado pelos azeris e contestado pelos armênios, levando a uma invasão do parlamento que pedia a renúncia do Primeiro-Ministro Nikol Pashinyan, uma vez que o acordo assinado cedia um certo controle do território ao Azerbaijão, garantindo a integridade territorial deste (PROTESTERS STORM, 2020). Assim, as críticas por parte dos armênios possuíam maior fundamento em relação aos elos histórico, cultural e nacional (em função da proposta de incorporação à Armênia), rejeitando a possibilidade de domínio azeri em NK, o qual seria uma forma de apagamento dessas ligações supracitadas (CORNELL 2002; OLIVEIRA, 2021).

Isso não exclui, por outro lado, os apontamentos azeris de que Karabakh possui um vínculo histórico com o Azerbaijão, até mesmo tendo sido influenciado pela cultura do país no último século (estando inserido geograficamente nas fronteiras azeris). Isto é, apesar de haver uma latente preocupação do Azerbaijão em termos de soberania territorial – elemento mais vinculado aos aspectos geopolíticos propriamente ditos –, observa-se também a apresentação de um viés nacional para Nagorno-Karabakh com relação aos azeris. Um exemplo muito claro desse discurso se evidencia no caso da cidade de Aghdam, localizada em NK e com maioria populacional azeri – o que se refletia no aspecto histórico-cultural e arquitetônico da cidade – que sofreu de forma intensa com a guerra nos anos 1990, muito em função de sua localização estratégica (LOUREIRO; PORTO, 2021). Assim, o governo do Azerbaijão pondera que a destruição causada na cidade foi mais intensa do que necessitava ser, indicando que os armênios pretendiam apagar a memória azeri de NK. Cria-se, neste sentido, a busca pelo elo da

identificação nacionalista, com elementos culturais sendo valorizados e correlacionados com o país.

Ou seja, ambas partes reivindicam a legitimidade sobre o território a partir de alguns argumentos de bases nacionais, isto é, a partir de algum modelo de identificação coletiva. De um lado, a reivindicação armênia tem por base central a identidade étnica no território de Nagorno-Karabakh, sendo fundamentalmente composto por armênios e descendentes, além da presença histórica desses grupos na região, estabelecendo raízes e um processo de coesão cultural. Enquanto isso, os apontamentos azeris estão voltados tanto para um argumento de soberania fronteiriça (uma vez que NK se insere completamente no território do país) quanto para uma abordagem histórica que demonstra a influência do Azerbaijão na formação cultural e histórica da região de Karabakh, sendo este segundo ponto um apelo mais aproximado da definição de identidade nacionalista, apesar da Armênia dispor de um elemento étnico e cultural mais evidente, conforme suscitado no presente artigo.

Essas abordagens de cunho identitário e nacional, de acordo com o que se busca elucidar, visam uma justificação das ações tomadas em torno da região de Nagorno-Karabakh (LOUREIRO; PORTO, 2021), além de demonstrarem a complexidade da própria composição de uma nação e do movimento rumo o processo de identificação coletiva do seu povo. Assim, o conflito, que ganha delineamentos de escalada nos últimos anos, parece residir, dentre outros fatores de cunho estratégico-econômico, em um debate sem vencedor, em que ambos Estados envolvidos compõem uma participação em termos históricos e culturais na configuração do território de NK, o que sustenta, pelas vias justificativas suscitadas anteriormente, a continuidade dos impasses e, conseqüentemente, das hostilidades recorrentes.

Neste imbróglio, as maiores perdas ocorreram por parte da população de Nagorno-Karabakh, os quais, além de não participarem de forma mais incisiva nas negociações por negativas das outras partes, foram as principais vítimas dos novos conflitos que se desdobraram em 2020. Ou seja, a busca por autonomia permanece entre os habitantes da região, de modo que a própria Armênia não a reconhece e, de certa forma, dá continuidade ao conflito ao buscar a anexação do território e sua projeção sobre ele – com envolvimento das questões étnicas, mas também a partir de interesses geopolíticos e econômicos, como já apontado. Isso se evidencia pelo fato de a maior parte dos veículos e sujeitos internacionais considerarem Nagorno-Karabakh como separatista em relação ao Azerbaijão, mas não em busca de anexação à Armênia e sim buscando sua autonomia (UMUT, 2012).

Atualmente, o conflito mantém seu impasse uma vez que, em 2021, novos conflitos eclodiram e levaram a maiores deslocamentos e baixas civis, preocupando não apenas os líderes, mas toda a comunidade internacional (ARMÊNIA E AZERBAIJÃO, 2021). Ambos os lados se acusam, de maneira que os armênios acusam os azeris de perpetrarem os ataques militares, enquanto estes apontam que aqueles efetuaram provocações constantes que levaram às conflitualidades. Entretanto, a organização Anistia Internacional aponta que ambos os países cometeram crimes de guerra e não buscam soluções para o conflito, apenas mantendo a escalada e violando os acordos de cessar-fogo com certa frequência (ARMENIA ANNOUNCES, 2021).

Enquanto isso, a população de Nagorno-Karabakh se vê cada vez mais dependente do apoio internacional em torno das mediações em busca da paz e de acordos mais consistentes, tendo em vista a pouca voz nos debates oficiais. Mantém-se, todavia, o desejo pela autonomia e, conseqüentemente, a construção de uma nação que possa exercer sua liberdade, nos termos que Anderson (2008) aponta, ou seja, por meio de um Estado. Assim, haveria a união do aparelho estatal necessário para a condução das atividades comuns como sujeito de soberania no sistema internacional com a questão da identificação dos indivíduos a partir do compartilhamento de valores comuns, questões históricas e elementos de expressão culturais que atribuem o caráter de unidade, de companheirismo, como elencado na primeira seção.

Essa visão é de complexa aplicação, como se pode ver, tendo em vista a participação ativa e constante dos Estados da Armênia e do Azerbaijão em termos conflituosos, colocando seus interesses sobre os da população local, o que dificulta a construção de um Estado. Mas, por sua vez, a nação é um elemento factível e característico desses grupos de Nagorno-Karabakh, o que se expressa pela criação de bandeira, de governos locais e de modelos de administração autônomos, ou seja, demonstram a idealização de sua população como membros de uma mesma identidade, com vias a angariar um *status* de liberdade, designando seus próprios caminhos em termos domésticos e internacionais.

#### **4 Considerações Finais**

Como mencionado na seção anterior, o conflito segue caracterizado pelas incertezas e instabilidades, mesmo com as perspectivas de novos acordos de cessar-fogo (ARMÊNIA E AZERBAIJÃO, 2022). Destarte, estes tratados já demonstraram fragilidade nas vezes em que novos conflitos desembocaram na região de Nagorno-Karabakh, submetendo sua população a dificuldades de larga escala. Assim, uma primeira observação a ser feita é de que há pouca perspectiva de que o imbróglio entre Armênia e Azerbaijão – que disputam a posse do território,

bem como o controle sobre o mesmo, sob diferentes argumentos e interesses mencionados no decorrer do presente texto – parece distante de acabar, uma vez que sempre haverá insatisfação de uma das partes, como ocorreu a partir do cessar-fogo de novembro de 2020.

Enquanto isso, uma outra questão merece destaque, tendo uma relação maior com o conceito analisado de forma mais enfática, qual seja o do nacionalismo. O sentimento nacional, primeiramente, deu uma certa especificidade para o conflito, inicialmente partindo do ponto de vista unicamente de armênios e azeris – de maneira que aqueles possuíam maior apelo étnico-cultural quanto ao território – e, posteriormente, envolvendo um sentimento mais voltado para a população específica de NK, que anseia pela autonomia e construção de sua própria nação a partir de um Estado soberano. Assim, esse tipo de identidade que forma um amálgama social norteia uma parcela significativa das questões centrais do conflito, sendo ela mesma centro de disputa.

Assim, o nacionalismo como descrito conduz parte não apenas das ações, mas dos discursos que balizam os debates e visam a justificativa das ações tomadas frente aos conflitos. E, mais importante, apesar de ser de difícil previsão – ao menos em curto e médio prazo – que haja uma solução simples para as hostilidades e, ainda mais, da possibilidade de construção de uma nação autônoma em Nagorno-Karabakh, deve-se entender que a variável do nacionalismo deve ser levada em conta não apenas para realização de análises acerca do tema, mas na busca por soluções palpáveis, uma vez que essa questão traz um sentimento que, como Anderson (2008) destaca, mobiliza a população em prol de uma unidade que coloca a nação como centro de interesses, como valor a ser protegido.

Neste sentido, é possível observar que os apelos ao nacionalismo e à consequente identidade entre os indivíduos são elementos que não apenas circunscrevem as conflitualidades como, também, são basilares das mensagens que as partes envolvidas transmitem internacionalmente na busca de legitimar e angariar apoio e reconhecimento de outros Estados e comunidades. A complexidade da disputa em torno de Nagorno-Karabakh reside tanto na problemática interna quanto na atuação de sujeitos internacionais com interesses diversos na região. Por esta perspectiva, por conseguinte, entende-se que o nacionalismo – tanto pelo lado armênio quanto pelo lado azeri – são determinantes em diversas esferas da problemática envolvida, desde as causas mais enraizadas até a baixa perspectiva de solução breve da violência no Cáucaso.

É primordial considerar, ainda, o fato de o nacionalismo não apresentar uma única característica em sua composição. Conforme destacado na primeira seção do presente artigo,

Anderson (2008) observa que há algumas características gerais – imaginárias, limitadas e soberanas –, mas, ao mesmo tempo, há aspectos que são particulares de cada processo de identidade entre os indivíduos que levam à consciência de um pertencimento. Avila e Suppo (2022) apontam, por exemplo, para a existência de um tipo de nacionalismo vinculado ao caráter étnico e cultural, o que se aproximaria do caso armênio. Por outro lado, a composição histórica de Nagorno-Karabakh por indivíduos de origem azeri não pode ser descartada como um aprofundamento de influência e apego cultural e histórico com o território e seus significados.

Destarte, armênios entendem que o território faz parte de sua própria construção como nação, em função dos vínculos históricos que existem. Enquanto isso, os azeris apreendem que seu território faz parte de sua construção histórica como autônomos e soberanos, o que também evoca um sentimento de necessidade de proteção e valorização – tanto que após a “derrota” na guerra de 1994, houve um grande sentimento de “vergonha nacional” (OLIVEIRA, 2021), somado a uma ideia de apagamento de elementos de sua cultura que foram evocados pelos azeris, conforme destacam Loureiro e Porto (2021) no caso dos massacres e da destruição dos patrimônios em determinadas cidades, a exemplo de Aghdam. Ainda, a população de Artsakh desenvolveu esse sentimento como um resultado pelo histórico de disputas que propiciou uma vivência histórica e identitária específica, norteando o sentimento pela autonomia e desígnios de um futuro de liberdade, como Estado-nação e, assim, enaltecendo a unidade como nação.

Por fim, compreende-se que não se pode falar do conflito em Nagorno-Karabakh sem mencionar o elemento “nacionalismo” como uma de suas variáveis fundamentais, originárias e de continuidade, ou seja, é um conceito intrínseco às questões mais vitais para a instabilidade que se estabeleceu na região. Entende-se, nesta lógica, que o conceito é tão complexo e vasto quanto suas próprias repercussões, tanto interna quanto externamente, mobilizando a construção de imagens, significados e identificações profundas com povo, história e territórios.

## Referências

ARMENIA-AZERBAIJAN: WHY DID NAGORNO-KARABAKH SPARKS A CONFLICT?. *BBC News*, 12 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-54324772>.

ARMENIA ANNOUNCES CEASEFIRE AFTER AZERBAIJAN BORDER CLASHES. *Aljazeera News*, 16 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2021/11/16/armenia-azerbaijan-say-clashes-erupt-at-border>.

ARMENIA, AZERBAIJAN GEAR UP FOR NAGORNO-KARABAKH PEACE TALKS. *Aljazeera News*, 7 de abril de 2022. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2022/4/7/armenia-azerbaijan-gear-up-for-nagorno-karabakh-peace-talks>.

ARMÊNIA E AZERBAIJÃO CONCORDAM COM CONVERSAS DE PAZ EM MEIO A NOVAS TENSÕES EM NAGORNO KARABAKH. *O Globo*, 06 e abril de 2022. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/armenia-azerbaijao-concordam-com-conversas-de-paz-em-meio-novas-tensoes-em-nagorno-karabakh-25465611>.

ARMÊNIA E AZERBAIJÃO TRAVAM NOVOS CONFLITOS NA FRONTEIRA. *GI Notícias*, 16 de novembro de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/11/16/armenia-e-azerbaijao-travam-novos-confrontos-na-fronteira.ghtml>.

AVILA, Carlos Federico Domínguez; SUPPO, Hugo Rogélio. O neonacionalismo e a extrema-direita na Europa: reflexões desde as margens. *Mural Internacional*, v. 13, jan./dez. 2022, pp. 1-13. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/71066/44220>.

AZERBAIJÃO E ARMÊNIA ASSINAM ACORDO PARA ENCERRAR CONFLITO NA FRONTEIRA. *GI Notícias*, 10 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwivg9f6tOL3AhXtpUChRtIDqUQFnoECAYQAQ&url=https%3A%2F%2Fg1.globo.com%2Fmundo%2Fnoticia%2F2020%2F11%2F10%2Fazerbaijao-e-armenia-assinam-acordo-para-encerrar-combates-na-fronteira.ghtml&usg=AOvVaw16dV-VIY7EdQLLGxcHwUzE>.

BERG, Eiki; MÖLDER, Martin. Who is entitled to ‘earn sovereignty’? Legitimacy and regime support in Abkhazia and Nagorno-Karabakh. *Nations and Nationalism*, v. 18, n. 3, abr. 2012, pp. 1-19. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1469-8129.2011.00527.x>.

CHORBAJIAN, Levon. *The making-off Nagorno-Karabakh: from secession to republic*. New York: Palgrave, 2001.

CONNELL, Svante E. Autonomy as a source of conflict: Caucasian Conflicts in Theoretical Perspective. *World Politics*, v. 54, n. 2, jan. 2002, pp. 245-276. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/world-politics/article/abs/autonomy-as-a-source-of-conflict-caucasian-conflicts-in-theoretical-perspective/5573E2CB6665547B98244E8BCD83468B>.

FARACE, Gabriel *et al.* As intervenções russas no conflito entre Armênia e Azerbaijão. *Fronteira*, v. 16, n. 31, set. 2017, pp. 28-51. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/download/12796/12270/0>.

KANT, Immanuel. *À paz perpétua*. Porto Alegre: L&PM, 1989.

KOLSTO, Pal; BLAKKISRUD, Helge. Living with Non-recognition: State- and Nation-building in South Caucasian Quasi-states. *Europa-Asia Studies*, v. 60, n. 3, abr. 2008, pp. 483-509. Disponível em: [https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09668130801948158?casa\\_token=vcVNA-rOdL0AAAAA%3A65x81jP1aHPQZxX58\\_SlCoGZNS-QkAU4LIWcpfrivCSqUf\\_nnLRPKJ5M\\_KwypY8YKSVbOfnKA4UyNg](https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09668130801948158?casa_token=vcVNA-rOdL0AAAAA%3A65x81jP1aHPQZxX58_SlCoGZNS-QkAU4LIWcpfrivCSqUf_nnLRPKJ5M_KwypY8YKSVbOfnKA4UyNg).

LOUREIRO, Heitor; PORTO, Pedro Bogossian. A guerra de Nagorno-Karabakh: as disputas em torno dos conceitos de ‘vítima’ e ‘genocídio’ no tempo presente. *Revista Tempo e Argumento*, v. 13, n. 32, abr. 2021, pp. 1-37. Disponível em: <https://www.revistas.udesc.br/index.php/tempo/article/view/2175180313322021e0111/12888>.

LOUREIRO, Heitor de Andrade Carvalho. Considerações Sobre a Abordagem da Mídia Brasileira ao Genocídio Armênio. *Revista Ética e Filosofia Política*, v. 1, n. 10, 2007, pp. 1-16. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/eticaefilosofia/article/view/17844>.

MARTINS, Monica Dias. Benedict Anderson: um inquieto observador de estrelas. *Tensões Mundiais*, v. 1, n. 1, 2005, pp. 9-15. Disponível em: <https://revistas.uece.br/index.php/tensoesmundiais/issue/view/80>.

NAGORNO-KARABAKH: Armenia, Azerbaijan ‘violated laws of war’. *Aljazeera News*, 14 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2021/1/14/amensty-international-law-violated-in-nagorno-karabakh-conflict>.

NOGUEIRA, Carolina Dantas. O Conflito em Nagorno-Karabakh. *Conjuntura Internacional PUC Minas*, v. 3, n. 3, fev. 2006, pp. 1-4. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/conjuntura/article/view/7312/6355>.

OLIVEIRA, Victor Mariottini. Um Delicado Xadrez no Cáucaso: Implicações do Acordo de Cessar-Fogo entre Armênia e Azerbaijão. *Observatório Cosmopolita*, 2 de junho de 2021. Disponível em: <https://www.cosmopolita.org/post/um-delicado-xadrez-no-c%C3%A1ucaso-implica%C3%A7%C3%B5es-do-acordo-de-cessar-fogo-entre-arm%C3%AAnia-e-azerbaj%C3%A3o>.

ONU. *Imagem 1*: Localização Geográfica da Armênia. Disponível em: <https://www.un.org/geospatial/mapsgeo/generalmaps/armenia>.

ONU. *Imagem 2*: Localização Geográfica do Azerbaijão. Disponível em: <https://www.un.org/geospatial/mapsgeo/generalmaps/azerbaijan>.

PROTESTERS STORM ARMENIAN PARLIAMENT IN ANGER OVER NAGORNO-KARABAKH DEAL. *RFL/EL Armenian Service*, 10 de novembro de 2020. Disponível em: <https://www.rferl.org/a/protesters-storm-armenian-parliament/30940248.html>.

SIMÃO, Lucínia. *Engaging Civil Society in the Nagorno Karabakh Conflict: What Role for the EU and its Neighbourhood Policy?*. Brighton: MICROCON Policy Working Paper 11, 2010.

SUPPO, Hugo R.; LESSA, Mônica Leite. O estudo da dimensão cultural nas Relações Internacionais: contribuições teóricas e metodológicas. In: LESSA, Monica Leite; GONÇALVES, Williams da Silva (org.). *História das relações internacionais: teorias e processos*. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2007. Capítulo 7, pp. 223-250.

UMUT, Uzer. Nagorno-Karabakh in Regional and World Politics: A Case Study for Nationalism, Realism and Ethnic Conflict. *Journal of Muslim Minority Affairs*, v. 32, n.2, jul. 2012, pp. 245-252. Disponível em: [https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13602004.2012.694668?casa\\_token=Nata12phw1kAAAAA%3A69cvn6oVQh7TCgzAUyyorPnyHNdzsSpGHh9G-bEQvLFD0XO2ISNEKrNpUTOOPP\\_UQv3JRO2Le9fxlQ](https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13602004.2012.694668?casa_token=Nata12phw1kAAAAA%3A69cvn6oVQh7TCgzAUyyorPnyHNdzsSpGHh9G-bEQvLFD0XO2ISNEKrNpUTOOPP_UQv3JRO2Le9fxlQ).

WIKIMEDIA. *Imagem 3*: as fronteiras de Nagorno Karabakh e a presença armênia em território azeri. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/nagorno-karabakh-entre-armenia-e-azerbaijao/>.

**Recebido em 15 de maio de 2022.**

**Aceito para publicação em 20 de abril de 2023.**



**Pedro Henrique Vigné Alvarez Steenhagen**

Doutorando em Política Internacional (SIRPA/Universidade Fudan). Mestre em Análise e Gestão de Políticas Internacionais (IRI/PUC-Rio). Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais (FND/UFRJ). Especialista Sênior (Observa China). Professor Anfitrião (BRICS TheCatalyst).

**BRAZIL'S ASPIRATION IN THE UN SECURITY COUNCIL: THE PURSUIT OF A PERMANENT SEAT AND THE LAUNCH OF THE RWP AGENDA**

**A ASPIRAÇÃO DO BRASIL NO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU: A BUSCA DE UM ASSENTO PERMANENTE E O LANÇAMENTO DA AGENDA RWP**

**ABSTRACT:** This paper has the following research question: Why hasn't Brazil further advanced the Responsibility while Protecting (RwP) agenda and, instead, eventually abandoned its proactive instance on the matter? The investigation is based on a qualitative approach which aims to deepen the debate around RwP, the Brazilian interests in the security area, especially the pursuit of a permanent seat in the UN Security Council, and the reasons and implications behind the abandonment of that proposal. While multiple explanations have been brought up, this paper discusses the hypothesis that the moderation of the country's ambitions, particularly in the security field, played a fundamental role in the change of the Brazilian behaviour towards the RwP.

**Keywords:** Brazil; United Nations Security Council; Permanent Seat; Responsibility while Protecting.

**RESUMO:** Este artigo possui a seguinte pergunta de pesquisa: Por que o Brasil não impulsionou a agenda da Responsabilidade ao Proteger (RwP) e, em vez disso, eventualmente abandonou sua instância proativa na questão? A investigação baseia-se em uma abordagem qualitativa que objetiva aprofundar o debate sobre a RwP, os interesses brasileiros na área de segurança, com destaque para a busca de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, e as razões e implicações por trás do abandono daquela proposta. Embora múltiplas explicações tenham sido levantadas, este artigo discute a hipótese de que a moderação das ambições do Brasil, particularmente no campo da segurança, teve um papel fundamental na mudança do comportamento brasileiro relacionado à RwP.

**Palavras-chave:** Brasil; Conselho de Segurança das Nações Unidas; Assento Permanente; Responsabilidade ao Proteger.

## 1 Introduction

Since the beginning of the 20<sup>th</sup> century, Brazil has increasingly participated in the international stage, seeking to become a responsible and active actor and to be recognised as an important partner in several areas, such as environment and sustainability, development cooperation, and humanitarian intervention. This dynamism of the Brazilian foreign policy can be traced back to the leadership and pragmatism brought to Itamaraty by José Maria da Silva Paranhos Júnior, also known as Baron of Rio Branco, who was Minister of Foreign Affairs between 1902 and 1912 and is considered the patron of the country's diplomacy.

The Baron of Rio Branco was the first diplomat of the young Brazilian Republic to effectively define a foreign policy strategy for the country, and his principles and guidelines influence Itamaraty until today. In this context, Burns (1967, p. 196) affirms that “the influence of Rio Branco on diplomacy has been profound. In fact, to understand the diplomacy of the largest Latin American nation during this century it is essential to know that statesman and to understand his work”. He revolutionised Brazil's foreign policy through the establishment of four main pillars: peaceful coexistence with South American neighbours; peaceful conflict resolution and respect to International Law; improvement of Brazil's image and prestige abroad; and implementation of a pragmatic Americanism.

During this period, well aware of its military limitations, Brazil sought to increase what would later become known as soft power<sup>1</sup> and aimed to exercise the role of a regional leader in the international stage. To achieve this goal, the country shifted its political axis from London to Washington and began cultivating its relationship with the United States, foreseeing that the newly emergent world power could become an essential partner for its diplomatic aspirations (Burns, 1967).

One of such aspirations, which would be present during the brief existence of the League of Nations and continue to be pursued after the United Nations was established, is the attainment of a permanent seat in the Security Council alongside the great powers. This ambition has persisted throughout the years in Brazil's foreign policy and can be checked in a multitude of international initiatives the country has promoted. However, during the past decade, it has been considerably moderated, weakening, in turn, other projects directly or indirectly related to it. One of these impacted endeavours was the advancement of the Responsibility while Protecting

---

<sup>1</sup> According to Nye (2004), soft power rests on the ability of a country to attract and shape the preferences of others, and it lies primarily on three sources: culture, political values, and foreign policy.

(RwP) debate, which gained both the attention and the interest of the international society, but failed to go beyond the condition of a proposal, in part, due to the Brazilian relative neglect of the concept afterwards.

In light of the abovementioned context, this paper will address the following research question: Why hasn't Brazil further advanced the RwP agenda and, instead, eventually abandoned its proactive instance on the matter? The main objectives of this investigation are to further deepen the debate around RwP, connecting it to the discussions about key Brazilian aspirations in the security field with a particular focus on the interests involving the United Nations Security Council (UNSC), as well as to contribute to the understanding of the reasons and implications behind the abandonment of the proposal, including in terms of the future of the country's diplomatic strategies.

Multiple explanations have been brought up and become commonly associated with this change in the Brazilian position towards RwP, such as lack of perseverance from the country to resist initial criticism from great powers, weak support from key actors, complex and problematic domestic context, and high diplomatic costs to advance the proposal. Nevertheless, while they are all plausible and valid, as well as may play a role in the Brazilian changed behaviour, they do not go into the heart of the problem. Therefore, the hypothesis advanced in this study is that the core of this issue is the moderation of Brazil's overall international ambitions, especially in the security agenda with matters related to the pursuit of a permanent seat in the UNSC.

In order to deal with the topic at hand, it is considered that a qualitative approach best fits the research pursued here. As Goertz and Starr (2003, p. 15) explain, "the goal of qualitative methods often differs from that of quantitative ones. A corollary to the intensive examination of one or a few cases is the desire to explain why things happened the way they did in those cases". In this regard, this investigation will mainly rely on a historical and explanatory analysis based on published materials and bibliographical data, such as academic papers and books, news articles, and available opinions or statements, in both Portuguese and English.

With that said, this paper will be divided into three main sections, besides this introduction. First, it will promote a historical analysis of the Brazilian ambitions in the context of the League of Nations and the United Nations, bringing to the discussion some relevant aspects of the country's foreign policy. Second, it will contextualise the concepts of Responsibility to Protect (R2P) and RwP, as well as discuss Brazil's abandonment of its proactive instance on the RwP agenda and explain its connection to the weakening of the

country's claim for a permanent seat in the UNSC in the 2010s. Finally, it will provide concluding remarks about the discussions held throughout the text.

## **2 Brazil and its Historical Pursuit of a Permanent Seat in the United Nations Security Council**

### *2.1 The League of Nations, Brazil, and its Partnership with the United States*

The League of Nations, headquartered in Geneva and established in 1919 in the aftermath of World War I, is widely considered as the first international organisation with a permanent universal scope and integrated voluntarily by States to constitute a system of collective security while promoting cooperation and guaranteeing peace. According to Azambuja (1995), the notion of collective security back then had a mix of idealism and pragmatism and can be considered as one of the main international contributions of the United States at the time, for it served to counterbalance the realism and the scepticism of European great powers.

In this regard, the League was structured around three main organs – the General Assembly, the Secretariat, and the Council, which had both permanent and non-permanent members – and tried to ensure States would observe international law rules, as well as avoid engaging in war to solve their differences. Nevertheless, despite its contributions to the formation of the League of Nations, the United States ended up not participating in it, which was a major blow to the organisation.

The relationship between the League of Nations and Latin America was important from the start, and many countries from the region, including Brazil, joined the organisation and supported its pacifist ideals. However, these countries gradually lost interest in it, as they felt it was not truly concerned with their aspirations. In 1926, under the presidency of Arthur Bernardes (1922-1926), Brazil became the second country to abandon the organisation, following Costa Rica in the previous year, and the reason for this Brazilian reaction was an objective one: the frustration for not getting a permanent seat in its Council (Garcia, 2000).

Brazil's participation in World War I, though small and limited, was a demonstration of how the country wished to become – and be perceived – as a protagonist in the international stage, even if a regional one. Notwithstanding, Latin American countries did not support the Brazilian case for a permanent seat in the Council, and neither France nor England took the country's intentions seriously (Santos, 2003). For Garcia (2006), there was a clear mismatch

between Brazil's expectations to get a permanent seat in the Council, a situation which would further elevate the country's international status, and the reality of international politics.

It is worth noting that a non-permanent seat in the Council had been granted to Brazil, which was the only nation from the whole American continent to be represented there – at the time, there were no specific rules for such temporary seats, and, as a result, the country was annually re-elected to continue in its position, assuming a place which was originally from the United States as the representative of the Americas (Garcia, 2000). This scenario was both beneficial and problematic to Brazil, and, in the end, its campaign for a permanent seat was launched – and failed – exactly because, in the absence of specific rules, it began to face competition for a place in the Council.

The country's withdrawal from the League of Nations can be seen as another confirmation of its relative distancing from Europe and approximation to the United States. In this regard, Hirst (2009) argues that Brazilian diplomats anticipated that an Eurocentric global order would soon be substituted by an American one, with the United States becoming a powerful actor and, therefore, a valuable ally. Indeed, the first to build a strategy based on this perception was Rio Branco, who was able to develop a “non-written alliance”<sup>2</sup> with the rising power and avoid the interventions other Latin American nations suffered under the “Big Stick”.<sup>3</sup>

As Bueno (2003) recalls, the constant effort to increase Brazil's prestige in the international stage during the first half of the last century was based on the understanding that the country occupied a distinctive position in Latin America, and, as a result, it should have a leadership role in foreign affairs. Unsurprisingly, when the United States implemented its “Good Neighbourhood”<sup>4</sup> policy during the 1930s and the 1940s – amid World War II, it needed

---

<sup>2</sup> Expression coined by Burns (1966). The non-written alliance consisted in a pragmatic alignment between Brazil and the United States' interests in the beginning of the 20<sup>th</sup> century, with the former supporting American policies in the continent, and the latter supporting Brazilian diplomatic goals.

<sup>3</sup> This policy was captured by Theodore Roosevelt and, based on an updated interpretation of the Monroe Doctrine called “Roosevelt Corollary to the Monroe Doctrine”, it promoted an aggressive and imperialist foreign policy strategy throughout the American continent. As Burns (1966) demonstrates, it was a very unpopular policy in Latin America, but Brazil did not feel menaced by it and, instead, was seen by the Americans as an important oasis and regional ally of relative stability among other nations going through political and socioeconomic turbulences.

<sup>4</sup> This policy was led by Franklin Roosevelt and resulted in a strong penetration of American culture in Brazil. As Moura (1984) explains, it was during the 1930s and the 1940s that Brazilians began to incorporate English words in its vocabulary, to drink Coke, to watch Hollywood movies, and to listen to jazz and other American rhythms. Certainly, American cultural penetration continued through spontaneous movements in the following decades, but the policy which originated these contributed in a decisive way for the bilateral approximation. Some landmarks of this period are the success of Portuguese-Brazilian singer and actress Carmen Miranda in the United States, and, in particular, the creation of Brazilian fictitious character Zé Carioca by the Walt Disney Studios, which launched “Saludos, Amigos” in 1942 and “The Three Caballeros” in 1944, making Brazilians feel represented on the big screen alongside the well-known and charismatic Donald Duck and Goofy.

to strengthen its soft power and guarantee its political influence in the region – there was a new wave of close exchanges between the American and the Brazilian parties, this time extrapolating the political sphere and reaching the cultural one. These initiatives aimed to show how the United States and Brazil were good cooperative partners and to stimulate this view on the public.

## *2.2 Brazil and the United Nations Security Council*

When World War II was reaching its end, given this track record with one of the superpowers of the period, Brazil supposed it was a matter of time for it to receive the international acknowledgement it considered it deserved. Brazilian diplomats, under the leadership of President Getúlio Vargas (1930-1945), believed one way to give this recognition to their country was to concede it a permanent seat in the UNSC, correcting, in their view, the mistake made during the 1920s in the context of the League of Nations (Garcia, 2012). Indeed, the great powers did consider giving it the sixth permanent seat in the UNSC; however, they also did not want to excessively expand the Council, and, while Roosevelt was personally sympathetic to Brazil's candidacy, the American Department of State did not endorse it (Garcia, 2012).

To the United States, it would make sense to include Brazil in the UNSC. As Garcia (2011) argues, amongst other factors, Brazil was the most well-positioned nation in Latin America to assume a sixth permanent seat, could be a reliable ally to secure and strengthen American interests in the Council, and would serve Roosevelt's idea to have regional powers represented. Nevertheless, the European powers were afraid that Brazil's accession would generate pressure to include other smaller regional powers in the Council, and its political and socioeconomic future was too uncertain at the time.

After all, between 1930 and 1945, part of the Brazilian Armed Forces was able to consolidate itself inside the military institution, which, in turn, strengthened its power in the society through the idea that politics should be eliminated inside the army, in order to be practiced externally in favour of the institution (Carvalho, 2005). Indeed, as Carvalho (2005) notes, the same institution that sustained Vargas in power for 15 years was responsible for his deposition, in a coup supported by both civil and military elites in Brazil. This also helps to explain the origins of the political, economic, and social structures – in particular, the rise of the army as some kind of “political category” – which resulted in the establishment of the civil-military dictatorship in Brazil between the 1960s and 1980s, as well as the challenges and

adversities the nation has faced since then regarding its relationship with the military and their participation in politics. Moreover, due to the dictatorial regime of Vargas' administration during this period, there was a clear contradiction between the country's participation in World War II, alongside the United States and the democratic values it upheld, and the domestic political reality, a situation which also impacted Brazil's strategy in the international scene (Corsi, 1996).

In order to avoid repeating the failed attempts promoted in the context of the League of Nations – and all the critiques which followed that crisis – Brazil decided to make the case for a Latin American permanent seat in the UNSC, believing that, should it be approved, Brazil would be the one to occupy it (Garcia, 2011). Ultimately, based on the logic to steer clear of another embarrassment involving the permanent seat and in light of an increasing lack of interest from the United States to assist with the strategy, Brazil withdrew its “indirect candidacy” through Latin America and accepted the possibility of a non-permanent seat, which was later confirmed (Garcia, 2011).

After the United Nations was established, the ambition to get a permanent seat in its Security Council became stagnated until the late 1980s, due to changes in the Brazilian foreign policy, as a result of the abovementioned civil-military dictatorship, and to the fact that Brazil and Latin America as a whole were no longer a priority to the United States. In the late 1980s and 1990s, in light of the highly unequal and anachronistic distribution of power amongst international actors, developing countries proposed initiatives to further democratise the international order, and the Brazilian foreign policy accompanied this trend (Cervo; Bueno, 2012).

The consequences of such demands coming from the global South were soon felt in the United Nations, which was demanded to be more representative, democratic and, ultimately, legitimate. Brazil had had several terms in the Security Council as a non-permanent member since 1946, but, when it came back for a new term in 1988-1989, discussions involving the reform of the Council gained traction, as many States considered that the expansion of non-permanent seats from six to 10 in the 1960s was not enough to reflect the new international dynamics (Garcia; Coelho, 2018).

In 1994, Brazilian Minister of Foreign Affairs Celso Amorim, who would also serve President Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) in this same position, let the Brazilian intentions in the Security Council very clear. In a speech addressed to the UN General Assembly, he opposed the admittance of only Germany and Japan as permanent members in a

future reform, reinforced the idea that Latin America should have a representative in the Council in case of its expansion, and affirmed that “we have clearly stated our readiness to assume all responsibilities required of countries eligible to occupy permanent seats” (Corrêa, 2013, p. 707).

In the following year, under the presidency of Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) and during the 50<sup>th</sup> anniversary of the United Nations, which provided a favourable momentum for reform, Brazil adopted a more nuanced strategy, declining to launch an open campaign for the permanent seat, but demonstrating it was ready for such responsibility, in case it was chosen to assume the position (Lampreia, 1995). Nonetheless, the agenda was not advanced, and the topic would only return with full strength under the presidency of Lula, who was personally invested in diplomatic matters.

Between 2003 and 2008, the number of diplomats grew around 40% in less than 15 years, and Lula created another 35 embassies, as his “administration did not hide that the expansion of its diplomatic body abroad obeys a political logic, with the ambition for a permanent seat in the United Nations Security Council serving as one of its main backbones”<sup>5</sup> (Folha, 2009). Moreover, in 2004, the Brazilian leadership of the military command of the United Nations Stabilisation Mission in Haiti (MINUSTAH) contributed to the country’s arguments that it could take more responsibility in the security field, and the creation of the G4 – composed of Brazil, Germany, India, and Japan – put more pressure for the reform of the UN in its 60<sup>th</sup> anniversary (Garcia; Coelho, 2018).

Despite a generalised movement to discuss the reform of the Security Council and, more broadly, of the United Nations during the 2000s, nothing really flourished beyond the realm of ideas. As Garcia and Coelho (2018, p. 7) explain, “the Brazilian candidacy peaked with Lula’s first term, de-escalated in the ensuing years, and stayed alive during President Dilma Rousseff’s administration, though mostly in an underground fashion in the eyes of the public” – though, in 2015, she participated in a summit of G4 leaders, the second ever to take place, after the one from 2004.

---

<sup>5</sup> Free translation from Portuguese to English made by the author. In the original piece: “o governo Lula não esconde que a expansão de seu corpo diplomático pelo exterior obedece a uma lógica política, que tem na ambição por uma vaga de membro permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas um de seus principais sustentáculos”.

### **3 The Rise and Fall of the Responsibility while Protecting (RwP) and the Weakening of Brazil's Security Agenda**

#### *3.1 Consolidation of R2P and Conceptualisation of RwP*

It was under Rousseff's administration that the RwP concept and agenda were launched, flourished, soared, and weakened. Nevertheless, before addressing these issues, it is worth taking a step back to briefly deal with the consolidation of R2P. As Evans and Sahnoun (2002) argue, the debate about intervention for human protection was quite present during the 1990s, especially due to strong critiques involving the UN's instance on the crises in Somalia (1993), Rwanda (1994), and Bosnia (1995), but, in the beginning of the 21<sup>st</sup> century, the international community began to discuss not a "right to intervene", but a "responsibility to protect".

Indeed, Evans and Sahnoun (2002) promoted a compelling argument about the change in terminology, which moved from "intervention" to "protection" and shifted the approach to sovereignty from "control" to "responsibility". In 2005, when the United Nations was celebrating its 60<sup>th</sup> anniversary, its member States reached an agreement during the World Summit to support R2P. In this regard, Welsh (2019, p. 53-54) explains the three pillars which constitute the R2P:

The first, set out in paragraph 138 of the Summit Outcome Document, is the primary responsibility of states to protect their own populations from genocide, war crimes, crimes against humanity, and ethnic cleansing, and the responsibility to prevent the occurrence of these acts. The second, in paragraph 139, is the pledge by States to assist each other in fulfilling their protection responsibilities. And finally, as members of a broader international community, states declared their readiness to take collective action, in a timely and decisive manner, if any state were "manifestly failing" to protect its population from atrocity crimes.

The concept is not free of critiques. Some have mentioned R2P is unworkable because it lacks clear standards and could be expanded to embrace intervention on many instances (Pape, 2012), others, that it is nothing more than a slogan without any real meaning or utility (Hehir, 2010), and there are also those who affirm it is just another form of State response dictated by rational calculations based on self-interest (Murray, 2013). While this last point can still incite relevant and positive debates in the international society, the United Nations (2009, p. 8) has already tackled the first one and stated that R2P "applies, until Member States decide otherwise, only to the four specified crimes and violations [...] To try to extend it to cover other

calamities [...] would undermine the 2005 consensus and stretch the concept beyond recognition or operational utility”.

The second abovementioned critique deserves a brief, but deeper discussion. To reduce R2P to a mere slogan is to undervalue its normative impact, and constructivist theory can help clarify its relevance. In this sense, Finnemore (1996, p. 154; p. 178) has conducted excellent research in which she shows that “shifts in intervention behavior correspond with changes in normative standards articulated by states”, as well as concludes that “by the twentieth century, not only does multilateralism appear to be necessary to claim humanitarian justifications but sanction by the United Nations or some other formal organization is also required”. Furthermore, it is worth noting that “norms rarely evolve in isolation. Rather, they can intersect with other principles to gather force” (Grech-Madin, 2021, p. 87), and this is particularly important because R2P arose out of political considerations before becoming a consistent, complex norm embedded in the international security system associated with humanitarian law (Welsh, 2019).

Truly, the case of Libya was an important landmark for the evolution of the debates around the responsibility to protect. In 2011, the UNSC adopted Resolution 1973, which called for all necessary measures to protect civilians and marked a change in the attitude toward the concept, as it was the first time the Security Council authorised the use of military force for human protection purposes against the will of a functioning State (Bellamy, 2011). In this context, some Council members, including Brazil, remained sceptical about the use of force and abstained in the vote of the resolution, and the discussions began to focus not on whether to act, but on how to act (Bellamy, 2011).

Truth be told, Brazil had been reluctant to even adopt the language of humanitarian “intervention” since the end of the Cold War, fearing the return of some kind of colonial attitudes in a unilateral world under the hegemony of the United States, and it has historically been sceptical regarding the use of military force to resolve international security matters (Stuenkel; Tourinho, 2014). It is important to note that, in 2011, Brazil was serving as President of the UNSC, and this year was also the first one in which all BRICS countries (Brazil, Russia, India, China, and South Africa) were members of the Security Council.

Therefore, Brazil had reasons to be confident about its leading position on debates about R2P and to engage in the normative arena, given its opportunity to receive more recognition in the field and boost its international prestige and soft power. As Stuenkel and Tourinho explain (2014, p. 391-392), when France, the United Kingdom, and the United States indicated they

would not stop until there was a regime change in Libya, Brazil reacted to what it saw as an abuse of the mandate in the country:

Led by Antonio Patriota himself, Brasília drafted a concept note entitled *Responsibility While Protecting: Elements for the Development and Promotion of a Concept*. The document was intended as an addendum (and not a substitute) to the concept of R2P and established three main contributions to international public debate about the concept. The proposal contained no revolutionary ideas, and was articulated based on long-standing elements of debates about humanitarian aid and the use of force: the principle of ‘do no harm’ (*primum non nocere*) and the articulation of the use of force as a last resort (*ultima ratio*).

In addition to a genuine desire to further contribute to the development of R2P and enhance its procedures of monitoring, assessment, and accountability, Brazil wanted to be perceived as a bridge-builder by the international society, especially within a potentially reformed UNSC (Stuenkel; Tourinho, 2014). Indeed, the RwP initiative shows how normative debates originating from emerging powers could challenge the status quo, and it also “represents the culmination, to date, of Brazil’s engagement with questions of intervention and of normative aspects of its quest for greater global influence”, as well as “marks the first systematic, conceptually grounded attempt by a developing-world voice to bridge the increasing gap between mounting acceptance of R2P’s principles and growing discontent over the manner of its implementation” (Kenkel; Stefan, 2016, p. 41; p. 42).

Throughout the years of 2011 and 2012, Rousseff and Brazilian diplomats made various statements about RwP, which provoked an intense political debate among the States. The initial response to the proposal was so remarkable that it surprised Itamaraty, which had to deal with both praise and criticism – in this latter case, particularly from the United States, the United Kingdom, and France, which felt RwP was a direct criticism of the way they had conducted the Libya intervention. However, in the following months, most early critics dropped their opposition to the concept and were convinced by Brazil’s proposal (Tourinho; Stuenkel; Brockmeier, 2016).

With that said, “RwP effectively succeeded in widening the debate about R2P [...] The global response to the idea of responsible protection became most visible in February 2012. At the time, Brazil hosted a meeting at the UN with the objective of further debating its idea” (Tourinho; Stuenkel; Brockmeier, 2016, p. 142). Nevertheless, despite an immense surge in its popularity and legitimacy, as well as the successful contributions made by RwP to the normative trajectory of R2P, especially in terms of implementation, RwP has remained a more

abstract proposal since 2011-2012, due to both international factors and the fact that Brazil stopped pushing the agenda (Tourinho; Stuenkel; Brockmeier, 2016).

### *3.2 The Weakening of Brazil's Case for a Permanent Seat in the Security Council and the Country's Retreat from the RwP Agenda*

The relative abandonment of the RwP initiative by Brazil is a curious case which deserves to be further analysed. Since this retreat began to be perceived, many scholars have tried to come up with explanations to this new Brazilian position, most of them in a quite valid way. The case raises even more curiosity when one considers that, although, in the previous decade, Brazil had emphatically expressed its intention to get a permanent seat in the UNSC, it rarely proposed concrete diplomatic initiatives in the Security Council (Benner, 2013), so the RwP ended up being an immense wasted opportunity to effectively prove the country's potential and value there.

Alongside Japan, Brazil was the country which had most terms as a non-permanent member of the UNSC, having been elected in 10 occasions as the Latin American representative until the launch of the RwP agenda: 1946-1947; 1951-1952; 1954-1955; 1963-1964; 1967-1968; 1988-1989; 1993-1994; 1998-1999; 2004-2005; and 2010-2011 (Ziemath, 2016). Ziemath (2016) highlights that, for this last term, and for the first time, Brazil was accompanied not only by the BRICS countries at the Security Council, but also by the G4, reflecting what could be its dynamic if new permanent members were to be added.

According to Kenkel and Stefan (2016, p. 43), “despite frequent election to the Security Council, prior to the submission of the RwP concept note, Brazil did not consistently play a prominent role in peace operations or in UN debates on intervention”. At the same time, as Hirst (2015) argues, the reiterated presence of the country in the UNSC allowed it to mature its positions in face of the neo-interventionist normative formulations pushed forward by Western powers.

The fact is that, despite the strong pursuit of a permanent seat in the UNSC during the 2000s, Brazil did not grab the opportunity the RwP agenda presented to strengthen its claim. One of the explanations commonly presented is that, in her speech at the UN General Assembly in September 2012, Rousseff failed to offer any new way to advance discussions involving RwP, and another one is that Brazilian leaders evaluated the costs and benefits of the situation and decided it was not worth it to follow such a strategy (Benner, 2013). In this sense, Spektor (2012) argued that Brazil was not used to participate in the intense clashes which mark the

definition of rules about security issues, indicating it was not well-prepared for the criticisms it received and the challenges which arose from the proposal.

Regarding Rousseff's speech, while it may have contributed to slow down the international euphoria associated with RWP, given the lack of any new advancements in the topic from its sponsor, it hardly serves as a main and direct cause for the subsequent Brazilian retreat. Similarly, the cost-benefit analysis would be a plausible explanation for the weakening of the country's initial proactiveness and support of the proposal, but it fails to tackle the reason for an almost absolute abandonment of it, with only sporadic mentions about it in the following years – just when criticisms had diminished, and the concept not only gained more support, but also came to be considered one of the most important developments in the R2P debate. Moreover, while Brazil did receive criticism when it launched RWP, it was also strongly criticised after it retreated from dealing with the proposal, so disapproval also cannot be a significant reason for the revision of the Brazilian position; otherwise, it would have maintained at least a minimally accepted level of engagement on the matter, in order to mitigate the problem.

For some Brazilian diplomats, the main cause for the country's retreat was that, after 2011, it was no longer a member of the UNSC, a challenging situation for Brazil to make its voice to be heard like before regarding security issues and for it to influence the shaping of norms (Kenkel; Stefan, 2016). Furthermore, it is argued the advancement of RWP was possible, in large part, due to Patriota's personal interest and entrepreneurship on the subject – he left the post of Minister of Foreign Affairs in August 2013 – given Rousseff's notorious disinterest in Brazilian foreign policy and international relations (Kenkel; Stefan, 2016). Tourinho, Stuenkel and Brockmeier (2016, p. 143; p. 149) also point out the difficult international context at the time:

While the Brazilian government continued to insist on the importance of the issue, the promotion of RWP as a concept had ceased to be a priority by mid-2012. [...] In fairness, it was not an easy context: the Syrian crisis made the discussion toxic in policy circles, and there was limited appetite in much of the global south to support a proposal that effectively, if implicitly, recognised the legitimacy of humanitarian intervention under certain circumstances. In Europe, few were willing to explicitly challenge French and British positions and side with a southern emerging power perceived to have very specific interests in Security Council reform.

Despite some challenges in the international stage, however, Stuenkel and Tourinho (2014) recognise that, still in 2012, RWP gained substantial backing from traditional R2P supporters and was an essential aspect of the debate about R2P, a reality which later minimised

the impact of such an international context on Brazil's position. Additionally, it is worth noting that, from 2013 onwards, the Brazilian and the international economic and political landscapes went through relevant transformations, and the challenges faced by Rousseff were greater than those faced by Lula (Saraiva, 2014). Notwithstanding, this scenario did not stop Brazil from pursuing other objectives beyond the security agenda that it considered fundamental for its global insertion, such as hosting the United Nations Conference on Sustainable Development (Rio+20) in 2012, when it led discussions and commitments involving environmental matters, and launching the New Development Bank in 2014 during the VI BRICS Summit, which was held in Fortaleza, Brazil.

As for the other arguments, it is relevant to consider that, even though more efforts might be needed to achieve a goal while being outside the Security Council, this does not incapacitate a State and its diplomats to push for an agenda. Such an argument could even be considered an evasion of responsibility, and it has not stopped Brazil from promoting its advocacy in a wide range of issues throughout the years, from sustainable development to human rights.

Undoubtedly, even the more technical or institutional work promoted by Itamaraty – which is part of the State and may be impacted by different political scenarios, including the diverse shifting groups governing the nation – has, naturally, political foundations. Nonetheless, even if the RWP proposal was advanced in large part due to Patriota's personal interests, Brazil began to retreat in its position before he left the post of Minister of Foreign Affairs. Moreover, even if this was not the case, Itamaraty has a solid institutional capacity and would be perfectly capable to promote the agenda, if it really was a priority, both in political and technical terms.

Here lies the problem: Seeing the Rousseff administration – under which RWP saw its birth and relative demise – as a constant in terms of the government's general political and ideological approach to foreign policy, it is possible to verify that the RWP was never a true priority for Brazil and did not enjoy an effective, systematic approach to it. In this regard, while all the abovementioned factors are valid and may have contributed to the relative abandonment of the RWP agenda, as demonstrated, they do not fully explain it. The root cause, it is argued here, lies in the moderation of Brazil's international ambitions in the international stage, a moderation which, first and foremost, impacted the country's aspirations in the security agenda. After all, as Kenkel and Stefan (2016) and Spektor (2012) indicate, and as historical developments have demonstrated, security debates and practices were not exactly the strongest part of Brazil's international presence –, especially, the aspiration related to the permanent seat in the United Nations Security Council. This reality, in turn, ended up impacting the country's

behaviour towards RWP, weakening its willingness and ability to further advance the proposal, as well as undermining the political interests and goals which could benefit from it.

Undoubtedly, Rousseff inherited from Lula several clear and well-defined foreign policy strategies, but, while Itamaraty's key political goals remained relatively stable, at least formally, Brazil's behaviour and overall ambition went through some revisions, including a reduced proactiveness and global protagonism (Saraiva, 2014). Indeed, while Lula sought to incentivise and articulate Brazil's foreign policy and its global projection, Rousseff showed many times her preference to deal with domestic issues – as previously mentioned, her disinterest for international affairs was quite apparent – and, more importantly, for tangible short-term goals (Saraiva, 2014).

Since international prestige and recognition for participation in security matters are usually long-term goals which demand a wide range of efforts, the Brazilian aspirations associated with this field, in particular, were significantly moderated. As Saraiva (2014) argues, although the pursuit of a permanent seat in the UNSC was not forgotten during Rousseff's presidency, it lost momentum, particularly if compared to Lula's term. As Brazil became less proactive in the international stage and moderated its ambitions related to the security agenda in favour of other short-term goals, there would be no strong reasons to support and further advance the RWP agenda.

This is where a cost-benefit analysis should come into place: If the permanent seat was a priority in Rousseff's administration, the RWP agenda would also be, and it would be worth it to push for the proposal to be further developed, accepted, and internalised. The consolidation of RWP could have been a great opportunity for Brazil to establish itself as a leading norm shaper from the global South, contribute to an area historically dominated by Western powers, and get closer to its historical ambition in the Security Council.

The linkage between the quest for the permanent seat and the RWP proposal – and how the former impacts the latter – is so clear – and yet so underdeveloped – that, when the country launched the RWP proposition, even the media stated that “the concept of ‘responsibility while protecting’, presented by Brazil in the United Nations, can be the new weapon in its campaign to conquer a permanent seat in the Security Council”<sup>6</sup> (Corrêa, 2011). This perception seems to indicate that RWP was not necessarily a goal in itself, but a means to achieve bigger, more important objectives in international politics.

---

<sup>6</sup> Free translation from Portuguese to English made by the author. In the original piece: “O conceito de ‘responsabilidade ao proteger’, apresentado pelo Brasil às Nações Unidas, pode ser a nova arma do país em sua campanha para conquistar uma vaga permanente no Conselho de Segurança”.

## 4 Conclusion

The debate around RWP still is an important one, because it is a symbol of a developing nation's resistance to the normative dominance of great powers, particularly in a time when the global South has gained prominence in the international stage. Therefore, this paper sought to investigate why Brazil has not advanced the RWP agenda and eventually abandoned its proactive instance on the matter.

The main argument throughout the text was that the moderation of Brazil's international ambitions, particularly in the security agenda, and especially the one related to the permanent seat in the Security Council, was determinant to the country's changed behaviour towards the RWP proposal, impacting its consolidation and proper development as a norm. Because the main goal was not necessarily the full development of RWP, but something higher and more difficult to achieve, when both general and specific diplomatic aspirations were moderated, the proposal had its importance reduced.

Out of the Security Council in 2012, given the end of its 2010-2011 term, and with no intention to push for the permanent seat as before, Brazil proceeded to a controlled retreat regarding the RWP proposal. Indeed, the decline in the country's ambitions, especially those associated with security issues and the pursuit of a permanent seat, ended up undermining the advancement of and the investment on the RWP agenda. With that said, there are other relevant points to have in mind related to the discussion proposed here.

The three moments in Brazil's history when it put the biggest efforts to get the permanent seat were under Bernardes' presidency in the 1920s, under Vargas' presidency in the 1940s, and under Lula's presidency in the 2000s. To be fair, the matter was also pursued during the 1990s, but in a less clear and public way. In all these situations, Brazil had Presidents who personally supported and pushed for the country to become a regional or global protagonist, including in international security matters and particularly when it came to the quest for a permanent seat in the Security Council.

Besides the significance that a leadership has had to advance this historic objective, in all these moments, Brazil was in the spotlight, either openly promoting its candidacy for the permanent seat before the United Nations was established in the aftermath of World War II or being an active non-permanent member of the Council – in the 1920s, still under the League of

Nations, and in the 1990s and 2000s, already under the UN. Possibly, being in the UNSC and having a president personally invested in international affairs give a morale boost for the country to strengthen its claims and to be more vocal about its ambitions. At the same time, not having these two combined configurations seems to put its aspiration in a more dormant mode, with the nation waiting for the next opportunity to prove its value and renovate its position.

This paper does not have the intention to have the final word on this debate. Quite the opposite, as seen above, there is a gap to be filled by further research involving the Brazilian strategies in the security field, especially when related to the pursuit of a permanent seat in the UNSC, the RWP agenda, and the specific impacts the country's leaders and its presence in the Security Council have had on these matters. The future looks promising for conducting such an investigation.

On January 1<sup>st</sup>, 2022, after a 10-year hiatus, Brazil returned to the UNSC as a non-permanent member, and, for this 2022-2023 period – its 11<sup>th</sup> term at the Security Council – the Brazilian Ambassador at the United Nations, Ronaldo Costa Filho, has already stated that the UN reform will be one of the country's priorities (United Nations, 2022). Additionally, in October, the country went through presidential elections, which were won by Lula. In his first speech to the population as president-elect, amongst other matters, he stated that “we will fight again for a new global governance, with the inclusion of more countries in the UN Security Council and the end of the veto right, which undermines the balance between nations” (G1, 2022).

Throughout 2023, Brazil will still be in the UNSC, and it has again a President who is (or, at least, was, during his two terms in the 2000s) very proactive in foreign affairs. It will be interesting to examine if, and how, the country will effectively continue to pursue the permanent seat, as Lula's speech suggests. Moreover, it will be interesting to check if the country will maintain or change its current course regarding the relevance given to responsibility while protecting and international security issues in general, especially after a period marked by global tensions, such as the ongoing Russo-Ukrainian War, and by strong domestic political, economic, and social challenges, in particular, the ones arising from the outrageous events of January 8<sup>th</sup>, 2023, widely referred as *intentona bolsonarista*.

## References

AZAMBUJA, Marcos. As Nações Unidas e o Conceito de Segurança Coletiva. *Estudos Avançados*, v. 9, n. 25, 1995, pp. 139-147.

BELLAMY, Alex J. Libya and the responsibility to protect: The exception and the norm. *Ethics & International Affairs*, v. 25, n. 3, 2011, pp. 263-269.

BENNER, Thorsten. O Brasil como um empreendedor normativo: A responsabilidade ao proteger. *Política Externa*, v. 21, n. 4, 2013, pp. 35-46.

BUENO, Clodoaldo. *Política externa da Primeira República: Os anos de apogeu (1902 a 1918)*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

BURNS, E. Bradford. *The unwritten alliance: Rio Branco and Brazilian-American relations*. New York: Columbia University Press, 1966.

BURNS, E. Bradford. Tradition and variation in Brazilian foreign policy. *Journal of Inter-American Studies*, v. 9, n. 2, 1967, pp. 195-212.

CARVALHO, José Murilo de. *Forças Armadas e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora UnB, 2012.

CORRÊA, Alessandra. De olho em vaga na ONU, Brasil apresenta 'conceito' para nortear intervenções. *BBC*, 2011. Available at: [https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/11/111110\\_brasil\\_conselho\\_onu\\_dg](https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/11/111110_brasil_conselho_onu_dg). Accessed in: September 13<sup>th</sup>, 2022.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. *Brazil in the United Nations (1946-2011)*. Brasília: FUNAG, 2013.

CORSI, Francisco Luiz. O fim do Estado Novo e as disputas em torno da política econômica. *Revista de Sociologia e Política*, n. 6/7, pp. 25-36, 1996.

EVANS, Gareth; SAHNOUN, Mohamed. The responsibility to protect. *Foreign Affairs*, v. 81, n. 6, 2002, pp. 99-110.

FINNEMORE, Martha. Constructing norms of humanitarian intervention. In: KATZENSTEIN, Peter J. (Ed.). *The culture of national security: Norms and identity in world politics*. New York: Columbia University Press, 1996.

FOLHA. Em busca de apoio, Lula cria 35 embaixadas desde 2003. *Folha de São Paulo*, 2009. Available at: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0803200914.htm>. Accessed in: September 13<sup>th</sup>, 2022.

G1. Leia e veja a íntegra dos discursos de Lula após a vitória nas eleições. *G1 Eleições*, 2022. Available at: <https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/noticia/2022/10/31/leia-e-veja-a-integra-dos-discursos-de-lula-apos-vitoria-nas-eleicoes.ghtml>. Accessed in: January 24<sup>th</sup>, 2023.

GARCIA, Eugênio Vargas; COELHO, Natalia B. R. A seat at the top? A historical appraisal of Brazil's case for the UN Security Council. *SAGE*, July-September 2018, pp. 1-13.

GARCIA, Eugênio Vargas. De como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 54, n. 1, 2011, pp. 159-177.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Entre América e Europa: A política externa brasileira na década de 1920*. Brasília: UnB; FUNAG, 2006.

GARCIA, Eugênio Vargas. *O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926)*. Porto Alegre; Brasília: UFRGS; FUNAG, 2000.

GARCIA, Eugênio Vargas. *O sexto membro permanente: O Brasil e a criação da ONU*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

GOERTZ, Gary (Ed.); STARR, Harvey (Ed.). *Necessary conditions: Theory, methodology, and applications*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2003.

GRECH-MADIN, Charlotte. Water and warfare: The evolution and operation of the water taboo. *International Security*, v. 45, n. 4, 2021, pp. 84-125.

HEHIR, Aidan. The responsibility to protect: "Sound and fury signifying nothing?" *International Relations*, v. 24, n. 2, 2010, pp. 218-239.

HIRST, Mônica. *Brasil-Estados Unidos: Desencontros e afinidades*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

HIRST, Mônica. O Brasil emergente e os desafios da governança global: A paz liberal em questão. *Revista Tempo do Mundo*, v. 1, n. 1, 2015, pp. 33-64.

KENKEL, Kai Michael; STEFAN, Cristina G. Brazil and the responsibility while protecting initiative: Norms and the timing of diplomatic support. *Global Governance*, v. 22, 2016, pp. 41-58.

LAMPREIA, Luiz Felipe. O Brasil e a reforma das Nações Unidas. *Estadão*, 1995. Available at: <https://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/19951021-37257-nac-0001-pri-a1-not>. Accessed in: September 13<sup>th</sup>, 2022.

MOURA, Gerson. *Tio Sam chega ao Brasil: A penetração cultural americana*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

MURRAY, Robert W. Humanitarianism, responsibility or rationality? Evaluating intervention as state strategy. In: HEHIR, Aidan (Ed.); MURRAY, Robert W. (Ed.). *Lybia: The responsibility to protect and the future of humanitarian intervention*. New York: Palgrave, 2013.

NYE JR., Joseph S. *Soft power: The means to success in world politics*. New York: PublicAffairs, 2004.

PAPE, Robert A. When duty calls: A pragmatic standard of humanitarian intervention. *International Security*, v. 37, n. 1, 2012, pp. 41-80.

SANTOS, Norma Breda dos. Diplomacia e fiasco: Repensando a participação brasileira na Liga das Nações. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 1, n. 46, 2003, pp. 87-112.

SARAIVA, Miriam Gomes. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: Perspectivas Futuras? *Relações Internacionais*, v. 44, December 2014, pp. 25-35.

SPEKTOR, Matias. A melhor barganha. *Folha de São Paulo*, 2012. Available at: <https://m.folha.uol.com.br/colunas/matiasspektor/2012/08/1140828-a-melhor-barganha.shtml>. Accessed in: September 13<sup>th</sup>, 2022.

STUENKEL, Oliver; TOURINHO, Marcos. Regulating intervention: Brazil and the responsibility to protect. *Conflict, Security & Development*, v. 14, n. 4, 2014, pp. 379-402.

TOURINHO, Marcos; STUENKEL, Oliver; BROCKMEIER, Sarah. “Responsibility while Protecting”: Reforming R2P implementation. *Global Society*, v. 30, n. 1, 2016, pp. 134-150.

UNITED NATIONS. Brasil assume assento rotativo no Conselho de Segurança das Nações Unidas. *ONU News*, 2022. Available at: <https://news.un.org/pt/story/2022/01/1775132>. Accessed in: October 4<sup>th</sup>, 2022.

UNITED NATIONS. *Implementing the responsibility to protect: Report to the Secretary General*. New York: United Nations, 2009.

WELSH, Jennifer M. Norm robustness and the responsibility to protect. *Journal of Global Security Studies*, v. 4, n. 1, 2019, pp. 53-72.

ZIEMATH, Gustavo Gerlach da Silva. *O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1945-2011)*. Brasília: FUNAG, 2016.

**Recebido em 13 de outubro de 2022.**

**Aceito para publicação em 29 de janeiro de 2023.**



## Matheus Marculino dos Santos

Graduado em Relações Internacionais (UERJ) e Mestrando em Relações Internacionais (PPGRI-UERJ).

### A APROXIMAÇÃO ENTRE BRASIL E ÍNDIA NO ÂMBITO ESPACIAL AO LONGO DO GOVERNO DE JAIR BOLSONARO

#### THE APPROACH BETWEEN BRAZIL AND INDIA IN THE SPACE FIELD DURING JAIR BOLSONARO'S GOVERNMENT

**RESUMO:** Este artigo analisa a aproximação espacial entre Brasil e Índia ao longo do governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022). Apesar de ambos os países pertencerem ao grupo dos BRICS, serem democracias e apresentarem alta desigualdade social, eles seguiram caminhos distintos em seus programas espaciais. Nesse sentido, este estudo de caso investiga as iniciativas mais recentes de cooperação espacial entre os governos brasileiro e indiano. O principal argumento é que o programa espacial indiano é um exemplo de baixo custo a ser seguido pelo Brasil. Assim, será utilizado o conceito de 'autonomia setorial' para compreender a política espacial entre os dois países. A pergunta central é: qual o papel da Índia na diversificação de parcerias espaciais do Brasil? A hipótese é que a aproximação do governo Bolsonaro com a Índia teve como objetivo diversificar parcerias e reduzir o isolamento internacional.

**Palavras-chave:** Programa espacial brasileiro; Programa espacial indiano; Autonomia.

**ABSTRACT:** This article examines the space cooperation between Brazil and India during Jair Messias Bolsonaro's government (2019-2022). Despite both countries being members of the BRICS group, being democracies, and facing significant social inequality, they pursued distinct paths in their space programs. In this sense, this case study investigates the most recent initiatives of space cooperation between the Brazilian and Indian governments. The main argument posits that the Indian space program serves as a low-cost example for Brazil to follow. Consequently, the concept of 'sectoral autonomy' will be employed to comprehend the space policy between the two countries. The central question is: what role does India play in diversifying Brazil's space partnerships? The hypothesis is that Bolsonaro's government sought to diversify partnerships and diminish international isolation through its approach to India.

**Keywords:** Brazilian space program; Indian space program; Autonomy.

## 1 Introdução

O programa espacial brasileiro constitui um tema que vem atraindo cada vez mais pesquisadores de diversos campos acadêmicos, inclusive o de Relações Internacionais. Nesse sentido, duas maneiras de desenvolver tecnologia crítica são os investimentos do governo brasileiro no setor espacial e o estabelecimento de parcerias internacionais. Tais características são essenciais à capacidade do país de exercer autonomia, uma variável explicativa para entender o comportamento assumido pelos países latino-americanos e um meio de assegurar uma política externa livre dos constrangimentos impostos pelas grandes potências (VELASCO JÚNIOR; BUSSMANN, 2017). Igualmente, as atividades espaciais se tornaram, no início do século XXI, parte integrante de um mundo globalizado. Muitos dos serviços utilizados atualmente são derivados dos satélites posicionados no espaço, sejam eles dos Estados Unidos da América (EUA), Rússia e China, ou de nações em desenvolvimento, como é o caso do Brasil e da Índia (ROLLEMBERG; VELOSO, 2009).

Esta última nação consolidou-se como um ator espacial de baixo custo que produz satélites e veículos lançadores<sup>1</sup> autonomamente e exemplo a ser seguido pelo Brasil. Isso se deve ao fato de que o domínio da tecnologia espacial é cada vez mais importante para as nações, especialmente para o Brasil, que é uma das maiores do mundo e possui abundantes recursos naturais, como a Floresta Amazônica e o Cerrado. Assim, a capacidade de monitorar esses recursos por conta própria é essencial para a manutenção da soberania brasileira sobre seu território e proteção da sua biodiversidade. A respeito deste cenário, Rollemberg e Veloso (2009) descrevem com precisão o valor estratégico do programa espacial brasileiro e a sua posição com os seus pares internacionais:

A extensão territorial, a administração de fronteiras, a riqueza da Amazônia e a vigilância da costa e das reservas de petróleo já seriam razão suficiente para justificar mais investimentos no programa espacial. Isso para não falar de educação a distância e inclusão digital, segurança alimentar e monitoramento de safras agrícolas, comunicação empresarial e entretenimento. E, no entanto, apesar de termos reconhecida competência de pessoal no setor aeroespacial, estamos perdendo oportunidades para outros países, como Índia e China, que investem mais e melhor nessas atividades (ROLLEMBERG; VELOSO, 2009, p. 15).

Diante dessa conjuntura internacional, este trabalho busca analisar a aproximação na área espacial entre Brasil e Índia ao longo do governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022),

---

<sup>1</sup> É um foguete espacial usado para transportar uma carga útil nacional ou estrangeira, a partir da superfície da Terra para o espaço exterior (ROLLEMBERG; VELOSO, 2009).

apontando as mais recentes iniciativas e as suas potencialidades para um maior protagonismo do programa espacial brasileiro.

O enfoque analítico a ser utilizado parte da Política Externa Brasileira (PEB), dos dilemas envolvendo a questão da autonomia e do desenvolvimento. Esses dois últimos conceitos são úteis para fazer reflexões a respeito da atual conjuntura do programa espacial brasileiro e as iniciativas tomadas pelo Estado na busca de maior autonomia nesse setor considerado estratégico. Visto que não há um consenso entre os pesquisadores sobre o conceito de autonomia e que ele assumiu diferentes abordagens nas últimas décadas<sup>2</sup>, este trabalho define a autonomia como a maior capacidade de decisão de um país em alcançar os seus interesses nacionais e exercer as suas atividades sem depender dos demais atores internacionais. Quanto ao desenvolvimento, assume-se que é um termo elástico utilizado permanentemente pela política externa brasileira, que remonta ao governo de Getúlio Vargas<sup>3</sup> (1930-1945 e 1951-1954) (TOLEDO, 2020).

Metodologicamente, este trabalho emprega um estudo de caso e adota uma pesquisa qualitativa, que recorre a notícias, livros e artigos científicos de autores de política externa, política espacial e pesquisadores acerca do programa espacial indiano. As principais autoras utilizadas são Sarti (2015), Short e Paula (2018) e Baluragi e Suresh (2020). A pesquisa busca responder a seguinte pergunta: qual o papel da Índia na diversificação de parcerias no setor espacial pelo Brasil? A hipótese é que a aproximação do governo Bolsonaro com a Índia no setor espacial teve o intuito de diversificar parcerias e de minimizar o isolamento internacional brasileiro.

A fim de responder a pergunta acima, além desta introdução e das considerações finais, o artigo foi dividido em três seções. Na primeira seção, será apresentado um breve histórico das relações entre Brasil e Índia e como essas duas nações emergentes têm aspectos em comum que as aproximam. Na segunda seção, será analisado o programa espacial indiano, desde o seu surgimento até os dias atuais, com ênfase nas suas capacidades adquiridas mesmo com pouco orçamento. Por último, na terceira seção, serão apontadas as iniciativas de aproximação com a Índia pelo governo Bolsonaro no setor espacial e o seu papel na diversificação de parcerias neste tema tão sensível.

---

<sup>2</sup> Uma das principais foi a autonomia pela distância nos governos militares, a autonomia pela participação, durante a década de 1990 e autonomia pela diversificação, no governo Lula (FONSECA JR, 1998); (VELASCO JÚNIOR; BUSSMANN, 2017).

<sup>3</sup> Conforme Toledo (2020), o governo Vargas foi responsável pela vinculação estratégica da política exterior às necessidades do processo de desenvolvimento econômico.

## 2 Breve histórico das relações entre Brasil e Índia

Brasil e Índia são dois líderes regionais, que formalmente tiveram as suas relações diplomáticas iniciadas em 1948<sup>4</sup>, mesmo ano da independência da nação asiática. Exemplo da potencialidade da relação entre os dois atores é que o Brasil foi o primeiro país latino-americano a reconhecer a independência da Índia (SHORT; PAULA, 2017). Desde então, houve a intensificação das relações diplomáticas entre as duas potências emergentes nos mais diversos setores, com destaque para a agricultura, biotecnologia e o setor espacial.

A aproximação entre as duas nações foi ainda mais forte no início dos anos 2000, em fóruns multilaterais como BRICS<sup>5</sup>, IBAS<sup>6</sup> e G20, sendo este último o grupo que reúne as maiores economias internacionais. Isso foi reflexo de um intenso diálogo bilateral, da intensificação das visitas oficiais de Estado e da busca pela diversificação de parcerias mais atrativas pelo Brasil e pela Índia. Ademais, esse período demonstrou um sinal de forte pragmatismo da política externa brasileira e de aprofundamento das relações Sul-Sul<sup>7</sup>, especialmente para acessar novos mercados consumidores e parcerias consideradas estratégicas.

A respeito da cooperação Sul-Sul nesse período, Hirst, Lima e Pinheiro (2010, p. 12) pontuam que ela combinava motivações de política externa com a capacidade de atender às demandas de assistência técnica específica e, ao mesmo tempo, pretendia evitar a reprodução das lógicas de assistência Norte-Sul. Nesse sentido, houve o interesse brasileiro em se aproximar dos parceiros em desenvolvimento, que se encontravam em estágio similar de evolução tecnológica, para acessar novos conhecimentos ou até mesmo a transferência de tecnologia.

Segundo Spektor (2014), a política externa brasileira desse período faz parte de um projeto autonomista liderado pelo presidente Lula da Silva (2003-2010). Diante dos novos arranjos de poder da época, com a maior pujança da China e da Índia, fazia-se necessário ao Brasil aprofundar laços com tais países do chamado Sul global. Durante o governo Lula (2003-2010), houve um aumento dos acordos assinados com a Índia no campo da Ciência e Tecnologia

---

<sup>4</sup> Apesar do seu início formal em 1948, o contato entre os dois países remonta a cinco séculos atrás, quando Brasil e Goa eram postos avançados do então Império português (SARTI, 2015).

<sup>5</sup> Acrônimo para Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. É um fórum multilateral de diálogo político e econômico, criado pelos mercados emergentes.

<sup>6</sup> Sigla para Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul.

<sup>7</sup> Modelo de cooperação que ocorre entre países em desenvolvimento e que enfrentam problemas econômicos e de segurança distintos do chamado Norte global, tais como alta desigualdade social, instabilidade política e violência urbana.

(C&T) e um dos seus objetivos foi promover o desenvolvimento das duas nações (SARTI, 2015). Os principais pontos priorizados nos acordos foram a biotecnologia, as energias renováveis e o segmento espacial (SARTI, 2015). A assinatura de parcerias nessas áreas ofereceu potencialidades para o aprofundamento das relações entre Brasil e Índia e ampliou as possibilidades para a produção de novos conhecimentos que beneficiassem ambos os países.

A adesão brasileira a acordos de C&T com a Índia faz parte de uma agenda de política externa autônoma de diversificação de parcerias para a solução de problemas em comum que afetam Brasil e Índia. Nessa época, tal política externa foi um mecanismo para conseguir insumos para o desenvolvimento, principalmente de áreas carentes no Brasil, como no âmbito das desigualdades sociais e da Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I). Ademais, desde o início dos anos 2000, a Índia vem se destacando como uma potência emergente, tanto na economia quanto no aspecto militar, despertando assim o interesse dos militares brasileiros (SARTI, 2015).

Posteriormente, no governo Dilma Rousseff (2011-2016), houve um encontro entre representantes brasileiros e indianos para firmar uma cooperação militar envolvendo o setor aeroespacial e da construção naval (SARTI, 2015, p. 50). Os intercâmbios propostos na época visavam à aproximação dos setores de defesa, a fim de buscar soluções para problemas em comum, mediante o envio de oficiais brasileiros para cursos na Índia e visitas de indianos ao Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial, o DCTA<sup>8</sup> (SARTI, 2015, p. 50). Dessa maneira, havia a possibilidade dos técnicos de ambos os países terem acesso a conhecimento crítico de uso civil-militar e aplicarem em seus respectivos países.

No que tange ao mandato de Michel Temer (2016-2018), houve a visita oficial à Índia para a 8ª Cúpula do BRICS e para um encontro bilateral com o primeiro-ministro Narendra Modi em 2016, a fim de intensificar o intercâmbio comercial e as possibilidades de colaboração em âmbito bilateral (SAUTER; JUNG, 2020). Nesse período, apesar de o governo Temer ter uma postura de aproximação com os EUA e os seus aliados, considerados como parceiros prioritários, a dimensão comercial entre Brasil e Índia não foi negada (SAUTER; JUNG, 2020).

---

<sup>8</sup> Departamento responsável pelo desenvolvimento de foguetes de sondagem, veículos lançadores de satélites e pela operação do Centro de Lançamento de Alcântara (ROLLEMBERG; VELOSO, 2009).

### 3 O programa espacial indiano como um exemplo de autonomia

Diferente do Brasil, que apresenta um entorno regional com relativa estabilidade, ausência de conflitos interestatais e de armas nucleares, a Índia enfrenta um cenário bem diferente. O país asiático tem um histórico de tensões fronteiriças com os seus vizinhos, China e Paquistão<sup>9</sup>, agravado ainda mais pelo fato destes dois atores desenvolverem armas de destruição em massa e serem uma razão para maior instabilidade no Sul da Ásia (SAGAN; WALTZ, 2003).

A respeito deste cenário, Sagan e Waltz (2003) debatem as implicações da aquisição de armas nucleares pela Índia e Paquistão na segurança regional. Uma das perspectivas é que a nuclearização tem um efeito desestabilizador, ao oferecer mais tensões sobre a possibilidade de uma escalada nuclear (SAGAN; WALTZ, 2003). Além disso, um dos incentivos para a consolidação das armas nucleares é que a tecnologia de lançamento de uma ogiva nuclear é semelhante à utilizada pelos foguetes espaciais.

Nessa conjuntura, apesar da Índia ter um alto nível de pobreza e desigualdade social, o investimento no setor espacial foi necessário para a manutenção da sua soberania e a projeção de seu poder no âmbito regional. Houve um estímulo dos burocratas, elites e institutos de pesquisa para a realização de investimentos no setor espacial, a fim de alcançar a autonomia tecnológica em um setor considerado estratégico para a proteção do país.

Conforme Short e Paula (2017), o programa espacial indiano remonta à década de 1960 e tem uma estreita ligação com o seu programa nuclear e o desenvolvimento de mísseis balísticos. Um dos seus fundadores foi o primeiro-ministro Jawaharlal Nehru (1889-1964), que governou o país de 1947 a 1964, e o cientista espacial Vikram Sarabhai (1919-1971), o qual ostenta o título de “pai do programa espacial indiano” (SHORT; PAULA, 2017). Sarti (2015, p. 21) acrescenta que a agência espacial indiana (*Indian Space Research Organization – ISRO*) foi fundada em 1969, a partir da necessidade de estruturar o corpo burocrático e de estabelecer metas para a produção de tecnologias espaciais e suas aplicações.

Outros feitos relevantes consistem no primeiro satélite completamente construído na Índia, o *Aryabhata*, com 360 kg, lançado em 1975 a partir de uma base de lançamento da então União Soviética, demonstrando o seu não-alinhamento com os EUA (SARTI, 2015 p. 24) e na

---

<sup>9</sup> Índia e Paquistão disputam a região da Caxemira, palco frequente de conflitos entre hindus e muçulmanos, devido a maior área pertencer a Índia e ser reivindicada pelo Paquistão.

construção de seu próprio foguete de lançamento em 1980<sup>10</sup>, o que tornou possível colocar em órbita os seus próprios satélites sem depender de outros países. Tal avanço tecnológico ocorreu através da cooperação científico-tecnológica e a transferência de tecnologia com os EUA, França e Reino Unido. Isso pode ser visto como uma tentativa de aumentar as capacidades indianas de contrabalancear o programa espacial chinês, considerado até os dias atuais o mais avançado do continente asiático.

A partir dos anos 2000, Baluragi e Suresh (2020, p. 1425) categorizam o programa espacial indiano como em um “período de expansão”, com a maturação tecnológica, a capacidade de desenvolvimento de satélites, a capacidade de lançamento – com a sua família de foguetes denominado Veículo Lançador de Satélites Polar (*Polar Satellite Launch Vehicle – PSLV*) e o Veículo Lançador de Satélites Geosíncronico (*Geosynchronous Satellite Launch Vehicle – GSLV*) – e missões interplanetárias e comerciais.

Atualmente, um dos seus principais feitos consiste na sua primeira missão para a Lua, em 2008, chamada Chandrayaan-1, que descobriu depósitos de água congelada no satélite natural (BALURAGI; SURESH, 2020). Já em 2014, ocorreu sua primeira missão interplanetária, rumo a Marte, denominada Mangalyaan, ou *Mars Orbiter Mission* (MOM) (BALURAGI; SURESH, 2020). As façanhas supracitadas no setor espacial colocaram a Índia em um seleto grupo de atores chamados potências espaciais, ao lado de EUA, Rússia e China.

Uma característica relevante do programa espacial indiano é o seu baixo custo e a eficiência na alocação de recursos para maximizar os benefícios sociais e econômicos que um programa espacial pode gerar (SHORT, 2018). Isso aumenta as possibilidades do país avançar no segmento espacial, destacando-se como um ator relevante no continente asiático, local onde atualmente estão situados alguns dos programas espaciais considerados emergentes, notadamente o japonês, o sul-coreano e indiano. Com efeito, a maturação do programa espacial indiano ampliou as possibilidades de cooperação internacional, especialmente com as empresas espaciais indianas e para o lançamento de satélites estrangeiros.

A tecnologia e a infraestrutura espacial desenvolvidas ao longo das últimas décadas foram fundamentais para o progresso tecnológico do país, para o auxílio nas operações táticas e para a diminuição da sua vulnerabilidade frente aos vizinhos. Além disso, essas mesmas aplicações tiveram um papel social ao ajudar sua extensa população com políticas governamentais, alertas para desastres naturais, controle urbano, gerenciamento da colheita e

---

<sup>10</sup> A Índia se tornou o sexto país a lançar autonomamente seus satélites ao espaço, depois de União Soviética, Estados Unidos, França, Japão e China (SARTI, 2015).

outras aplicações. Portanto, por meio de seus satélites de comunicação, observação e navegação, os diversos serviços espaciais são fornecidos, permitindo monitorar qualquer parte do globo e exercer autonomia sobre o território.

#### **4 A autonomia setorial na área espacial do governo Jair Bolsonaro**

A chegada de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022) ao poder fez parte de uma onda de movimentos internacionais de nacionalismos de direita, que ocorreu após 2015, especialmente com a eleição de Donald Trump (2017-2021) nos EUA, Mauricio Macri (2015-2019) na Argentina, Sebastián Piñera (2018-2022) no Chile e com o *Brexit*<sup>11</sup> (BARROS; GONÇALVES, 2021). A mudança do quadro político no Brasil e no mundo afetou as cooperações até então estabelecidas pelos governos anteriores e um dos casos mais notórios na América do Sul foi a desintegração da UNASUL, em 2019 (BARROS; GONÇALVES, 2021). Em contrapartida, os então líderes de direita no poder criaram o Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (PROSUL), em 2019, numa tentativa de substituir a UNASUL e a promover a desideologização<sup>12</sup> do bloco, sendo isso representado pela ausência da Venezuela de Nicolás Maduro (2013-atualmente).

Assim, é possível compreender as mudanças ocorridas durante o governo de Jair Bolsonaro através de conceitos teóricos da política externa, que incluem três níveis de análise: o sistema internacional, os atores transnacionais e os atores domésticos (HILL, 2003). Ademais, grande parte dos seus resultados são vulneráveis aos eventos internos, por exemplo, a atuação ministerial.

Hill (2003) ilustra as fontes domésticas da política externa a partir dos jogos de dois níveis, de Robert Putnam, nos quais os chefes de governo fazem política em dois tabuleiros, o doméstico e o internacional. Esta noção aumenta a relevância dos atores domésticos, sobretudo da sua pluralidade e do poder de certos grupos na tomada de decisão (HILL, 2003). Nas ideias de Putnam (2010), nenhum dos dois tabuleiros pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois os seus países são interdependentes da conjuntura internacional e na busca por satisfazer às suas demandas internas.

---

<sup>11</sup> O *Brexit* foi um processo iniciado em 2017 e consistiu na saída do Reino Unido da União Europeia (BARROS; GONÇALVES, 2021).

<sup>12</sup> Refere-se ao processo iniciado ainda no governo Dilma Rousseff (2011-2016) de retórica anticomunista, distanciamento de parceiros como Venezuela, Bolívia e Cuba e, por último, a consideração dos interesses comerciais do Brasil (MOREIRA, 2021, p. 37).

No caso aqui analisado, isso implica que o Brasil procurou por novos parceiros espaciais e acesso às tecnologias de ponta. Nessa perspectiva, o acordo com a Índia foi resultado de pressões tanto domésticas quanto internacionais. Uma das pressões domésticas foi a necessidade de diversificar as parcerias espaciais em alternativa à China, principal parceiro no segmento espacial brasileiro. Além disso, fatores que motivaram as pressões internacionais foram a crescente capacidade de lançamento de satélites por vários Estados e o domínio tecnológico de instrumentos de alto valor agregado, como as câmeras e seus subsistemas.

Outro ponto a ser destacado é que a política externa é suscetível às mudanças de governo, valores, ideias e iniciativas produzidas por um novo grupo no poder. Apesar da política externa não ser uma das mais onerosas do Estado, certamente é uma das mais importantes, pois está associada à defesa, à promoção do comércio e ao desenvolvimento, como é o caso da aproximação na área espacial aqui analisada (HILL, 2003). O desenvolvimento é outro ponto em que a sociedade doméstica e a política externa podem se interseccionar, pois há uma grande relação entre os níveis de desenvolvimento de uma nação e a sua atuação na política externa (HILL, 2003).

Devido à condição periférica do Brasil no Sistema Internacional, desenvolvimento e tecnologia são termos amplamente empregados na história da política externa brasileira, nos objetivos dos líderes que se sucederam no poder (TOLEDO, 2020). Logo, a articulação do Brasil com a Índia na área aeroespacial é estratégica na capacitação produtiva e tecnológica dos profissionais brasileiros e um estímulo para o desenvolvimento, sobretudo da indústria de defesa. Em grande medida, tal cooperação fortalece a Base Industrial e Tecnológica de Defesa (BITD) brasileira com maior expertise técnica e domínio tecnológico (MELO, 2015).

Dito isso, o cenário da eleição de Bolsonaro foi marcado pela retração econômica brasileira, que vem se estendendo desde a crise econômica de 2014 e foi agravada pela pandemia de COVID-19. Segundo Spektor (2021, p. 10), as fontes do declínio do Brasil têm causas sistêmicas na política doméstica e nos líderes individuais, o que contribuiu para a diminuição da influência brasileira na política internacional e para o seu isolamento em relação aos seus principais parceiros. O fim da onda liberal que atingiu os governos ao redor do mundo e a volta de governos progressistas na América do Sul, como foi o caso da Argentina com Alberto Fernández, dos EUA com Joe Biden e do Chile com Gabriel Boric, isolou ainda mais o governo Bolsonaro e a potencialidade de adoção de parcerias internacionais.

O governo Bolsonaro foi responsável por uma ruptura sem precedentes na Política Externa Brasileira (PEB), com uma adesão excessiva, quase totalmente automática e acrítica às

decisões e políticas dos Estados Unidos do então presidente Donald Trump (GONÇALVES; TEIXEIRA, 2020 p. 192). Tal aproximação foi marcada por pouca ou nenhuma condicionalidade, o que teve efeitos na inserção internacional do Brasil. Alguns dos mais notórios campos do multilateralismo afetados foram os direitos humanos, a distribuição de renda e o meio ambiente, nos quais houve um retrocesso brasileiro de ao menos duas décadas. Conforme destacado por Spektor (2021, p. 10), pela primeira vez desde a transição democrática, existiu o risco de que o Brasil fosse visto como um Estado pária, ou seja, uma nação cuja conduta está fora das normas internacionais.

De acordo com Cepik (2019, p. 249), o servilismo ideológico aos interesses dos EUA foi algo inédito na política externa brasileira. A postura do governo brasileiro foi acompanhada por concessões econômicas e políticas feitas pelo Brasil, sendo as principais, a liberação de vistos para turistas dos EUA, Canadá, Austrália e Japão sem a mesma reciprocidade e a assinatura do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST)<sup>13</sup> –exigência dos Estados Unidos para investir na exploração comercial da base de Alcântara (CEPIK, 2019, p. 250).

No âmbito interno, houve o desmonte de políticas públicas destinadas ao fomento de pesquisa científica, mediante o corte de bolsas, bem como aquelas destinadas ao combate do desmatamento, com a diminuição das operações de proteção ao meio ambiente. O desmonte de políticas públicas foi acompanhado pela diminuição de investimentos no Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE)<sup>14</sup> e pela adoção de políticas públicas por órgãos como PRODES e DETER, sistemas responsáveis pelo combate ao desmatamento (SANTOS, 2022, p. 144), que os prejudicaram severamente. O contingenciamento de recursos também teve efeitos na capacidade de inovação tecnológica no âmbito espacial e na formação de mão de obra qualificada para trabalhar em uma área considerada estratégica.

Diante desse contexto adverso, de isolamento internacional e problemas internos, o presidente Bolsonaro procurou se aproximar de Vladimir Putin<sup>15</sup>, presidente da Rússia, e do primeiro-ministro da Índia, Narendra Modi. Em janeiro de 2020, o presidente brasileiro foi convidado de honra para acompanhar as celebrações do Dia da República da Índia, um dos feriados mais importantes do país (BRASIL, 2021). O gesto do primeiro-ministro indiano foi

---

<sup>13</sup> A atual resolução do AST, aprovada no Congresso Nacional, é resultado de uma primeira versão rejeitada em 2002 devido ao argumento de que o lançamento de veículos lançadores estrangeiros afetaria a soberania nacional do Brasil (CEPIK, 2019).

<sup>14</sup> Órgão de caráter civil e um dos principais institutos de pesquisas do programa espacial brasileiro.

<sup>15</sup> Vale mencionar que Jair Bolsonaro se encontrou com Vladimir Putin no início de 2022, dias antes da eclosão da Guerra na Ucrânia.

de grande utilidade para a aproximação entre Brasil e Índia, duas grandes democracias, que enfrentam problemas comuns.

No encontro, foram assinados 15 acordos bilaterais nas áreas de comércio, investimentos, agricultura, ciência e tecnologia (BRASIL, 2020a). A viagem oficial à Índia contou com a presença dos ministros Ernesto Araújo, das Relações Exteriores; Bento Albuquerque, de Minas e Energia; Tereza Cristina, da Agricultura; e Marcos Pontes, da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). A respeito da potencialidade da relação Brasil-Índia, Marcos Pontes pontuou um conjunto de possibilidades de cooperação, indo desde a tecnologia de internet 5G ao desenvolvimento de tecnologia espacial (BRASIL, 2021). Considerando essas perspectivas, a cooperação no âmbito espacial pode fomentar o programa espacial brasileiro, especialmente em áreas ainda não dominadas pelo Brasil, como é o caso da tecnologia de lançamento de satélites e a produção de alguns subsistemas de pequenos satélites, atualmente a maneira menos onerosa de acesso ao espaço.

Posteriormente, em 28 de fevereiro de 2021, o ministro Marcos Pontes retornou à Índia para acompanhar o lançamento do satélite brasileiro Amazônia-1 pelo foguete indiano *Polar Satellite Launch Vehicle* (PCLV- C51), a partir do *Satish Dhawan Space Centre*, SDSC (FREIRE, 2021). Este é o primeiro satélite de sensoriamento remoto completamente desenvolvido, integrado e testado no Brasil. A sua função é fornecer imagens para o monitoramento ambiental e agropecuário em território brasileiro, diminuindo, assim, a dependência de satélites estrangeiros para realizar a mesma tarefa.

Uma das principais razões da aproximação brasileira ao programa espacial indiano é o seu baixo custo orçamentário e o baixo custo de lançamento de objetos ao espaço exterior. Tal façanha é algo atrativo, especialmente para outras nações em desenvolvimento e que enfrentam dificuldades para investimentos no setor espacial, como é o caso do Brasil. A aproximação entre Brasil e Índia na questão política e comercial foi outro ponto determinante para o lançamento do satélite brasileiro em território indiano. Isso porque há no continente asiático atores com consideráveis capacidades espaciais, notadamente a China, que é um tradicional parceiro do Brasil no campo espacial, desde 1988, com o programa CBERS<sup>16</sup> (SANTOS, 2022), o Japão, e mais recentemente, a Coreia do Sul. Esses países têm profundos laços comerciais e diplomáticos com o Brasil, particularmente a China, que é o maior importador de produtos brasileiros e parceiro estratégico, desde 1993.

---

<sup>16</sup> Sigla para China-Brazil Earth-Resources Satellite ou Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres. Ver: SANTOS (2022). A política externa do Programa CBERS nos governos Dilma e Bolsonaro.

Por conta dos episódios de aproximação com a Índia no setor espacial supracitados, o termo “autonomia setorial” é adequado para analisar a condução da política externa específica para o setor espacial no governo de Jair Bolsonaro, pois a sua adoção ocorreu principalmente pelo MCTI, comandado pelo ex-astronauta Marcos Pontes, que não negou a importância do setor espacial e buscou outros potenciais aliados ao redor do mundo para aumentar as capacidades espaciais brasileiras. Diz-se autonomia, porque o Brasil buscou, em alguma medida, ampliar os seus graus de atuação, a fim de alcançar os interesses nacionais, dado que o governo brasileiro procurou por uma nação em desenvolvimento e do Sul global para a realização de projetos espaciais conjuntos. Enfim, a autonomia é setorial por ocorrer em algumas áreas específicas, como a espacial, que é aqui analisada.

Apesar de Bolsonaro ter isolado o Brasil dos principais fóruns multilaterais, houve a aproximação de coalizões de direita ou extrema direita ao redor do mundo, a fim de alcançar os seus objetivos internos e externos. A Índia foi um parceiro estratégico do ponto de vista comercial, diplomático e espacial. Assim, com essa identidade comum, procurou-se alinhar os objetivos de política externa, por exemplo, o aumento da balança comercial entre Brasil e Índia e a cooperação em Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I).

A chamada “autonomia setorial” tem raízes nos níveis doméstico e sistêmico. Quanto ao primeiro nível, ele foi representado pelos ministros das Relações Exteriores Ernesto Araújo e Carlos França, pela bancada bolsonarista no congresso nacional, pelo ministro Marcos Pontes e, por último, pela Agência Espacial Brasileira (AEB), autarquia responsável pela execução do programa espacial brasileiro. Já no nível sistêmico está a disputa sino-estadunidense, agravada pela pandemia de COVID-19, que foi responsável por um aumento do sentimento anti-China ao redor do mundo e teve efeitos na política externa de Jair Bolsonaro (NERY, 2021). Dito isso, Nery (2021, p. 105) faz considerações acerca do atual sistema internacional:

A pandemia coincidiu com a crescente rivalidade entre a China e os Estados Unidos. Está em curso um claro processo de reposicionamento das duas potências no tabuleiro global. Se os anos 1990 marcaram o ápice do poder internacional estadunidense, atualmente assiste-se ao crescente papel da China nos planos econômico, geopolítico, institucional e normativo (NERY, 2021).

Por um lado, o setor espacial não foi totalmente imune à intervenção estadunidense no Brasil, tendo por exemplo o caso da assinatura do Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST), ocorrido em 2019, no primeiro ano do governo Bolsonaro (CEPIK, 2019). Entretanto, apesar desse episódio, o Brasil conseguiu se aproximar de nações do Sul global para realizar

cooperação internacional a fim de alcançar os seus objetivos espaciais. Ou seja, o Brasil teve certa margem de manobra para diversificar as parcerias espaciais.

Por outro lado, a crescente presença chinesa no Brasil e na América Latina é algo que não pode ser negligenciado. Atualmente, o país asiático é o principal parceiro comercial do Brasil, tendo investido quase US\$ 60 bilhões de dólares nos últimos anos (GONÇALVES; TEIXEIRA, 2020 p. 203). Em função da influência do gigante asiático e do sentimento anti-China do governo Bolsonaro, houve a tentativa de diversificação de parcerias, especialmente na área comercial e espacial.

A respeito da condução da política externa brasileira por diferentes ministérios – para além do Ministério das Relações Exteriores, MRE –, Milani e Pinheiro (2013) afirmam:

Tal pluralidade envolve, além dos muitos atores estatais não tradicionais que desafiam o alegado monopólio do Itamaraty (ministérios e agências federais, entidades subnacionais etc.), inúmeros atores não estatais que podem defender interesses públicos e coletivos (saúde pública, direitos humanos, educação, cultura...), mas também interesses de determinados grupos e setores econômicos e culturais da sociedade brasileira (associações, movimentos sociais, empresas...) (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 18).

A autonomia setorial no governo Bolsonaro levou à necessidade de repensar o lugar do Itamaraty na administração pública brasileira e nas suas relações com a sociedade civil (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 34). Por exemplo, muito da condução da política espacial entre Brasil e Índia foi realizada pelo MCTI de Marcos Pontes e até mesmo pelo INPE, instituto duramente perseguido pelo governo Bolsonaro e afetado pelos cortes de orçamento (SANTOS, 2022).

A condução autônoma ministerial da política externa era um aspecto até então incomum nos governos anteriores, onde havia a centralidade do Itamaraty (MILANI; PINHEIRO, 2013). Tal mudança radical se deve, principalmente, à postura do governo Bolsonaro e do seu primeiro chanceler, Ernesto Araújo, que era contrário ao multilateralismo e a favor de governos de direita, fato que diminuiu a influência do MRE na adoção de parcerias internacionais (NERY, 2021). O ex-chanceler era abertamente questionador dos fóruns internacionais, como a ONU, a qual considerava um instrumento do globalismo (NERY, 2021).

Por conseguinte, em abril de 2022, representantes da Agência Espacial Brasileira (AEB) e da Embaixada da Índia no Brasil se reuniram para debater futuras parcerias espaciais. Tal encontro ressaltou a relevância de se firmar acordos com a Índia, especialmente na promoção da indústria aeroespacial dos dois países. Segundo o atual presidente da AEB, Carlos Moura,

“para o programa espacial brasileiro, é muito importante estabelecer laços construtivos com a Índia. São portas que se abrem para a nova indústria espacial” (XAVIER, 2022).

Uma das possibilidades de cooperação debatida foi a Constelação Catarina, um conjunto de nanossatélites, de até 10 kg, responsáveis por serviços de coleta de dados ambientais, atmosféricos e de observação da Terra (BRASIL, 2020b). O foco da Constelação é a prevenção de desastres naturais e o aprimoramento da agricultura de precisão, ambos fundamentais ao atendimento das demandas espaciais brasileiras. Esses satélites são algumas das novidades da 5ª edição do Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE) 2022-2031, publicado pelo governo brasileiro (BRASIL, 2020b).

A potencialidade do programa espacial indiano para cooperação reside na sua autonomia e no investimento realizado pelo setor privado. A participação do setor privado nas atividades espaciais faz parte de um fenômeno internacional recente, chamado *New Space*, onde há também a diminuição dos custos e o rápido crescimento tecnológico (BALURAGI; SURESH, 2020). Exemplo disso é que, nos últimos dois anos, ao menos 55 *startups* na área espacial foram registradas pela ISRO, a agência espacial indiana, aumentando, assim, as aplicações espaciais, os produtos oferecidos à sociedade e as tecnologias dominadas pela Índia, além da promoção do barateamento dos custos de acesso ao espaço (THATHOO, 2022). Um dos principais focos das *startups* é o desenvolvimento de veículos lançadores, de engenharia e de pequenos satélites, sendo estes últimos estratégicos para a agricultura e monitoramento do território (THATHOO, 2022).

Por último, a aproximação entre as *startups* indianas e a AEB para o fomento da participação espacial brasileira pode ser considerada estratégica<sup>17</sup>. Sobretudo na aquisição de novas tecnologias até então não dominadas pelo Brasil, mas fundamentais atualmente. A elaboração de políticas de longo prazo e de continuidade, independente do governo no poder, é fundamental para que o setor espacial brasileiro se desenvolva adequadamente e seja capaz de atender às suas necessidades internas. A contribuição de históricos aliados do Brasil, a exemplo da Índia, é indispensável para a maturação do setor espacial brasileiro e outras oportunidades de cooperação no campo de CT&I, onde ambos os países compartilham desafios em comum.

---

<sup>17</sup> O setor espacial está incluído nas diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa (END) e na Política Nacional de Defesa ao lado do cibernético e nuclear (ROLLEMBERG; VELOSO, 2009, p. 27).

## 5 Considerações Finais

Este trabalho não esgota o tema abordado, uma vez que as relações entre Brasil e Índia são um objeto de estudo pouco explorado e as cooperações entre os dois países estão em constante evolução. Além disso, o programa espacial brasileiro tem buscado parcerias para acessar tecnologias que ainda não domina, como a construção e lançamento de satélites em conjunto com o programa espacial indiano. É interessante observar que a maturação do programa espacial indiano tem sido uma inspiração para o Brasil, principalmente no que diz respeito à solução de problemas sociais semelhantes que ambos os países enfrentam. Portanto, há espaço para um maior desenvolvimento das relações e cooperações entre Brasil e Índia no campo do programa espacial.

Conclui-se que, apesar das restrições ideológicas e orçamentárias impostas pelo governo Bolsonaro, a sua política externa apresentou alguns sinais de autonomia, caracterizada aqui como autonomia setorial. Diferentemente de épocas anteriores, a sua condução não ocorreu sob a liderança do MRE, mas pelo MCTI de Marcos Pontes e demais líderes ligados a ele, como o presidente da AEB, Carlos Moura.

Quanto à pergunta de pesquisa, sobre o papel da Índia na diversificação de parcerias na área espacial pelo Brasil, a resposta é que, no governo Bolsonaro, a Índia recebeu maior relevância na Política Externa Brasileira, especialmente nos âmbitos comercial e espacial, como uma alternativa à China, tradicional parceiro do Brasil em ambos os segmentos. Ademais, a aproximação com a Índia foi uma alternativa de diversificação de parcerias espaciais e alinhamento de outras agendas, como o comércio e investimentos. A sintonia entre Bolsonaro e Modi permitiu a maior complementariedade entre as duas nações emergentes, notadamente na condução autônoma ministerial da política externa. Por fim, a autonomia setorial no setor espacial permitiu o lançamento do satélite Amazônia-1, a partir de território indiano, e a aproximação de objetivos na área espacial e de Ciência e Tecnologia, como é o caso da possibilidade de parcerias para o desenvolvimento da Constelação Catarina.

**Agradecimentos:** Esta pesquisa foi financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, CAPES.

## Referências

BALURAGI, Hanamantray; SURESH, Byrana Nagappa. **Indian Space Program: Evolution, Dimensions, and Initiatives**. In: Maarten Adriaensen; Christina Giannopapa; Peter L. Hays; Jana Robinson; Ntorina, Antoni. In: *Handbook of Space Security Policies, Applications and Programs*. Second Edition. Springer. 2020. p. 1421-1441.

BARROS, Pedro Silva; GONÇALVES, Julia de Souza Borba. **Crisis in South American regionalism and Brazilian protagonism in Unasur, the Lima Group and Prosur**. *Rev. Bras. Polít. Int.*, 64(2): e009, 2021.

BRASIL, TV. **Jair Bolsonaro encerra viagem à Índia com 15 acordos fechados [online]**. 2020a. Disponível em: <https://tvbrasil.ebc.com.br/brasil-em-dia/2020/01/jair-bolsonaro-encerra-viagem-india-com-15-acordos-fechados?page=4>. Acesso em 12 Ago 2022.

BRASIL. Agência Espacial Brasileira. Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE). **Programa Nacional de Atividades Espaciais (PNAE)**. 2020b. Disponível em: <https://www.gov.br/aeb/pt-br/programa-espacial-brasileiro/politica-organizacoes-programa-e-projetos/programa-nacional-de-atividades-espaciais>. Acesso em 15 Ago 2022.

CEPIK, Marco. O corolário Trump e a América Latina. **Revista Tempo do Mundo**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, p. 241-265, jan. 2019.

FONSECA JR., Gelson. A Legitimidade e outras questões internacionais. Poder e ética entre as nações. São Paulo, **Paz e Terra**, 1998.

FREIRE, Diogo. Pontes vê ‘impulso’ no programa espacial brasileiro com lançamento de satélite. **CNN Brasil** [online]. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/tecnologia/marcos-pontes-cita-anos-de-trabalho-por-satelite-brasileiro-e-agradece-india/>. Acesso em 13 Jul 2022.

GONÇALVES, Williams; TEIXEIRA, Tatiana. Considerações sobre a política externa brasileira no governo Bolsonaro e as relações Brasil-EUA. **Revista Sul Global**, v. 1, n. 1, p. 192-211, 2020.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. Londres: Palgrave, 2003, cap.9.

HIRST, Mónica.; LIMA, Maria Regina S.: Pinheiro, Letícia. A Política Externa Brasileira em Tempos de Novos Horizontes e Desafios. **Análise de Conjuntura OPSA** n. 12, Rio de Janeiro, dez./ 2010.

MELO, Regiane de. **Indústria de defesa e desenvolvimento estratégico**: estudo comparado França-Brasil. – Brasília : FUNAG, 2015.

MILANI, Carlos.; Pinheiro, Leticia. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**. v.35 n.1, jan./jul.2013.

MOREIRA, Danilo Sorato Oliveira. Anticomunismo na Política Externa Brasileira: passado e presente (1930-2020). **Revista Hoplos**. v. 4, n. 6, p. 26-49, 6 mar. 2021.

NERY, Tiago. A ruptura na política externa brasileira e suas dimensões doméstica e geopolítica: subordinação internacional, fragmentação regional e resposta à pandemia . **Princípios**, v. 40, n. 160, p. 88 - 111, 15 jan. 2021.

PUTNAN, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000200010>.

ROLLEMBERG, Rodrigo (relator); VELOSO, Elizabeth Machado (coord.). **A Política Espacial Brasileira**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Série Caderno de Altos Estudos

SAGAN, Scott D.; WALTZ, Kenneth. Indian and Pakistani Nuclear Weapons: For Better or Worse? In: **The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Renewed**. p.88-124. 2003.

SANTOS, Matheus Marculino dos. A política externa do Programa CBERS nos governos Dilma e Bolsonaro. **Cadernos Prolam/USP-Brazilian Journal of Latin American Studies**, v. 21, n. 42, p. 129-150, jan-jun. 2022

SARTI, Josiane Simão. **O programa espacial da Índia: evolução histórica e implicações estratégicas**, 2015. Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Relações Internacionais. Porto Alegre, 2015.

SAUTER, Betina Thomaz; JUNG, João Henrique Salles. As relações Brasil-Índia: a cooperação sul-sul na agenda de política externa brasileira. **Revista de Estudos Internacionais (REI)**, v. 11, n. 2, p. 149-167, jul.-dez. 2020.

SHORT, Kamilla Bussinger Ribeiro; PAULA, Pésio Glória de. A odisséia espacial indiana: inspiração para o Brasil? **Revista Hoplos**, v. 1, n. 1, p. 15-30, 21 ago. 2018.

SPEKTOR, Matias. **O projeto autonomista na política externa brasileira**, In: Aristides Monteiro Neto (org.) Política Externa, Espaço e Desenvolvimento. 2014, p.20-58.

SPEKTOR, Matias. **Strategies of rising Brazil: postmortem review, looking forward**. Contemporary Politics, Ago. 2021, p. 1-18.

THATHOO, Chetan. **Over 55 Spacetechn Startups Registered With ISRO In 2 Years: Govt. Inc42** [online]. Disponível em: <https://inc42.com/buzz/over-55-spacetechn-startups-registered-with-isro-in-2-years> gov/#:~:text=According%20to%20an%20Inc42%20report,maker%20Dhruva%20Space%2C%20among%20others. Acesso em: 19 ago 2022.

TOLEDO, Demétrio Gaspari Cirne de. Dependência e autonomia nas políticas externa e tecnológica do Brasil, 1951-79. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, [S. l.], v. 9, n. 17, p. 476–505, 2020. DOI: 10.30612/rmufgd.v9i17.10066. Acesso em: 6 out. 2022.

VELASCO JÚNIOR, Paulo; BUSSMANN, Fábio S. A Política Externa Independente e a Teoria da Autonomia. **Revista Neiba**, v. 6, n.1, dez 2017. p. 1-15.

XAVIER, Alexandre Tito. Índia: aliado estratégico para o Brasil - Geopolítica Espacial. Parte II. 2022. **Tito Geopolítica** [online]. Disponível em: <https://www.atitoxavier.com/post/%C3%ADndia-aliado-estrat%C3%A9gico-para-o-brasil-geopol%C3%ADtica-espacial-parte-ii>. Acesso em: 17 ago. 2022.

**Recebido em 14 de outubro de 2022.**

**Aceito para publicação em 24 de abril de 2023.**



### Luis Gouvea Junior

Mestre em Latin American Studies  
(Universidade de Oxford) e Mestre  
em Relações Internacionais  
(Universidade de Coimbra).

### A CRISE HUMANITÁRIA VENEZUELANA: O DEBATE ENTRE O HUMANITARISMO CLÁSSICO E O NOVO

### THE VENEZUELAN HUMANITARIAN CRISIS: THE DEBATE BETWEEN CLASSICAL AND NEW HUMANITARIANISM

**RESUMO:** Nos últimos anos, a Venezuela é palco de uma grave crise humanitária. Apesar disso, o governo consegue se manter com o apoio dos militares. Usando o estudo de caso venezuelano, esse artigo contribui para o debate acerca do novo humanitarismo, que visa transformar as origens das crises humanitárias, e o humanitarismo clássico, que limita o seu enfoque à ajuda humanitária imediata. Para tal, foram analisados relatórios, entrevistas e notícias acerca da atuação do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, um exemplo do humanitarismo clássico, e da *Mercy Corps*, seguidora do novo humanitarismo, na Venezuela entre 2018 e 2019. Os resultados indicam que as características do novo humanitarismo podem dificultar a ação de organizações internacionais em contextos onde o governo que recebe a ajuda: mantém militarmente o controle territorial e fronteiriço do estado; se opõe politicamente ao/aos estado(s) de onde a organização é oriunda.

**Palavras-chave:** Humanitarismo; Venezuela; Organizações Internacionais.

**ABSTRACT:** In recent years, Venezuelans have witnessed a severe humanitarian crisis. Despite that, the government manages to stay in power with the support of the military. Using the Venezuelan case, this article contributes to the debate about the new humanitarianism, which seeks to transform the origins of humanitarian crises, and the classical humanitarianism, which limited its focus to immediate humanitarian aid. To this end, we analyzed reports, interviews, and news about the work of the International Committee of the Red Cross, an example of classical humanitarianism, and Mercy Corps, a follower of the New Humanitarianism, focusing on the Venezuelan crisis between 2018 and 2019. The results indicate that the characteristics of the new humanitarianism can hinder the actions under contexts where the government in needy: militarily maintains territorial and border control of the state; politically opposed to the states from which the organization comes.

**Keywords:** Humanitarianism, Venezuela, International Organizations.

## 1 Introdução

Dada a urgência de situações de crise humanitária, a necessidade de organizações internacionais que atuem de forma a mitigar o sofrimento humano em contextos críticos é incontestável. Porém, até as noções humanitárias acabam por ser parcialmente construídas, sendo suas características fluidas ao passar do tempo (GORDON e DONINI, 2016). Recentemente, tal fluidez levou a uma crescente politização da ajuda, o que pode dificultar a atuação de algumas organizações (NASCIMENTO, 2015). Nesse caso, politizar a ajuda faz com que o estado receptor tenha uma análise política daquilo que vai receber. Visando contribuir para esse importante debate das Relações Internacionais, o presente trabalho busca analisar se e como as ações das organizações humanitárias são impactadas pela política e a capacidade estatal de onde vão atuar.

Para isso, iremos utilizar metodologicamente um estudo de caso, focando em uma das piores crises humanitárias da última década: a crise na Venezuela. O escopo temporal da análise limitar-se-á ao período compreendido entre 2018 e dezembro de 2019, antes do início da pandemia de covid-19 que transformaria toda a realidade humanitária. Tal restrição temporal foi estabelecida a fim de dedicar especial atenção ao período de forte turbulência política desde a controversa eleição de 2018, quando Nicolás Maduro sofreu forte oposição, tendo Juan Guaidó, presidente da Assembleia Nacional, se autoproclamado presidente em janeiro de 2019 e conseguido reconhecimento de alguns estados. Além disso, relatórios de organizações como o *Human Rights Watch* (2019) indicam que a partir de 2017 houve um acentuar da crise de saúde pública e humanitária.

Para permitir uma análise da percepção estatal quanto a politização da ajuda, é importante compararmos duas organizações com princípios diferentes quanto a tal politização. Seguiremos então a tendência da literatura no tópico, a qual diferencia duas formas de humanitarismo: o humanitarismo clássico e o novo humanitarismo (FOX, 2001; BARNETT, 2011; PUREZA, 2012; NASCIMENTO, 2015; GORDON e DONINI, 2016). Nesse sentido, focaremos na atuação de duas organizações em solo venezuelano, as quais apresentam características que permitem um enquadramento nas duas vertentes: o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), representando o humanitarismo clássico, e a *Mercy Corps*, como exemplo do novo humanitarismo.

Após apresentarmos a dimensão da crise humanitária venezuelana e o contexto político local, usaremos relatórios das organizações para analisarmos como suas atuações foram influenciadas pelo regime venezuelano. Para além de tais relatórios, usaremos também notícias de jornais e entrevistas de representantes das duas organizações internacionais. Na conclusão,

olharemos em que medida o contexto estatal e de atuação destas pode contribuir para o debate entre humanitarismo clássico e novo. Reforço, porém, que este estudo não busca concluir, e nem defender, generalizações em relação à prática no terreno destas duas formas de humanitarismo. O presente trabalho olha, especificamente, para um estudo de caso, a Venezuela, onde há contextos sociais e políticos específicos, buscando entender nesta crise humanitária, como organizações, com pilares teóricos diferentes, atuaram. Tal exercício afigura-se particularmente relevante dada a possibilidade de repetição em estudos de casos semelhantes em futuras crises político-sociais.

## 2 A crise humanitária na Venezuela

Em termos económicos, a Venezuela confrontou-se, no período analisado neste trabalho, com uma drástica recessão e inflação galopante. De acordo com o Alto-Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH, 2019, p. 3), em 2019, a média do salário mínimo equivalia a sete dólares por mês, valor evidentemente insuficiente para satisfazer as necessidades básicas da população. Vale notar também que a Venezuela se encontrava entre os vinte países mais violentos do mundo, ocupando a 144<sup>a</sup> posição dentre 163 estados, no ranking da *Global Peace Index* (INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE, 2019, p. 14).

A nível humanitário, o país era, entre 2018 e 2019, palco de uma grave crise a todos os níveis. O ACNUDH (2019, p. 14) reconhecia graves violações dos direitos humanos, tanto os de primeira geração, devido à opressão aos direitos civis e políticos, quanto de segunda, com dificuldade de satisfação das necessidades básicas por parte da população. A Anistia Internacional chegou, inclusive, a afirmar que a situação era tão grave que configuraria um crime contra a humanidade (AMNESTY INTERNATIONAL, 2019). De acordo com a organização, para além da falta de alimentos e acesso à saúde, houve também uma enorme repressão política, com pelo menos quarenta e sete pessoas sendo assassinadas em protestos contra o governo (AMNESTY INTERNATIONAL, 2019).

No setor da saúde, o país registrava um crescente índice de mortalidade infantil e propagação de doenças, como a malária, tuberculose, entre outras, a par com um grande déficit de medicamentos e serviços médicos básicos (PAGE et al., 2019). O *Human Rights Watch* (2019, p. 3) chegou a identificar a proliferação de casos de doenças “preveníveis”, principalmente a partir de 2017. Entre tais doenças, referem ao aumento substancial dos casos de tuberculose, sarampo e difteria (HUMAN RIGHTS WATCH, 2019). Além disso, relatórios

indicam que nove em cada dez venezuelanos foram obrigados a parar o tratamento de HIV por falta de medicamentos antirretrovirais (HUMAN RIGHTS WATCH, 2019).

A grave situação social criou um enorme fluxo de refugiados, chegando a haver mais de quatro milhões de venezuelanos vivendo fora do seu país, em especial em outros países sul-americanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2019). A grande maioria destes refugiados acabaram por ir para a Colômbia (MERCY CORPS, 2019A). No país vizinho, enfrentariam toda a dificuldade de migração, como falta de acesso à moradia, alimentos e água.

Considerando esta realidade, torna-se interessante remetermos ao conceito de Estado frágil. Controverso entre teóricos, tal conceitualização expressa a ideia de um fenômeno de incapacidade estatal em controlar fronteiras, manter o monopólio militar e oferecer serviços básicos, assim como o enfraquecimento da autoridade do governo central (NEWMAN, 2009, p. 422). No caso venezuelano, a ideia de estado frágil joga alguma luz num contexto político-social peculiar, o qual será fundamental levarmos em consideração ao longo desta pesquisa.

Primeiramente, o período considerado no país não se afigura um estado de guerra, mas sim, de uma situação de enfraquecimento estatal no que tange sua capacidade de garantir serviços públicos básicos, aumentando, assim, a crise humanitária vigente. Para mensurar a fragilidade dos estados, o *Fund for Peace* criou o índice *Fragile States Index* no qual a Venezuela aparecia, em 2019 como o 32º país mais frágil, sendo o país que mais piorou os seus indicadores (FUND FOR PEACE, 2019). Isso teria acontecido devido a acentuada escalada de violência, crise nos serviços de saúde e colapso económico (FUND FOR PEACE, 2019).

Contudo, enquanto internamente o governo enfrentava todas essas pioras nos indicadores económicos e sociais, Nicolás Maduro manteve o controle fronteiriço e militar, demonstrado pelo impedimento de entrada de caminhões humanitários vindos de países considerados politicamente opositores, como no caso dos Estados Unidos da América (EUA) e Brasil (MAISONNAVE e BOECHAT, 2019). O governante conseguiu, por meio de diversas práticas económicas, manter alguma fidelidade dentre as forças armadas e outros grupos paramilitares (CORRALES, 2020). Sob a definição de Newman (2009), tal manutenção do controle do uso da força, significa que, neste período, o estado venezuelano talvez não pudesse ser considerado um estado inteiramente frágil. Este controle de fronteiras acabará por ser peça fundamental para entender a diferente atuação da Cruz Vermelha e da *Mercy Corps* na Venezuela e, por isso, na próxima seção olharemos para tal.

### 3 Contexto militar venezuelano

Dentro dessa profunda crise humanitária, algumas características políticas da Venezuela merecem atenção por tornarem esse estudo de caso particularmente interessante. Diferente de outras crises humanitárias contemporâneas – como são os casos da Síria e do Iêmen, onde a crise é precedida por sangrentas guerras civis – no caso latino-americano não há conflitos armados abertos. No entanto, a sociedade venezuelana passou por uma crescente militarização nas últimas décadas. Para entender o que atualmente torna a crise venezuelana única, devemos olhar para duas características fundamentais: a emergência do bolivarianismo e a relação entre o estado e as forças militares.

O bolivarianismo, enquanto movimento político, surge ainda nos anos 80 por meio do Movimento Revolucionário Bolivariano 200 (MRB-200) (HAWKINS, 2013). Formado entre militares, dos quais se destacaria Hugo Chavez, este movimento assumia aspirações nacionalistas e socialistas, propondo uma revitalização do sistema político partidário vigente na altura (HAWKINS, 2013).

Após o avanço das políticas neoliberais nos anos 80, momento marcado por uma grave crise econômica e social, o MRB-200 procedeu com uma tentativa de golpe militar em 1992, que acabaria por falhar, levando alguns dos seus líderes, inclusive Chávez, para a prisão. Com a manutenção destas políticas econômicas por parte do governo, sob a alçada do Fundo Monetário Internacional na década de 1990, Chávez, já em liberdade, decide candidatar-se à presidência em 1998, apresentando um discurso radical contra as elites econômicas e políticas (GATES, 2010).

Eleito presidente, o líder bolivariano levaria adiante uma profunda reforma política. Depois de promulgar uma nova constituição aceita em referendo nacional, Chávez promoveu o que alguns consideram uma “democracia participativa” (ELLNER, 2011). Com um discurso apelativo às camadas populares, o militar mantinha um discurso anti-imperialista, focado principalmente no ataque aos EUA (ROBERTS, 2016). Em um tom frequentemente agressivo e impulsivo, o presidente venezuelano atacava, em seus discursos, opositores e líderes políticos de países que considerava rivais<sup>1</sup> (MAYA e PANZARELLI, 2013).

Essa inimizade seria intensificada após sua alteração de objetivos em 2008, quando passou a defender abertamente não só uma revolução bolivariana, como também uma revolução socialista (BREWER-CARÍAS, 2010). Hugo Chávez iria assim se aproximar dos regimes rivais

---

<sup>1</sup> Chavez chegou até a chamar o então presidente norte-americano, George W. Bush, de burro: “Bush, you’re a donkey” (MAYA e PANZARELLI, 2013).

a Washington, como o cubano e o iraniano, além de promover seus ideais revolucionários na América do Sul, com futura influência sobre figuras como Evo Morales, ex-presidente da Bolívia (2006-2019) e Rafael Correa, ex-presidente do Equador (2007-2017) (DE LA TORRE, 2017). Sucedendo o líder da “revolução bolivariana”, Nicolás Maduro seguiria os mesmos passos em relação à potência norte-americana, tratando os EUA como inimigo do seu regime (MADURO, 2019).

Para a realização da nossa análise, devemos ainda considerar outro aspecto político fundamental: as forças militares, essenciais no projeto bolivariano e na manutenção de Nicolás Maduro no poder. A constituição venezuelana de 1999 deu um novo papel às forças armadas. Para além de permitir que os militares votassem, o Presidente passou a ter o controle das promoções da carreira militar e os militares passaram a desempenhar funções a nível do desenvolvimento nacional (TRINKUNAS, 2005).

Essas novas funções aumentariam a politização dos militares e sua submissão ao presidente. Depois do golpe falhado contra Chávez em 2002, o presidente intensificou suas ações de perseguição a militares opositores (TRINKUNAS, 2005). Alguns relatórios indicam até que Chávez contava com um serviço especial de inteligência treinado por Cuba e que espionava seus próprios militares (CORRALES, 2020). Seguindo sua corrente ideológica, em 2008, o presidente implementaria uma “Doutrina Militar Bolivariana”, um código ideológico que deveria ser seguido pelas forças militares (BREWER-CARÍAS, 2010).

Se Hugo Chávez procedeu com um estrito controle e politização das forças militares, Maduro, que não detinha o mesmo carisma do seu antecessor, teria que utilizar de outros mecanismos para manter o exército fiel ao seu regime. O novo mecanismo usado foi o econômico, por meio da incorporação dos militares em várias esferas da economia venezuelana (JÁCOME, 2018). Desde a petroleira nacional, a *Petróleos de Venezuela S.A.* (PDVSA), até produções clandestinas, como o tráfico de drogas, passaram a ser controladas por oficiais militares (CORRALES, 2020).

Para além do exército, a Venezuela já passava por uma crescente militarização, onde outros organismos de segurança eram criados sob a alçada do regime, exemplificados pela Milícia Nacional Bolivariana, formada por Chávez em 2008 (JÁCOME, 2018). Com Maduro, diversas forças passaram a dividir o monopólio do uso da força do estado (CORRALES, 2020). Desde antigos combatentes das guerrilhas colombianas até grupos chamados *colectivos*, formados por forças civis, passaram a controlar partes do território sendo financiados e incentivados pelo governo (CORRALES, 2020).

Portanto, o regime de Maduro, acaba por ser um regime ideologicamente anti-imperialista e onde, apesar de toda crise, as forças militares seguiam, entre 2018 e 2019, apoiando o governo. Continuemos então para nossas duas variáveis em termos de humanitarismos: o novo e o clássico.

#### **4 O Clássico e o Novo Humanitarismo**

De uma forma geral, o conceito de humanitarismo surge sempre associado à ideia de solidariedade e caridade, em uma lógica de mitigação do sofrimento individual ou coletivo. Embora a ação humanitária assente no objetivo partilhado de oferecer uma resposta a casos de forte sofrimento humano, a sua definição encontra-se muitas vezes sujeita a diferentes entendimentos (GORDON e BONINI, 2016). Uma das formas de atuar perante estas crises é denominada, por alguns autores, como “humanitarismo clássico” (BARNETT, 2011; PUREZA, 2012; NASCIMENTO, 2015).

Especificamente, esta corrente surge associada à busca do filantropo suíço, Henri Dunant, em oferecer assistência médica aos feridos em batalha, após presenciar a Guerra de Solferino, em 1859, o que o levaria, mais tarde, a fundar o Comité Internacional da Cruz Vermelha (NASCIMENTO, 2015). Barnett (2011) defende que, para além do ideal central de humanidade, expresso na tentativa de salvar vidas, este humanitarismo clássico emerge também com base nos princípios da imparcialidade, neutralidade e independência. Visto como apolítico, este tinha seu pilar na ética, deixando, portanto, a política para os estados (BARNETT, 2011).

Sendo a Cruz Vermelha um dos principais expoentes desta forma de humanitarismo, podemos identificar nas suas atuações que o pragmatismo é outra característica aparente. A organização tende a agir em cada contexto de forma a garantir que a ajuda seja levada adiante, enfatizando um serviço humanitário pragmático e independente do julgamento público (FORSYTHE, 2005). Para organizações com fundamentos semelhantes, tais como os Médicos Sem Fronteiras, o foco da ajuda humanitária é, portanto, proteger os indivíduos e estancar os seus sofrimentos, independentemente da posição política pessoal ou do país de quem recebe a ajuda.

Porém, principalmente a partir do fim da guerra fria, o humanitarismo clássico passa por uma crise, sendo criticado como ineficiente e não profissional (NASCIMENTO, 2015). A crítica chega inclusive ao nível moral, onde a ideia apolítica da ajuda, passa a ser vista como moralmente questionável, por naturalizar violações de direitos humanos (FOX, 2001). De acordo com Pureza (2012, p. 5-6), destacam-se três motivos principais para tal crise: primeiro,

uma forte crítica a operações humanitárias que, com ações “paliativas” acabaram por ajudar na perpetuação dos conflitos; segundo, as “emergências políticas complexas”, onde há uma disseminação social do emprego da violência, acabou por gerar crises humanitárias “alegadamente de tipo novo”; terceiro, a mudança do entendimento de soberania de uma negativa, para uma mais positiva, no qual a noção vestefaliana é acrescida da ideia de que a soberania gera também responsabilidades para o estado perante a sua população.

Com estas novas realidades no terreno, as organizações clássicas têm que enfrentar também o argumento que a sua atuação se limita a ser paternalista e desconsidera a necessidade de transformação e emancipação de certas comunidades (RIEFF, 2002). Nesta crise, surgiriam questionamentos até aos princípios fundamentais do humanitarismo, inclusive à neutralidade. A neutralidade em situações extremas, como genocídios, teria feito com que a ajuda humanitária passasse a ser vista, por alguns, como perpetuadora de conflitos (FOX, 2001). Estas críticas começam, portanto, a levantar uma questão importante, tal como coloca Neal Keny-Guyer, presidente da *Mercy Corps*: “as organizações humanitárias estão muito rigidamente presas na ideia de se manterem neutras, sendo uma irresponsabilidade não combaterem as causas do conflito” (DICKINSON, 2017, p. s.n.).

Perante este cenário, surge então o conceito de “novo humanitarismo”, sendo este mais politizado e que busca ir além do tradicional objetivo de salvar vidas, assumindo adicionalmente objetivos políticos e desenvolvimentistas (FOX, 2001; BAH, 2013; NASCIMENTO, 2015). Neste sentido, algumas organizações como a *Mercy Corps* (2015) começam a defender que a ajuda humanitária deve deixar de ser de curto-prazo e buscar, em alternativa, solucionar as raízes dos conflitos.

Defensores desta corrente, como Paul O’Brien (2004), reivindicam que os conflitos e a pobreza têm raízes políticas, cabendo também aos humanitaristas influenciar tais raízes. Este argumento incide igualmente à emergência de processos de integração da ação humanitária a outras agendas mais amplas, tais como o fortalecimento de instituições democráticas (BAH, 2013). Autores como Charny (2004, p. 16) defendem que esta integração é inevitável e que deve constituir uma “ação internacional unificada”, permitindo uma reconciliação e inclusão social. Este novo humanitarismo mais integrado acaba por incluir também uma componente mais militarizada, onde operações militares surgem cada vez mais associadas a ações humanitárias (PUREZA, 2012).

Porém, para alguns autores, houve uma escalada de ajuda humanitária no pós-Guerra Fria, a qual teria ocorrido também por alguns Estados passarem a ver esta como uma ferramenta

para alcançar seus interesses de política externa (BARNETT, 2011, p. 4). Como Abu Bah (2013) explicita, este aproveitamento do humanitarismo encontraria subsídios teóricos também em novas noções, como na ideia de responsabilidade de proteger (R2P), sob a qual estados terceiros tem o dever de defender populações em situações onde um estado se tornou incapaz de proteger seus cidadãos.

Tendo sido fundada em 1982 nos EUA com o objetivo de ajudar refugiados cambojanos, a *Mercy Corps*, que será um dos focos desta análise, não só recebe financiamento de órgãos de estados ocidentais (MERCY CORPS, 2019C), como tem uma agenda política ocidentalizada. Um artigo de Madeline Rose, consultora sênior de políticas globais da organização, elucida este viés:

Este é um imperativo moral, mas também prático: nossa liderança no humanitarismo serve à vitais interesses dos Estados Unidos da América, não somente protegendo o nosso próprio povo dos perigos de pandemia ou disrupções de movimentos em massa de refugiados, mas também avançando a autoridade moral dos Estados Unidos no mundo<sup>2</sup> (ROSE, 2018, p. s.n. tradução do autor)

Esta afirmação da consultora da *Mercy Corps* vai convergir com um dos objetivos do novo humanitarismo: servir como forma de contenção de possíveis turbulências na periferia internacional (PUREZA, 2012). Essa contenção acaba por resguardar e corresponder aos fundamentos da paz liberal, a qual, com uma ideia universalista de paz, tende a desconsiderar as realidades locais (RICHMOND, 2006). A contenção das periferias e a transposição dos valores da paz liberal acabam por servir de base ao intervencionismo internacional (PUREZA, 2012). Toda essa politização da ajuda acabou por gerar alguns efeitos colaterais, já que para outros autores, “o uso político da ajuda humanitária [...] pode ter efeitos muito negativos e, de certo modo, questionar e dificultar uma ação humanitária imparcial, neutra e mais eficaz” (NASCIMENTO, 2013, p. 103).

Com este embasamento teórico, retornaremos então para a análise do caso da Venezuela. Somente considerando esses pilares ideológicos do clássico e do novo humanitarismo, poderemos compreender a diferenciação na atuação da CICV e da *Mercy Corps*, em solo venezuelano.

---

<sup>2</sup> Texto original: “*This is a moral imperative, but it is also a practical one: Our humanitarian leadership serves vital US interests, not only protecting our own people from the dangers of pandemics or the disruptions of mass refugee movements, but also advancing the United States’ moral authority in the world*” (ROSE 2018, p. s.n.).

## 5 Cruz Vermelha e Mercy Corps na Venezuela entre 2018 e 2019

A Cruz Vermelha e a *Mercy Corps* acabaram por atuar de forma distinta em relação a crise humanitária na Venezuela, sendo a área onde prestaram a ajuda, a mais evidente diferença que aqui buscamos analisar. Por um lado, o CICV, que está presente na Venezuela desde 1966, mantinha, no período aqui estudado, sedes na maioria das regiões do país (CRUZ ROJA VENEZUELANA, 2019). De acordo com Sophie Orr, diretora regional nas Américas, o CICV continuou atuando normalmente neste período, tendo acesso irrestrito aos lugares onde identificavam ser necessárias respostas humanitárias (INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS, 2019).

Já a *Mercy Corps* teve suas ações limitadas ao lado colombiano da fronteira deste país com a Venezuela. Sendo a Colômbia aliada do governo norte-americano, a *Mercy Corps* ofereceu ajuda aos refugiados que chegaram no país (MERCY CORPS, 2019A). Em cidades colombianas, a atuação foi baseada em assistência financeira àqueles que deixaram o território venezuelano, principalmente para compra de medicamentos e comida (MERCY CORPS, 2019A). De acordo com o seu relatório de 2019, a organização teria ajudado, desde 2018, em torno de 13 mil imigrantes venezuelanos, recém-chegados na Colômbia (MERCY CORPS, 2019A). Enquanto isso, no lado venezuelano da fronteira, o CICV diz ter prestado ajuda humanitária a mais de 300 mil pessoas (CICV, 2020).

A diferença territorial da atuação poderá também estar ligada às atividades e à forma de resposta de cada uma delas perante tal crise. Portanto, olhar para o que foi colocado em prática também é fundamental. Neste sentido, o que se percebe é que há algumas similaridades em algumas ações implementadas, tais como fornecimento de água e medicamentos para pessoas em vulnerabilidade. Na Colômbia, programas da *Mercy Corps*, como o *Emergency Assistance for Venezuelan Migrants* (Programa de Assistência para Migrantes Venezuelanos), ofereciam assistência financeira para que os imigrantes venezuelanos conseguissem ter acesso a moradia, água, saneamento e serviços de saúde (MERCY CORPS, 2018).

Quanto ao CICV, este acabou por ter uma forma de atuação mais abrangente em solo venezuelano, com programas que iam desde restabelecer contato entre familiares afastados pela crise, até investimento em formação sobre direito humanitário (CICV, 2020). Porém, similarmente à atuação da *Mercy Corps* na Colômbia, o acesso à água, saneamento e serviços de saúde também recebeu uma atenção especial (CICV, 2020).

Quanto a assistência médica, em 2019, a Cruz Vermelha mantinha uma rede de oito hospitais e 33 clínicas médicas (INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS,

2019A). Também fruto desta parceria, as ajudas médicas prestadas teriam alcançado em torno de 4,4 mil pacientes (CICV, 2020). Para além disso, a organização assinou acordos com o governo venezuelano, o que permitiu a entrada de mais de cem toneladas de material de assistência humanitária no país (SWISSINFO, 2019). Estes medicamentos visavam alcançar 650 mil pessoas somente em 2019 (INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS, 2019B).

Se as atuações detêm semelhanças, também ao nível do discurso é possível identificá-las. De fato, ambas consideravam a crise humanitária como gravíssima, exigindo uma resposta imediata, e defendiam que o foco da ajuda deveria ser as pessoas que desta necessitam. Do seu lado, a *Mercy Corps* defendeu, no início de 2019, uma maior facilidade de acesso por parte da ajuda humanitária ao território venezuelano, chegando mesmo a declarar que a ajuda não deve ser usada como ferramenta política no país (WELSH, 2019). Provas Budden, diretor regional da *Mercy Corps*, emitiu um comunicado em nome da instituição, deixando claro este apelo:

A ajuda não deve nunca ser utilizada como isca política – tanto as pessoas que necessitam de ajuda e aquelas que arriscam as suas vidas para entregá-la merecem mais. Nós apoiamos qualquer incremento no acesso humanitário e recursos para ajudar a virar a tendência contra o maciço sofrimento humano na Venezuela, é fundamental que grupos humanitários locais e imparciais, distribuam a ajuda para as pessoas que necessitam mais<sup>3</sup> (BUDDEN, 2019, p. s.n, tradução do autor).

O comunicado traz consigo, para além da defesa de uma ajuda não política, o conceito de imparcialidade. Em relatório sobre a ajuda oferecida na Venezuela ao longo de 2019, a Cruz Vermelha parece partilhar da importância deste conceito. Para o CICV (2020, p. 1), a sua atuação só foi possível pois “[o]s esforços de todos, sempre guiados por nossos princípios de independência, imparcialidade e humanidade, permitiram dar resposta às necessidades mais urgentes dos venezuelanos”.

Se há semelhanças na forma de atuação e no discurso, a questão que surge é porque o CICV atuou ativamente dentro do território venezuelano e a *Mercy Corps*, limitou-se ao território colombiano. Principalmente, considerando que as declarações da organização a respeito da crise humanitária, acima citadas, indicam que a restrição de atuação ao território colombiano não foi uma escolha da *Mercy Corps*. Tal limitação parece, portanto, incidir sobre a defesa de Torrenté (2004) de que é difícil aceitar uma alteração da parcialidade de uma mesma organização, diante de diferentes crises.

---

<sup>3</sup> Texto original: “*Aid should never be used as political bait – both the people who need it and those who risk their lives to deliver it deserve better. We support any increase in humanitarian access and resources to help turn the tide against massive human suffering in Venezuela. Should aid make it into Venezuela, it is critical that local, impartial humanitarian groups distribute it to the people who need it most.*” (BUDDEN, 2019, p. s.n.).

De forma antagónica a continuidade de funções do CICV, Nicolás Maduro negava a entrada de qualquer ajuda ligada aos norte-americanos. Em conferência de imprensa, chegou a afirmar que a ajuda humanitária é um presente podre e envenenado, e que a crise humanitária não passava de uma invenção estadunidense para justificar uma intervenção na Venezuela (MADURO, 2019). É importante mencionar, contudo, que de acordo com a Organização das Nações Unidas, a maior parcela de fundos utilizados nas ajudas humanitárias dadas a Venezuela em 2019 veio dos Estados Unidos, aproximadamente 57 bilhões de dólares (UNOCHA, 2019). Tais fundos foram destinados principalmente a organizações terceiras, muitas das quais ligadas as Nações Unidas, como a UNICEF ou o ACNUDH, ou a Organização Mundial da Saúde (UNOCHA, 2019).

Potencialmente, a ajuda fornecida pela Cruz Vermelha também pode ter recebido financiamento indireto do governo norte-americano. De acordo com os mesmos dados das Nações Unidas, a Cruz Vermelha teria um total de 10,8 milhões de dólares de fundos para a Venezuela em 2019 (UNOCHA, 2019). Torna-se importante destacar, contudo, que estas organizações têm seus financiamentos oriundos de acordos internacionais de grande escala, recebendo fundos de vários países.

No caso da Cruz Vermelha, no relatório de 2019, constam financiamentos de 22 países mais a União Europeia e o Banco Mundial (ICRC, 2019). Dentre eles, o maior investidor foi os EUA, chegando a 478 milhões de francos suíços (ICRC, 2019). Esta informação torna-se importante pelo fato que mesmo recebendo financiamento dos EUA, o governo venezuelano não impediu a entrada da Cruz Vermelha nos seus territórios. Obviamente, isto sugere que o caráter neutral e imparcial da instituição pode ter contribuído para a sua atuação na Venezuela mesmo sendo fortemente financiada pelos EUA. No mesmo relatório, a Cruz Vermelha afirma que a flexibilidade da instituição permanecia, uma vez que a grande maioria das doações não tinham destinos geográficos pré-estabelecidos (ICRC, 2019).

Mesmo que boa parte do dinheiro utilizado no financiamento da ajuda humanitária, tenha vindo dos EUA, o posicionamento do governo venezuelano acabaria por dificultar a ação da *Mercy Corps* no país. A organização, com sede nos Estados Unidos, conta com financiamento de agências e estados politicamente contrários ao regime de Maduro (MERCY CORPS, 2019C). Como exemplo disso, uma das ações implementadas neste período em solo colombiano, a já citada, *Emergency Assistance for Venezuelan Migrants*, tem como doadora direta a *Office of Foreign Disaster Assistance*, a qual detém, por sua vez, ligações com a

USAID<sup>4</sup> (MERCY CORPS, 2018). Para além da obtenção de fundos governamentais, esta tem também um histórico de parceria com o setor privado destes países e é caracterizada pela sua “cultura corporativa” interna (NAGGY e FEINSTAIN, 2008, p. 6).

Se já não bastassem tais relações financeiras, a forma de atuação intervencionista da organização também potencializa que esta seja vista com ceticismo por governos, como o de Nicolás Maduro. De acordo com Naggy e Feinstain (2008, p. 4), quando no terreno, a *Mercy Corps* tende a atuar a nível local na atividade econômica, não se limitando a oferecer assistência, mas sim, tentando estimular a economia e resolver problemas comunitários, por meio de uma “mobilização comunitária”.

Até na página inicial do site da organização é possível identificar esta abordagem. No tópico “Quem somos nós”, lê-se: “*Mercy Corps* é um time global de humanitários (...). Para além de entregar ajuda para necessidades urgentes, nós desenvolvemos solução no longo-prazo para fazer uma transformação durável possível”<sup>5</sup> (MERCY CORPS, 2022A, p. s.n., tradução do autor). A página “O que fazemos”, complementa: “Nós atuamos como um conector, um colaborador, um catalisador, e um advogado pela mudança”<sup>6</sup> (MERCY CORPS, 2022B, p. s.n., tradução do autor). Para governos que têm enfrentado uma forte oposição e perda de legitimidade interna, é naturalmente difícil conviver com uma organização estrangeira que se propõe a participar numa construção econômica e social de longo prazo.

Em outros contextos que não o venezuelano, a organização inclusive já afirmou ser positivo colocar o cariz humanitário em detrimento da soberania dos Estados (MERCY CORPS, 2015). Por mais que, no caso venezuelano, os comunicados da *Mercy Corps* fossem no sentido de criticar a politização da ajuda, torna-se difícil ela passar pelo crivo de um governo que a vê como representante de interesses contrários aos seus. A combinação de financiamento norte-americano com uma proposta de ir para além da ajuda humanitária imediata, contribuindo também para a transformação social, indicam o porquê de terem tido tanta dificuldade de entrar na Venezuela. Se atrelado a incompatibilidade política, o governo mantém o controle fronteiriço do país, a organização tenderá a confrontar-se com ainda mais dificuldades de atuação.

---

<sup>4</sup> USAID, acrônimo de *United States Agency for International Development* (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional), é o departamento do governo norte-americano responsável pela distribuição de ajuda para o desenvolvimento no estrangeiro.

<sup>5</sup> Texto original: “*Mercy Corps* is a global team of humanitarians (...). Beyond delivering aid to meet urgent needs, we develop long-term solutions to make lasting change possible.” (Mercy Corps, 2022A).

<sup>6</sup> Texto Original: “*We act as a connector, a collaborator, a catalyst, and an advocate for change.*” (MERCY CORPS, 2022B).

## 6 Considerações Finais

A análise do período da crise humanitária venezuelana aqui apresentada é interessante para perceber a capacidade de participação de instituições humanitárias “clássicas” e “novas” em contextos onde: não há guerras formais; o estado central mantém o controle das fronteiras; há um colapso dos serviços públicos. Uma vez que a Venezuela nem aparecia na lista de países onde a *Mercy Corps* (2019B) atuava em 2019, enquanto o CICV mantém sedes espalhadas por todo o país, torna-se clara a dificuldade imposta às organizações humanitárias com características do novo humanitarismo em atuar perante contextos que não sejam nem politicamente amigáveis, nem de conflito generalizado, onde não haja um esfacelamento do controle fronteiriço.

Vale ressaltar que a falta de acesso da organização à Venezuela não aconteceu por falta de interesse da mesma. A *Mercy Corps* desejava atuar diretamente no país, como fica evidente por afirmações do seu diretor regional (BUDDEN, 2019; WALSH, 2019). Portanto, parece plausível concluir que, nestes contextos, em linha com algumas críticas sofridas pelo “novo humanitarismo”, a visão de que o humanitarismo deve ir para além da ajuda imediata, pode dificultar uma ação mais eficaz.

Apesar de termos limitado a análise a duas organizações, e possivelmente outras instituições não terem seguido o padrão aqui identificado, aparenta ser razoável considerar que outros organismos, seguidores dos princípios basilares da Cruz Vermelha, tenham conseguido atuar mais intensamente na Venezuela do que aqueles com relação a governos não aliados do governo local. Um exemplo é que a organização Médicos Sem Fronteiras, que segue princípios semelhantes à Cruz Vermelha, conseguiu continuar atuando ativamente dentro do território venezuelano (MEDECINS SANS FRONTIERS, 2022).

No período aqui analisado, os Médicos Sem Fronteiras mantiveram-se presentes em centros de saúde localizados em várias partes do território venezuelano, garantindo, às populações vulneráveis, acesso à saúde e tratamento de doenças, como a malária (MEDECINS SANS FRONTIERS, 2022). Seguindo esta linha de pesquisa, seria interessante uma análise comparativa futura entre outros casos que possam ter características diferentes dos analisados neste trabalho.

Devo ressaltar, que este estudo não representa uma conclusão generalista acerca das capacidades do novo humanitarismo. As conclusões, aqui apresentadas, referem-se a um estudo de caso em específico com um contexto social e político particular. No caso da Serra Leoa, onde havia uma realidade pós-conflito armado, Abu Bah (2013) oferece sólidos argumentos a

favor da importância do novo humanitarismo, afirmando a utilidade deste na diminuição do conflito.

Na Síria, por exemplo, a *Mercy Corps* também teve dificuldades em atuar, tendo sido expulsa por Bashar al Assad, em 2014, e acabando por terminar a sua operação em Damasco e nos territórios sobre o controle do governo (THE GUARDIAN, 2014). Porém, a organização continuou atuando em áreas não controladas pelo regime, ajudando milhões de pessoas e declarando eficiente o fato de colocarem o imperativo humanitário acima da soberania síria (MERCY CORPS, 2015).

No caso da Venezuela, onde não havia um esfacelamento do controle estatal, a *Mercy Corps* teve mais dificuldade de atuar. Para além de receber financiamento direto do governo dos EUA e da USAID, a organização também tem uma abordagem problemática para regimes como o venezuelano. A proposta de criar mudança de longo-prazo nos locais onde aconteceram crises humanitárias, faz com que os governantes no poder temam a sua atuação. Vale lembrar que Maduro (2019) negou por muito tempo ajuda humanitária, por afirmar que a Venezuela tinha condições de sair sozinha da crise.

Possivelmente, a atuação do CICV em solo venezuelano pode ser passível das críticas apresentadas ao humanitarismo clássico, nomeadamente no que diz respeito a colaboração com um regime que acaba por manter a crise humanitária vigente. Em última análise, prestar ajuda aos mais necessitados e suplementar as incapacidades estatais pode fazer com que a oposição ao governo minguem, e, no longo prazo, possivelmente fosse preferível atacar a crise humanitária na raiz política do problema.

Porém, se o caso em questão for observado sob a ótica de autores como Nicolas de Torrenté (2004), segundo a qual, apesar da importância do desenvolvimento, paz e justiça, o imperativo humanitário e o seu caráter urgente são os mais importantes, o caso aqui apresentado demonstra que, para os venezuelanos que urgem por ajuda dentro do seu país, o humanitarismo imparcial da Cruz Vermelha apresentou-se mais eficiente que o perfil transformador da *Mercy Corps*.

## Referências

ALTO-COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS. Human rights in the Bolivarian Republic of Venezuela. *Human Rights Council*, 2019. Disponível em: [https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/A\\_HRC\\_41\\_18.docx](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/A_HRC_41_18.docx). Acesso em 15 de nov. 2019.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Venezuela: Crimes against humanity require a vigorous response from the international justice system*. 2019. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/05/venezuela-crimes-against-humanity-require-response-from-international-justice-system-2/>. Acesso em 14 de out. 2022.

BAH, A. B. The Contours of New Humanitarianism: War and Peacebuilding in Sierra Leone. *Africa Today*, Vol. 60, n. 1, 2013, pp. 3-26.

BARNETT, M. *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*. Ithaca: Cornell University Press, 2011.

BREWER-CARÍAS, A. *Dismantling democracy in Venezuela: The Chávez authoritarian experiment*. Cambridge: Cambridge Core, 2010.

BUDDEN, P. Mercy Corps Statement on the Politicization of U.S. Aid to Venezuela, *Mercy Corps Online*. 2019. Disponível em: <https://europe.mercycorps.org/en-gb/press-room/releases/mercy-corps-statement-politicization-us-aid-venezuela>. Acesso em 14 de out. 2022.

CHARNY, J. R. Upholding humanitarian principles in an effective integrated response, *Ethics & International Affairs*, Vol. 18, n. 2, 2004, pp. 13-20.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. *Venezuela: ajuda humanitária a mais de 300 mil pessoas em 2019*. 2020. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/document/venezuela-ajuda-humanitaria-mais-de-300-mil-pessoas-em-2019>. Acesso em 14 de out. 2022.

CORRALES, J. Why Maduro Hasn't Fallen? *Journal of Democracy*, Vol. 31, n.3, 2020, pp.39-53.

CRUZ ROJA VENEZOLANA. *Red Territorial*. 2019. Disponível em: <https://cruzrojavenezolana.org/red-territorial/>. Acesso em 15 de nov. 2019.

DE LA TORRE, C. Hugo Chávez and the Diffusion of Bolivarianism, *Democratization*, Vol. 24, n. 7, 2017, pp. 1271-1288.

DIÁRIO DE NOTÍCIAS. *Venezuela: Cruz Vermelha anuncia entrada de 24 toneladas de ajuda humanitária*, 2019. Disponível em: <https://www.dn.pt/lusa/venezuela-cruz-vermelha-anuncia-entrada-de-24-toneladas-de-ajuda-humanitaria-11021007.html>. Acesso em 15 de nov. 2019.

DICKINSON, E. The end of impartiality? Peacebuilders urge rethinking of traditional firewall. *DEVEX*, 2017. Disponível em: <https://www.devex.com/news/the-end-of-impartiality-peacebuilders-urge-rethinking-of-traditional-firewall-91098>. Acesso em 15 de nov. 2019.

ELLNER, S. Venezuela's Social-Based Democratic Model: Innovations and Limitations, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 45, 2011, pp. 421-449.

FORSYTHE, D. *The Humanitarians: The International Committee of the Red Cross*. Cambridge: Cambridge University Press. 2005.

FUND FOR PEACE. *Fragile States Index 2019 Released: Venezuela and Brazil Most-Worsened Countries in 2019*, 2019. Disponível em: <https://fragilestatesindex.org/2019/04/10/fragile-states-index-2019-released-venezuela-and-brazil-most-worsened-countries-in-2019/>. Acesso em 15 de nov. 2019.

GATES, L. *Electing Chávez. The Business of Anti-Neoliberal Politics in Venezuela*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2010.

GORDON, S. e DONINI, A. Romancing principles and human rights: Are humanitarian Principles salvageable?, *International Review of the Red Cross*, Vol. 97, 2016, pp. 77–109.

HAWKINS, K. *Chavismo, Populism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

HUMAN RIGHTS WATCH, *Emergência Humanitária na Venezuela: Resposta da ONU em grande escala é necessária para enfrentar a crise de saúde e alimentos*. 2019. Disponível em: [https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting\\_resources/venezuela\\_emergencia\\_humanitaria\\_042019\\_portuguese.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/venezuela_emergencia_humanitaria_042019_portuguese.pdf). Acesso em 14 de out. 2022.

ICRC. *Annual Report 2019*. Volume 1, 2019.

INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. *Global Peace Index 2019: Measuring Peace in a Complex World*. Sydney: IEP, 2019.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. *Q&A with Sophie Orr, regional director, Americas, on Venezuela*, 2019. Disponível em: <https://www.icrc.org/en/document/qa-humanitarian-situation-venezuela>. Acesso em 15 de nov. 2019.

INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS. *IFRC to bring humanitarian aid into Venezuela*, 2019A. Disponível em: <https://www.ifrc.org/press-release/ifrc-bring-humanitarian-aid-venezuela>. Acesso em 14 de out. 2022.

INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS. *Venezuela IFRC Operation Continues*. 2019B. Disponível em: <https://www.ifrcnewsroom.org/story/en/285/venezuela-ifrc-operation-continues>. Acesso em 14 de out. 2022.

JÁCOME, F. Los militares en la política y la economía de Venezuela. *Nueva Sociedad*, Vol. 274, 2018, pp. 119-128.

MADURO, N. Nicolás Maduro dice que la ayuda humanitaria a Venezuela es un “regalo podrido”, *CNN en Español*. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=XKoLQzSkkZg>. Acesso em 14 de out. 2022.

MAYA, M. and PANZARELLI, A. Populism, Rentierism and Socialism in the Twenty-First Century: The Case of Venezuela. In: De La Torre, Carlos e Arnson, Cynthia (Eds.), *Latin American Populism in the Twenty-First Century*. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2013.

MAISONNAVE, F. e BOECHAT, Y. Regime Maduro impede entrada de ajuda e distúrbios deixam mortos e feridos. *Folha de São Paulo*, 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/02/regime-maduro-impede-entrada-de-ajuda-e-disturbios-deixam-mortos-e-feridos.shtml>. Acessado em 15 de nov. 2019.

MEDICINS SANS FRONTIERS. *O que fazemos: Venezuela*. 2022. Disponível em: <https://www.msf.org.br/o-que-fazemos/projetos-msf/venezuela/>. Acessado em 16 de fev. 2023.

MERCY CORPS. *Cracking the Code: Enhancing Emergency Response & Resilience in Complex Crises*. Washington, 2015.

MERCY CORPS. *Mercy Corps Expands Colombia Border Response To Venezuela Crisis*. 2018. Acesso em 14/10/2022, Disponível em: [https://www.mercycorps.org/sites/default/files/2019-10/NR\\_Expanded%20Venezuela%20Crisis%20Response.pdf](https://www.mercycorps.org/sites/default/files/2019-10/NR_Expanded%20Venezuela%20Crisis%20Response.pdf). Acesso em 14 de out. 2022.

MERCY CORPS. *Quick facts: Venezuela's humanitarian crisis*, 2019A. Disponível em: <https://www.mercycorps.org/articles/venezuela-crisis-quick-facts#what-mercy-corps-doing-help>. Acesso em 15 de nov. 2019.

MERCY CORPS. *Where We Work*, 2019B. Disponível em: <https://www.mercycorps.org/our-work/where-we-work>. Acesso em 15 de nov. 2019.

MERCY CORPS. *Institutional Donors*, 2019C. Disponível em: <https://www.mercycorps.org.uk/u/institutional-donors>. Acesso em 15 de nov. 2019.

MERCY CORPS, *Who we are*, 2022A. Disponível em: <https://www.mercycorps.org/>. Acesso em 14 de out. 2022.

MERCY CORPS. *What we do*, 2022B. Disponível em: <https://www.mercycorps.org/what-we-do>. Acesso em 14 de out. 2022.

NAGY, A. R., & FEINSTEIN, J. *Mercy corps: Sustainable innovation through corporate partnerships*. SAGE Business Cases, 2008

NASCIMENTO, D. Do “Velho” ao “Novo Humanitarismo”: os Dilemas da Ação Humanitária em Contextos de Conflito e Pós-Conflito Violento. *Nação e Defesa*, Vol. 135, n. 5, 2013, pp. 93-113.

NASCIMENTO, D. One step forward, two steps back? Humanitarian Challenges and Dilemmas in Crisis Settings. *The Journal of Humanitarian Assistance*, 2015.

NEWMAN, E. Failed states and international order: constructing a post Westphalian world. *Contemporary security policy*, Vol. 30, n. 3, 2009, pp. 421-443.

O'BRIEN, P. Politicized Humanitarianism: A Response to Nicolas de Torrente. *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 17, 2004, pp. 31-39.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *ONU precisa de US\$ 1,35 bilhão para apoiar venezuelanos*, 2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/11/1694431>. Acesso em 15 de nov. 2019.

PAGE, K.; DOOCY, S.; GANTEAUME, F.; CASTRO, J.; SPIEGEL, P. & CHRIS B. Venezuela's public health crisis: a regional emergency. *The Lancet Online*, 2019. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS01406736\(19\)30344-7/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS01406736(19)30344-7/fulltext). Acesso em 15 de nov. 2019

PUREZA, J. M. As ambiguidades da responsabilidade de proteger: o caso da Líbia, *Carta Internacional*, Vol. 7, n. 1, 2012, pp. 3-19.

RICHMOND, O. P. The problem of peace: understanding the ‘liberal peace’, *Conflict, security & development*, Vol. 6, n. 3, 2006, pp. 291-314.

RIEFF, D. Humanitarianism in Crisis, *Foreign Affairs*, Vol. 81, n. 6, 2002, pp. 111-121.

ROBERTS, K. Populism and democracy in Venezuela under Hugo Chávez, In: Mudden Cas e Kaltwasser, Cristóbal (Eds.), *Populism in Europe and the Americas: Threat or Corrective for Democracy?* Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

ROSE, M. It's Time for the United States to Adopt a New Humanitarian Grand Strategy. *The Nation*, 2018. Disponível em: <https://www.thenation.com/article/time-united-states-adopt-new-humanitarian-grand-strategy/>. Acesso em 15 de nov. 2019.

SWISSINFO. *Venezuela recebe outro envio de ajuda humanitária da Cruz Vermelha*. 2019. Disponível em: <https://www.swissinfo.ch/por/afp/venezuela-recebe-outro-envio-de-ajuda-humanit%C3%A1ria-da-cruz-vermelha/45152598>. Acesso em 14 de out. 2022.

TRINKUNAS, H. *Crafting civilian control of the military in Venezuela: A comparative perspective*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2005.

TORRENTÉ, N. de Humanitarianism Sacrificed: Integration's False Promise. *Ethics & International Affairs*, Vol. 18, n. 2, 2004, pp. 3-12.

THE GUARDIAN. *Aid group Mercy Corps forced to close Damascus operations*, 2014. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2014/may/23/aid-group-mercy-corps-forced-to-close-damascus-operations-syria>. Acesso em 15 de nov. 2019.

UNOCHA. Venezuela, Bolivarian Republic of 2019, *Financial Tracking System*. 2019. Disponível em: <https://fts.unocha.org/countries/242/summary/2019>. Acesso em 14 de out. 2022.

WELSH, T. Aid groups wait in the wings during Venezuela aid standoff. *DEVEX*, 2019. Disponível em: <https://www.devex.com/news/aid-groups-wait-in-the-wings-during-venezuela-aid-standoff-94282>. Acesso em 15 de nov. 2019.

**Recebido em 15 de outubro de 2022.**

**Aceito para publicação em 19 de fevereiro de 2023.**



### Samara Teixeira de Oliveira

Mestranda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa.

### Gabriel Souza Mota

Mestrando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do ABC. Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Pampa. Pesquisador no Grupo de Estudos da Eurásia (GEsEu).

## IMPERIALISMO ESTADUNIDENSE E A OTAN AMERICAN IMPERIALISM AND NATO

**RESUMO:** O presente artigo visa analisar a política externa dos Estados Unidos da América (EUA) em seu principal organismo de defesa, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e o papel que esta desempenha para a posição norte-americana no sistema internacional. Buscando responder se a expansão da OTAN motivou o conflito na Ucrânia, e por quais motivos, esta pesquisa utiliza a abordagem metodológica crítica do debate entre agência e estrutura que expõe o modo forças sociais se relacionam com a realidade e os impactos que essas relações causam no cenário internacional. Para isso, o cerne da pesquisa se constitui na avaliação do papel dos EUA na OTAN. Através da história do desenvolvimento do capitalismo moderno será exposta a formação da potência estadunidense e o desenvolvimento do neoliberalismo, posteriormente, apresentando OTAN, seu histórico de atuação e avaliação crítica e, finalmente, identificando os argumentos teóricos no neorealismo que dirão como a expansão da OTAN levou Rússia a invadir a Ucrânia.

**Palavras-chave:** Imperialismo; Estados Unidos; OTAN.

**ABSTRACT:** This article aims to analyze the foreign policy of the United States of America (USA) in its main defense organism, the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and the role that it is playing for the North American position in the international system. Seeking to answer whether the expansion of NATO motivated the conflict in Ukraine, and for what reasons, this research uses a critical methodological approach to the debate between agency and structure that exposes the way social forces relate to reality and the impacts that these relationships cause in the international system. For this, the core of the research is the assessment of the US role in NATO. Through the history of the development of modern capitalism, the formation of the US power and the development of neoliberalism will be exposed, later, presenting NATO, its history of action and critical evaluation and, finally, identifying the theoretical arguments in neorealism that will tell how the expansion of NATO led Russia to invade Ukraine.

**Keywords:** Imperialism; United States; NATO.

## 1 Introdução

Tucídides, para alguns o primeiro realista, é até hoje alvo de grandes teóricos das Relações Internacionais que estudam o comportamento das potências em tempos de paz, de crise e de conflitos ao narrar a guerra do Peloponeso (ALLISON, 2017). Durante muito tempo as relações internacionais tiveram como protagonistas potências europeias, até que com o final da segunda guerra os países europeus assistiram Estados Unidos (EUA) e União Soviética (URSS) assumirem o papel de beligerantes, competindo pela hegemonia. A Europa passou a ser disputa da influência de ambos, dividida entre a Organização do Tratado do Atlântico Norte e o Pacto de Varsóvia (BROADHURST, 1983).

O período da Guerra Fria se constituiu na disputa armada entre EUA e URSS, e isso incluía a exportação de sua ideologia e dispositivos de Segurança para aliados e/ou países em suas respectivas esferas de influência. Corroborar com aliados e incitar movimentos alinhados, principalmente no sul global, foi levado a cabo pela política externa dos beligerantes visando sempre ganhos políticos em benefício de seus regimes. Dentre as ações, golpes de Estado (KINZER, 2003) e até tráfico de drogas para financiamento de operações ilegais na América Latina<sup>1</sup> foram praticados pelos EUA na disputa contra os soviéticos por zonas de influência ao redor do mundo (MCCOY, 2003)

A Operação Ajax, como foi batizado o golpe da CIA contra Mossadegh, foi um grande trauma para o Irã, o Oriente Médio e o mundo colonial. Foi a primeira vez que os Estados Unidos derrubaram um governo estrangeiro. Ele estabeleceu um padrão para os próximos anos e moldou a maneira como milhões de pessoas veem os Estados Unidos (tradução nossa) (KINZER, 2003, p.10)<sup>2</sup>.

Com a reunificação alemã e a dissolução da URSS, os EUA se viram como detentores de grandes responsabilidades e passaram a agir como líderes do mundo ocidental de maneira ainda mais incisiva. Agora, seriam dos norte-americanos a primazia de gerência de crises internacionais (FUKUYAMA, 2015). Enquanto isso, a Rússia passou por grande crise durante a década de 1990 e nos anos 2000, com a ascensão de Vladimir Putin, voltou a crescer e buscar

---

<sup>1</sup> Durante o governo de Ronald Reagan, em sua ação contra os sandinistas na Nicarágua, os EUA por meio a CIA intermediaram a venda de cocaína, com destino a Miami, visando financiar operações ilegais e secretas do organismo no Caribe (MCCOY, 2003; WEBB, 1997).

<sup>2</sup> Texto original em inglês: “*Operation Ajax, as the CIA coup against Mossadegh was codenamed, was a great trauma for Iran, the Middle East, and the colonial world. It was the first time the United States overthrew a foreign government. It set a pattern for years to come and shaped the way millions of people view the United States*” (KINZER, 2003, p.10).

fortalecimento em diversas agendas sucateadas e atrasadas. Nesse período, o governo norte-americano, que havia prometido que não expandiria a OTAN para Gorbachev e Yeltsin, seguiu assistindo apoiadores no Leste Europeu e tramando politicamente em favor da adesão de antigos membros do Pacto de Varsóvia ao organismo ocidental.

Hoje, a Rússia acusa a Ucrânia de favorecer o “regime imperialista” dos Estados Unidos, incluindo um golpe de estado em 2014 que levou a queda um aliado do Kremlin, motivando a invasão da região da Criméia, historicamente disputada por russos e ucranianos. Em fevereiro de 2022, ao demonstrar avanços nas negociações para a adesão da Ucrânia à OTAN, os russos invadiram seu vizinho em uma dita “operação militar especial”. Enquanto o Ocidente classifica a invasão como ataque preemptivo de caráter imperialista, a Rússia diz que fora o imperialismo estadunidense que provocou o cenário de hoje e motivou o Kremlin a se defender. Nesse sentido, o artigo busca mostrar como a expansão da OTAN levou os russos a invadirem a Ucrânia, evitando que o organismo passasse a defender o país com aliados extremamente poderosos.

A partir da abordagem metodológica da teoria crítica que consiste no debate entre agência e estrutura, é possível dizer que o processo de mudança social, “rejeitou a noção de que a Estrutura Social é natural [...] e mostrou que a Estrutura está sim ligada a interesses específicos ou a discursos que são usados como meios pelos quais o poder é exercido” por seus agentes (KNAFO, 2010, p. 497, tradução nossa)<sup>3</sup>. Dessa forma, este tipo de análise mostra o modo como as forças sociais se relacionam com a realidade e os impactos que essas relações causam no sistema internacional. Com isso, será apresentado a formação da pesquisa em três seções, contendo a formação dos EUA e sua hegemonia nos mercados; a atuação da OTAN e, por fim, elementos teóricos que apresentam o imperialismo e os condicionantes para a invasão russa à Ucrânia.

## 2 Estados Unidos e o Império Neoliberal

Para compreendermos o que é o neoliberalismo, regime econômico suportado pelos EUA, é preciso entender, primeiro, como esta corrente de pensamento se reinventou e se transformou ao longo da história. Isso em razão de que o termo neoliberalismo passou a ser “carregado de conotações políticas e ideológicas e muitas vezes utilizado pura e simplesmente

---

<sup>3</sup> Texto original em inglês: “*Reject the notion that social structures were neutral [...] and show that structures are in fact tightly connected to specific interests or discourses as means through which power is exerted*” (KNAFO, 2010, p. 497).

como sinônimo de ‘liberalismo’” (PAULANI, 1999, p. 115). Nesse sentido, é preciso saber que o liberalismo, foi uma corrente social propagada por John Locke durante o século XVII e, a partir disto, sofreu influências da filosofia radical inglesa, do iluminismo escocês e de conceitos como a “mão invisível” de Adam Smith (PAULANI, 1999).

Com isso, o pensamento liberal influenciado por Adam Smith (1776) ganhou espaço no cenário internacional durante o século XIX, devido ao fortalecimento que ele garantiu aos países centrais do Sistema Internacional naquele período. Nesse caso, principalmente para a Inglaterra que, enquanto líder nas conquistas de novos mercados e territórios garantiu o aumento de riqueza e da zona de influência do país através do patrocínio das suas grandes corporações como, por exemplo, a “Companhia Britânica das Índias Orientais”.

No entanto, a ascensão dos movimentos sociais da Europa no final do século XIX e início do século XX, em soma da grande depressão nos Estados Unidos em 1930, trouxe para o pensamento liberal fortes questionamentos que denunciavam “o liberalismo enquanto ideologia como uma visão de mundo afinada com um momento histórico específico e que assistia à ascensão de uma determinada classe ao topo da pirâmide social” (PAULANI, 1999, p. 118). Com isso, a corrente liberal passou por um refluxo que pôde ser ilustrado no Sistema Internacional por um período de grandes crises econômicas, duas grandes guerras, a revolução soviética e a ascensão do nazismo (HOBSBAWM, 1994).

Durante a década de 1930, ganhou força no Ocidente o que pode ser chamado de uma política intervencionista do Estado, em razão da necessidade de certa regulação externa ao mercado do seu próprio sistema. Isso se tornou uma espécie de consenso entre os *policy makers* ao fundamentarem sua matriz teórica na obra “Teoria geral do emprego do juro e da moeda” de Keynes (1936). No entanto, após passar essas três décadas dos “anos de ouro”, e ter terminado a Segunda Guerra Mundial, se iniciou um processo de revisão do pensamento liberal que seria assimilado então como “neoliberalismo”. Nesse sentido, é preciso entender que Friedrich Hayek pode ser considerado um dos principais personagens desta recriação do liberalismo. Conforme Anderson Perry (1995), essa recriação

foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. [...] Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciada como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política (ANDERSON, 1995, p. 9).

Nesse momento, Hayek convocou os filósofos e economistas que pactuaram com as suas teorias para uma reunião na Suíça. Entre os participantes presentes podem ser citados Milton Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Walter Eupken, Walter

Lipman, Michael Polanyi, Salvador de Madariaga, entre outros (ANDERSON, 1995). O pensamento em comum entre esses intelectuais era baseado na premissa de que “o novo igualitarismo, promovido pelo Estado de bem-estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência” (ANDERSON, 1995, p. 9-10).

Com essa premissa, a recriação do liberalismo ocorre na criação de um novo individualismo, diferente daquele propagado pelos reformadores Keynesianos. Assim, Heyek (1958), formulou sua crítica intitulando o Estado de bem-estar social de “falso individualismo” ao defender que o mercado é a única instituição capaz de respeitar a primazia do indivíduo e que o falso individualismo, na verdade, oprime a liberdade individual, através do Estado. Isso em razão de que, para o autor, apenas o mercado permitiria que os indivíduos ajustassem suas preferências conforme os sinais dos preços (HAYEK, 1958). Nesse sentido, para os Estados Unidos a década de 1970 marcou uma nova era, tendo em vista que o Sistema Bretton Woods terminou e, com isso, os EUA assumiram a responsabilidade de promover a política econômica que seria estabelecida no Sistema Internacional e, conseqüentemente, deixando os demais países dependentes da política monetária estadunidense.

Mais tarde, a política externa dos EUA se formou então sob o projeto econômico, desenvolvido pelo presidente Ronald Reagan (1981-1989), *Reaganomics and Supply Side Economics*<sup>4</sup>. Este projeto demonstrou de maneira efetiva a posição de consonância do então presidente dos EUA, com o pensamento neoliberal. Assim, com os desdobramentos dessa política externa no sistema internacional os EUA obtiveram o apoio total da primeira-ministra do Reino Unido, Margaret Thatcher que se utilizou deste movimento para fomentar, principalmente, privatizações das estatais inglesas (PAULANI, 1999).

Portanto, ao recrutar a Inglaterra como aliada, os Estados Unidos conquistaram a aprovação internacional para realizar o que Harvey (2008, p. 49) chamou de “revolução neoliberal”. No entanto, para a realização de uma mudança na pré-ordem do sistema internacional foi preciso a utilização de métodos democráticos, em razão de que uma mudança desta magnitude exigiu que houvesse, de antemão, um consentimento político amplo da população. Foi então durante a década de 1970 que os Estados Unidos redirecionaram parte de seus esforços políticos e econômicos para o desenvolvimento de estratégias que garantiriam o consentimento político da população estadunidense em relação às propostas neoliberais e, mais adiante, se redirecionaram a construir este consentimento para além das suas fronteiras.

---

<sup>4</sup> Economistas de Reagan e os Economistas do “Lado da Oferta” (tradução nossa).

Nesse sentido, Harvey (2008) apresenta que o Estado ao invés de se ocultar ou se enfraquecer, passou a trabalhar em prol do mercado e do capital internacional. Para a escalada deste pensamento à nível nacional, as elites econômicas se propuseram a passar pelo que o autor apresentou como: quatro etapas das quais garantiriam o consentimento político-democrático, necessário para colocar em prática as propostas neoliberais no restante do país. O primeiro passo foi capturar o Partido Republicano como instrumento particular das propostas da elite, o segundo passo foi aliar a direita cristã ao partido republicano, tendo em vista que o partido “precisava de uma sólida base eleitoral para colonizar de fato o poder” (HARVEY, 2008, p. 60-61). O terceiro passo foi se aliar ao nacionalismo cultural da classe trabalhadora branca que estava ressentida pelas condições inseguras da economia e, por isso, se sentia excluída dos benefícios distribuídos pelos programas de ações afirmativas do governo.

Por último, no quarto passo, a elite econômica estadunidense passou a financiar o movimento de intelectuais neoconservadores<sup>5</sup> que não criticaram a intervenção do Estado no âmbito doméstico ou externo, mas sim viam como problema “os liberais que haviam usado excessivo poder do Estado para favorecer grupos específicos como negros, mulheres e ambientalistas”. Sendo assim, o desdobramento dessas quatro etapas foi o “desvio da atenção do capitalismo e do poder corporativo como possuidores de qualquer relação que fosse com os problemas econômicos”, conseqüentemente, não deixando transparecer a própria intervenção da elite nacional na formulação de políticas neoliberais (HARVEY, 2008, p. 61).

Entretanto, o autor afirma que seria difícil efetivar a disseminação de ideias que era necessário para consolidar a chamada revolução neoliberal, tanto no âmbito externo como no doméstico. Para isso, o advento dos anos 1990 – em que “a maioria dos departamentos de econômica das grandes universidades acadêmicas e das escolas de negócios foi dominada por modelos neoliberais de pensamento” (HARVEY, 2008, p. 65) – fez com que estas universidades servissem de campo de treinamento para estrangeiros. Por exemplo, “as principais figuras da adaptação chilena e mexicana ao neoliberalismo eram economistas treinados nos Estados Unidos”, ou seja, os estrangeiros aprendiam o modelo neoliberal no exterior e aplicavam em seus países de origem (HARVEY, 2008, p. 65).

---

<sup>5</sup> De acordo com Finguerut (2008), o termo neoconservador foi utilizado primeiramente pelo Partido Democrata ao se referirem a ex-colegas que migraram para o Partido Republicano e assim, ao longo da década de 1960 o termo ganhou uma forma pejorativa. No entanto, este foi ressignificado quando ganhou a definição de Irving Kristol na década de 1990. Kristol (1995) afirmava que “os neoconservadores eram os liberais que foram assaltados pela realidade”. Ademais, Kristol apresentou que o pensamento neoconservador se faz na política externa ao promover os valores estadunidenses e assegurar o papel dos EUA como única superpotência com condição de preservar a ordem mundial. Dessa forma, a supremacia militar estadunidense criou, no plano doméstico, uma nova identidade nacional de destino messiânico.

Dessa forma, se tornou possível a transferência de ideias no sistema internacional, em conjunto com a mundialização do capital. Com efeito, o sucesso de Reagan e Thatcher com a virada neoliberal pode ser avaliada a partir da apropriação de “posições políticas, ideológicas e intelectuais minoritárias e as transformaram em corrente majoritária” (HARVEY, 2008, p. 72). Além disso, a genialidade desta virada,

esteve na criação de um legado e de uma tradição que envolveram políticos que os sucederam numa teia de restrições de que não era fácil escapar. Seus sucessores, como Clinton e Blair, pouco mais podiam fazer além de continuar a boa obra da neoliberalização, quer isso os agradasse ou não (HARVEY, 2008, p. 73).

Sendo assim, após o neoliberalismo se introduzir de maneira efetiva no mundo de fala inglesa, não havia mais como negar sua importância adquirida como guia ou como o novo *modus operandi* do imperialismo estadunidense. A partir disso, o século XX representou então para os Estados Unidos a construção de uma nova ordem mundial através do modelo neoliberal de expansão. Esse modelo que aposta no multilateralismo, a partir da utilização dos fóruns internacionais e das instituições financeiras e militares como instrumento para colocar em prática os interesses da elite nacional estadunidense, ascendeu paulatinamente no sistema internacional sob o *slogan* da “globalização”.

Nesse sentido, durante o governo Bush, a política externa dos Estados Unidos passou pela ascensão do neoconservadorismo e deu continuidade no papel de ator responsável por levar a democracia liberal aos demais países do globo. Já na era Obama e os desdobramentos da eleição de Trump e Biden, respectivamente, representaram a trajetória de um país imerso em contradições sociais, políticas e econômicas que, desde o fim da Guerra Fria, apresenta tendências de polarização política e fragmentação partidária, que colocam em xeque a continuidade de consensos sobre a agenda doméstica e as relações internacionais (PECEQUILO, 2017).

Portanto, além do “interesse nacional”, iluminista e liberal descrito no Destino Manifesto e somado ao caráter protestante que concebeu os EUA uma nação soberana e independente, há ainda atores que personificam tal propaganda utilizada na política externa. Os políticos e entidades políticas, aqueles que modificam a direção do país através de partidos políticos, sindicatos, sociedades e cartéis empresariais, lobistas, a mídia e os *think tanks* são atores que, ao ocupar posição de serviço civil público ou ter representantes que façam parte de seus grupos, impõem de fato aquilo que creem ser benéfico para seus interesses econômicos, seja no curto ou longo prazo. Os EUA, país pujante durante a Guerra Fria, período concomitante

com o desenvolvimento das principais escolas de relações internacionais, liderou também o desenvolvimento das *high politics*, através de personalidades como Alfred T. Mahan, Henry Kissinger, George F. Kennan, Robert Keohane, entre outros.

Dito isso, é possível concluir que a compreensão do papel de todos esses atores supracitados na histórica política externa dos Estados Unidos, se torna crucial para compreender a atuação imperialista desta potência. Dessa forma, podemos dizer que através do tempo, estes atores foram moldando os condicionantes para a hegemonia econômica e militar do país, em alguns marcos políticos contando ainda com aliados como, principalmente a OTAN. Esta aliança militar, que nasceu com a missão de aproximar os aliados ocidentais e submeter esses aliados à liderança dos Estados Unidos, em sua criação contou apenas com países europeus e os Estados Unidos, mas, posteriormente chegou a aderir a entrada de países controversos como Turquia e Argentina. A rigor, a OTAN sempre foi o organismo de defesa mútua para democracias “norte-atlânticas” e capitalistas.

### 3 OTAN e a Aliança Ocidental

A Organização do Tratado do Atlântico Norte nasceu em 1949, no recente pós-Segunda Guerra, atendendo diretamente a intenção de Harry S. Truman, presidente democrata de notória importância a formação dos EUA como potência. Durante os mandatos de Truman, os Estados Unidos, enquanto vencedores da Segunda Guerra junto aos aliados, modificaram o alvo de suas políticas internas e externas: agora a preocupação seriam os soviéticos. Para além dos distantes rivais soviéticos, a grande luta dos EUA no momento era contra o socialismo. Em sua criação, a OTAN contava com doze países: EUA, Reino Unido, Noruega, França, Portugal, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Islândia, Países Baixos (Holanda), Dinamarca e Luxemburgo (NATO, 2022).

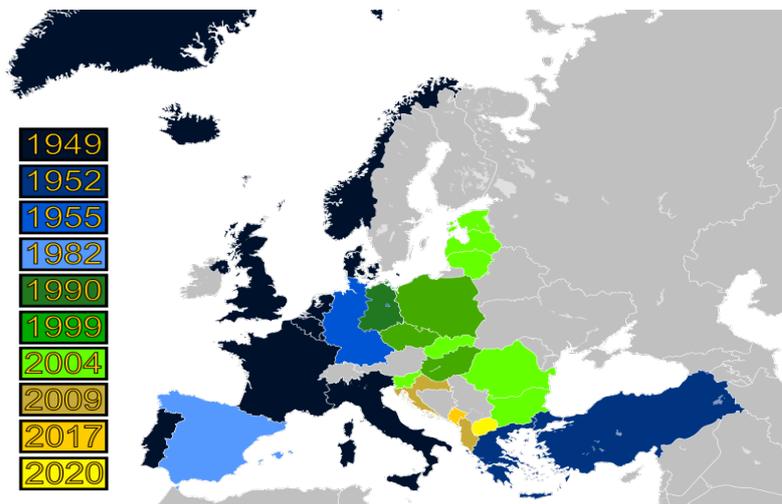
O Tratado de Bruxelas, de 1948 que incluía diversos países da chamada *Western Union* – ou a União Ocidental da Europa (Bélgica, França, Luxemburgo, Países Baixos e Reino Unido) –, ajudou a conceber a OTAN que inclusive substituiu um organismo idealizado por seus signatários. Em 1952 aderem ao Tratado a Grécia e a Turquia. Em 1955 é incluída a Alemanha Ocidental. E em 1982, a Espanha também se torna membro da OTAN como pode ser observado na Figura 1, em que é possível observar a expansão da organização em direção a Rússia (NATO, 2021).

Com o fim da Guerra Fria, caracterizado pela queda do muro de Berlim, após o início do perecimento da União Soviética e sua breve dissolução, a OTAN, que sob liderança dos

EUA havia se comprometido a não expandir suas fronteiras em direção a Rússia e apoiar uma pacificação em favor da neutralidade no Leste Europeu, logo passou a agir de maneira diferente podendo ser observado pela expansão a partir da década de 1990 (POLITIFACT, 2022). Em 1999 a Hungria, República Tcheca e Polônia assinam de fato o Tratado. Em 2004, sob a presença e liderança de George W. Bush (o filho), tornam-se membros do Tratado a Estônia, Lituânia, Bulgária, Letônia, Romênia, Eslováquia e Eslovênia, todos antigos membros do Pacto de Varsóvia e aspirantes a União Europeia. Em 2009 aderem então Albânia e Croácia, em 2017 a Montenegro e o último membro a ingressar oficialmente no organismo, a Macedônia do Norte (WARREN, 2016).

Ao todo, em 2022, os estados-membros da OTAN somam-se 30. A Ucrânia seria o próximo país a entrar na organização. Dessa forma, de modo geral, o organismo concentra: mais de três milhões de militares em ativos; mais de 2 milhões na reserva; e mais de setecentos mil paramilitares credenciados. Os EUA junto com a Alemanha somam, cada um, 16% do orçamento da OTAN, juntos são quase 1/3 do orçamento total. Reino Unido e França então respectivamente com 10% e 11%. Os investimentos estadunidenses são ainda mais significativos, uma vez que suas frotas e equipes de operação estão à disposição da OTAN, onde em 2021 foi aplicado em defesa U\$D 811 bilhões (NATO, 2022).

**Figura 1:** Mapa da Europa e Expansão da OTAN em direção a Rússia



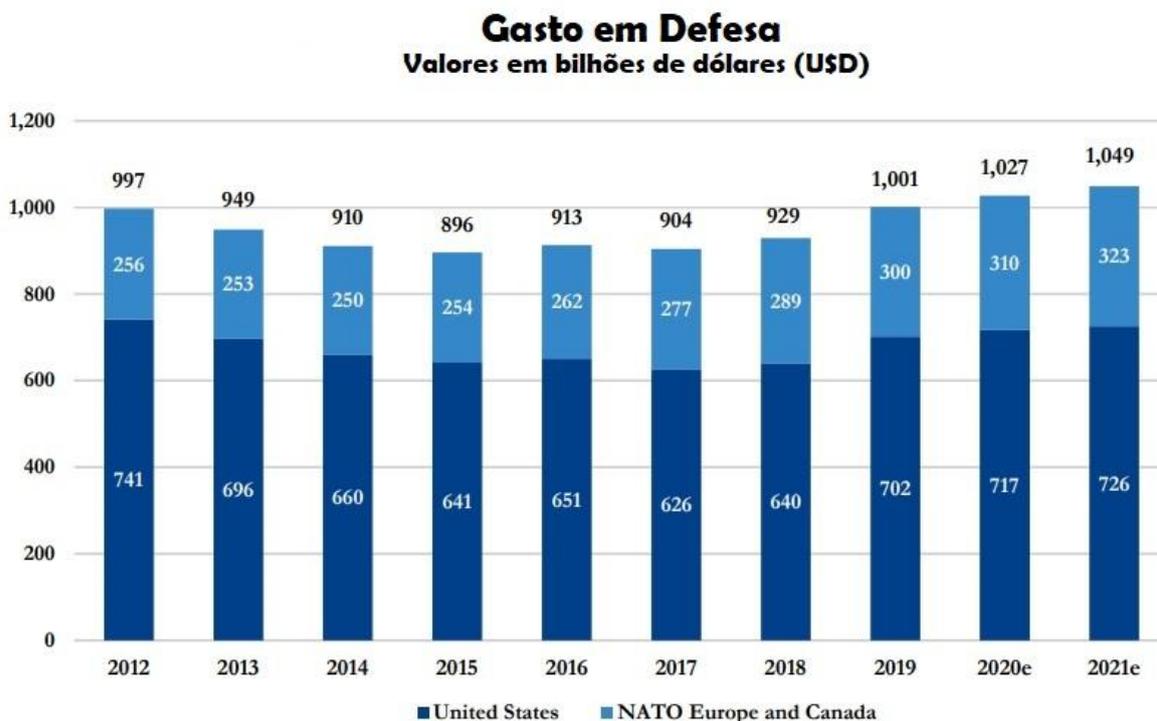
Fonte: WIKKICOMMONS, 2022. Disponível em: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:History\\_of\\_NATO\\_enlargement.svg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:History_of_NATO_enlargement.svg). Acesso em 14 de dezembro de 2022.

O Reino Unido, segundo país a mais investir em defesa entre os signatários do Tratado, alocou menos de 10% deste valor (U\$D 72 bilhões) (NATO, 2022). Entretanto, um dado importante é que os EUA não são os líderes, se compararmos seu investimento na OTAN em

relação ao seu PIB, pois a Grécia investe 3.82% de seu PIB em defesa, enquanto os EUA alocam 3.52% de seu PIB na agenda (STATISTA, 2022) como pode ser visto na Figura 2 abaixo.

Como vimos, mesmo após a queda da União Soviética e a dissolução do Pacto de Varsóvia, a OTAN continuou a expandir suas fronteiras na Europa, em direção a Rússia, sua grande rival. Embora a Rússia, sob a liderança de Vladimir Putin e sua coalizão populista e anticidental, tenha questionado sobre uma possível adesão ao Tratado, algo que nunca fora respondido pelos aliados. A Rússia em 1994, sob o comando de Boris Yeltsin, manifestou junto a OTAN uma “parceria pela paz”, onde alguns Estados entre as ex-repúblicas soviéticas se comprometeram a cooperar com a OTAN, mas apenas reconhecendo alguns fundamentos em comum e manifestando a cooperação em determinadas questões de interesse internacional (LUNDESTAD, 2003). Alguns outros Estados fazem parte deste e mais acordos com a OTAN, mas, somente seus estados-membros são signatários do pacto de defesa mútua, onde todos atacarão quem for hostil a um destes signatários (NATO, 2022).

**Figura 2:** Gasto em Defesa dos EUA em relação a Canadá e Europa na OTAN.



Fonte: NATO, 2022. Disponível em: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_67655.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm). Acesso em 10 de dezembro de 2022.

Dentre as vezes em que fora acionada, a OTAN agiu de maneira a preservar os interesses de seus membros, sempre agindo de acordo com o que Congresso dos Estados Unidos permitiram e/ou um outro comando, como o presidente dos Estados Unidos da América, se o

deseja-se. Durante a Guerra Fria a OTAN não conduziu nenhuma operação militar. Na guerra do Kuwait a OTAN efetuou as missões Anchor Guard e Ace Guard (1990-1991), onde a Turquia desempenhou papel importante para lançamento dos aviões e logística (TESTONI, 2021).

Em 1992, durante a crise da dissolução da Iugoslávia, a OTAN impeliu missões na Sérvia por ar e mar, e em 1995 passou a integrar forças de manutenção da paz, substituídas em 2004 por uma missão da União Europeia. Em 1999, após recomendação da ONU, a OTAN bombardeia o Kosovo contra o sérvio Slobodan Milosevic (WARREN, 2016). Essas operações ocorreram em países não membros da OTAN, onde os aliados reconheceram por algum motivo a necessidade de securitizar determinado tópico e usar a OTAN como caminho para resolução. A OTAN é um organismo militar e será sempre acionada quando a diplomacia não for mais apta para resolução.

Em 2001, com o advento do 11 de Setembro, é acionado pela primeira vez na história o artigo 5º do Pacto de Defesa Mútua e, assim, todos os signatários entram em guerra ao lado dos EUA contra os terroristas do Talibã e da al-Qaeda (antiga aliada norte-americana) no Afeganistão (TESTONI, 2021). Em 2021 os EUA concluíram sua intervenção, planejada para acabar em 2014. Atualmente, o Talibã constitui o monopólio político no Afeganistão. Esse grupo político é hostil aos EUA e modificaram o ordenamento político em favor da *sharia*, a lei islâmica (WARREN, 2016). Contudo, petróleo, lítio e pedras preciosas afegãs ainda são exportados para o Ocidente.

Em 2003 a OTAN é novamente acionada, mais uma vez sem envolver ataque a países signatários ou Europeus, mas para corroborar com a política de George W. Bush contra nações árabes. O alvo desta vez era o Iraque, sob a alegação de que o Presidente do partido Baath, Saddam Hussein (antigo aliado norte-americano na guerra Irã-Iraque) estaria interessado em desenvolver armas nucleares. Na época até a Agência Central de Inteligência (CIA), após grande investigação, disse serem falsas. Dias antes da votação no Congresso norte-americano o presidente Bush e o líder do Pentágono, Collin Powell apelaram a um grupo de Senadores que Saddam possuía drones (tecnologia ainda pouco sofisticada à época) capazes de transportar bombas nucleares até a costa dos EUA (MORNING STAR, 2022).

Para isso, foi tramitada no Senado a agenda e tornaram possível a intervenção, mesmo com a oposição de Alemanha e França (países-membros OTAN) e o veto da Rússia, os EUA invadem o Iraque. As armas jamais foram achadas, e o Iraque tornou-se espaço para disseminação de milícias terroristas *jihadistas* do Estado Islâmico, *Al Nusra* e etc, grupos xiitas que lutaram contra Bachar al-Assad (alauíta) durante a Guerra da Síria. (PAYNE, 2018)

A partir da década de 2010, já durante o advento da Primavera Árabe, a OTAN foi acionada para defender a democracia e os interesses do livre mercado em países islâmicos, mais uma vez sem sofrer ataques diretos em seus Estados-Membros. Na Líbia, a OTAN agiu diretamente em defesa dos rebeldes, ainda controlando áreas por eles dominadas, visando a eliminação conjunta do regime de Muammar al-Gaddafi. Até hoje a OTAN mantém tropas na Líbia com auxílio de algumas nações árabes (WARREN, 2016). No caso sírio, a OTAN não agiu diretamente, onde os Estados Unidos efetuaram missões com caças e drones (de sua propriedade e comando), mas a Turquia, Estado-Membro da ONU, tentou incitar o artigo 5º contraterroristas e sírios curdos, o que não foi levado a diante pelos aliados (TESTONI, 2021).

A Ucrânia, em 2008, deu seu primeiro passo para adesão ao organismo, assinando o Plano de adesão ao tratado (MAP), onde expunha seu interesse e compromissos para adequar-se, ou seja, inclinasse políticas para atingir o que a OTAN defende (CLAPP, 2022). Em 2010, Victor Yanukovych, aliado do Kremlin, fora eleito e os planos esfriaram. Após o *Euromaidan* e a queda do aliado de Putin, a Rússia intensifica sua ação na Criméia, região de maioria étnica russa. Após a ação russa na Criméia, ainda em 2014, o então governo de transição passa a defender com urgência a entrada na OTAN.

Em 2019, já sob a liderança de Volodimir Zelensky, os ucranianos adicionam a sua Constituição normas estratégicas diretamente ligadas aos interesses de adesão a União Europeia e a OTAN. Em 2019 uma reunião em Bruxelas reativou os interesses expressos no MAP de 2008 e a entrada da Ucrânia na OTAN tornou-se questão de tempo. Durante esse período (2014-2022) a Rússia manteve sua posição veemente, ainda ameaçando a OTAN, caso a organização avançasse em direção a Rússia.

#### **4 Imperialismo e Realismo nas Relações Internacionais**

A história da humanidade se confunde com a história dos grandes impérios, desde Gengis Khan a Napoleão, os ingleses implacáveis durante sua hegemonia assegurada nos mares, e hoje com o grande império estadunidense (MARIUTTI, 2003). As atividades desempenhadas por todos esses grandes poderes ao longo da história deram luz aos estudos de política e guerra, que alimentaram também a disciplina de Relações Internacionais. É através da análise do comportamento de potências que a escola realista se desenvolveu, sempre cultivando a premissa da anarquia como base para o direcionamento dos atores (MEARSHEIMER, 2001).

As nações imperialistas seriam aquelas que praticavam através do uso da força ou de sua influência atividades em outras nações, utilizado para caracterizar o comportamento de potências como a Grã-Bretanha no século XIX em suas colônias na África e Ásia. (HOBSON, 1965, p. 15). O departamento de direito da Universidade de Cornell, nos EUA, define o imperialismo como “doutrina, estratégia política, prática política de estado ou defesa que consiste em estender o poder por aquisição territorial ou por estender o controle político e econômico para outras áreas” (CORNELL, 2022).

Essas premissas casam com a visão neorrealista, de que a sobrevivência em um sistema de competição, anárquico e de desconfiança mútua latente leva ao conflito nações que disputam o mesmo objetivo. Buscando prevenir-se, as unidades que tiverem capacidade agirão de maneira coercitiva no sistema para manutenção de sua influência, mercados ou mesmo a sua existência em última instância (MEARSHEIMER, 2001).

Através de diferentes meios os estados podem adotar comportamentos imperialistas, seja em sua região mais próxima ou mesmo em outros continentes, adotando medidas quaisquer visando lograr ganhos, quase que sempre econômicos, e assim tirar vantagem de adversários no Sistema Internacional. No entanto, foi com a eminência da teoria crítica e a influência do marxismo, principalmente em países da periferia, que o materialismo dialético de Marx foi ganhando voz na academia. A adoção do capitalismo como componente básico para compreensão do avanço dos Estados modernos e a maneira como este ultrapassa fronteiras durante períodos importantes como o colonialismo, o período escravista, as revoluções industriais e o advento do fordismo, por exemplo, foram alvo de teóricos que buscaram responder e quem sabe solucionar a disparidade econômica estabelecida entre o centro e a periferia.

O imperialismo, assim como as relações internacionais em si, detém várias faces, condicionantes e formatos de ação. Através do materialismo de Feuerbach e da dialética de Hegel, Karl Marx deu à luz a metodologia para compreensão da economia política e como a sociedade capitalista se formava e se desenvolvia. Vladimir I. Lenin, em sua obra “Imperialismo: etapa superior do capitalismo”, apresentou para o mundo uma visão materialista sobre o imperialismo, onde classificava o monopolismo e a expansão do capitalismo através da exportação da superexploração da mais-valia, ou seja, extraindo lucro nos países dependentes através do ganho produzido pela mão de obra interna (LENIN, 2012).

O imperialismo então, após o estabelecimento de Lenin como movimento capitalista de expansão em dominação, tanto no espaço como no tempo, passa a ganhar requintes mais “orgânicos”. Com o desenvolvimento da Guerra Fria, o estímulo ao *Welfare State* e o

crescimento dos direitos civis através do sindicato e da influência bolchevique em partidos trabalhistas e sindicatos no mundo, os mais pobres foram ganhando espaço político, os índices de analfabetismo foi caindo na periferia e a expansão de ideias críticas tornou-se maior (KERSHAW, 2015). Já no período bipolar, pesquisadores na periferia com interesse em compreender melhor a situação de seus países, encontraram no imperialismo lições cruciais e a disseminação do conceito de imperialismo como chave para compreender a dominação dos países ex-colônias e dependentes ainda do Centro (seus antigos comandantes) colidiu ainda com a Globalização (AMIN, 1977).

A partir disso, pode-se dizer que os Estados Unidos passaram a ser amplamente taxados como Estado imperialista, tanto por seu comportamento expansionista em ideologia como pelo seu comportamento monopolista nos fóruns comerciais de que faz parte. Ademais, o papel imperialista também é apresentado nos grupos que compõem seu ordenamento político e o interesse da elite nacional que parece nortear o país comumente, envolve-se em operações contraditórias entre discurso e prática (HARVEY, 2005). Logo, se o Imperialismo significa não somente a subjugação de um povo por outro, através de meios militares, este novo imperialismo estadunidense é, preponderantemente, comandado e composto pela subjugação material, ou seja, financeira dentro do sistema capitalista. Assim, para se ter um bom exército, carece-se de uma boa economia. (HARVEY, 2005)

Se a própria ideologia estadunidense, como vimos, fora fundamentada nos valores de expansão de mercados em nome da liberdade burguesa – ligada inexoravelmente a venda, ou seja, exploração da mais-valia local e internacional –, fica nítido o argumento imperialista por trás de sua política externa historicamente. John Foster cita a OTAN em sua obra como elemento chave para manutenção do *status quo* norte-americano no pós Guerra Fria:

Os Estados Unidos têm uma coleção de forças mais formidável do que todos os seus antecessores entre as maiores potências mundiais. Tem alcance global. Possui as armas tecnologicamente mais avançadas, comandadas por profissionais qualificados na arte da guerra. Pode transportar poderosos exércitos continentais sobre distâncias oceânicas. Seus adversários históricos estão em retirada, batidos pela discórdia interna (FOSTER, 2003).

É o imperialismo, através dos tempos, concebido desde a visão de “um Estado com absoluto poder, ou quase” (CHILKOTE, 2002, p. 80-81), o que evidencia a ideia de hegemonia, com viés econômico notório (GUDOVA, 2018). Dessa forma, apesar da visão de como o poder ocorre nas relações internacionais foi tomado pela escola realista foi somente com o materialismo marxista que a questão financeira passou a ser separada da política, e lapidada por pesquisadores que beberam nessa fonte. Com isso, podemos então dizer que o imperialismo,

fase superior do capitalismo, é também o meio e o fim de um Estado com capacidade de ação militar incisiva contra outro. Consequentemente, para perseguição de seus objetivos não basta a atuação política sem a ação econômica (COX, 1986). Sendo assim, será analisado o avanço do pensamento neoliberal, a partir da política externa dos Estados Unidos, a fim de verificar de forma específica o *modus operandi* do imperialismo estadunidense.

## 5 Considerações Finais

A partir do momento em que consideramos os condicionantes para formulação da política externa de uma potência, levando em consideração a anarquia inerente ao sistema internacional, se torna de fácil compreensão a ação dos EUA. Formando sua hegemonia econômica e exportando o modelo político-econômico, em sua ideologia, para seus aliados e parceiros, os EUA constituíram uma nova ordem mundial após o fim da Guerra Fria, na medida em que a própria formação do pensamento tradicional da política internacional fora efetuada no centro, com forte preponderância de autores estadunidenses, por duas razões: eles podiam e eles iriam praticar aquilo que viesse do aprendizado a partir de seus analistas, fossem estes realistas ou liberais (HARVEY, 2005).

Sendo assim, após a expansão da economia estadunidense e a formação do *status quo* neoliberal que rege a esfera política das democracias ocidentais, os Estados Unidos utilizaram ainda mais seus mercados para expansão de sua mercadoria e sua defesa. Com efeito, o desenvolvimento de tecnologias e o apego a sua ideologia neoliberal, os EUA dentro da OTAN sempre buscaram intervir em nome dos interesses da sua elite nacional, principalmente no Oriente Médio (MEARSHEIMER, 2018). O comportamento realista, movido pela desconfiança, estimulou os EUA a agirem de maneira pragmática no sistema internacional visando eliminar rivais. E mesmo na Europa, onde os EUA nunca interviram como fez no Oriente Médio, a OTAN serviu e continua servindo como mais um dispositivo para agregar aliados à sua agenda de segurança.

Além disso, a OTAN serve ainda como *lobby* para Estados, estrategicamente posicionados, barganharem posições em outros organismos, como a União Europeia manifestou em relação ao caso da Turquia (MEARSHEIMER, 2018). Dessa forma, a OTAN vem servindo aos interesses dos EUA e, hoje, avança frente a Rússia, que lançou assim como George W. Bush no Iraque em 2003, um ataque preemptivo na Ucrânia, alegando que o país se preparava para armar-se contra os russos.

Podemos concluir então que as nações que possuem capacidade de agirem de maneira coercitiva e imperialista no sistema, assim, agirão, pois a estrutura constrange os atores a buscar autopreservação, mesmo que signifique atacar sem ser atacado, movidos pelo dilema de segurança (MEARSHEIMER, 2001). Dessa forma, o debate entre agência e estrutura contribui para a confirmação da hipótese de que a OTAN vêm sendo utilizado como ferramenta do imperialismo neoliberal estadunidense, a partir da atuação das forças sociais dos EUA que, desde o fim da Guerra Fria, se movimentam para buscar uma hegemonia, a manutenção de seus privilégios e prerrogativas no sistema financeiro mundial. Esse comportamento expansionista em direção a Rússia provocou essa potência, que detém poderio militar para lutar contra a Ucrânia, mas não contra toda a OTAN, e assim justificou sua invasão ao país vizinho.

### Referências

ALLISON, G. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides Trap?* New York: Houghton Mifflin, 2017.

AMIN, Samir. *Imperialismo e desenvolvimento Desigual*. Monthly Review Press, 1977.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E., GENTILI, P. (Org.). *Pós neoliberalismo – As políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, pp. 9-23.

BROADHURST, A. Idol. *The Future of European Alliance Systems*. London: Routledge, 1983.

CLAPP, S. *At a Glance: Russia's war on Ukraine: NATO response*. Europarl – EPRS (European Parliamentary Research Service). Bruxelas, 2022. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729380/EPRS\\_ATA\(2022\)729380\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/729380/EPRS_ATA(2022)729380_EN.pdf). Acesso em 10 de maio de 2022.

COX, R. W. *Social forces, States and world order: beyond international relations theory*. In: KEOHANE, R. (org.). *Neorealism and its critics*. Nova York: Columbia University Press, 1986, pp. 204-254.

FOSTER, John Bellamy. *A nova era do imperialismo*. Monthly Review. 2003. Disponível em: [http://resistir.info/mreview/nova\\_era\\_do\\_imperialismo.html](http://resistir.info/mreview/nova_era_do_imperialismo.html). Acesso em 26 de agosto de 2020.

FINGUERUT, Ariel. *A influência do pensamento neoconservador na política externa de George W. Bush*. Dissertação do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista. Campus Araraquara, 2008. Disponível em:

[https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/98996/finguerut\\_a\\_me\\_arafcl.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/98996/finguerut_a_me_arafcl.pdf?sequence=1&isAllowed=y). Acesso em 26 de agosto de 2020.

FUKUYAMA, F. *O Fim da história e o último homem*. São Paulo: Editora Rocco, 2015.

GUDOVA, I. The concept of “Imperialism”: History of the development. *IJASOS – International E-Journal of Advances in Social Sciences*, Vol. 4, n. 11, pp. 489-495, 2018. Disponível em: <http://ijasos.ocerintjournals.org/en/download/article-file/527757>. Acesso em 15 de abril de 2022.

HARVEY, David. *O Neoliberalismo história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008.

HARVEY, David. *O Novo Imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2005.

HAYEK, Frederich. *Individualism and economic order*. Chicago: University of Chicago Press, 1958.

HOBSON, J. A. *Imperialism, a study*. Michigan: University of Michigan Press, 1965.

HOBSBAWM, E. J. *A era dos Extremos (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

KERSHAW, I. Out of the ashes: Europe’s rebirth after the Second World War, 1945–1949. *Journal of the British Academy*, Vol. 3, pp. 167–183, 2015.

KINZER, S. *All the Shah’s men. The hidden history of the CIA’s coup in Iran*. New Jersey: John Wiley & Sons, Inc., 2003.

KNAFO, Samuel. Critical approaches and the legacy of the agent/structure debate in international relations, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 23, n. 3, pp. 493-516, 2010.

KRISTOL, Irving. *Neoconservatism*. Nova York: The Free Press, 1995.

LENIN, Vladimir Ilitch. *Imperialismo, estágio superior do capitalismo: ensaio popular*. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

LUNDESTAD, Geir. *The United States and Western Europe since 1945*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MARIUTTI, E. *Interpretações clássicas do imperialismo*. Textos para discussão. UNICAMP, Campinas, 2013.

MEARSHEIMER, J. J. *A tragédia da política das grandes potências*. Lisboa: Editora Gradiva, 2001.

MEARSHEIMER, J. J.. *The great Delusion: Liberal dreams and international realities*. New Haven and London: Yale University Press, 2018

MCCOY, A. W. *The Politics of Heroín: CIA complicity in the global drug trade*. Columbia: Lawrence Hill & Co., 2003

MORNING STAR. *NATO seven decades of the evil aliance*. 2022. Online journal. Disponível em: <https://morningstaronline.co.uk/article/f/nato-seven-decades-of-the-evil-alliance>. Acesso em 10 de maio de 2022.

NATO. *Defense Expenditure of NATO countries (2014-2021)*. NATO press. Bruxelas, 2021. Disponível em: [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/210611-pr-2021-094-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2021/6/pdf/210611-pr-2021-094-en.pdf). Acesso em 10 de maio de 2022.

NATO. *Funding NATO*. Official website, 2022. Disponível em: [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_67655.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm). Acesso em 10 de maio de 2022.

PAULANI, L. M. Neoliberalismo e individualismo. *Economia e Sociedade*, Vol. 8, n. 2, p. 115–127, 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643138>. Acesso em: 25 fev. 2023.

PAYNE, John D. *State-Sponsored Terrorism and the USA*. I. B. New York: I.B. Tauris 2018.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Os Estados Unidos de H. Bush a Donald J. Trump (1989/2017): Dinâmicas Políticas de Consenso e Polarização. *Revista Esboços*, Vol. 24, n. 38,

pp. 339-359, dez. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5007/2175-7976.2017v24n38p339>. Acesso em 20 de abril de 2020.

POLITIFACT. *Fact checking claims Nato US broke agreement again*. 2022. Disponível em: <https://www.politifact.com/factchecks/2022/feb/28/candace-owens/fact-checking-claims-nato-us-broke-agreement-again/>. Acesso em 10 de maio de 2022.

TESTONI, M. *NATO and transatlantic relations in the 21<sup>st</sup> century: foreign and security perspectives*. London: Routledge, 2021.

WARREN, P. T. *What the Last 500 Years of Alliance Behavior Tells Us about NATO's Path Forward*. 21st CENTURY DEFENSE INITIATIVE POLICY PAPER. Brookings, 2016. Disponível em: [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0630\\_nato\\_alliance\\_warren.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/0630_nato_alliance_warren.pdf). Acesso em 10 de maio de 2022.

WEBB, G. *Dark Alliance – The CIA, The CONTRAS, and the crack cocaine explosion*. New York, Seven Stories Press, 1998.

**Recebido em 16 de outubro de 2022.**

**Aceito para publicação em 14 de fevereiro de 2023.**



**Cam-naté Augusto  
Bissindé**

**AS RELAÇÕES ENTRE HAITI E ESTADOS UNIDOS:  
DEPENDÊNCIA E HEGEMONIA**

**THE RELATIONS BETWEEN HAITI AND THE UNITED  
STATES: DEPENDENCE AND HEGEMONY**

Graduado em Relações Internacionais pela UFRGS, mestrando em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFG. É financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa de Estado de Goiás, FAPEG.

**RESUMO:** O presente artigo aborda a relação de dependência e da hegemonia entre o Haiti e os Estados Unidos ao longo do século XX. É nítido perceber, ao longo do texto, a predominância e influência norte-americana em território haitiano. Mesmo antes da primeira Guerra mundial, o país caribenho rapidamente se tornou um centro da margem de influência americana sem precedente no ponto de vista político, econômico e social, com várias intervenções, ora, unilateralmente, ora em ação conjunta, por intermédio de organizações supranacionais, como por exemplo a ONU. O nosso recorte temporal compreende todo século XX, porém com maior ênfase a partir dos anos 1950 ao final dos anos 1990.

**Palavras-chave:** Relações de dependência. Hegemonia. Haiti-Estados Unidos.

**ABSTRACT:** This article discusses the relationship of dependence and hegemony between Haiti and the United States throughout the twentieth century. It is clear to realize throughout the text, the predominance and American influence in Haitian territory even before the first World War. The Caribbean country quickly became a center of America's unprecedented margin of influence from a political, economic, and social point of view, with several interventions, sometimes unilaterally, sometimes in joint action through supranational organizations such as the UN. Our time frame comprises every twentieth century, but with greater emphasis from the 1950s to the late 1990.

**Keywords:** Dependency relations; Hegemony; Haiti-United States.

## 1 Introdução

A análise no presente artigo busca, acima de tudo, narrar uma histórica relação de dependência entre dois Estados, Haiti e Estados Unidos da América, com vista a compreender a relação de dependência do pequeno país caribenho em relação à superpotência norte-americana. Isto porque tal relacionamento afetou profundamente a maneira de inserção internacional do país no seu pós-independência e construiu as bases para o comportamento hodierno do Haiti, tanto no quesito político quanto no socioeconômico e social. Para isso, elencamos aqui uma contextualização cronológica, mister para a consolidação de tais relações e que bem demonstra a atual forma de dominação que os EUA exercem sobre o Haiti. É importante enfatizar o processo da proximidade entre os dois países como fruto de uma longa investida oriunda de um pensamento universalizado, a partir de uma crença da missão “divina” entregue aos americanos para propagar a liberdade às nações “cativas”, consagrada pelo “Destino Manifesto” e, posteriormente, pela “Doutrina Monroe”. A história da ocupação e anexação de territórios nos Estados Unidos é marcada por um sentimento peculiar deste povo, caracterizado pela ideia de que os americanos exerciam um papel designado por Deus.

A partir da década de 1980, especificamente com a ascensão do neoliberalismo em escala global – impulsionado pelo conceito de globalização incipiente –, torna-se mais palpável a compreensão da ligação contemporânea dos dois países, que se manifesta pela extrema dependência econômica e a total permanência do Haiti na zona de hegemonia dos Estados Unidos. Dentro desse cenário, buscamos trazer uma contextualização histórica, que remonta aos séculos XIX e XX, das relações entre os dois países, dando ênfase mais ao século XX. Adotamos uma metodologia qualiquantitativa, que objetiva em narrar os principais acontecimentos que marcaram a intrínseca relação entre as duas nações. A nossa análise histórica prioriza uma narrativa a partir da ditadura Duvalierista e os acontecimentos posteriores que tomaram as rédeas das relações entre os Estados Unidos e Haiti. E isto implica a perspectiva de contextualizar a maneira como o país caribenho adentrou os anos 1980/1990 na zona de influência exclusiva estadunidense.

## 2 Contextualização histórica da dependência haitiana

O Haiti conquistou sua independência em 1804, através de uma rebelião de escravizados que vinha se arrastando ao longo das décadas anteriores, incitada pela conjuntura sociopolítica

e econômica na França (Revolução Francesa<sup>1</sup>). Tal Estado foi, assim, o segundo país soberano na América, embora a França tenha recusado imediatamente o reconhecimento da independência do país, somente passando a reconhecer a autonomia política do mesmo em 1824, sob a condição de que o país pagasse uma indenização no valor de 150 mil francos<sup>2</sup>. Outras potências europeias seguiram o exemplo francês, com medo de que tal reconhecimento pudesse incitar outras colônias a seguirem os mesmos passos dados pela ilha caribenha. Contudo, os Estados Unidos, primeira nação independente do continente americano, reconheceram a soberania do Haiti somente em 12 de julho de 1862, quando Abraham Lincoln, presidente dos EUA à época, enviou um representante diplomático para o país em questão.

Tal disposição política ocorreu somente meio século após a independência do Haiti. Os Estados Unidos temiam que o reconhecimento de um Estado advindo de uma revolução escravista poderia provocar revoltas internas de escravos em seu território nacional, incitando a instabilidade interna do país, que só reconheceu a abolição da escravatura em 1863. (FARMER, p. 67, 2016; HOFFMANN, 1980, pg. 289; MATIJASCIC, 2009; OFFICE OF THE HISTORIAN, 2019; VASCONCELOS, 2021).

É interessante caracterizar a postura dos Estados Unidos perante suas ações em relações com outros países ou povos. O espírito da dominação foi algo que desde muito cedo fazia parte do DNA de orgulho de um norte-americano. Baseados na crença de ser parte de uma nova nação especialmente escolhida por Deus e destinada a ser a maior de todas elas, os estadunidenses intensificaram sua expansão territorial e a justificavam com a missão que lhes foi supostamente resignada de levar o esclarecimento aos povos considerados inferiores. A ideia pressupõe ainda que os estadunidenses se consideram de um povo poderoso do ponto de vista socioeconômico, político, militar e cultural, e que todos, no entanto, precisariam submeter à sua vontade perante essa missão. O termo Destino Manifesto<sup>3</sup>, criado no século XIX, condensava sentimentos

---

<sup>1</sup> Revolução Francesa foi conhecida por alguns estudiosos como um marco da liberdade política ocorrida na França e que tem influenciado o mundo no sentido de atentar aos princípios de direitos políticos em regimes democráticos. A revolução teve seu início em 1789 e perdurou por uma década. Constata-se a partir dela um resultado triunfante da classe operária sobre a burguesia política e clero.

<sup>2</sup> O franco é a tradicional moeda francesa que tinha sua expansão em maior parte de territórios coloniais da França. Apesar de sair da circulação quando esta integrou a zona do euro em 2002, a moeda ainda desempenha papel-chave em outros países, pois ela continua sendo moeda usada em algumas economias africanas da colônia francesa, e garante privilégios econômicos para a nação europeia.

<sup>3</sup> O termo “Doutrina Monroe” foi uma expressão criada por John O’Sullivan, um jornalista de carreira no ano de 1845. A ideia inicial era de retratar a supremacia norte-americana na referida missão de cumprir o chamado divino de expandir seu domínio imperial sobre outros povos. A doutrina fundamenta-se em três pilares chave: *i*) a virtude do povo americano e suas instituições; *ii*) a missão de difundir essas instituições, resgatando e refazendo o mundo à imagem dos Estados Unidos; e *iii*) o destino dado por Deus para executar essa missão.

nacionalistas e expansionistas já enraizados nos estadunidenses. A origem do termo está ligada à política expansionista de meados do referido século. Foi John O'Sullivan quem o utilizou para descrever seu sonho a respeito do futuro da América (COSTA, 2012; MOUNTJOY, 2009).

Consiste na mesma objetividade a chamada “Doutrina Monroe”, que visava, sobretudo, garantir de forma antecipada a influência e controle do hemisfério continental americano. A doutrina se baseia em três pilares principais: *i)* O continente americano não pode ser objeto de uma recolonização; *ii)* É inadmissível a intervenção de qualquer país europeu nos negócios internos ou externos de países americanos; e *iii)* Os Estados Unidos, em troca, se absterão de intervir nos negócios pertinentes aos países europeus. Os Estados Unidos passaram a aplicar a estratégia de influência diplomática forte, acompanhada em certas ocasiões com benefícios econômicos no sentido de atrair as novas repúblicas para a sua órbita. Na sua argumentação, Schilling (2002) enfatiza a ideia de que a Doutrina Monroe exprimia um rompimento de “cordão umbilical” que até então conciliava a relação entre o velho e o novo mundo. O autor realça ainda que as exigências da Doutrina Monroe ganharam destaque após a agitação interna da guerra civil.

Na concepção de Schoutz (2000) os estadunidenses criam uma imagem negativa com relação ao povo latino-americano. Conforme o texto abaixo, a delimitação geográfica pesa muito na definição criada para caracterizar a diferença no hemisfério:

Norte-americanos nunca viram os latino-americanos de maneira positiva. Desde o século XIX, os habitantes do “México para baixo” são tidos como irremediavelmente inferiores em todos os sentidos: subdesenvolvidos, tornando-os alvo de intervenções culturais, religiosas, políticas, sociais e econômicas. Estadistas e diplomatas estadunidenses fazem descrições carregadas de racismo e estereótipos sobre os latino-americanos, deliberadamente desumanizando-os: John Quincy Adams, sexto presidente norte-americano, classificava os latino-americanos como: “vagabundos, sujos e grosseiros, comparáveis a um bando de porcos” (KUHN & ARÉVALO, 2015, p. 2).

Kuhn e Arévalo foram um pouco mais profundos em sua análise, quando afirmam que a Doutrina Monroe foi inicialmente elaborada como uma estratégia de garantir a segurança nacional estadunidense. A ideia central seria de prevenir antecipadamente uma eventual invasão europeia ao seu território. A doutrina enaltece a importância geoestratégica e política que a região representava aos interesses norte-americanos, e o Haiti se via dentro desse ambicioso projeto hemisférico.

Até o início da primeira Guerra Mundial (1914), os Estados Unidos enviaram tropas para a referida ilha em várias ocasiões com o propósito de preservar interesse norte-americanas naquela ilha. Foi revisada a constituição haitiana conforme a solicitação dos Estados Unidos, o

que provocou revolta da parte contrária à ocupação territorial pelos fuzileiros navais (MATIJASCIC, 2010, p. 9).

Entre 1915 e 1934, os EUA ocuparam militarmente o Haiti com intuito estratégico, que visava defender os interesses econômicos das grandes empresas norte-americanas, principalmente as de extração de recursos naturais como a *Haitian American Sugar Company* (BOOKMANLIT, 2019; BUSCHSCHLUTER, 2010). Este padrão de proteção dos investimentos norte-americanos na ilha se repetiu diversas vezes ao longo do século XX e ditou a forma como os EUA se relaciona com o Haiti. Tal intervenção provocou uma enorme expansão da instabilidade política no país. Em 1943, os EUA trabalharam para instituir uma embaixada no Haiti, já vislumbrando a forma muito bem consolidada que a relação de dominância do seu entorno estratégico – a América Latina e, dentro desta, a América Central (AYERBE, 2002) — aconteceria durante a Guerra Fria. Durante tal período, o Haiti foi fortemente influenciado pelas políticas de Estado dos norte-americanos. Assim, os haitianos presenciaram alternâncias de governos não democráticos até os anos 1990, ora sob apoio estadunidense ora com restrições econômicas desses.

No começo da intervenção estadunidense, em 1915, várias medidas foram implementadas com o intuito de alcançar certos interesses no país caribenho. No mesmo ano em que começou o processo intervencionista, foi criada uma força militar, *Gendarmerie do Haiti*, treinada pela força armada americana para manter a ordem interna em meio ao caos político que comprometia o funcionamento das instituições nacionais. Além de desempenhar função policial que visava reestabelecer a ordem interna, a *Gendarmerie do Haiti* tinha liberdade para participar democraticamente em assuntos políticos. A estabilidade parecia ser alcançada somente durante a vigência das tropas norte-americana no país, ou seja, após a retirada das forças especiais, o Haiti não tardou em afundar-se novamente em crise, que se instaurou a partir de 1934 e se estendeu aproximadamente até a década de 1990 (ÉTIENNE, 2007, pg. 157; MATIJASCIC, 2009).

De 1934 a 1956, o país mergulhou numa crise provocada pela disputa ao poder entre negros e mulatos, além, é claro, da interferência constante dos comandantes da *Gendarmerie do Haiti* nas decisões políticas. Os comandantes disputavam a todo custo o protagonismo do acesso ao poder político. Pode-se dizer que a incessante disputa pelo poder no Haiti entre negros e mulatos é o verdadeiro fio condutor da constante instabilidade e dependência extrema do país das potências estrangeiras. Nicholls (1996) retrata que, da independência até as vésperas da Primeira Guerra Mundial, as disputas internas pelo poder entre negros e mulatos foram

constantes. O autor acredita que negros e mulatos, primeiramente, se uniram para extinguir a dominação colonial. Uma vez alcançado esse objetivo, a luta agora se trava internamente entre si, na busca do monopólio do poder:

[...] a hostilidade entre os dois grupos levou a cada um, quando ocupou o governo, preferir intervenções externas em assuntos domésticos a permitir que o grupo rival tomasse o poder. Frequentemente, observamos que os políticos haitianos solicitaram assistência estrangeira militar em troca de benefícios como ceder parte do território para uma base naval ou oferecer vantagens comerciais. No início do século XIX, os britânicos e franceses estavam mais propensos a obter privilégios no Haiti; ao final do mesmo século, essa situação foi gradualmente substituída pelos Estados Unidos e pela Alemanha (MATIJASCIC, 2009 *apud* NICHOLLS, 1996, p. 8).

A incessante disputa rapidamente fez chegar ao poder François Duvalier<sup>4</sup>, vulgarmente conhecido como “Papa Doc”, “Doutor Papai” em francês, um apelido que recebeu do povo devido a sua formação em medicina e sua calorosa contribuição ao combate de doenças tropicais, como malária e tifo, no meio da população mais carente. Duvalier regressou ao país após um período de exílio, quando deixou o país por alegação de perseguição por parte das forças militares da *Gendarmerie do Haiti*, que o havia acusado de apoiar o presidente deposto Dumarsais Estimé. Fez uma campanha populista contra a elite mulata<sup>5</sup> que comandava o Haiti. Com apoio dos negros, elegeu-se presidente (CABRAL, 2016; MATIJASCIC, 2009).

<sup>4</sup> Nos anos de 1950, do Século passado instaurou-se no Haiti regime de opressão, por vezes denominado como a “Era Duvalier”. François Duvalier ascendeu ao poder em 1957, através de uma vitória bastante contestado pelos adversários políticos que consideram o escrutínio como consequência de interferência para manipular resultado que garantiu sua vitória. Duvalier era também integrante de movimento “negritude” que protestava contra a ocupação estadunidense e luta pela igualdade com elite mulata. Buscou sobretudo manter certa influência a nível das forças armadas como estratégia de garantir máxima segurança de seu governo, e reprimir os opositores do regime. Além do mais, o presidente eleito era também praticante nato da religião Vodou, algo que buscou ao longo do período buscou institucionalizar como religião a ser seguido para todos os haitianos.

<sup>5</sup> É um termo designo às pessoas de pele clara, descendentes originados de resultado da miscigenação entre africanos escravizados nas américas e brancos europeus colonizadores. No começo, a expressão era também usada para designar pessoas mestiças. Contudo, existem duas teorias para a origem do termo mulato: latina e árabe. A primeira teoria sustenta que o termo mulato origina do prefixo “mula” (*mullus* em latim), que veio do cruzamento de cavalo com jumenta ou do jumento com a égua. A segunda teoria argumenta que o termo provém do árabe “*muwallad*” (indivíduo nascido de um pai árabe com uma mãe estrangeira ou de um pai escravo e mãe livre). O termo é bastante controverso, e amplamente criticado em outras realidades. Nas últimas décadas, houve várias críticas em torno do uso da expressão “mulato”. Grupos ligados ao Movimento Negro enfatizam que a palavra é ofensiva e racista e que precisaria ser abolida, porquanto deriva do animal “mula”. No contexto Brasil a expressão do termo “mulato” é considerada pejorativo pela maioria da população mestiça. Estudos do IBGE de 2008 mostram que o termo “mulato” é pouco usado pelos brasileiros, segundo a pesquisa, apenas 0,6% dos entrevistados consideram-se como “mulatos”. Já no contexto haitiano, o termo é bastante usado para referir a diferença de classe política, economia e social, ainda que fosse um termo pejorativo no contexto de outras nações. O termo refere-se aos indivíduos mestiços e é usado para diferenciar status de classe econômica, política e social, pois, os mulatos eram e ainda são proprietários de capitais sociais, político e econômico daquele país.

Em 1956, Duvalier assumiu a presidência e buscou conter as revoltas da massa popular e até mesmo extinguir o papel político da *Gendarmerie do Haiti*. Ao assumir o poder, o presidente não tardou em colocar suas pretensões políticas em ação, e foi logo mandando seus inimigos/adversários políticos para o exílio e passou a reprimir a elite mulata, seja de forma direta (perseguição) ou indireta (destituição dos mulatos de cargos públicos e promoção dos negros às posições de destaque). Essa prática foi verificada amplamente dentro da estrutura da *Gendarmerie do Haiti*. Em 1962, François Duvalier instaurou um regime de governo autoritário no Haiti, eliminando a oposição política e criou, ao mesmo tempo, uma força sob sua tutela, *Voluntários da Segurança Nacional (VSN)*, cujo papel era diferenciado daquele da *Gendarmerie do Haiti*. O VSN prezava pela manutenção da ordem através do uso de violência, em detrimento da segurança do Estado e do interesse pessoal do ditador – os assuntos políticos, no entanto, estão distantes de suas funções, a menos quando necessário para fazer valer o interesse do presidente em reprimir e ou violentar os adversários políticos, como também calar a opinião pública que vai contra o regime (MATIJASCIC, 2009).

Ao longo da vigência do seu regime, Duvalier pressionou juízes da Corte de Justiça para que estes cedessem à sua vontade. Rapidamente, ordenou a revisão da constituição, revogando as leis com intuito de nutrir a sequência de suas ambições ditatoriais e garantir a sucessão do seu filho ao poder, mesmo que este ainda não tivesse atingido a idade exigida pela lei constitucional do país. Duvalier governou os haitianos sob pressão autoritária de 1956 até 1971, quando foi substituído pelo seu filho, Jean-Claude Duvalier, que deu o seguimento até o fim do regime duvalierista em 1986 (DURANS; SANTOS, 2016).

### **3 Dependência política e socioeconômica**

Iniciamos agora uma parte crucial de nossa análise, nos debruçando sobre um dos mais nefastos períodos para a economia dos países periféricos no pós-independência: o Consenso de Washington<sup>6</sup> e o neoliberalismo<sup>7</sup>. Assim, os anos 1980 distinguem-se na história do Sistema

---

<sup>6</sup> Conjunto de grandes medidas, que se compõem de dez regras básicas, formulada numa reunião em 1989 pelos economistas de orientação neoliberal, em Nova Iorque. O Consenso de Washington previa a equidade na gestão de tesouro público pela promoção de exportação e reajustamento de equilíbrio macroeconômico das economias. As regras foram adotadas como política oficial do FMI a partir de 1990, quando passam a ser “receitas” para promover “ajustamento macroeconômico” das economias dos países em vias de desenvolvimento (BATISTA, 1994).

<sup>7</sup> É um termo que surgiu no princípio dos anos de 1980. Os defensores neoliberais advocam a liberalização da economia em seu aspecto mais variado, exigindo, assim, o fim de austeridade fiscal e da interferência estatal em assuntos econômicos. Os neoliberais também justificam a necessidade de privatização e desregulamentação do sistema econômico (ANDRADE, 2019).

Internacional por serem conhecidos como a “década perdida”<sup>8</sup> na economia mundial, e seu impacto manifestou-se fortemente nas economias subdesenvolvidas, gerando crises de abastecimento, inflação, extrema dificuldade de pagar suas dívidas externas e uma preocupante recessão econômica (VIZENTINI, 2004).

A ascensão de Ronald Reagan à presidência dos Estados Unidos inverteu a política externa norte-americana para os países do Terceiro Mundo, através da implementação de várias políticas macroeconômicas, sobretudo a elevação da taxa de juros que, ao fim, levou à escassez de dólar na economia mundial, prejudicando fortemente o financiamento do desenvolvimento dos países periféricos, que dependiam deste para seus projetos autônomos de desenvolvimento (VIZENTINI, 2004). Essa pressão da conjuntura internacional não foi diferente em relação à realidade haitiana, já que, na mesma década, o país conseguiu consolidar uma nova marca de sua história, com a derrubada do regime ditatorial de Duvalier<sup>9</sup>, em 1986, quando Reagan forçou Jean Claude Duvalier “Baby Doc”<sup>10</sup> a renunciar ao comando do país caribenho (CORBELLINI, 2009).

O contexto histórico da crise haitiana dos anos 1980 e 1990 pode ser resumido em dois pontos principais, cuja combinação de seus fatores internos e externos resultam em uma dinâmica própria de subdesenvolvimento (MAHONEY, 2011): *i*) fatores internos relacionados à corrupção dos líderes e dirigentes do país e o confronto das elites com a massa camponesa; e *ii*) fatores externos, de natureza econômica, que estão centralizados nas vantagens comparativas que o país possui e as dívidas com as instituições financeiras internacionais (THOMAS, 2015).

Esses pontos são relevantes para compreender o contexto do Haiti e do seu relacionamento com os Estados Unidos, a partir dos anos 1980 até a virada do milênio. Primeiramente, de acordo com Pongnon (2013), o autoritarismo no Haiti substituiu o contrato social<sup>11</sup> como uma forma de acordo entre governantes e governados. O autoritarismo no

---

<sup>8</sup> É um termo usado comumente para se referir aos anos 1980, quando vários países da América Latina, incluindo o Brasil, passaram por um período de retração industrial e estagnação econômica. Para o contexto africano, a década é conhecido como o período em que o continente perdeu a importância que tinha ao longo das primeiras décadas da evolução da Guerra Fria, ou seja, retraíram os investimentos que antes eram canalizados para os países africanos em função da disputa geopolítica entre EUA e antiga URSS (ROSTOLDO, 2003).

<sup>9</sup> O maior ditador da história do Haiti, com 29 anos de governo quando calculado o período integral da governação conjunta de pai e filho.

<sup>10</sup> Baby Doc é o filho sucessor do Papa Doc ao regime opressiva que vigorou no Haiti entre (1957-1986). Como seu pai, Baby Doc perpetuou as mesmas torturas por vezes mais cruéis. Houve várias acusações de corrupção ao longo do seu mandato, a crise dos anos 1980 ajudou de forma decisiva para o enfraquecimento do seu regime, quando finalmente a população angustiante da miséria se colocou na frente dos protestos que o levou a fugir do país, e assim, o fim de uma longa e desgastante “era duvalier”.

<sup>11</sup> É uma metáfora usada pelos filósofos contratualistas Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau para explicar a relação entre os seres humanos e o Estado. De acordo com esses autores, o homem e o Estado estabelecem um acordo (contrato) a fim de garantir a sobrevivência em sociedade.

contexto doméstico foi, sempre que necessário, criando privilégios a favor das elites nacionais, majoritariamente compostas por mulatos, e piorando a situação dos camponeses, que são considerados um grupo sem muita influência dentro da sociedade haitiana. Uma importante emancipação do movimento camponês ocorreu quando, em 1986, este enfrentou o regime Duvalier e conseguiu derrubá-lo.

A chegada dos políticos exilados, que fugiram do país na época da ditadura de Duvalier, mexeu com as bases do ambiente político do país. Todavia, longe de desestruturar as bases do sistema de opressão e desigualdade social que impunham a pobreza no país, eles, em vez disso, trabalharam pela sua manutenção. Dessa forma, o confronto entre a elite e a massa camponesa intensificou-se, envolvendo a questão de lucros que as elites buscavam nas mãos das grandes empresas transnacionais que atuam no país. Em função disso, dessa cobiça pelo lucro, que é garantido externamente, as elites acabaram por ser cooptadas pelo capital estrangeiro, não apresentando mais o sentimento nacionalista de proteger setores estratégicos da economia do país, dinâmica descrita pelo clássico trabalho de Fernandes (1975).

O Haiti apresenta vantagens comparativas em certas produções intensivas em trabalho, como a primário-exportadora — historicamente de açúcar, mas hoje em dia também dos chamados óleos essenciais — e de têxteis de baixo valor agregado, além de ser um dos maiores exportadores de banana, dentre os países da América Central. Ademais, o contexto do Haiti da década de 1980 e 1990 pode ser relacionado também à questão da dívida externa.

Como mencionado anteriormente, a relação dos Estados Unidos com os países da América Latina foi fundamentada no princípio do Consenso do Washington, segundo o qual os países em crise poderiam obter empréstimos, uma vez que se comprometessem em aderir às normas emitidas pelo Consenso, entre elas: desregulamentação, abertura econômica unilateral, privatizações em massa e responsabilidade fiscal. Isto, é claro, facilitou a tomada das forças produtivas do país pelo capital estrangeiro — seja de forma direta ou através de financiamento com taxas de juros abusivos — e a interrupção do seu projeto de desenvolvimento autônomo. Assim, a instabilidade política que o país herdou após a queda do regime de Duvalier o fez mergulhar num desastroso caos econômico devido ao alto índice de corrupção e da alienação de suas elites pelas forças externas.

A Organização das Nações Unidas (ONU), por intermédio da influência estadunidense, em setembro de 1993 ocupou o país militarmente, através de uma força conjunta entre vários países participantes da operação (CORBELLINI, 2009, p. 96). Em 2004 houve a segunda invasão do território haitiano, dessa vez pela Missão das Nações Unidas para a Estabilização

no Haiti (MINUSTAH). A missão que teve como principal tarefa resgatar o país da difícil condição em que se encontrava e mitigar o desequilíbrio social. Desde sua independência até a virada do milênio, o Estado haitiano se vê longe de experimentar uma democracia que respeite a escolha feita pela vontade da maioria, já que os presidentes democraticamente eleitos no período pós-ditadura nunca conseguiram consumir seus mandatos. Na tentativa de trazer uma explicação sobre as causas que levavam os presidentes democráticos a não completar ciclos de seus mandatos, Corbellini (2009) relacionou dois fatores internos responsáveis para esse comportamento: *i)* a desestruturação policial; e *ii)* fatores eleitorais. Segundo a autora, a desestruturação policial refere-se à corrupção dentro do sistema de segurança que se disseminou rapidamente, afetando as instituições democráticas, que consequentemente inculcam a transparência do processo eleitoral (CORBELLINI, 2009, pg. 102). A missão das Nações Unidas em 2004, no entanto, focaliza-se em reestruturar a Polícia Nacional do Haiti e recuperar a funcionalidade das instituições, que se encontravam em estado de dormência.

Após analisar a influência das diversas intervenções americanas no Haiti, que lograram desestabilizar o ambiente político do país, e o Consenso de Washington, que se concentrou em priorizar o capital americano no país, prejudicando seu desenvolvimento e a criação de qualquer forma de mercado interno ou internalização de seus centros de decisão econômica, é evidente perceber o grau de diferença existente nas relações comerciais e não só, entre os Estados Unidos e Haiti. O resultado de décadas de dependência do centro capitalista, representado aqui primordialmente pelos Estados Unidos da América, é facilmente perceptível quando se observa a atual sociedade haitiana.

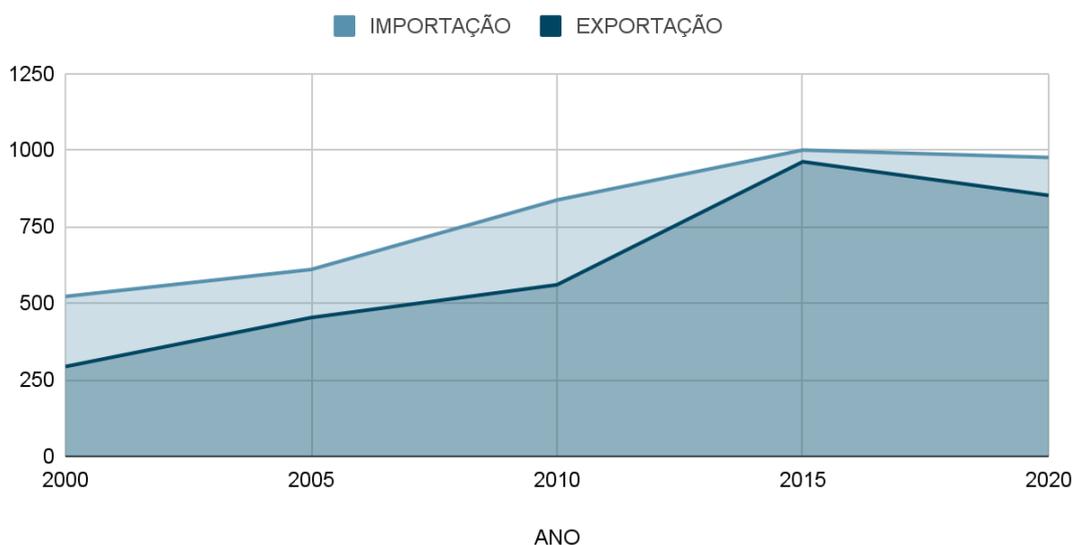
Na década de 2000, os EUA instituíram, unilateralmente, os atos HOPE e HELP<sup>12</sup> (Esperança, e Ajuda) que visavam a fácil entrada dos produtos têxteis haitianos no território americano, eliminando suas tarifas de importação (EUA, 2019). Hoje, 83% das exportações do Haiti têm como destino os Estados Unidos (WHAT, 2016), dependendo enormemente do gigante norte-americano para sua balança de pagamentos. Esta, por sua vez, ainda possui déficits crônicos, que atingiram a soma de 2,18 bilhões de dólares em 2017 (OEC, 2017).

---

<sup>12</sup> Sigla em inglês que significa Esperança e Ajuda ao povo haitiano.

**Figura 1:** Importação e Exportação Haiti-EUA

### Importação e Exportação haitiana para os EUA em milhões US\$



Fonte: elaboração própria com base nos dados da The Observatory of Economic Complexity, 2016.

O gráfico nos mostra o quanto o país caribenho é fortemente atingido pela dependência em relação aos Estados Unidos. Ao longo das última duas décadas, a importação haitiana quase duplicou, ultrapassando a casa de quinhentos milhões para um bilhão. Apesar de sua exportação ter acompanhado gradualmente a dinâmica da importação, ainda se considera insuficiente para equilibrar as contas da balança de pagamentos, ou seja, o Estado haitiano gasta mais do que arrecada. De acordo com a linguagem econômica, essa relação representa um déficit nas contas públicas, o que significa que um país em situação semelhante a essa está propenso ao endividamento e/ou a depender exclusivamente de apoio externo.

Tal relação mostra a extrema dificuldade do país em internalizar seus centros de decisão econômica (CARDOSO; FALETTO, 1970) — característica comum de países dependentes — não possuindo autonomia para direcionar seu desenvolvimento para atender às necessidades do povo haitiano, e ainda possuindo um mercado interno fraco e insuficiente para gerar demanda agregada que contribua de maneira positiva sobre a renda do país. Conforme observa o texto a seguir,

Ainda hoje a economia haitiana é marcada por seu passado colonial e sua lógica de superexploração de uma mão-de-obra abundante e pouco qualificada (à época, nas grandes plantações de monocultura: cana-de-açúcar e café) para a exportação. Trata-se de uma economia dependente, pouco diversificada, voltada para a produção de bens primários principalmente destinados às antigas metrópoles (THOMAS, 2015, p. 134).

A burguesia do país, ao invés de investir em infraestruturas e nos setores produtivos, se concentra no comércio de importação-exportação e especulações. A classe burguesa administra o país como acionistas, prioriza no entanto, interesse pessoal apressada em extrair o máximo de benefício possível, sem dar nada em troca a sociedade. Assim, o Haiti possui uma economia “voltada para fora”, característica que transpassa tal esfera e transborda para outros setores de sua sociedade, direcionando-a de forma total para as principais intervenções americanas no país.

#### **4 Considerações finais**

A dependência do Haiti em relação aos Estados Unidos apresenta uma característica metafórica simbolizada em uma relação entre forte e fraco, pobre e rico, industrializado e não industrializado. O Haiti, país que historicamente apresenta uma importância no desencadeamento de lutas revolucionárias em todo o mundo, parece não encontrar o caminho que tanto lutou para desenvolver seu projeto de desenvolvimento nacional, o que lhe impossibilita em alcançar objetivos e superar as mazelas de um histórico escravagista.

O reflexo do passado histórico da escravidão, evidentemente explícito na relação de desigualdade entre mulato e negro, tem sido um dos, se não o maior, problema interno, que dificulta a coesão nacional rumo ao desenvolvimento daquela nação. Uma sociedade extremamente dividida, sobretudo no que diz respeito à questões raciais, onde efetivamente um grupo de indivíduos é mais privilegiado em relação ao outro devido a cor da pele, é nítido perceber nuances de desigualdade gritante no dia a dia do povo haitiano. A classe poderosa aproveita do poder para usufruir e controlar o extenso aparato burocrático do Estado com intuito de manter a superioridade e vantagem sobre as classes mais baixas.

A violência no Haiti vem crescendo acentuadamente nas últimas décadas, jovens desempregados buscam trilhar caminhos que os garantem o pão na mesa, muitos se integram nas redes de “gangues” espalhados na capital. Vale ressaltar ainda a questão da corrupção no setor público e privado como um dos maiores obstáculos interno que a sociedade haitiana enfrenta.

Além disso, o caráter das exportações haitianas, de baixa tecnologia e baixo valor agregado, não permite ao país qualquer tipo de acumulação de capital que possibilite uma emancipação da atual relação com os EUA, por exemplo, através do desenvolvimento de uma indústria de defesa hábil a gerar dissuasão militar, ou do incentivo à formas autônomas de integração regional, já que o atual bloco da região caribenha, a Comunidade do Caribe

(CARICOM), age sob influência direta dos EUA. O Estado haitiano se encontra no fundo do tunel sem saber o caminho certo que leva à saída, ainda que tenha noção explícita do tipo de relação ao qual está submetido frente ao Estados Unidos. O país caribenho se sente ameaçado em tentar se desvincular desta relação, “pois a sua dependência econômica em relação aos Estados Unidos é muito grande, uma armadilha que talvez seria possível dismantelar num período de médio e longo prazo. O gráfico anterior demonstra de forma explícita a evolução da dependência haitiana nas relações comerciais com os Estados Unidos (ECONOMIC COMPLEXITY, 2016).

A forma como os Estados Unidos buscam, incessantemente, manter o Haiti dentro de sua esfera de influência estratégica pode ser vista, por exemplo, por discursos de seus líderes, como o de Barack Obama após o terremoto que abalou o território haitiano:

Por décadas, a liderança dos Estados Unidos é baseada em parte no fato de que nós não usamos nosso poder para subjugar os outros países, nós o usamos para erguê-los – foi assim na reconstrução dos nossos antigos adversários após a II Guerra Mundial, fornecendo comida e água para o povo de Berlim, ou na ajuda ao povo da Bósnia e Kosovo a reconstruir suas vidas e suas nações (G1, 2010).

Tal senso de vocação nata de liderança demonstrada pelos EUA, ainda remanescente do Destino Manifesto, foge somente do discurso e é repetidamente exercida, porém de forma não tão benevolente quanto as palavras revelam. Em suma, a presença norte-americana no Haiti abrange todas as principais esferas do Estado haitiano, se baseando em três pontos: *i)* defesa dos interesses econômicos das empresas norte-americanas no país, através de *soft power* e ações indiretas; *ii)* intervenção direta — *hard power* — quando o *soft power* não fora suficiente; e *iii)* busca pela total inserção do país na sua zona de influência política direta. Tais pontos resultaram, mais do que tudo, no subjugo do pequeno país caribenho à potência central, tendo sido todo e qualquer projeto de desenvolvimento independente desestabilizado e imobilizado. Seu ambiente social foi, assim, moldado pela ação exógena, criando desigualdade, miséria e uma intensa dependência do meio externo. A crise humanitária no Haiti, portanto, não é só consequência de corrupção e conflitos pelo poder, ou de desastres naturais, mas, acima de tudo, um projeto exógeno de uma grande potência imperial.

## Referências

ANDRADE, Daniel Pereira. **O que é o neoliberalismo?** A renovação do debate nas ciências sociais: 2019.

AYERBE, Luís Fernando. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. São Paulo: Unesp, 2002.

BATISTA, Paulo Nogueira. **A visão neoliberal dos problemas latino-americanos**: ano, 1994.

BOOKMANLIT. **Corporate Interests and the American Occupation of Haiti**. Bookmanlit [online], 2019. Disponível em: <http://www.bookmanlit.com/usoccupation.html>. Acesso em: 08 jun. 2019.

BUSCHSCHLUTER, Vanessa. **The long history of troubled ties between Haiti and the US**. BBC News, Washington, 16 jan. 2010. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8460185.stm>. Acesso em: 05 jun. 2019.

BYRON, Kuhn; ARÉVALO, Raquel. **A doutrina monroe e suas influências: Impactos nas Américas**. v.3, nº 1, 2015.

CABRAL, Danilo Cezar. **Papa Doc, o ditador que tocou o terror no Haiti**. Super Interessante, [s. l.], 11 nov. 2016. Disponível em: <https://super.abril.com.br/mundo-estranho/papa-doc-o-ditador-que-tocou-o-terror-no-haiti/>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2022.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e Desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

CORBELLINI, Maria Dalalana. **Haiti: da crise à MINUSTAH**. 2009. 155f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/17674/000721343.pdf?sequence=1>. Acesso em: 13 de junho de 2022.

COSTA, Priscila Borba Da. O Destino Manifesto do povo estadunidense e o Espírito Colonizador Ibérico: a expansão e conquista em nome de Deus e a desmistificação do Paraíso na Terra. **Revista Espaço Acadêmico**, Nº 138, nov. de 2012.

DURANS, Cláudia; SANTOS, Rosenverck. Haiti: significado histórico, realidade e perspectivas. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, Número Especial, p. 127-133, nov. de 2016. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/download/5961/3576>. Acesso em: 05 jun. 2019.

EUA. International Trade Administration. **Haiti Country Commercial Guide**. Washington: U.S. Department of Commerce, 8 mar. 2019.

ÉTIENNE, Sauveur Pierre. **L'énigme haïtienne. Échec de l'État moderne en Haïti: Échec de l'État moderne en Haïti**: presses de l'Université de Montréal, 2007. Disponível em

[https://www.jstor.org/stable/j.ctv69sxvd?oauth\\_data=eyJlbWFpbCI6ImNhW5hdGViaXNzaW5kZU BnbWFpbC5jb20iLCJpbnN0aXR1dGlvbklkcyI6W119](https://www.jstor.org/stable/j.ctv69sxvd?oauth_data=eyJlbWFpbCI6ImNhW5hdGViaXNzaW5kZU BnbWFpbC5jb20iLCJpbnN0aXR1dGlvbklkcyI6W119). Acesso em: 23 set, 2022.

FARMER, Paul. **The Uses of Haiti**. Monroe: Common Courage Press, 2006.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

G1. **Missão dos EUA é apoiar o Haiti também após tragédia, diz Obama em artigo**. Globo.com, São Paulo, 16 jan. 2010. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL1450406-5602,00-MISSAO+DOS+EUA+E+APOIAR+O+HAITI+TAMBEM+APOS+TRAGEDIA+DIZ+OBAMA+EM+ARTIGO.html>. Acesso em: 08 jun. 2019.

HOFFMANN, L.F. Les Etats-Unis et les Américains dans les lettres haïtiennes. **Études littéraires**, 13(2), 289–312, 1980. Disponível em: <https://doi.org/10.7202/500517ar>. Acesso em 22 de setembro de 2022.

IFC. **IFC's Engagement in the Haitian Apparel Sector: how IFC Supports Haiti's Position in the Global Apparel Supply Chain**. 2017. Disponível em: <https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/311b3383-aa88-4a7a-9467-f2f17e19c2aa/haiti-trifold-02.pdf?MOD=AJPERES>. Acesso em: 08 jun. 2019.

MAHONEY, James. Liberalismo radical, reformista y frustrado: orígenes de los regímenes nacionales en America Central. **América Latina Hoy**, Salamanca, v. 57, p. 79-115, abr. 2011.

MATIJASCIC, Vanessa Braga. **Haiti: uma história de instabilidade política**. Anais do XX Encontro Regional de História: São Paulo, 2009. Disponível em: <https://www.anpuhsp.org.br/sp/downloads/CD%20XX%20Encontro/PDF/Autores%20e%20Artigos/Vanessa%20Braga%20Matijascic.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2019.

MATIJASCIC, Vanessa Braga. **Haiti: Uma História de Instabilidade Política**. ANPUH/SP – UNESP-Franca. 06 a 10 de setembro de 2010.

MOUNTJOY, Shane. **Manifest destiny: westward Expansion**. Milestones in American History. Infobase Publishing. New York, 2009

NATIONAL ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION. **Why Foreign Aid to Haiti Failed**. International Affair Series, Washington DC, 2006. Disponível em: [https://www.napawash.org/uploads/Academy\\_Studies/06-04.pdf](https://www.napawash.org/uploads/Academy_Studies/06-04.pdf). Acesso em: 05 jun. 2019.

NICHOLLS, David. **From Dessalines to Duvalier: Race, Colour and National Independence in Haiti**. Nova Brunswick: Rutgers, 1996.

OEC. **The Observatory of Economic Complexity**, MIT, 2017. Disponível em: <https://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/hti/>. Acesso em: 08 jun. 2019.

OFFICE OF THE HISTORIAN. **A Guide to the United States' History of Recognition, Diplomatic, and Consular Relations, by Country, since 1776**: Haiti. Disponível em: <https://history.state.gov/countries/haiti>. Acesso em: 05 jun. 2019.

O'SULLIVAN, John. "Annexation" **United States Magazine and Democratic Review** 17, no.1 (July-August 1845): 5-10 <http://web.grinnell.edu/courses/HIS/f01/HIS202-01/Documents/OSullivan.html> - Última vez acessado em 26/07/2011.

PONGNON; Vogly Nahum. **A imagem dos latino-americanos na liderança do componente militar da MINUSTAH através da visão de dois setores vitais da nação haitiana**: os educadores e os camponeses. 2013. 133f. Dissertação (Mestrado em Estudos Comparado das Américas) – Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados das Américas, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

ROSTOLDO, Jadir Peçanha. **A visão neoliberal dos problemas latino-americanos**. Ano, 2003.

SANTOS, Marcelo. **O poder norte-americano e a América Latina no pós-guerra fria**. 1ª ed. São Paulo: Annablume Editora, 2007.

SCHILLING, Voltaire. **Estados Unidos e América Latina da Doutrina Monre à ALCA**. 2002

SCHOUTZ, Lars. **Estados Unidos: poder e submissão**: uma história da política norte-americana em relação à América Latina. 1ª ed. Bauro, SP: EDUSC, 2000.

THOMAS, Frédéric. Haiti: um modelo de desenvolvimento anti-camponês. **Lutas Sociais**, São Paulo, vol.19 n. 35, p.129-141, jul./dez. 2015.

TRADING ECONOMIC. **tradingeconomics.com/Haiti/gdp**: disponível em <https://tradingeconomics.com/haiti/gdp>. Acesso no dia 20 de jun. de 2023.

VASCONCELOS, Sueli. **Haiti: da independência à ditadura Duvalier**: Estado de Minas - Julho - 2021.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A Guerra Fria**: o desafio socialista à ordem americana. Leitura XXI: Porto Alegre, 2004.

WHAT did Haiti export in 2016? **The Atlas of Economic Complexity**, Harvard, 2016. Disponível em: <http://atlas.cid.harvard.edu/explore/?country=101&partner=undefined&product=undefined&productClass=HS&startYear=undefined&target=Product&year=2016>. Acesso em: 08 jun. 2019.

**Recebido em 24 de fevereiro de 2023.**  
**Aceito para publicação em 25 de maio de 2023.**



**Pedro Alexandre Penha**  
Brasil

Graduado em História pela  
University of British  
Columbia (UBC). Mestre em  
Relações Internacionais  
(UFF). Diplomata de carreira  
do Ministério das Relações  
Exteriores.

## **TERRORISMO OU INSURGÊNCIA? REFLEXÃO TEÓRICA SOBRE A NATUREZA DO CONFLITO ARMADO EM CABO DELGADO**

### **TERRORISM OR INSURGENCY? A THEORETICAL REFLECTION ON THE NATURE OF THE ARMED CONFLICT IN CABO DELGADO**

**RESUMO:** O complexo e multifacetado conflito armado em Cabo Delgado, no norte de Moçambique, é um dos principais temas de segurança internacional da atualidade. O conflito é rotulado ora como insurgência, ora como terrorismo, dependendo da fonte, com pouca atenção prestada ao significado preciso dos conceitos utilizados. Este artigo apresenta o debate teórico sobre a definição de terrorismo e de insurgência para entender a natureza do conflito. Utilizando-se de metodologia qualitativa descritiva, propõe-se comprovar a hipótese de que a natureza do conflito armado em Cabo Delgado contém elementos tanto de insurgência quanto de terrorismo. Para tanto, analisaram-se as principais fontes acadêmicas teóricas sobre terrorismo e insurgência, apresentou-se o desenvolvimento do conflito, desde 2017, e realizou-se pesquisa quantitativa na Base de Dados Global de Terrorismo que identificou elementos tanto de terrorismo quanto de insurgência nos incidentes registrados em Cabo Delgado, confirmando a hipótese. A relevância do estudo está vinculada à importância da aplicação precisa dos termos ao conflito no intuito de embasar o debate acadêmico e político sobre possíveis soluções.

**Palavras-chave:** Segurança; Terrorismo; Insurgência; Moçambique; Cabo Delgado.

**ABSTRACT:** The complex and multifaceted armed conflict in Cabo Delgado, northern Mozambique, is one of the world's main international security issues. The conflict is labeled as an insurgency or as terrorism, depending on the source, with little attention paid to the precise meaning of the concepts used. This article presents the theoretical debate on the definition of terrorism and insurgency to understand the nature of the conflict. Using descriptive qualitative methodology, it strives to prove the hypothesis that the nature of the conflict in Cabo Delgado contains elements of both insurgency and terrorism. To do so, the main academic sources on terrorism and insurgency theory were analyzed, the development of the conflict since 2017 was presented and quantitative research was carried out in the Global Terrorism Database that identified elements of both terrorism and insurgency in incidents recorded in Cabo Delgado, thus confirming the hypothesis. The study's relevance is linked to the importance of accurately applying the terms to the conflict to support the academic and political debate on possible solutions.

**Keywords:** Security; Terrorism; Insurgency; Mozambique; Cabo Delgado.

## 1 Introdução

O conflito armado em Cabo Delgado, província mais setentrional de Moçambique, provocou, desde sua eclosão em outubro de 2017, mais de 4 mil mortes e o deslocamento de cerca de 1 milhão de pessoas, consistindo, assim, em um dos mais nocivos conflitos armados da atualidade. O tema vem sendo discutido nos principais foros do sistema multilateral de segurança internacional, como o Conselho de Segurança das Nações Unidas e o Conselho de Paz e Segurança da União Africana. Fatores como a utilização de empresas militares privadas, a participação de tropas de Ruanda, o envio de Missão Militar da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SAMIM, sigla em inglês) e a presença de investimentos bilionários de conglomerados internacionais na região adicionam camadas de complexidade ao conflito que merecem estudo acadêmico aprofundado.

No debate internacional sobre Cabo Delgado, observa-se a utilização, tanto pela mídia quanto por formuladores de política, das palavras ‘terrorismo’ e ‘insurgência’ de forma quase intercambiável para descrever a natureza do conflito, com pouca preocupação sobre os significados dos termos<sup>1</sup>. O objetivo deste artigo é apresentar a reflexão acadêmica sobre os conceitos e a discussão dos marcos teóricos definicionais, em busca de precisão no uso da terminologia. Defende-se que a definição precisa dos termos e sua diferenciação são importantes não apenas para enriquecer o debate sobre o tema, mas também para embasar a formulação de políticas para a normalização ou pacificação da região.

Este artigo trabalha com a hipótese de que a natureza do conflito armado em Cabo Delgado apresenta elementos tanto de insurgência quanto de terrorismo. Busca-se comprovar a hipótese utilizando-se primeiro de abordagem metodológica qualitativa descritiva a partir de pesquisa bibliográfica voltada a esclarecer e apresentar conceituações teóricas de terrorismo e de insurgência. Em sequência, utiliza-se método quantitativo, por meio de análise de dados coletados da Base de Dados Global de Terrorismo (GTD, sigla em inglês), para demonstrar como o conflito pode ser classificado a partir de ambas as definições. Reitera-se que a questão terminológica surge como fundamental, pois rotular a violência em Cabo Delgado exclusivamente como terrorismo seria equivocado e empobreceria o debate acadêmico e político sobre possíveis soluções para o conflito. Isso porque, ao enfocar apenas um aspecto do

---

<sup>1</sup> A título de exemplo, em pesquisa na plataforma ‘Google’ conduzida em 2/4/2023, a inserção dos parâmetros ‘Cabo Delgado insurgência’ gerou 1,710,000 resultados, enquanto ‘Cabo Delgado terrorismo’ gerou 1,560,000.

fenômeno, deixa-se de lado conceitos oriundos do estudo de insurgência e de contrainsurgência, que são fundamentais à elaboração de medidas construtivas em prol da paz na região.

Na primeira parte do artigo, apresenta-se a dificuldade ontológica de definição de terrorismo e de insurgência. Não é o objetivo deste estudo solucionar o problema definicional, mas sim refletir sobre diversas acepções dos termos – acadêmicas, políticas e jurídicas – para justificar a opção pela utilização de definições específicas. Na segunda parte do artigo, será expressa, de forma factual e descritiva, a evolução cronológica da situação em Cabo Delgado, de modo a contextualizar a análise da natureza do conflito. Em sequência, será apresentada pesquisa conduzida utilizando-se da Base de Dados Global de Terrorismo (GTD), em que se buscou identificar elementos distintivos nos incidentes registrados em Cabo Delgado, que apontam aspectos tanto de terrorismo quanto de insurgência na natureza do conflito, a partir de duas perguntas: quais foram os alvos da violência e quais os métodos utilizados nos atentados. Por fim, utilizando-se da análise dos dados coletados pela pesquisa bem como da análise teórica será possível concluir que o conflito em Cabo Delgado deve ser definido como terrorismo e como insurgência. A categorização do conflito tanto como insurgência quanto como terrorismo implica que as medidas a serem implementadas para solucionar a crise na região devem levar em conta fatores para além das respostas militares e policiais às ações violentas e contemplar igualmente as complexas questões sociais, econômicas e religiosas presentes.

## **2 Definição de terrorismo e de insurgência**

Apesar de intensa produção acadêmica sobre o tema e do gasto de centenas de bilhões de dólares, mundo afora, em prol do combate ao terrorismo – principalmente desde os ataques de 11 de setembro de 2001 –, ainda não foi possível encontrar definição conceitual universal do termo (SILKE, 2019a). Sublinha-se que encontrar uma definição consensual não é apenas desejável, mas também essencial para o desenvolvimento de pesquisa analítica sobre a matéria e, subsequentemente, para o embasamento acadêmico das decisões políticas tomadas sobre o tema.

A ausência de definição consensual permite a cada Estado manipular a definição de terrorismo da forma que lhe seja mais conveniente para justificar medidas nacionais de contraterrorismo (RICHARDS, 2015). Terrorismo, assim, é definido de acordo com o interesse daquele que o define, o que contribui diretamente para a desordem e o unilateralismo no cenário político internacional (ACHARAYA, 2009). Para Richard English, a incapacidade de se

identificar uma definição analítica teórica concertada de terrorismo tem levado ao exacerbamento de políticas malogradas no mundo real, a exemplo de diversos episódios de abusos unilaterais cometidos durante a “Guerra ao Terror” no pós-11 de setembro (2010).

Considera-se fundamental ressaltar, como aspecto basilar do conceito, que terrorismo representa um método de combate e não um inimigo em si (LAW, 2016). Alguns autores apontam, nesse sentido, o caráter amoral do terrorismo, o que permitiria inclusive a existência da figura do “bom terrorista”, aquele que luta por uma causa justa (LA FREE, 2019). Ser o terrorismo uma tática, passível de uso por qualquer ator, independentemente de suas crenças políticas ou valores morais, representa uma das grandes dificuldades de encontrar-se consenso sobre a definição do termo, pois perpetua-se o velho adágio de que “o terrorista de um é o combatente pela liberdade de outro”<sup>2</sup> (LAW, 2016, p. 31). Na prática, o que se observa no diálogo internacional é o predomínio do uso pejorativo do termo, aplicado de forma a desmerecer e demonizar o adversário (SCHMID, 2011). Sem definição específica sobre o que de fato é terrorismo, o termo serve apenas para indicar uma violência com a qual se discorda (RICHARDS, 2019).

A definição consensual do termo torna-se ainda mais elusiva ao se acrescentar à discussão aspecto político vinculado ao conceito de autodeterminação (SCHMID, 2004). Recordar-se que nas tentativas primordiais de se definir terrorismo em foros multilaterais – na sequência dos eventos transcorridos durante os Jogos Olímpicos de Munique, em 1972 –, países do Movimento Não-Alinhado e em desenvolvimento apresentaram dura oposição a qualquer definição de terrorismo que pudesse ser utilizada para cercear o direito inalienável de luta contra o colonialismo e a opressão (HOFFMAN, 2017). Em notório pronunciamento à Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1974, o então presidente da Organização para a Libertação da Palestina (PLO, sigla em inglês), Yasser Arafat, afirmou que a “diferença entre o revolucionário e o terrorista está na razão pela qual se luta” pois “aquele que defende uma causa justa e luta pela liberdade e a liberação de sua terra de invasores, colonizadores e colonialistas, não pode jamais ser chamado de terrorista”<sup>3</sup> (LAQUEUR, 2008, p.176).

Outro fator relevante da necessidade de encontrar-se uma definição precisa e consensual de terrorismo diz respeito à cooperação internacional no combate ao fenômeno. Para criar as condições propícias necessárias à celebração de acordos internacionais que estabelecem

<sup>2</sup> Traduzido do original: “one person’s terrorist is another’s freedom fighter”.

<sup>3</sup> Traduzido do original: “The difference between the revolutionary and the terrorist lies in the reason for which each fights. For whoever stands by a just cause and fights for the freedom and liberation of his land from the invaders, the settlers and the colonialists, cannot possibly be called terrorist.”

mecanismos de cooperação voltados para o combate ao terrorismo, torna-se essencial ter claramente definido o que é o terrorismo, permitindo-se, ao mínimo saber, com precisão, o que está sendo combatido (RICHARDS, 2019).

No âmbito das Nações Unidas, o debate terminológico intensificou-se após os atentados de 11 de setembro e culminou com a aprovação da Resolução 1373 do Conselho de Segurança (CSNU), ainda em setembro de 2001, que impõe obrigações a todos os estados membros da organização de implementar medidas contra “terrorismo” e “atos terroristas”, mas resguarda o direito de cada estado de definir terrorismo da maneira que considerar mais apropriada (SCHMID, 2023). A mesma deferência às legislações nacionais é observada no âmbito da União Africana, que, no artigo 1º de sua Convenção sobre a Prevenção e Combate ao Terrorismo, de 1999, define “atos terroristas” como “todo ato que é uma violação da legislação criminal do Estado parte” (UA 1999). Em dezembro de 2021, a Assembleia Geral da ONU reestabeleceu grupo de trabalho com vistas a preparar convenção definitiva sobre terrorismo internacional, cujo trabalho encontra-se em curso, mas longe de lograr consenso.

O que, então, seria ‘terrorismo’? De modo a suprir a carência conceitual do termo, diferentes órgãos estatais e sistemas jurídicos formulam definições convenientes ao exercício de suas respectivas funções. A definição utilizada pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos da América (EUA), por exemplo, apoia-se no Código Legal estadunidense, pelo qual “‘terrorismo’ significa violência premeditada, politicamente motivada, cometida contra alvos não-combatentes, por grupos subnacionais ou agentes clandestinos”<sup>4</sup> (EUA, 2010). A definição, uma de mais de 20 utilizadas por diferentes agências do governo norte-americano, apresenta pontos importantes sobre a natureza do termo, como o aspecto premeditado e político do ato e a escolha de alvos não-combatentes. Contém, no entanto, algumas falhas por não considerar a ameaça de violência como forma de terrorismo, ou mesmo por restringir a definição de terrorismo à violência – o uso de agentes biológicos, por exemplo, capazes de causar gravíssimos danos a populações, não constitui violência (força, talvez), mas poderia ser considerado terrorismo (SHANAHAN, 2016). Outro aspecto polêmico desta definição concerne à caracterização dos perpetradores como necessariamente subnacionais ou clandestinos, eliminando, de partida, o conceito de ‘terrorismo de estado’, sobre o qual o debate, tanto na academia quanto no cenário político internacional, figura como fundamental (SILKE, 2019b).

---

<sup>4</sup> Traduzido do original: “‘terrorism’ means premeditated, politically motivated violence perpetrated against noncombatant targets by subnational groups or clandestine agents”.

Um elemento tido quase consensualmente como essencial para a definição de terrorismo e que pode ser considerado o fator principal que o diferencia de outras formas de violência política é a intenção do ato de provocar efeitos psicológicos para além das suas vítimas imediatas (RICHARDS, 2015). Ao analisar as diversas tipologias de terrorismo, nota-se que todas apontam a instrumentalização do medo e da coação para alcançar fins políticos como aspecto fundamental da ação. O efeito psicológico intersubjetivo e coletivo do fenómeno é ressaltado por Alex Schmid, que apresenta terrorismo como atividade, método ou tática que busca incutir medo sistêmico ao criar ameaças em níveis individuais e coletivos, a fins de manipular pessoas e governos (2023).

O aspecto psicológico é tratado, por exemplo, no arcabouço jurídico moçambicano, que, no artigo 11 da lei 13/2022, estabelece que certas atividades criminosas, individualmente tipificadas, configuram terrorismo quando houver:

o intuito de criar insegurança social, terror ou pânico na população ou de pressionar o Estado, Governo ou alguma organização nacional ou internacional de carácter económico, social ou político a realizar ou abster-se de realizar certa ou certas atividades (MOÇAMBIQUE, 2022).

A definição jurídica moçambicana, positivista e restritiva, como convém a uma norma jurídica, realça o aspecto psicológico do ato, fundamental para a conceitualização de terrorismo. Sublinhe-se, no entanto, que atrelar a definição do ato à intenção do ator cria diversas dificuldades práticas, uma vez que informações confiáveis sobre os verdadeiros motivos por trás de ações terroristas são extremamente difíceis de se obter e sujeitas a demasiada especulação (MILLER *et al.*, 2008). Ressalta-se que a publicação da lei em 2022, no contexto do conflito armado em Cabo Delgado, reflete o carácter político das definições jurídicas nacionais de terrorismo.

O debate académico sobre a definição de terrorismo também não foi capaz de lograr consenso. Entre os trabalhos seminais sobre o tema, destaca-se a compilação de Alex Schmid, que, após consultar 91 renomados peritos internacionais, chegou à definição descritiva do termo apresentada como “Consenso Académico Revisado de Definição de Terrorismo” (2011, pp. 86-87). A obra de Schmid, de formidável importância académica, pormenoriza diversas facetas da concepção teórica de terrorismo, mas consiste mais em uma descrição do que em uma definição e, com doze cláusulas e quase duas páginas de comprimento, apresenta dificuldades práticas de aplicação a discussões sobre casos reais (SHANAHAN, 2016).

A solução apresentada por Thomas Shanahan, aceita em larga medida pelos acadêmicos adeptos aos Estudos Críticos de Terrorismo (CTS, sigla em inglês), é a de definir terrorismo como “fazer mal ou ameaçar fazer mal, de forma estrategicamente indiscriminada, a membros de grupo específico para fins de influenciar os estados psicológicos de um grupo de audiência de formas que os perpetradores antecipam que serão benéficas ao avanço de sua agenda”<sup>5</sup> (2016, p. 254). Essa definição, apesar de sucinta, carece de precisão necessária para efetivamente nortear debates práticos sobre terrorismo, uma vez que pode ser aplicada a quase qualquer ação coercitiva cometida por qualquer ator contra qualquer grupo.

Entende-se, portanto, que a definição de terrorismo deve ser sucinta o suficiente para ser prática e não demasiadamente ampla, para que se mantenha o discernimento necessário para o debate de casos concretos. Deve, ademais, conter o elemento psicológico da ação terrorista, aspecto distintivo do terrorismo em relação a qualquer outra violência política. Nesse sentido, a definição apresentada por Anthony Richards parece preencher os requisitos elencados: “terrorismo é um método que implica o uso de violência ou força, ou ameaça de violência ou força, com a função primária de gerar impacto psicológico para além das vítimas ou objetos imediatos do ataque, por um motivo político”<sup>6</sup> (2015, p. 146).

A definição supracitada não trata, explicitamente, da questão levantada anteriormente sobre alvejar não-combatentes como condição definicional de terrorismo. Considera-se, entretanto, que se um ato de violência ou de força por motivo político é dirigido a civis ou a não-combatentes – grupos que por natureza não têm papel estratégico em um conflito armado –, o ato, necessariamente, tem como intenção causar impactos psicológicos para além das vítimas imediatas.

A opção por restringir a motivação do ato a objetivos políticos pode provocar questionamento sobre a definição, principalmente face aos numerosos atentados violentos recentes reivindicados por grupos de natureza religiosa. Entende-se, no entanto, que os atos considerados terroristas pautados por valores religiosos ainda se inserem em contexto de disputas de poder e de objetivos concretos relacionados à motivação política (RANSTROP, 1996). Assim, objetivos como a destruição do Estado de Israel, a eliminação da influência militar estadunidense no Oriente Médio ou mesmo o estabelecimento de um Estado Islâmico,

---

<sup>5</sup> Tradução do original: “Terrorism” is the strategically indiscriminate harming or threat of harming members of a target group in order to influence the psychological states of an audience group in ways the perpetrators anticipate may be beneficial to the advancement of their agenda.

<sup>6</sup> Tradução do original: “Terrorism is a method that entails the use of violence or force or the threat of violence or force with the primary purpose of generating a psychological impact beyond the immediate victims or object of attack for a political motive”.

por exemplo, apesar de fundamentados por crenças religiosas, seriam inerentemente políticos, pois visam mudar a estrutura de poder vigente nos seus respectivos cenários.

Outro importante aspecto que se deve ressaltar é a distinção entre terrorismo internacional e terrorismo doméstico, principalmente em casos como o de Cabo Delgado, no qual se pode identificar elementos de ambos. Entende-se por terrorismo doméstico ação na qual o local, os alvos e os perpetradores pertencem todos ao mesmo país (ENDERS et al, 2011). Terrorismo internacional, por vez, ocorre quando se identificam múltiplas nacionalidades entre o local do atentado, as vítimas e os infratores (*idem*). Frisa-se, no entanto, que terrorismo doméstico se mescla frequentemente com variados crimes já previstos por legislações internas, como homicídio, destruição de propriedade, entre outros, o que dificulta sua aplicação jurídica a casos concretos. Como apresentado anteriormente, os arcabouços jurídicos nacionais de cada país tendem a tipificar ações terroristas de acordo com os interesses políticos do momento (SCHMID, 2023).

Assim como terrorismo, insurgência é também uma construção social e, portanto, carece de definição absoluta e consensual (RICH e DUYVESTYEN, 2012). Identifica-se, contudo, elemento comum às diversas tipologias de insurgência nominalmente a intenção de derrubar ou de alterar significativamente a estrutura sócio-política vigente em um estado ou em uma região (METZ, 2012).

Conforme observado, a ausência de consenso sobre o significado preciso de um termo faz com que sua definição seja produto direto dos interesses práticos e políticos individuais das entidades definidoras. Nesse sentido, a Agência Central de Inteligência dos EUA (CIA, sigla em inglês), por exemplo, opta por definir insurgência como (EUA, 2012, p. 1):

luta político-militar prolongada dirigida para subverter ou deslocar a legitimidade de um governo constituído ou poder de ocupação e controlar total ou parcialmente os recursos de um território através do uso de forças militares irregulares e organizações políticas ilegais<sup>7</sup>.

A aceção do conceito aqui é repleta de termos potencialmente polêmicos, como a classificação dos insurgentes como ‘irregulares’ e ‘ilegais’, que visa legitimar atividades de contra-insurgência potencialmente questionáveis (OLSSON, 2013, p. 38). Outra definição prática apresentada pelas forças armadas norte-americanas – e emulada por diversos outros países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) –, identifica insurgência como

---

<sup>7</sup> Tradução do original: “insurgency is a protracted political-military struggle directed toward subverting or displacing the legitimacy of a constituted government or occupying power and completely or partially controlling the resources of a territory through the use of irregular military forces and illegal political organizations”.

o “uso organizado de subversão e violência para tomar, nulificar ou questionar o controle político de uma região”<sup>8</sup> (EUA, 2009, p.2). A principal falha dessa acepção, aponta Robert Bunker, é o significado demasiadamente vago e indefinido de ‘controle político’, que enfraquece conceitualmente a definição (2016). O uso da palavra ‘subversão’ também implica a ilegitimidade da insurgência. Constata-se, no entanto, certo entendimento dentro da corrente ‘ortodoxa’ da academia e da doutrina político-militar, de que insurgência é uma forma de guerra por outros meios, com objetivos políticos, contra um governo estabelecido (METZ, 2012).

Já a corrente “contra ortodoxa” de estudos sobre insurgência, semelhantemente à linha de pensamento dos CTS apresentada na seção anterior, utiliza-se de definição conceitual mais geral, afirmando que insurgência deve ser vista como “uma tática de guerra – onde é frequentemente usada sinonimamente com guerrilha – ou, alternativamente, vista como tipo de estratégia para conduzir uma guerra”<sup>9</sup> (RICH e DUYVESTYEN, 2012, p. 10). Trata-se mais de uma descrição demasiadamente ampla, que apresenta insurgência genericamente como uma forma de conduzir combate armado e que não contempla questões essenciais, principalmente as que dizem respeito às motivações dos atores. Nota-se que ambas as correntes supracitadas consideram insurgência uma forma de conduzir conflito armado, seja como tática, seja como estratégia.

Optou-se, neste artigo, por conceitualizar insurgência de maneira simples, mais próxima às correntes ortodoxas e militares, sublinhando a necessidade da definição conter algum fator esclarecedor sobre a natureza do conflito. Assim, pautando-se por definições militares oriundas da Índia, Austrália e dos EUA, considera-se insurgência como uso organizado de violência por grupo ou movimento que visa a derrubar autoridade governamental ou provocar mudanças significativas na estrutura de poder vigente (METZ, 2012).

Diferentemente do terrorismo, no qual se destaca o objetivo psicológico de incutir medo na sociedade, a insurgência depende fundamentalmente do apoio das populações locais para atingir seus objetivos (DE WIJK, 2020). Assim, insurgentes tendem a se preocupar com questões sociais regionais, uma vez que necessitam da mobilização das populações locais para oferecer alternativas viáveis de governança e alcançar seu objetivo manifesto de mudar a estrutura de poder vigente (RUVALCABA, 2004).

---

<sup>8</sup> Tradução do original: “Insurgency is the organized use of subversion and violence to seize, nullify or challenge political control of a region”.

<sup>9</sup> Tradução do original: “Insurgency can be seen as a tactic of warfare – where it is often used synonymously with guerrilla – or alternatively, it is seen as a type of strategy to conduct war”.

Outra diferença entre terrorismo e insurgência diz respeito à intenção de insurgentes de buscar controlar território como forma de combate contra o governo estabelecido, em contrapartida a terroristas que priorizam o uso de violência para transmitir uma mensagem política (GOSWANI, 2009). Grupos insurgentes, ademais, tendem a ser mais numerosos do que grupos terroristas, o que os confere a capacidade de ocupar território, elemento chave na tentativa de oferecer alternativa ao poder governamental contra o qual estão lutando (MOGHADAM et al, 2014). Identifica-se, ainda, importante distinção no que diz respeito aos alvos preferidos por insurgentes – militares, policiais e representantes do governo –, em contraste àqueles escolhidos por terroristas, normalmente a população civil (HOFFMAN, 2017).

Tendo em conta as definições estabelecidas, observam-se, igualmente, diversos pontos de convergência entre terrorismo e insurgência. Terrorismo, como se apresentou, é um método que envolve o uso, ou ameaça do uso, de violência ou força para causar efeitos psicológicos, para fins políticos. A característica central observada na definição de insurgência, por vez, seria constituir-se em movimento voltado contra uma autoridade governamental. Dessa forma, segundo Steve Metz, pode-se tratar terrorismo como tática ou método operacional que é frequentemente utilizado em diversas formas de combate, inclusive em insurgências (2012). A insurgência no Iraque, de 2003 a 2011, por exemplo, se valeu, em diversas ocasiões, de terrorismo para alcançar seus objetivos – no caso a expulsão de tropas estrangeiras do país (RUVULCABA, 2004).

Sublinhe-se, igualmente, convergência entre terrorismo doméstico e insurgências, que, conforme apresentado, buscam mudanças na ordem política vigente. Segundo Schmid, em situações de tensão política, insurgências podem se manifestar como rebeliões ou movimentos de resistência, que frequentemente se utilizam de atos de terrorismo doméstico para conduzir o combate (2023). Nesse sentido, violência política praticada por um grupo contra o seu governo e motivada pela intenção de derrubar a estrutura de poder em vigor, tende a conter elementos tanto de insurgência quanto de terrorismo doméstico.

Para entender como a diferenciação entre terrorismo e insurgência pode ser relevante para a formulação de políticas concretas, é importante apresentar os conceitos de contraterrorismo e de contrainsurgência. O debate sobre as formas de contrainsurgência e contraterrorismo foge ao escopo deste artigo, mas, em termos gerais, tem-se que o contraterrorismo tradicional, influenciado pelo significado obrigatoriamente negativo associado ao termo no cenário político internacional, tende a priorizar soluções militares e de

segurança (CRELINSTEN, 2019). Esforços de contrainsurgência, por vez, tendem a lidar não apenas com os desafios militares e policiais, mas também com as causas sociais e econômicas que provocaram a eclosão do conflito, uma vez que seu êxito depende diretamente da percepção da população local de que o governo existente apresenta opção melhor do que aquela oferecida pelos insurgentes (METZ, 2012; CRAWSHAW, 2009). Pode-se entender que a contrainsurgência exitosa depende da capacidade das lideranças governamentais de não estigmatizar populações locais ou polarizar grupos majoritários e minoritários na região, enquanto contraterrorismo concentra-se em obter vitórias táticas, com detenções e destruição da capacidade de atuação terrorista (DE WIJK, 2020). A diferenciação entre os conceitos de terrorismo e insurgência torna-se, assim, fundamental para subsidiar decisões práticas sobre como serão estruturadas as políticas de resposta a conflitos.

A distinção entre terrorismo e insurgência é igualmente importante quando se considera as diferentes conotações associadas aos termos. Enquanto a palavra “terrorismo” é quase sempre utilizada de forma pejorativa, “insurgência” é frequentemente empregada para descrever lutas de libertação e disputas políticas dotadas de maior legitimidade (ÜNAL, 2016).

### **3 Histórico do desenvolvimento do Conflito em Cabo Delgado**

O conflito armado em Cabo Delgado, província setentrional de Moçambique, figura como uma das principais questões de segurança internacional no mundo de hoje. Trata-se de situação complexa, com origens sociais, econômicas e religiosas remetentes ao período colonial, afetada por questões econômicas internacionais, que conta com a presença de tropas estrangeiras e que é palco de interesses de atores governamentais e não-governamentais diversos. Esta seção do artigo pretende descrever, sucintamente, o desenvolvimento cronológico do conflito de forma a contextualizar a situação para que se possa aplicar os conceitos teóricos já apresentados e discutir a natureza dos combates.

Cabo Delgado é uma das províncias mais pobres de Moçambique e que apresenta os maiores índices de desigualdade do país. Estima-se que 80% da população esteja vinculada ao trabalho agrícola, 50% encontre-se abaixo da linha da pobreza e 60% seja de analfabetos (LIBÂNIO e CASTIGO, 2011; UNICEF, 2022). A província, cuja capital, Pemba, fica a mais de 2 mil quilômetros da capital nacional, Maputo, tem população majoritariamente muçulmana, mas é politicamente dominada por elite cristã, da etnia Maconde, pertencentes aos quadros do partido governante, a Frente para Libertação de Moçambique – FRELIMO (MABERA;

NAIDU, 2020). A província concentra riqueza natural abundante, conta com um dos maiores depósitos de rubis do mundo, bem como a maior reserva de Gás Natural Líquido (GNL) do continente (cerca 5 bilhões de toneladas cúbicas), cujo direito de exploração parcial foi concedido a Anadarko Petroleum Company em 2017, meses antes do início do conflito, com valor potencial estimado em mais de US\$120 bilhões (BEKOE *et al*, 2020)<sup>10</sup>.

Em 5 de outubro de 2017, na cidade de Mocímboa da Praia, no norte da província, um grupo armado conduziu seis ataques coordenados a postos de polícia, causando a morte de 14 pessoas, incluindo dois policiais (LOUREIRO; CASCAIS, 2017). Não houve reivindicação dos atentados, mas a comunidade local referia-se ao grupo que perpetrou os ataques como ‘al-Shabab’<sup>11</sup> (MANDLATE, 2017).

Sublinhe-se que al-Shabab é a forma como a população local se refere a uma seita islâmica já presente na região desde 2007, mas que não está vinculada ao grupo homônimo ativo na Somália (MORIER-GENOUD, 2021). A nomenclatura do grupo é muito pouco clara. Os infratores, inicialmente, buscaram apropriar-se do nome ‘al-Sunna Wal-Jamaa’ (em árabe, “adeptos da tradição profética e do consenso”), termo que não foi assimilado pela população local, mas que levou à denominação errônea do grupo como ‘Ansar al-Sunna’, nome da ala jovem do Conselho Islâmico de Moçambique (*idem*, p.10). A confusão terminológica foi intensificada após o juramento de fidelidade do grupo à Província da África Central do Estado Islâmico (ISCAP, sigla em inglês), em 2019 (*ibidem*, p.11). Atualmente, o grupo é conhecido: localmente como al-Shabab; pelo governo norte-americano como ISIS-Moçambique; e por alguns autores (inclusive os responsáveis pela compilação de dados da GTD) como Ansar al-Sunna (EUA 2022). Para fins de praticidade e de clareza, utiliza-se, neste artigo, o termo al-Shabab para se referir ao grupo.

Novos ataques foram registrados na região em novembro de 2017 e, a partir de 2018, a província tornou-se palco de atentados armados semanais, frequentemente contra civis e envolvendo métodos brutais, como a decapitação das vítimas (MOÇAMBIQUE 2018). Inicialmente, o grupo era composto de jovens oriundos do distrito de Mocímboa da Praia, com alguns vínculos religiosos a grupos fundamentalistas islâmicos de outros países do entorno, como a Tanzânia e o Quênia (HABIBE, 2019). Utilizando-se principalmente de doutrinação em madraças<sup>12</sup> e de propaganda em mídias sociais, o grupo expandiu-se pela região,

---

<sup>10</sup> O direito de exploração parcial das reservas foi vendido, em 2019, à empresa francesa Total Energies, que deu início a projeto de exploração de GNL de cerca de US\$ 20 bilhões, com a construção de plataforma de extração na península de Afungi, próxima à cidade de Palma.

<sup>11</sup> Termo significa “a juventude”, em árabe.

<sup>12</sup> Escolas religiosas islâmicas.

alimentando-se da insatisfação social gerada pela falta de oportunidades econômicas, refletida no alto índice de desemprego entre homens jovens observado na província (*idem*). As reivindicações do grupo estão associadas à instauração da *sharia*<sup>13</sup> na região, mas também claramente vinculadas às desigualdades sociais e às demandas pela distribuição de renda dos projetos bilionários em curso na província (GILES; MWAI, 2021).

Com o crescimento numérico do grupo, aumentou-se o escopo de atuação do al-Shabab, que, no final de 2018, passou a conduzir operações à luz do dia e já era responsável por centenas de mortes e milhares de deslocados. No mês de maio de 2019, o grupo anunciou sua lealdade ao Estado Islâmico na África Central, ISCAP, ação que elevou o perfil do conflito no cenário internacional e reforçou seu aspecto religioso (BUKARTI; MUNASINGHE, 2020). Em 11 de agosto de 2019, após sitiar a cidade por quatro dias, o al-Shabab capturou e ocupou Mocímboa da Praia, ato marcante que demonstrou o grau elevado da expansão do movimento desde sua gênese naquela mesma cidade, passados menos de dois anos (MOÇAMBIQUE).

Frente ao crescimento do al-Shabab e com a capacidade limitada de resposta das Forças Armadas e de Defesa de Moçambique (FADM), que em 2019 contavam com contingente de apenas 12 mil soldados, o governo moçambicano buscou respostas à situação ao contratar duas empresas militares privadas (PMC, sigla em inglês): o grupo WAGNER, da Rússia, e o *Dyck Advisory Group* (DAG, sigla em inglês), da África do Sul (VAN RENTERGEM, 2022). A atuação das PMCs malogrou de forma retumbante, com acusações de violações de Direitos Humanos e homicídio de civis por parte de soldados das empresas, que se viram forçadas a se retirarem do país no início de 2021 (*idem*).

O ano de 2020 foi marcado por um dos episódios mais atroz do conflito, no qual 50 camponeses foram decapitados e esquartejados pelo al-Shabab em um campo de futebol no vilarejo de Muatide, cerca de 100km de Mocímboa da Praia (AL-JAZEERA, 2020).

Outro momento balizador do conflito foi a ocupação da cidade de Palma pelo al-Shabab, por duas semanas, em março e abril de 2021 (NHAMIRE, 2023). Em sequência, com o fracasso da reação das FADM e das PMCs e a ameaça direta aos investimentos internacionais na região – concentrados na península de Afungi, nos arredores de Palma –, a empresa francesa Total Energies anunciou a suspensão de suas atividades no projeto de exploração de GLN em Cabo Delgado (*idem*). O governo moçambicano imediatamente intensificou sua busca por apoio internacional para lidar com a situação, o que levou ao acordo bilateral com Ruanda, para o envio de tropas à região (*ibidem*). Em 9 julho de 2021, o governo de Paul Kagame anunciou o

---

<sup>13</sup> Lei islâmica pautada pelo Alcorão e nos ensinamentos do Profeta Maomé.

destacamento de efetivo de 1000 soldados para combater os grupos armados em Cabo Delgado (RUANDA, 2021). Quase simultaneamente, a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC, sigla em inglês), lançou, em 15 de julho, sua Missão Militar em Cabo Delgado (SAMIM, sigla em inglês), com a presença de tropas de oito países da organização<sup>14</sup> (SADC, 2021).

O esforço conjunto das FADM, SAMIM e tropas ruandesas gerou rápidos resultados contra o al-Shabab, com a libertação de Mocímboa da Praia, em agosto de 2021 (DW, 2021). A SAMIM e as forças de defesa de Ruanda permanecem, até o momento, em Cabo Delgado, engajadas com as FADM nos esforços de pacificação da região. A Total Energies, até o momento da elaboração deste artigo, não havia retomado as atividades de exploração em Afungi.

#### **4 Pesquisa quantitativa sobre a natureza da violência no conflito**

Além do problema definicional de terrorismo já discutido, sublinha-se a dificuldade de mensurar terrorismo a partir da análise de dados (LAFREE, 2019). O desafio metodológico fica evidente na busca de informações sobre as verdadeiras intenções dos perpetradores dos atos, fator já estabelecido como determinante na definição do termo. Para tentar interpretar de forma objetiva as intenções por trás dos atentados, propõe-se analisar os incidentes em si a partir de dois fatores concretos: o alvo escolhido e os métodos utilizados pelos perpetradores.

No que diz respeito aos alvos, busca-se identificar e separar os não-combatentes e civis dos militares, policiais e representantes do governo. Conforme apresentado, presume-se que atos contra populações civis e não-combatentes têm como intenção provocar efeitos psicológicos para além de suas vítimas imediatas, que não apresentam valor militar no conflito. Assim, incidentes nos quais o grupo vitimado é categorizado como não-combatente podem ser considerados, para fins da análise deste artigo, como atos terroristas.

Outro aspecto objetivo que pode ser analisado concerne aos métodos utilizados no incidente. Certos métodos particulares de violência, como decapitações, atendem ao objetivo de disseminar terror psicológico (WEINBERG, 2019). Igualmente, o uso de sequestro como forma de combate figura como método que pode ser considerado como tendo a intenção de surtir efeitos psicológicos na sociedade em questão (WILSON, 2019).

---

<sup>14</sup> África do Sul, Angola, Botsuana, Lesoto, Malauí, República Democrática do Congo, Tanzânia e Zâmbia.

Para fins da análise quantitativa de terrorismo proposta para este artigo, foi utilizada a Base de Dados Globais de Terrorismo. A GTD, é uma das principais bases de dados sobre atentados terroristas, vinculada à Universidade de Maryland, que contém mais de 200 mil registros de ocorrências, e é disponibilizada *online* pelo *National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism* (START)<sup>15</sup>. Em termos de metodologia, a GTD define como terrorismo “a ameaça ou uso de força e violência ilegal por atores não-estatais para atingir objetivo político, econômico, religioso ou social por medo, coação ou intimidação” (GTD 2023)<sup>16</sup>. Para ser incluída na GTD, a ação, sobre a qual informações são coletadas a partir de fontes abertas, tem de satisfazer a dois dos três seguintes critérios: o ato violento visa a alcançar objetivo político, econômico, religioso ou social; o ato violento inclui provas de intenção de coagir, intimidar ou de transmitir mensagem à audiência para além das vítimas imediatas; e o ato violento está fora das normas do Direito Internacional Humanitário (*idem*).

Para testar a hipótese de que o conflito em Cabo Delgado tem aspectos tanto de terrorismo quanto de insurgência, analisaram-se os incidentes registrados na GTD de 5 de outubro de 2017 (como já apresentado, data considerada inicial para o conflito armado na região) até 31 de dezembro 2020 (data limite dos dados coletados pela GTD no momento da produção deste artigo), ocorridos na província de Cabo Delgado<sup>17</sup>. Registra-se aqui a ciência de que os dados analisados na pesquisa já foram filtrados pelos critérios mencionados para selecionar atos terroristas, o que naturalmente tenderia a inflar os indicadores que apontam às ações terroristas.

A partir desse recorte temporal e geográfico, a pesquisa buscou identificar, entre os incidentes computados pela GTD, as duas variáveis apresentadas anteriormente como indicadores de intenção dos atores: quais foram as vítimas dos atentados (população civil ou grupos que podem ser considerados como combatentes); e quais os métodos utilizados pelos autores dos atentados (ataques armados, ataques a edifícios ou infraestrutura, sequestros ou explosões).

A pesquisa, conduzida em março e abril de 2023, demonstrou que, de 5 de outubro de 2017 até 31 de dezembro de 2020, foram registrados 381 atentados em Cabo Delgado. Desses

---

<sup>15</sup> A *Global Terrorism Database* está disponível para pesquisa aberta no endereço eletrônico <https://www.start.umd.edu/gtd/>, no qual a pesquisa para este artigo foi conduzida. As explicações sobre metodologia utilizada pela GTD para contabilizar atentados terrorista estão igualmente disponíveis no sítio eletrônico.

<sup>16</sup> Tradução do original: “the threatened or actual use of illegal force and violence by a non-state actor to attain a political, economic, religious, or social goal through fear, coercion, or intimidation”.

<sup>17</sup> Não foram considerados incidentes correlatos ao conflito identificados na Tanzânia, país vizinho, com fronteiras porosas, a fins de manter o recorte geográfico restrito à província de Cabo Delgado.

atentados, 208 foram atribuídos a três grupos: Ansar al-Sunna (80); Estado Islâmico da Província da África Central (44); e extremistas islâmicos (84). Conforme apresentado na seção anterior, para fins da análise deste artigo, consideram-se os três grupos acima como parte do mesmo movimento, tratado como al-Shabab. Segundo a GTD, 173 dos 381 incidentes têm autoria desconhecida (ou não foram reivindicados por nenhum grupo). Avalia-se, no entanto, que como esses 173 eventos ocorreram em região que desde 1970 foi palco de apenas 6 incidentes – todos no contexto geral da Guerra Civil Moçambicana, tendo o último ocorrido em julho de 1994 –, parece ser válida sua inclusão na coleta de dados em tela.

Dos 381 incidentes registrados na GTD, constatou-se que 341 foram direcionados contra população civil ou propriedades. 64 incidentes, por vez, envolveram alvos que podem ser considerados combatentes: como policiais, militares e autoridades governamentais<sup>18</sup>.

Referente aos métodos utilizados pelos grupos supracitados, foram 188 registros de ataques a edifícios ou infraestrutura, 127 registros de sequestro, 124 registros de ataques com armas de fogo e apenas um registro de uso de explosivos.

Verificam-se, nos incidentes identificados, a opção por alvejar não-combatentes e a utilização de métodos condizentes com o intuito de gerar efeitos psicológicos em mais de 80% dos incidentes analisados. Não resta dúvida, portanto, a partir da análise dos dados levantados, de que o comportamento dos grupos armados em Cabo Delgado consiste majoritariamente em ações terroristas.

Observa-se, contudo, ao analisar os mesmos dados, que parte significativa (cerca de 16%) dos atentados cometidos por grupos armados em Cabo Delgado de 2017 a 2020 foram direcionados a alvos que podem ser considerados combatentes. Nesse sentido, é possível constatar que as ações dos grupos não são uniformes e contêm características distintas. Os dados demonstram que uma de cada seis ações destes grupos na região e no período em tela foi perpetrada contra alvos militares ou policiais, comportamento mais condizente com insurgência do que com terrorismo, conforme definições previamente explicitadas.

## 5 Considerações finais

Frente à pesquisa apresentada, parece ser possível, em termos qualitativos, caracterizar o conflito armado no norte de Moçambique tanto como insurgência, quanto como terrorismo

---

<sup>18</sup> Observa-se contagem dupla de alvos decorrente da capacidade de atentados poderem atingir mais de um tipo de alvo.

doméstico e como terrorismo internacional: insurgência, por ser um movimento que contesta a ordem sociopolítica vigente e que se utiliza de táticas como a ocupação de território, a exemplo do ocorrido em Mocímboa da Praia e Palma; terrorismo doméstico, pois grande parte das ações violentas que alvejam não-combatentes e que buscam disseminar medo por meio de métodos como decapitações são cometidas por perpetradores moçambicanos contra vítimas moçambicanas em território moçambicano; e terrorismo internacional, em decorrência da vinculação do grupo ao ISCAP, além da presença de clérigos estrangeiros entre os combatentes. Em termos quantitativos, por vez, os dados levantados sobre a escolha tanto de combatentes quanto de não-combatentes como alvos, revelam a natureza multifacetada do conflito.

Considerar a conjuntura atual em Cabo Delgado como de caráter puramente terrorista seria uma forma no mínimo reducionista e demasiadamente simplista de enxergar a situação, que ignoraria importantes aspectos da natureza do conflito armado na região. Indicaria, ademais, a preferência pela adoção de métodos prioritariamente militares e policiais para normalizar a situação. Consistiria, igualmente, em simplificação da situação complexa da província e das relações de poder na região ao ignorar questões de desenvolvimento social e econômico, distribuição de renda, representatividade política, entre outras. A busca por solução que possibilite a normalização da região de forma mais perene passa, necessariamente, pelas respostas a essas questões.

Paralelamente, não apontar e identificar os aspectos claros de terrorismo dentro da insurgência seria igualmente prejudicial, pois estar-se-ia ignorando atos nefários perpetrados no conflito. A condenação do terrorismo é essencial para evitar o crescimento de apoio externo ao movimento e da facilidade dos terroristas de ampliarem suas redes de recrutamento, fatores que afetam diretamente na busca por soluções ao conflito armado em Cabo Delgado.

O estudo teórico do terrorismo e insurgência é essencial para que haja rigor na utilização dos termos, principalmente para fornecer embasamento acadêmico aos tomadores de decisões políticas. No caso em tela, buscou-se esclarecer, por meio de métodos teóricos e factuais, que o conflito em Cabo Delgado apresenta aspectos tanto de terrorismo quanto de insurgência. Ignorar um ou outro é empobrecedor tanto para o debate acadêmico quanto para a busca por soluções reais.

Reconhece-se, por fim, que diversos outros aspectos da complexa situação em Cabo Delgado podem e devem ser analisados, de forma crítica e apolítica, de modo a contribuir para o debate sobre o tema. As causas germinais do conflito, como a desigualdade social, a pobreza,

e a questão religiosa permanecem presentes e representam ameaça real à paz e à estabilidade na região.

## Referências

ACHARYA, Upendra. War on Terror or Terror Wars: The Problem in Defining Terrorism. *Denver Journal of International Law and Policy*. Vol. 37, No. 4, 2009, pp. 653-680. Disponível em: <https://digitalcommons.du.edu/djilp/vol37/iss4/7/> . Acessado em: 2/4/2023.

AL-JAZEERA. ISIL-linked attackers behead 50 people in northern Mozambique. *Al-Jazeera*. 10/11/2020. Disponível em: <https://www.aljazeera.com/news/2020/11/10/isil-linked-attackers-behead-50-people-in-northern-mozambique>. Acessado em: 2/4/2023.

BECKETT, Ian. *Modern Insurgencies and Counterinsurgencies*. London: Routledge, 2001.  
BEKOE, D.; BURCHARD, S.; DALY, S.; SWIFT, A. *Interpreting Group Tactics and the Role of the Government's Response in the Crisis in Cabo Delgado: Lessons for Combatting Violent Extremism in Africa*. Alexandria: Institute for Defense Analyses, 2020. Disponível em: <https://apps.dtic.mil/sti/citations/AD1131693>. Acessado em: 10/4/2023.

BUKARTI, A.B.; MUNASINGHE, Sandun. The Mozambique Conflict and Deteriorating Security Situation. *Tony Blair Institute for Global Change*. 19/06/2020. Disponível em: [https://www.institute.global/insights/geopolitics-and-security/mozambique-conflict-and-deteriorating-security-situation#footnote\\_list\\_item\\_15](https://www.institute.global/insights/geopolitics-and-security/mozambique-conflict-and-deteriorating-security-situation#footnote_list_item_15). Acessado em: 7/4/2023.

BUNKER, Robert. *Old and New Insurgency Forms*. Carlisle: US Army War College Press, 2016.

CRAWSHAW, Michael. The Evolution of British COIN. *Security and Stabilisation: The Military Contribution*. London: Ministry of Defence. 2009, pp. 3-40. Disponível em: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/572962/archive\\_doctrine\\_uk\\_jdp\\_3\\_40\\_paper\\_coin\\_doctrine.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/572962/archive_doctrine_uk_jdp_3_40_paper_coin_doctrine.pdf). Acessado em: 10/4/2023.

CRELINSTEN, Ronald. Conceptualising Counterterrorism. In: SILKE, Andrew (Ed). *The Routledge Handbook of Terrorism and Counterterrorism*. London: Routledge, 2019, pp 361-373.

CRENSHAW, Martha. *Terrorism in Context*. Philadelphia: Pennsylvania University Press, 1985.

DE WIJK, Rob. Contributions from the Military Counterinsurgency Literature for the Prevention of Terrorism. In: SCHMID, Alex (Ed). *Handbook of Terrorism Prevention and Preparedness*. The Hague: ICCT. 2021. Capítulo V, pp 109-137.

DW. Cabo Delgado: Exército retoma controlo de Mocímboa da Praia. *DeutscheWelle*. 9/8/2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/cabo-delgado-ex%C3%A9rcito-retoma-controlo-de-moc%C3%ADmboa-da-praia/a-58800285>. Acessado em: 4/4/2023.

ENGLISH, Richard. *Terrorism: How to Respond*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

EUA. *United States Code, Title 22, Section 2656f(d)* 2010. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/app/details/USCODE-2010-title22/USCODE-2010-title22-chap38-sec2656f>. Acesso: em 17/4/2023.

EUA. *United States Government Counterinsurgency Guide*. 2009. Disponível em: <https://2009-2017.state.gov/documents/organization/119629.pdf>. Acessado em: 10/4/2023.

EUA. *Guide to the Analysis of Insurgency: The Central Intelligence Agency's Report on Evaluating Potential and Active Insurgencies*. Disponível em: <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP87T01127R000300220005-6.pdf>. Acessado em 10/4/2023

EUA. *State Department List of Foreign Terrorist Organizations*. 2022. Disponível em: <https://www.state.gov/foreign-terrorist-organizations/> Acessado em: 17/4/2023.

GILES, Christopher; MWAI, Peter. Mozambique conflict: What's behind the unrest? BBC News. 29/03/2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-africa-56441499>. Acessado em: 19/4/2023

GLOBAL TERRORISM DATABASE. Disponível em: <https://www.start.umd.edu/gtd/>. Acessado em: 29/3/2023.

GOSWAMI, Namrata. India's Counter-Insurgency Experience: The “Trust and Nurture” Strategy. *Small Wars and Insurgencies*, vol. 20, No. 1, 2009, pp. 66–86. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09592310802573475> . Acessado em: 7/4/2023.

HABIBE, Saide; FORQUILHA, Salvador; PEREIRA, João. Radicalização Islâmica no Norte de Moçambique: O Caso de Mocímboa da Praia. *Cadernos IESE Vol. 17*, 2019, pp. 6-59. Disponível em: [https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/09/cadernos\\_17.pdf](https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2019/09/cadernos_17.pdf). Acessado em: 22/3/2023.

HOFFMAN, Bruce. *Inside Terrorism: Columbia Studies in Regular and Irregular Warfare*. 3a Ed. New York: Columbia University Press, 2017.

LAFREE, Gary. Conceptualizing and Measuring Terrorism. In: SILKE, Andrew (Ed). *The Routledge Handbook of Terrorism and Counterterrorism*. London: Routledge, 2019, capítulo 3, pp 21-32.

LAQUEUR, Walter e RUBIN, Barry (Eds). *The Israel-Arab Reader: A Documentary History of the Middle East Conflict*. 7a Ed. New York: Penguin Books, 2008.

LAW, Randal. *Terrorism (Themes in History)*. Cambridge: Polity Press, 2016.

LIBÂNIO, Gilberto; CASTIGO, José. A Desigualdade Regional e a Persistência da Pobreza em Moçambique, Explicadas na Perspectiva do Círculo Vicioso da Pobreza. *Revista Brasileira de Estudos Africanos*. Vol. 6, No. 11, 2011, pp. 33-59. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbea/article/view/105168/64177>. Acessado em: 29/3/2023.

LOUREIRO, Raquel; CASCAIS, Antonio. Ataque em Mocímboa da Praia terá sido caso isolado. *DeutscheWelle*. 16/10/2017. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-002/ataque-em-mocimboa-da-praia-terá-sido-caso-isolado/a-40977442>. Acessado em: 14/4/2023.

MABERA, Faith; NAIDU, Sanusha. Entering into the fray? The extremist threat in Cabo Delgado: strategic policy choices for South Africa and SADC. *Institute for Global Dialogue*. Vol. 137, 2020, pp. 1-11. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/resrep30634>. Acessado em: 2/4/2023.

MANDLATE, Francisco. Jovens radicais sonham com califado em Mocímboa da Praia. *O País*. 9/10/2017. Disponível em: <http://opais.sapo.mz/jovens-radicaais-sonham-com-califado-em-mocimboa-da-praia>. Acessado em 13/4/2023.

METZ, Steve. Rethinking Insurgency. In: RICH, Paul e DUYVESTYEN, Isabelle (Eds). *The Routledge Handbook of Insurgency and Counterinsurgency*. New York: Routledge, 2012, capítulo 3, pp. 29-41.

MILLER, C.; MATUSITZ, J.; O'HAIR, D.; ECKSTEIN, J. The Complexity of Terrorism, Groups, Semiotics, and the Media. In: O'HAIR, D.; HEATH, R.; AYOTTE, K.; LEDLOW, G. (Eds). *Terrorism: Communication and Rhetorical Perspectives*. Cresskill: Hampton Press, 2008, capítulo 2, pp. 43-67.

MOÇAMBIQUE. Boletim da República de 8 de julho de 2022. Lei 13/2022. Disponível em: <https://www.mef.gov.mz/index.php/publicacoes/legislacao-dngrp/1637-br-131-i-serie-2022/file>. Acessado em: 03/04/2023

MOÇAMBIQUE. Three terrorist attacks reported at weekend. *Club of Mozambique*. 10/7/2018. Disponível em: <https://clubofmozambique.com/news/mozambique-three-terrorist-attacks-reported-at-weekend-aim/>. Acessado em: 18/4/2023

MOÇAMBIQUE. A tomada de Mocímboa da Praia, de acordo com a Broll Risk Management. *Carta de Moçambique*. 27/08/2020. Disponível em: <https://cartamz.com/index.php/politica/item/5958-a-tomada-de-mocimboa-da-praia-de-acordo-com-a-broll-risk-management>. Acessado em: 10/4/2023.

MOGHADAM, Assaf, BERGER, Ronit e BELIAKOVA, Polina. Say Terrorist, Think Insurgent: Labeling and Analyzing Contemporary Terrorist Actors. *Perspectives on Terrorism*. Vol. 8, No. 5, 2014, pp. 2-17. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/26297258>. Acessado em: 2/4/2023.

MORIER-GENOUD, ERIC. A Insurgência Jihadi em Moçambique: Origens, Natureza e Início. *Cadernos IESE*. Vol.21. 2021, pp.1-57. Disponível em: [https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/03/Cadernos-21\\_EricM-G.pdf](https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2021/03/Cadernos-21_EricM-G.pdf). Acessado em: 8/3/2023.

NGOENHA, Severino; AMARAL, Giverage; NHUMAIO, Alcindo. Cabo Delgado e o risco sistémico da guerra em Moçambique.. In: FORQUILHA, Salvador (Org). *Desafios para Moçambique*. Maputo: 2020, pp.35-46. Disponível em: <https://www.iese.ac.mz/wp-content/uploads/2020/12/SNgoenhaEtAlDesafios-2020.pdf>. Acessado em: 8/3/2023.

NHAMIRE, Borges. Cabo Delgado: two years since the Palma invasion. *Institute for Security Studies*. 3/4/2023. Disponível em: <https://issafrica.org/iss-today/cabo-delgado-two-years-since-the-palma-invasion>. Acessado em: 4/4/2023.

OLSSON, Christian. Legitimate Violence in the Prose of Counterinsurgency: An Impossible Necessity? *Alternatives: Global, Local, Political*. Vol. 38, No. 2, 2013, pp 155-171. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/23412535>. Acessado em: 2/4/2023.

RANSTORP, Magnus. Terrorism in the Name of Religion. *Journal of International Affairs*. Vol. 50, No. 1, 1996 pp. 41-62. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/24357404>. Acessado em: 3/4/2023.

RICH, Paul e DUYVESTYEN, Isabelle. *The Study of Insurgency and Counterinsurgency*. In: RICH, Paul e DUYVESTYEN, Isabelle (Eds). *The Routledge Handbook of Insurgency and Counterinsurgency*. New York: Routledge, 2012, capítulo 1, pp. 1-19.

RICHARDS, Anthony. *Conceptualizing Terrorism*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

RICHARDS, Anthony. Defining Terrorism. In: SILKE, Andrew (Ed). *The Routledge Handbook of Terrorism and Counterterrorism*. London: Routledge, 2019, capítulo 2, pp 12-20.

RUANDA. Rwanda deploys Joint Force to Mozambique. *Ministry of Defence*. 10/07/2021. Disponível em: <https://www.mod.gov.rw/news-detail/rwanda-deploys-joint-force-to-mozambique-1>. Acessado em: 4/4/2023

RUVALCABA, Jim. Understanding Iraq's Insurgency. *Al Naklah*. Article 7. Spring. 2004.

SADC. SADC Mission in Mozambique (SAMIM) in Brief. *Southern African Development Community*. 2021. Disponível em: <https://www.sadc.int/fr/node/2856> . Acessado em: 4/4/2023.

SCHMID, Alex. Terrorism - The Definitional Problem. *Case Western Reserve Journal of International Law*. Vol.36, 2004, pp. 375-419. Disponível em: <https://scholarlycommons.law.case.edu/jil/vol36/iss2/8/>. Acessado em: 3/2/3023.

SCHMID, Alex. The definition of Terrorism. In: SCHMID, Alex (Ed). *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. London: Routledge, 2011, capítulo 2, pp. 39-98.

SCHMID, Alex. Defining Terrorism. *International Centre for Counter-Terrorism*. Março, 2023.

SHANAHAN, Timothy. The Definition of Terrorism. In: JACKSON, Richard (Ed). *The Routledge Handbook of Critical Terrorism Studies*. New York: Routledge, 2016, capítulo 10, pp. 239-261.

SILKE, Andrew. The Study of Terrorism and Counterterrorism. In: SILKE, Andrew (Ed). *Routledge Handbook of Terrorism and Counterterrorism*. London: Routledge, 2019, capítulo 1, pp 1-10.

SILKE, Andrew. State Terrorism. In: SILKE, Andrew (Ed). *Routledge Handbook of Terrorism and Counterterrorism*. London: Routledge, 2019, capítulo 6, pp 65-72.

ÜNAL, Mustafa. Terrorism versus Insurgency: a conceptual analysis. *Crime, Law and Social Change*. January 2016, vol 66/1, pp.21-57. Disponível em: [https://www.infona.pl/resource/bwmeta1.element.springer-doi-10\\_1007-S10611-015-9601-7](https://www.infona.pl/resource/bwmeta1.element.springer-doi-10_1007-S10611-015-9601-7). Acessado em: 8/4/2023.

UNIÃO AFRICANA. Convenção sobre Prevenção e Combate ao Terrorismo. Disponível em: [https://au.int/sites/default/files/treaties/37289-treaty-0020\\_-\\_oau\\_convention\\_on\\_the\\_prevention\\_and\\_combating\\_of\\_terrorism\\_p.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/37289-treaty-0020_-_oau_convention_on_the_prevention_and_combating_of_terrorism_p.pdf). Acessado em 22/6/2023.

UNICEF. Principais Indicadores Sociodemográficos da Província de Cabo Delgado. Disponível em: <https://www.unicef.org/mozambique/media/4526/file/Principais%20Indicadores%20Sociodemogr%C3%A1ficos%20da%20Prov%C3%ADncia%20de%20Cabo%20Delgado.pdf>. Acessado em 20/4/2023.

VAN RENTERGEM, Tom. Al-Shabab in Mozambique: Taking Stock of an Insurgency Under Cover. *Egmont Policy Brief*. Vol. 281, 2021 pp.1-9. Disponível em: [https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2022/06/PB-281-Tom-VR\\_Al-Shabab-in-Mozambique.pdf?type=pdf](https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2022/06/PB-281-Tom-VR_Al-Shabab-in-Mozambique.pdf?type=pdf). Acessado em: 29/3/2023.

WEINBERG, Leonard. A History of Terrorism. In: SILKE, Andrew (Ed). *The Routledge Handbook of Terrorism and Counterterrorism*. London: Routledge, 2019, capítulo 4, pp 33-55.

WILSON, Margaret. Terrorist Hostage-Taking. In: SILKE, Andrew (Ed). *The Routledge Handbook of Terrorism and Counterterrorism*. London: Routledge, 2019, capítulo 20, pp 225-238.

**Recebido em 25 de abril de 2023.**

**Aceito para publicação em 03 de julho de 2023.**



### Rafaela Elmir Fioreze

Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp, PUC-SP).

## A PRESENÇA DA CHINA NA AMÉRICA LATINA: DESAFIO À HEGEMONIA ESTADUNIDENSE OU APROXIMAÇÃO PRAGMÁTICA?

### THE CHINESE PRESENCE IN LATIN AMERICA: HEGEMONIC CHALLENGE TO THE UNITED STATES OR PRAGMATIC APPROACHMENT?

**RESUMO:** Desde o início da década 2000, tem-se observado uma crescente presença da China nos países latino-americanos, sobretudo em termos econômicos. Além de ter se tornado um motivo de preocupação para os Estados Unidos, tal fenômeno tem sido objeto de discussões na esfera acadêmica, no âmbito do qual tem se questionado, entre outros fatores, se o incremento das relações sino-latino-americanas pode representar uma ameaça à hegemonia estadunidense na região. Diante disso, o presente artigo busca analisar até que ponto o aumento do engajamento da China na América Latina pode ser interpretado como uma situação de desafio hegemônico aos Estados Unidos, partindo da premissa de que a noção de hegemonia se encontra intrinsecamente vinculada a relações de caráter militar. Conclui-se que, embora o envolvimento chinês no âmbito militar na região tenha evoluído nos últimos anos, ele é ainda bastante modesto, não sendo possível – ao menos por enquanto – identificar uma ameaça à hegemonia dos Estados Unidos na América Latina.

**Palavras-chave:** China; Estados Unidos; América Latina; Desafio Hegemônico.

**ABSTRACT:** Since the early 2000s, China has been increasingly present in Latin American countries, especially in economic terms. Besides having become a factor of concern to the United States, such phenomenon has been figuring as a subject of discussion within the academic community, which, *inter alia*, raised the question of whether the increase in Sino-Latin American relations may represent a threat to U.S.' hegemony in the region. In light of this, this article seeks to analyze to what extent China's growing engagement in Latin America can be interpreted as a hegemonic challenge to the United States, based on the premise that the hegemony concept is intrinsically connected to military relations. The conclusion is that, although Chinese military engagement in the region has evolved in recent years, it is still quite modest, and it is not possible – at least for the time being – to identify a threat to the United States hegemony in Latin America.

**Keywords:** China; United States; Latin America; Hegemonic Challenge.

## 1 Introdução

No decorrer dos últimos anos, sobretudo a partir do início do século XXI, tem-se testemunhado um fenômeno que, embora bastante estudado nas Relações Internacionais, não deixou de atrair a curiosidade de analistas do campo e de áreas correlatas. Trata-se da ascensão de uma nova grande potência no sistema internacional, nomeadamente, a China. O que se iniciou como um rápido crescimento econômico sem precedentes logo se expandiu para outras esferas, como social, política e militar. Ao mesmo tempo (e em parte como consequência desse crescimento), a China, até então mais voltada internamente para seu próprio desenvolvimento, passou a se mostrar cada vez mais internacionalizada, surgindo como um importante *player* no nível multilateral, expandindo seus laços comerciais e diplomáticos e se apresentando como uma importante fonte de investimentos estrangeiros para os mais diversos países do globo (FENG; HE, 2017; TOJE, 2018).

Não surpreendentemente, o fenômeno em questão mobilizou – e segue mobilizando – a comunidade acadêmica no sentido de buscar compreender as causas e o contexto por trás da ascensão chinesa e, talvez ainda mais importante, de analisar suas implicações em variados níveis de análise. No nível sistêmico, que mais comumente abarca estudos relativos à polaridade do sistema internacional, vale destacar as tentativas de se entender a possibilidade de a China ultrapassar a primazia dos Estados Unidos – e, caso afirmativo, se esse processo de transição de poder ocorrerá pacificamente ou não – até a eventualidade de se estabelecer, a partir disso, uma nova ordem internacional (ALLISON, 2017; BUZAN, 2010; IKENBERRY, 2008; 2018; CHAN; HU; HE, 2018; FENG; HE, 2017; TOJE, 2018).

Além dos exemplos supracitados, uma série de esforços analíticos têm focado em compreender os impactos da ascensão da China sobre determinados países e regiões, lançando mão de recortes mais geográficos. Nesse sentido, por se tratar geograficamente do “quintal” dos Estados Unidos e, enquanto tal, consistir em um espaço em que a potência norte-americana tradicionalmente exerce dominância, uma das regiões que atraiu particular interesse foi a América Latina. Com efeito, como será explorado mais adiante, o crescimento chinês ao longo dos últimos anos foi acompanhado por um aumento notável de sua presença nos países latino-americanos, em termos tanto econômicos quanto político-diplomáticos. Diante disso, começou-se a questionar se a China poderia representar um desafio à hegemonia estadunidense na América Latina (LEON-MANRÍQUEZ; ALVAREZ, 2014; PAZ, 2012).

Ao analisar o fenômeno ainda em seus anos iniciais, diversos estudiosos (JIANG, 2008; TOKATLIAN, 2008; LEÓN-MANRÍQUEZ; ALVAREZ, 2014) entenderam que a presença na

China não representava um desafio à hegemonia dos Estados Unidos na região; nesse sentido, alguns pontuaram, inclusive, que a investida chinesa não deveria ser vista como uma ameaça por ter um caráter mais comercial do que geopolítico ou ideológico – diferentemente da União Soviética durante a Guerra Fria (LEÓN-MANRÍQUEZ; ALVAREZ, 2014; PAZ, 2006; ROETT; PAZ, 2008). Ainda assim, como notou Xiang (2008, p. 57) e como foi se tornando cada vez mais claro no decorrer dos anos, “a abordagem não-ideológica de Pequim falha em convencer os Estados Unidos de que suas intenções no hemisfério ocidental não são mais do que benignas”. Isto é, a despeito das recorrentes tentativas chinesas de assegurar que suas pretensões não devem ser motivo de preocupação – inclusive pela incorporação dos princípios de “*peaceful development*” e “*harmonious world*” aos seus discursos – há no âmbito estadunidense certa inquietação em relação à ascensão chinesa, em nível tanto global quanto regional – neste último caso, mais especificamente, em seu reflexo na América Latina (XIANG, 2008).

Tendo isso em mente, o presente artigo busca compreender até que ponto a presença chinesa na América Latina representa um desafio à hegemonia dos Estados Unidos na região. Ainda que, no campo das Relações Internacionais, haja diferentes perspectivas e nuances sobre este conceito, para os fins aqui propostos, entende-se por hegemonia a dominância de um Estado sobre os demais (MEARSHEIMER, 2001), seja no nível sistêmico ou – como é o caso deste trabalho – regional. Trata-se, ainda, de uma forma particular de dominância, “definida pelas capacidades específicas do Estado dominante e pelos tipos de comportamento que busca e que pode efetivamente comandar” (SCHENONI, 2019, online).

Analisando diferentes situações passadas de desafios hegemônicos na América Latina, Gonzalo Paz (2012, p. 28) nota que “o comércio de armas e o enquadramento do bem contra o mal têm sido [...] marcos potenciais na ‘ascensão’ de um desafiador e importantes sinalizadores de rivalidade”. De forma similar, Milani (2022, p. 5) aponta que “a cooperação militar é um dos mecanismos pelos quais a hegemonia e a visão de mundo dos Estados Unidos são transmitidas para os países da América Latina”. Assim, a partir destas considerações, o trabalho parte da premissa de que um desafio hegemônico depende essencialmente de um envolvimento em termos militares.

Dessa forma, para cumprir com o objetivo proposto, o artigo se utiliza do método observacional qualitativo com análise de evidências documentais, dados agregados e literatura especializada. Inicia-se traçando um breve panorama histórico sobre as relações sino-latino-americanas, com a finalidade de se compreender de que maneira e sobre quais eixos se deu essa

aproximação. Em um segundo momento, busca-se entender como evoluíram as percepções dos Estados Unidos sobre a ascensão chinesa e sua crescente presença na América Latina. Por fim, objetivando analisar se a China efetivamente representa uma ameaça à hegemonia estadunidense na região, avaliam-se dados referentes ao comércio de armas e à cooperação militar da potência asiática com a América Latina. Na última seção, traçam-se as conclusões a respeito do tema em questão, buscando responder à pergunta levantada.

## **2 Relações China-América Latina: contexto histórico**

Ainda que os primeiros contatos entre territórios chineses e latino-americanos remontem ao século XVI, as relações entre a China como se conhece hoje, no formato de República Popular, e a América Latina, só ganharam relevância após o fim da Guerra Fria (PAZ, 2006). Com efeito, as primeiras décadas que sucederam a revolução liderada por Mao Tsé-Tung foram marcadas, em termos de relacionamento com os países da América Latina, por movimentos bastante tímidos e esporádicos, focados principalmente na obtenção do reconhecimento diplomático da recém-estabelecida República Popular da China (RPC) em detrimento da República da China (Taiwan) (ELLIS, 2014). Esse cenário só começaria a se alterar a partir da segunda metade da década de 1970, com a chegada ao poder de Deng Xiaoping, que, ao promover reformas de abertura econômica na China, gerou um ímpeto adicional para a busca de novos parceiros em escala global (JIANG, 2008).

Nesse sentido, à medida que foi se desenhando a estratégia de crescimento econômico a ser perseguida pelo Partido Comunista Chinês (PCC), tornaram-se cada vez mais evidentes as lacunas que deveriam ser preenchidas para que a industrialização do país fosse exitosa; a saber, a obtenção de matérias-primas e de insumos intermediários por meio das importações. Em grande medida, tais demandas se refletiram diretamente nas relações exteriores do país asiático, que, a partir dos anos 1990, passou a cooperar economicamente de forma mais assertiva com alguns países da América Latina. Nesse período, por exemplo, houve um incremento na troca de visitas oficiais de alto escalão entre a China e países como Brasil, Argentina, Chile e México (MAGNOTTA, 2019).

Foi no início do século XXI, no entanto, que as relações sino-latino-americanas atingiram seu ápice. Em razão da crescente demanda da China – que necessitava sustentar seu acelerado processo de industrialização e garantir a segurança alimentar de sua população –, houve, a partir de 2003, um aumento significativo no preço dos bens primários no mercado

internacional (PAZ, 2006). Esse fenômeno, que ficou conhecido como o *boom das commodities* e que se estendeu aproximadamente até 2013, contribuiu não apenas para que grande parte dos países da América Latina experienciasse um crescimento econômico exponencial<sup>1</sup>, mas também para que a China aumentasse sua participação nessas economias<sup>2</sup> (ATLAS OF ECONOMIC COMPLEXITY, 2021; DEVLIN, 2008).

A conexão que se estabeleceu no âmbito econômico foi acompanhada por um estreitamento dos laços políticos – ilustrado de maneira muito clara pela visita, em 2004, do então presidente chinês, Hu Jintao, a alguns países latino-americanos (Brasil, Argentina, Chile e Cuba). Mais do que um mero reflexo da aproximação econômica, no entanto, o crescente engajamento político-diplomático entre a China e a América Latina foi muito favorecido também pelo contexto internacional em que se inseriu. Ao passo que, no nível global, a “Guerra ao Terror” desviou a atenção dos Estados Unidos de seus vizinhos mais próximos em direção ao Oriente Médio, no nível regional, a chamada “Onda Rosa” tomou conta dos países latino-americanos à medida que governos situados no espectro político da esquerda ascenderam – governos esses que, muitas vezes, nutriam certa desconfiança em relação à hegemonia estadunidense sobre a América Latina e viam na China uma possibilidade de aumentar seu poder de barganha (JIANG, 2008; MAGNOTTA, 2019).

A partir de então, o governo da China não poupou esforços para expandir e aprofundar suas relações com os países latino-americanos. Um marco característico nesse sentido foi a publicação, em 2008, do primeiro *policy paper* chinês para a América Latina, indicando os principais eixos de relacionamento e sinalizando uma intenção por parte da China de fornecer bases mais concretas para as trocas vindouras. Bilateralmente, os esforços da China se materializaram principalmente em duas frentes: (i) em um aumento nas visitas diplomáticas de líderes chineses para a América Latina e o Caribe – Xi Jinping, presidente desde 2013, já visitou a região quatro vezes, por exemplo; e (ii) no estabelecimento de parcerias estratégicas e acordos comerciais. A este respeito, cabe destacar a realização parcerias estratégicas compreensivas com Argentina, Brasil, Chile, Equador, México, Peru e Venezuela e de tratados de livre-comércio com Chile, Peru e Costa Rica (SULLIVAN; LUM, 2022; WINTGENS, 2022).

<sup>1</sup> Para fins ilustrativos, o Produto Interno Bruto (PIB) conjunto da América Latina em preços atuais em dólar era de 1,9 trilhão em 2002 e atingiu a casa dos 6 trilhões no ano de 2012 (CEPAL, 2022).

<sup>2</sup> Em 2002, a participação da China nas importações da América do Sul, da América Central (aqui incluído o México) e do Caribe era respectivamente de 3,41%, 2,91% e 2,17%; em 2020, esses números saltaram para 22,47%, 13,77% e 10,35%. De modo inverso, a participação da China nas exportações da América do Sul, da América Central e do Caribe em 2002 era de 3,7%, 0,54% e 0,82%, respectivamente; em 2020, os valores foram de 26,91%, 2,91% e 4,16% (ATLAS OF ECONOMIC COMPLEXITY, 2021).

Já no âmbito multilateral, a inserção chinesa envolveu sua participação em diversos fóruns e organizações regionais, como o Parlamento Latino-Americano (Parlatino), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e a Organização dos Estados Americanos (OEA) – da qual o país é um observador desde 2004. Somado a isso, a China também esteve no bojo da criação de novos organismos que buscavam fomentar a cooperação sino-latino-americana, sendo eles: o Fórum de Cooperação América Latina-Leste da Ásia (*Forum for East Asia-Latin America Cooperation* – FEALAC), criado em 1999; o Fórum de Cooperação Econômica e Comercial China-Caribe (*China-Caribbean Economic and Trade Cooperation Forum* – CCETCF), criado em 2005; e o Fórum China-CELAC, criado em 2015 (WINTGENS, 2022).

Dessa forma, fica evidente a expansão, ao mesmo tempo quantitativa e qualitativa, das relações sino-latino-americanas ao longo das últimas duas décadas. Conforme aponta Xiang (2008), este estreitamento de laços, apesar de bastante recente, pôde se efetivar graças a três pilares que uniram estas regiões antípodas:

primeiro, a China e América Latina compartilham um senso comum de raízes coloniais e semicoloniais (na terminologia chinesa) [...]. Segundo, como regiões em desenvolvimento, a China e a América Latina enfrentam desafios econômicos similares [...]. Terceiro [...], suas economias são consideradas, em geral, mais complementares do que competitivas (XIANG, 2008, p. 45)

Em termos de objetivos e interesses, dois parecem ser os principais motivadores por trás das políticas da China para a América Latina. O primeiro deles, como já mencionado anteriormente, é de caráter econômico e se refere à busca por produtos primários (especialmente matérias-primas e alimentos). O segundo, por sua vez, diz respeito ao reforço da chamada “*one China policy*”, que prega o reconhecimento da República da China (Taiwan) como parte da China continental; isto é, da RPC. É de particular importância o fortalecimento deste princípio na América Latina, uma vez que a região comporta oito dos quatorze países que ainda reconhecem Taiwan (PAZ, 2006; SULLIVAN; LUM, 2022).

Ainda assim, existem perspectivas dissonantes que enxergam a aproximação da China com a América Latina de maneira mais suspeita, sobretudo em determinados círculos de poder dos Estados Unidos (XIANG, 2008). Tendo isso em mente, a seção seguinte busca traçar um breve panorama sobre a reação estadunidense à investida chinesa nesta região que, tradicionalmente, faz parte da área de influência da potência norte-americana.

### 3 As perspectivas estadunidenses perante a China na América Latina

Ao menos desde o avanço da ideia de uma “América para os americanos”, preconizada pela Doutrina Monroe (1823), a América Latina é historicamente vista como área de influência dos Estados Unidos, havendo nele encontrado, por muitos anos, seu principal parceiro econômico, comercial e militar (ATLAS OF ECONOMIC COMPLEXITY, 2021). Apesar de algumas tentativas soviéticas de se fazer mais presente nos territórios latino-americanos durante a Guerra Fria, esse cenário de hegemonia estadunidense sobre a região foi o que predominou desde então. Dessa forma, não surpreende que o incremento das relações sino-latino-americanas nas últimas duas décadas tenha, no mínimo, atraído a atenção das autoridades estadunidenses (XIANG, 2008).

Embora nos anos mais recentes tenha prevalecido, em maior ou menor grau, uma percepção mais alarmista em relação à aproximação da China com a América Latina, no início do século XXI, este processo ainda não enfrentava grande resistência por parte dos Estados Unidos. Apesar de a rápida ascensão chinesa ter sido, de fato, uma fonte de preocupação para a potência norte-americana, os governos de George W. Bush e de Barack Obama, na verdade, viram a participação chinesa na América Latina – principalmente no âmbito comercial – de forma relativamente positiva (SULLIVAN; LUM, 2022).

Com efeito, a percepção de que o envolvimento chinês poderia contribuir para suas relações com a América Latina gerou iniciativas por parte dos Estados Unidos para fomentar o diálogo sino-estadunidense no que diz respeito à região. Tais esforços se traduziram, em última instância, na criação do chamado *U.S.-China Latin America Sub Dialogue* em abril de 2006, quando o então Secretário de Estado Adjunto para Assuntos do Hemisfério Ocidental dos Estados Unidos viajou a Pequim para se reunir com o chefe do Departamento de Assuntos Latino-Americanos do Ministério de Relações Exteriores chinês (ELLIS, 2012; MAGNOTTA, 2019; NOLTE, 2013).

O encontro entre as autoridades marcou “a primeira consulta formal de formuladores de política [da China e dos Estados Unidos] sobre a América Latina” e significou “um reconhecimento implícito por ambas as partes de uma relação triangular<sup>3</sup> entre a China, os Estados Unidos e a América Latina” (ELLIS, 2012, p. 1). Com isso, os Estados Unidos esperavam não apenas criar certo nível de transparência em relação às verdadeiras intenções

---

<sup>3</sup> Foi a partir de então, inclusive, que essa terminologia se propagou e começou a ser utilizada por estudiosos da área, como Tokatlian (2007) e Stallings (2008).

chinesas na América Latina, para a minimizar suspeitas sobre seu envolvimento na região, mas também identificar possíveis áreas de cooperação em que a China pudesse contribuir para o desenvolvimento e estabilidade latino-americana (BEIJING, 2006; NOLTE, 2013).

De modo geral, as primeiras conversas do *U.S.-China Latin America Sub Dialogue* foram caracterizadas, de um lado, por uma tranquilização dos Estados Unidos em relação à sua receptividade à participação chinesa no comércio com a América Latina, e, de outro, pela adoção de uma postura bastante cautelosa por parte da China. Compreendendo que seu envolvimento na região era um assunto no mínimo delicado, a China buscou mitigar quaisquer preocupações estadunidenses, de forma a evidenciar suas intenções não-confrontativas e deixar implícito seu reconhecimento da América Latina como uma esfera de influência dos Estados Unidos. Em relação à cooperação militar – provavelmente o maior ponto de receio estadunidense –, assegurou-se que as iniciativas chinesas para a região eram comedidas e almejavam, no limite, fortalecer relações já existentes (ELLIS, 2012; MAGNOTTA, 2019).

Ainda que o *U.S.-China Latin America Sub Dialogue* tenha sido formalmente mantido até março de 2012, o cenário cooperativo que se logrou desenvolver entre as duas potências começou a mostrar sinais de esgotamento já no início do primeiro governo Obama. Com a inauguração do chamado “Pivô para a Ásia”, houve um endurecimento da postura estadunidense perante a China, o que se refletiu também em como os Estados Unidos enxergavam a presença do país asiático na América Latina (PIRES; NASCIMENTO, 2020). Gradualmente, ganhou força a interpretação de que as relações sino-latino-americanas – até então focadas no aspecto comercial – estavam incorporando componentes políticos, de modo a alimentar a desconfiança estadunidense (BRASÍLIA, 2010).

Em entrevista à Magnotta (2019), o Secretário de Estado Adjunto para Assuntos do Hemisfério Ocidental do governo Bush atribuiu o desgaste da cooperação entre os dois países no que diz respeito à América Latina à

1) recessão econômica e mudanças políticas nos Estados Unidos; 2) mudanças de lideranças em países-chave da América Latina que [...] passaram a usar a China como forma de barganha contra os Estados Unidos, o que obrigou os norte-americanos a rever a estratégia para a China na região; 3) o reconhecimento de que Estados Unidos e China partiam de conceitos de política de *development assistance*<sup>4</sup> muito diferentes (MAGNOTTA, 2019, p. 134).

---

<sup>4</sup> De modo geral, as agências de ajuda ao desenvolvimento chinesa e estadunidense atuavam de forma bastante distinta, dificultando sua cooperação (MAGNOTTA, 2019).

A estes três fatores pode-se adicionar, ainda, a existência de divergências dentro do governo chinês (sobretudo entre o Ministério de Relações Exteriores e o Ministério do Comércio) acerca de que tipo de abordagem deveria se assumir perante os Estados Unidos – se mais cooperativa ou competitiva (MAGNOTTA, 2019).

No âmbito estadunidense, a percepção da China como uma ameaça e a defesa da adoção de um discurso menos cooperativo – que se encontravam mais concentradas em segmentos específicos, como entre os neoconservadores e os militares (sobretudo do Comando do Sul dos Estados Unidos – SOUTHCOM) – ganhou particular ressonância com a eleição de Donald Trump. Se durante o governo Obama, mesmo com alguns tensionamentos, manteve-se um tom mais conciliador, no governo Trump, houve a adesão a uma postura mais condenatória à China, a retratando abertamente como um país revisionista e como uma competidora dos Estados Unidos. Dessa forma, desde então, as suspeitas estadunidenses em relação à presença chinesa na América Latina ganharam sobrevida, tendo se materializado sobretudo em disputas acerca de tarifas, da tecnologia 5G e da chamada *Belt and Road Initiative* (PAZ, 2006; PIRES; NASCIMENTO, 2020).

#### **4 A presença chinesa na América Latina em termos militares**

Como pôde-se observar ao longo da seção anterior, ao longo dos últimos anos, sobretudo a partir do fim da primeira década do século, houve uma mudança de postura por parte dos Estados Unidos em relação à China, marcada por um recuo no até então existente caráter cooperativo nas esferas política e militar<sup>5</sup>. Em grande medida, tal inflexão é um reflexo da ascensão da China enquanto novo polo de poder internacional e de sua crescente presença na América Latina – presença essa que tem se mostrado muito clara em termos principalmente comerciais.

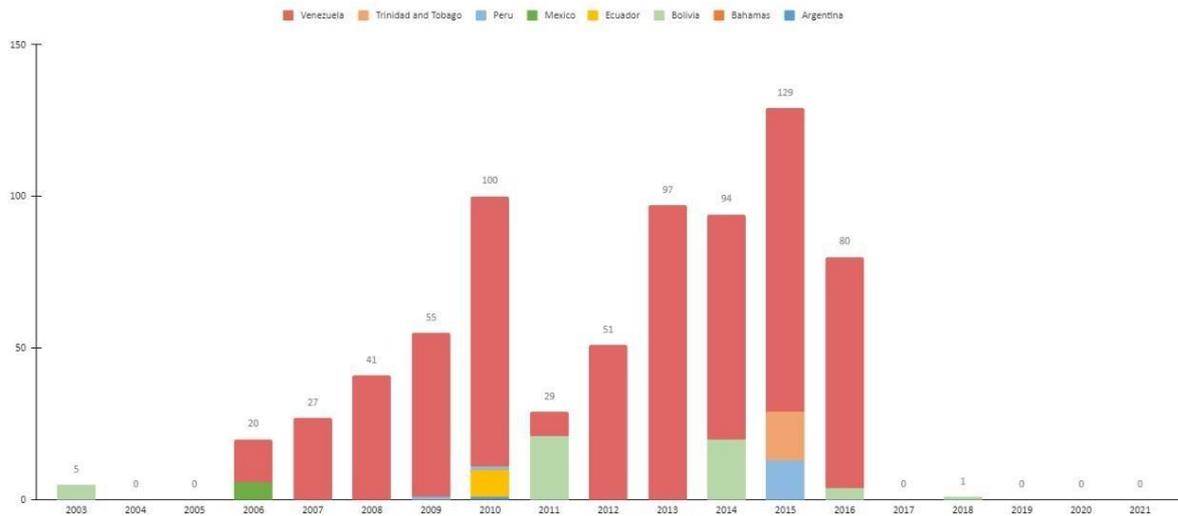
No entanto, conforme já destacado no início do trabalho, a hegemonia é construída e reforçada menos em termos econômicos do que militares, e sobretudo por meio da venda de armas (PAZ, 2012) e da cooperação militar (MILANI, 2022). Nesse sentido, para compreender se o envolvimento chinês na América Latina traz consigo um desafio à hegemonia dos Estados Unidos na região, torna-se necessário analisar o comportamento do país asiático no que diz respeito às duas variáveis supracitadas. Os dados disponíveis relativos à primeira variável são

---

<sup>5</sup> Cabe mencionar que, a despeito da adoção de uma retórica mais contenciosa dos Estados Unidos em relação à China, a relação entre as duas potências não se restringe à competição, havendo instâncias de cooperação em esferas que não a militar (ROETT; PAZ, 2008).

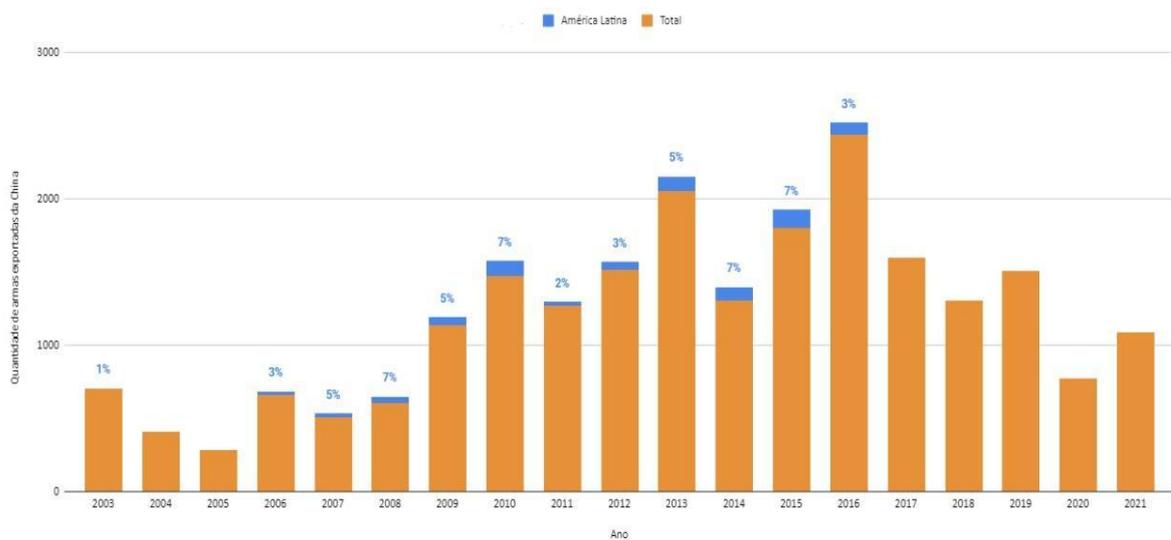
apresentados nos gráficos abaixo, elaborados a partir da base de dados do Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI, 2022). Enquanto o primeiro gráfico mostra o total de armas vendidas pela China para a América Latina por país, o segundo indica o percentual que as vendas para a região representam em relação ao total de vendas chinesas.

**Gráfico 1:** Venda de Armas da China para a América Latina (2003-2021)



Fonte: Elaborado pela autora (2023) com base em SIPRI (2022)

**Gráfico 2:** Venda de Armas para América Latina em relação ao Total de Vendas da China (2003 – 2021)



Fonte: Elaborado pela autora (2023) com base em SIPRI (2022)

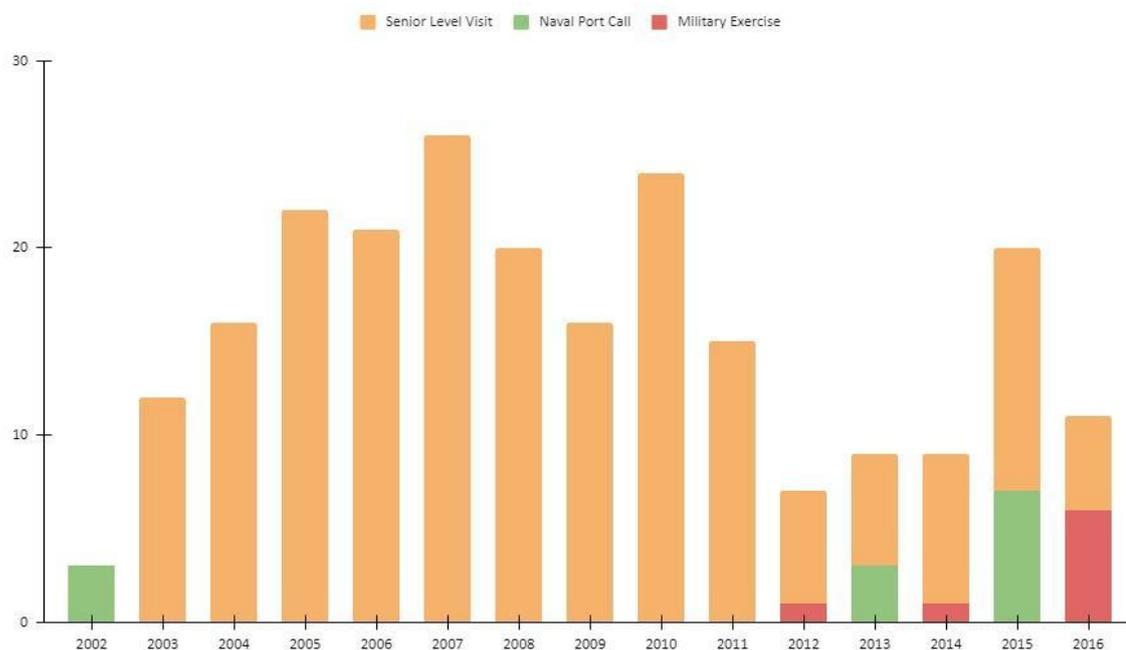
Em relação à transferência de armas chinesa, os dados trazidos acima permitem notar que há, a partir de 2006, um aumento substantivo na quantidade de armas vendidas para a América Latina, que se concentra fortemente na Venezuela. Apesar de haver uma queda bastante significativa nos anos de 2011 e 2012, a tendência geral é de crescimento até 2016, acompanhando, portanto, o aumento geral de vendas de armas chinesas para todo o mundo. Não obstante essa tendência, é possível verificar a partir do segundo gráfico que a transferência para os países latino-americanos representa, na verdade, uma parcela muito pequena do total de armas que a China exporta para o mundo inteiro. Com efeito, como pontuado por Koleski e Blivas (2018), entre 2013 e 2017, a China foi apenas o quinto país que mais vendeu armas para a América Latina, ficando atrás dos Estados Unidos, da Rússia, da França e da Alemanha, respectivamente.

No que diz respeito à cooperação militar, cabe pontuar que, além da exportação de armas *per se* e da transferência de tecnologia, as ações chinesas na América Latina se concentram em dois eixos principais:

- (i) intercâmbio de pessoal, incluindo visitas de alto escalão, e programas de intercâmbio de oficiais; (ii) exercícios militares e operações militares que não sejam guerras, incluindo exercícios militares conjuntos bilaterais e multilaterais e operações de assistência humanitária e de assistência em situações de catástrofes (KOLESKI; BLIVAS, 2018, p. 19).

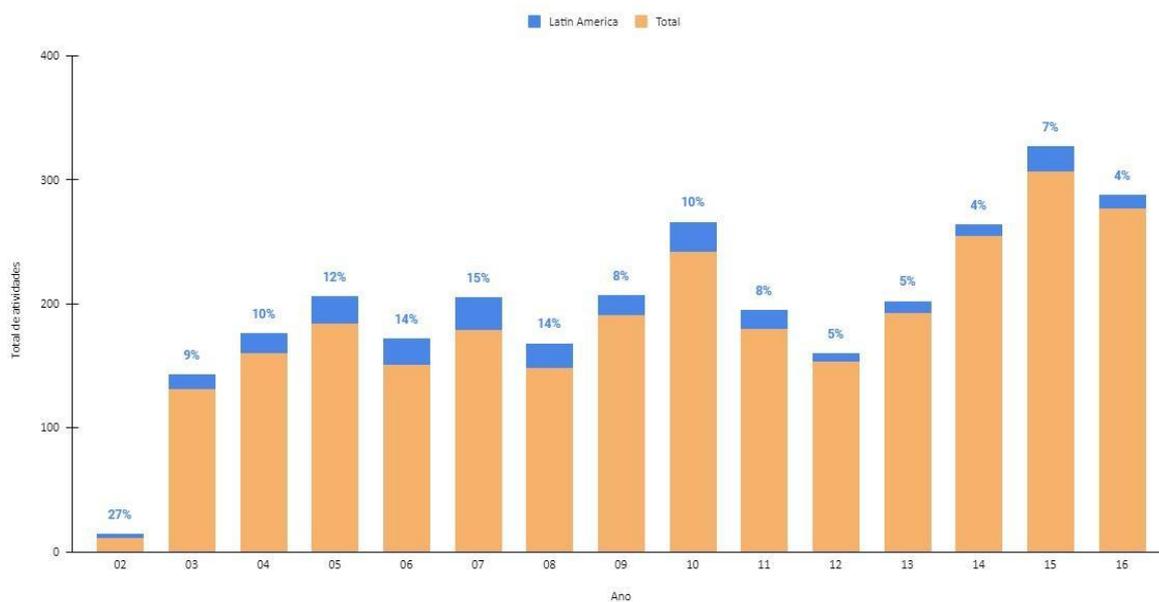
A estas duas modalidades, pode-se adicionar também as escalas navais em portos (*naval port calls*), que envolvem tanto a visita de embarcações chinesas a portos estrangeiros quanto a visita de embarcações de outros países aos portos chineses (ALLEN; SAUNDERS, CHEN, 2017). Os gráficos abaixo mostram os dados de 2002 a 2016 relativos ao total de atividades de cooperação militar empreendidas entre China e América Latina (separadas por tipo) e ao percentual a que elas correspondem em relação ao total de atividades realizadas pela China, respectivamente.

**Gráfico 3:** Atividades de Cooperação Militar entre China e América Latina (2002 - 2016)



Fonte: Elaborado pela autora com base em INSS (2017)

**Gráfico 4:** Atividades de Cooperação Militar com a América Latina em relação ao Total de Atividades realizadas pela China



Fonte: Elaborado pela autora (2023) com base em INSS (2017)

A partir dos gráficos, pode-se observar que, de 2003 em diante, há um aumento expressivo no número de atividades de cooperação militar realizadas entre a China e a América Latina. É possível notar também, entretanto, que em alguns momentos verifica-se uma perda de fôlego nestas trocas, o que se evidencia principalmente entre 2011 e 2014. Ainda assim, a análise dos dois gráficos de forma conjunta permite entender que tal retração não diz respeito exclusivamente à América Latina, fazendo parte, na verdade, de uma tendência de queda da realização de atividades de cooperação militar chinesas em sua totalidade. Além disso, o segundo gráfico demonstra também que as atividades militares realizadas com os países da América Latina correspondem apenas a um pequeno percentual – embora não tão baixo quanto o referente à venda de armas – do total de atividades realizadas pela China com seus mais diversos parceiros. Para fins comparativos, as iniciativas com a Ásia correspondem a 41% do total das atividades de cooperação militar envolvendo a China (ALLEN; SAUNDERS; CHEN, 2017).

É interessante notar também o caráter qualitativo da cooperação militar entre a China e a América Latina, que, entre os anos de 2002 e 2016, se deu majoritariamente em termos de trocas de visitas de alto escalão. Conforme notam Allen, Saunders e Chen (2017), as visitas de alto escalão são a principal forma de interação militar da China com outros países. Diferentemente da realização de exercícios militares conjuntos, elas possuem uma faceta mais diplomática e podem, portanto, causar menos preocupação aos rivais da China. Em relação à América Latina, especificamente, o foco na utilização deste tipo de engajamento vai ao encontro da percepção de Campbell et. al. (2022, p. 46-47), segundo a qual “o Exército de Libertação Popular tem geralmente evitado exercícios na região que seriam excessivamente provocadores para os Estados Unidos”. Além disso, a China não parece ter – ao menos até o momento – intenções de estabelecer instalações militares permanentes na América Latina (CAMPBELL et. al., 2022).

Dessa maneira, pode-se perceber que, de fato, houve sobretudo a partir da segunda metade da primeira década do século um aumento da presença chinesa em termos militares na América Latina. Esse fenômeno ocorreu por meio de um crescimento – nem sempre constante – tanto na venda de armamentos chineses quanto nas iniciativas de cooperação militar chinesa com os países da região. Ainda assim, a inserção da China no mercado de armas latino-americano é bastante modesta, sendo praticamente inexpressiva em alguns anos. Em menor grau, o mesmo vale para as atividades de cooperação militar com a região, que, inclusive,

tendem a ocorrer em uma modalidade mais diplomática e, portanto, menos sujeita a despertar preocupação nos Estados Unidos.

## 5 Considerações Finais

Movido pelas discussões candentes em torno dos impactos da ascensão chinesa sobre a América Latina, principalmente no que diz respeito à hegemonia dos Estados Unidos sobre a região, e partindo sobretudo do trabalho de Gonzalo Paz (2012), o presente artigo buscou compreender se a presença da China nos países latino-americanos pode ser interpretada como um desafio hegemônico. Ainda que longe de esgotar o tema em questão e reconhecendo suas limitações enquanto um trabalho inicial, a análise realizada permite entender que o crescente engajamento da potência asiática com a região não necessariamente se traduz em uma tentativa de contestar a hegemonia estadunidense.

Como pôde-se observar, a aproximação da China com os países da América Latina se deu sobre bases fundamentalmente comerciais, tendo sido motivada, em grande medida, pela necessidade chinesa de encontrar fontes de matérias-primas que pudessem sustentar seu desenvolvimento acelerado. Naturalmente, o estreitamento dos laços econômicos levou à uma aproximação política e diplomática, a qual se mostra cada vez mais institucionalizada e parece servir, entre outros fatores, para reforçar a “*one China policy*” – que, além de tão cara aos formuladores de política chineses, também opera muitas vezes como uma cláusula condicional para que se possa efetivar a cooperação com a China.

Ainda que este crescente envolvimento com a região tenha levantado suspeitas por parte dos Estados Unidos quanto às reais intenções chinesas, o caráter assumido por tal engajamento não fornece evidências suficientes para se deduzir a existência de um desafio hegemônico, fazendo-se necessário compreender o fenômeno em termos militares. Com efeito, a expansão da presença econômica e política da China na América Latina foi acompanhada por um incremento das relações militares, expresso na exportação de armamentos chineses e nas iniciativas de cooperação militar.

Os dados levantados, no entanto, permitem observar dois pontos fundamentais: (i) que os números referentes à América Latina representam uma pequena parcela do total de armas vendidas e de atividades realizadas pela China; e (ii) que o crescimento nas duas variáveis não é restrito aos países latino-americanos, mas faz parte de uma tendência geral de aumento de exportação de armamentos e de iniciativas de cooperação militar por parte da China. Além

disso, o próprio caráter da cooperação entre o Exército de Libertação Popular e a América Latina não permite inferir que haja uma ameaça aos Estados Unidos, uma vez que a maioria das atividades realizadas comporta elementos majoritariamente diplomáticos.

Dessa forma, tendo por base as observações de Paz (2012) e Milani (2022), não se pode falar em um desafio chinês à hegemonia dos Estados Unidos na América Latina. Além de adotar uma abordagem bastante pragmática e cautelosa na região, em termos militares, a China parece estar direcionando seu foco para outras regiões, conforme evidenciam os dados apresentados nos gráficos 2 e 4. Assim, ainda que a presença do país asiático na América Latina não deva ser menosprezada – uma vez que, como percebe Nolte (2013), ela já possui potencial para desestabilizar a capacidade estadunidense de perseguir sua agenda na região –, atualmente não se pode aventar de forma verídica a existência de uma ameaça à hegemonia estadunidense nos territórios latino-americanos por parte da China. Embora não se possa descartar uma mudança neste cenário nos próximos anos, os dados e as informações disponíveis indicam que, ao menos no futuro próximo, a China não parece estar intencionada (menos ainda disposta) a contestar a longeva dominância estadunidense sobre territórios que reconhecidamente fazem parte da esfera de influência da potência ocidental.

## Referências

ALLEN, K.; SAUNDERS, P. C.; CHEN, J. *Chinese Military Diplomacy, 2003-2016: Trends and Implications*. Washington, D.C.: Institute for National Strategic Studies, 2017. Disponível em: <https://ndupress.ndu.edu/Media/News/Article/1249864/chinese-military-diplomacy-20032016-trends-and-implications/>. Acesso em: 19 abr. 2023.

ALLISON, Graham. *Destined for War: Can America and China Escape the Thucydides' Trap*. New York-NY: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.

ATLAS OF ECONOMIC COMPLEXITY. The Atlas of Economic Complexity. 2021. Disponível em: <https://atlas.cid.harvard.edu/>. Acesso em: 20 abr. 2023.

BEIJING. “Cable: A/S Shannon meets with VFM Yang Jiechi on Latin America.” Destinatário: CIA e outros. 12h19pm. 14 abr. 2006. Wikileaks - Public Library of US Diplomacy. Disponível em: [https://wikileaks.org/plusd/cables/06BEIJING7116\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/06BEIJING7116_a.html). Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASÍLIA. “Cable: Brazil: Ambassador's meetings with MRE under secretaries for political affairs .” Destinatário: Bolívia La Paz e outros. 22h39pm. 19 fev. 2010. Wikileaks - Public Library of US Diplomacy. Disponível em: [https://wikileaks.org/plusd/cables/10BRASILIA59\\_a.html](https://wikileaks.org/plusd/cables/10BRASILIA59_a.html). Acesso em: 20 abr. 2023.

BUZAN, B. China in international society: Is “peaceful rise” possible? *Chinese Journal of International Politics*, v. 3, n. 1, p. 5–36, 2010. Disponível em: <https://academic.oup.com/cjip/article-abstract/3/1/5/582228?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 19 abr. 2023.

CAMPBELL, J. H. *et al.* *U.S. Resourcing to National Security Interests in Latin America and the Caribbean in the Context of Adversary Activities in the Region*. Santa Mônica: Rand Corporation, 2022. Disponível em: [https://www.rand.org/pubs/research\\_reports/RRA847-1.html](https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA847-1.html). Acesso em: 19 abr. 2023.

CHAN, S.; HU, W.; HE, K. Discerning states’ revisionist and status-quo orientations: Comparing China and the US. *European Journal of International Relations*, v. 25, n. 2, p. 1–28, 2018. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1354066118804622>. Acesso em: 19 abr. 2023.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE – CEPAL. Total Annual Gross Domestic Product (GDP) at current prices in dollars. 12 dez. 2022. Disponível em: <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=2&lang=en>. Acesso em: 20 abr. 2023.

DEVLIN, R. China’s Economic Rise. In: ROETT, R.; PAZ, G. *China’s Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008, p. 111-147.

ELLIS, E. *The United States, Latin America and China: A “Triangular Relationship”?* 2012. Disponível em: <https://www.observatorioasiapacifico.org/images/publicaciones/20131219043041TheUnitedStatesLatinAmericaandChina.ATriangularRelationship.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2023.

ELLIS, E. *China on the Ground in Latin America: Challenges for the Chinese and Impacts on the Region*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan US, 2014.

FENG, H.; HE, K. China’s Institutional Challenges to the International Order. *Strategic Studies Quarterly*, v. 11, n. 4, p. 23–49, 2017. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/26271633>. Acesso em: 18 abr. 2023.

IKENBERRY, G. J. The end of liberal international order?. *International Affairs*, v. 94, n. 1, p. 7–23, 2018. Disponível em: <https://academic.oup.com/ia/article/94/1/7/4762691>. Acesso em: 20 abr. 2023.

IKENBERRY, G. J. The Rise of China and the Future of the West: Can the Liberal System Survive?. *Foreign Affairs*, v. 87, n. 1, p. 23–37, 2008. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/20020265>. Acesso em: 18 abr. 2023.

INSTITUTE FOR NATIONAL STRATEGIC STUDIES – INSS. PLA Diplomacy Database. 18 jul. 2017. Disponível em: <https://inss.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratperspective/china/PLA-diplomacy-database.xlsx?ver=2017-07-18-133407-147>. Acesso em: 20 abr. 2023.

JIANG, S. The Chinese Foreign Policy Perspective. In: ROETT, R.; PAZ, G. *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008, p. 27-43.

KOLESKI, K.; BLIVAS, A. *China's Engagement with Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2018. Disponível em: [https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/China%27s%20Engagement%20with%20Latin%20America%20and%20the%20Caribbean\\_.pdf](https://www.uscc.gov/sites/default/files/Research/China%27s%20Engagement%20with%20Latin%20America%20and%20the%20Caribbean_.pdf). Acesso em: 20 abr. 2023.

LEÓN-MANRÍQUEZ, J.; ALVAREZ, L. F. Mao's steps in Monroe's backyard: towards a United States-China hegemonic struggle in Latin America? *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 57, p. 9–27, 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/rcQCRLTfKhxQhws5n9SJBrK/?lang=en>. Acesso em: 19 abr. 2023.

MAGNOTTA, F. P. *A política dos Estados Unidos para a China na América Latina no início do século XXI: acomodação versus confrontação*. 2019. Tese de doutorado - Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/183594>. Acesso em: 17 abr. 2023.

MEARSHEIMER, J. J. *The Tragedy of Great Power Politics*. Nova Iorque: Norton, 2001.

MILANI, L. P. U.S. Hegemony in Latin America during an Age of Challenges: The Perception of Threats by the U.S Southern Command. *Latin American Perspectives*, v. 0, n. 0, p. 1–17, 2022. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0094582X221140418>. Acesso em: 17 abr. 2023.

NOLTE, D. The Dragon in the Backyard: US Visions of China's Relations toward Latin America. *Pap. Polít. Bogotá (Colombia)*, v. 18, n. 2, p. 587–598, 2013. Disponível em: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0122-44092013000200007&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0122-44092013000200007&script=sci_arttext). Acesso em: 18 abr. 2023.

PAZ, G. S. China, United States and Hegemonic Challenge in Latin America: An Overview and Some Lessons from Previous Instances of Hegemonic Challenge in the Region. *China Quarterly*, n. 209, p. 18–34, 2012. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/china-quarterly/article/abs/china-united-states-and-hegemonic-challenge-in-latin-america-an-overview-and-some-lessons-from-previous-instances-of-hegemonic-challenge-in-the-region/29849A6D5022DFB9C8B021FED71A420E>. Acesso em: 17 abr. 2023.

PAZ, G. S. Rising China's “Offensive” in Latin America and the U.S. Reaction. *Asian Perspective*, v. 30, n. 4, p. 95–112, 2006. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/42704566>. Acesso em: 19 abr. 2023.

PIRES, M. C.; NASCIMENTO, L. G. The Monroe Doctrine 2.0 and U.S.-China-Latin America Trilateral Relations. *International Organisations Research Journal*, v. 15, n. 3, p. 1–21, 2020. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/205797>. Acesso em: 20 abr. 2023.

ROETT, R.; PAZ, G. Introduction: Assessing the Implications of China's Growing Presence in the Western Hemisphere. In: ROETT, R.; PAZ, G. *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008, p. 1-26.

SCHENONI, L. L. Hegemony. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*, 2019. Disponível em: <https://oxfordre.com/internationalstudies/display/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-509?jsessionid=DFA5DCD708A86F33493963C401199E77>. Acesso em: 17 mai., 2023.

STALLINGS, B. The U.S.–China–Latin America Triangle: Implications for the Future. In: ROETT, R.; PAZ, G. *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008, p. 239-260.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE – SIPRI. SIPRI Arms Transfers Database. 14 mar. 2022. Disponível em: <https://sipri.org/databases/armstransfers>. Acesso em: 20 abr. 2023.

SULLIVAN, M. P.; LUM, T. *China's Engagement with Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: Congressional Research Service, 2022. Disponível em: <https://crsreports.congress.gov>. Acesso em: 18 abr. 2023.

TOJE, A. *Will China's Rise Be Peaceful? Security, Stability and Legitimacy*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2018.

TOKATLIAN, J. G. *Latin America, China, and the United States: a hopeful triangle*. Open Democracy. Fev. 2007. Disponível em: [https://www.opendemocracy.net/en/hopeful\\_triangle\\_4336jps/](https://www.opendemocracy.net/en/hopeful_triangle_4336jps/). Acesso em: 18 abr. 2023.

TOKATLIAN, J. G. A View from Latin America. In: ROETT, R.; PAZ, G. *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008, p. 59-89.

WINTGENS, S. *China's Footprint in Latin America: Recent developments and challenges ahead*. Paris: European Union Institute for Security Studies, 2022.

XIANG, L. An Alternative Chinese View. In: ROETT, R.; PAZ, G. *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008, p. 44-58.

**Recebido em 22 de abril de 2023.**  
**Aceito para publicação em 25 de maio de 2023.**



**Luís Felipe Mendes Felício**

Bacharel em Relações Internacionais pela UNESP e mestrando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do ABC (UFABC), na linha de segurança internacional e geopolítica.

## **CONTRATERRORISMO E RESTRIÇÕES DE DIREITOS NOS ESTADOS UNIDOS PÓS-11 DE SETEMBRO: UMA ANÁLISE DO ATO PATRIOTA**

### **COUNTERTERRORISM AND RESTRICTION OF RIGHTS IN THE UNITED STATES AFTER 9/11: AN ANALYSIS OF THE USA PATRIOTIC ACT**

**RESUMO:** Após os atentados de 11 de setembro de 2001, o terrorismo passou a ser encarado nos Estados Unidos sob uma lógica securitizada, gerando uma ofensiva contraterrorista externa e interna com restrições aos direitos a partir da prioridade da derrota do inimigo. Internamente, o Ato Patriota configurou-se como um conjunto de alterações legislativas para ampliar poderes das agências de inteligência e do poder executivo na “guerra ao terror”. Tais emendas trouxeram incompatibilidades com a constituição estadunidense e a Declaração Universal dos Direitos Humanos, sobretudo aos chamados direitos de primeira geração. Amedrontada, a maioria da população apoiou esta medida que prometia segurança e combate ao terrorismo em troca da entrega de direitos. Este trabalho visa, através de análise documental dos itens supracitados e análise bibliográfica de artigos, contrapor o Ato Patriota à constituição estadunidense e aos Direitos Humanos para identificar possíveis pontos de restrição de direitos e, à luz dos resultados, refletir sobre os conceitos de público e privado do pensamento de Hannah Arendt.

**Palavras-chave:** Ato Patriota; Contraterrorismo; Estados Unidos da América; Restrições de Direitos.

**ABSTRACT:** After the attacks on September 11, 2001, the issue of terrorism was faced under the logic of securitization, creating a counterterrorist offensive abroad and domestically with restriction of rights under the priority of defeating the enemy. Internally, the USA PATRIOT Act was configured as a set of amendments to increase the power of intelligence agencies and of the executive power on the “war on terror”. These amendments brought incompatibilities with the American constitution and with the Universal Declaration of Human Rights, especially concerning the so-called rights of the first generation. Frightened, the majority of the population supported this measure that promised security and fighting terrorism in exchange for rights. This paper seeks to face the USA PATRIOT Act to the Constitution of the United States and to human rights through documental analysis of the quoted documents and bibliographical analysis of papers to find points of restriction of rights and, under the light of the results, to reflect on Arendt’s concepts of public and private.

**Keywords:** USA PATRIOT Act; Counterterrorism; United States of America; Restriction of Rights.

## 1 Introdução

Em 11 de setembro de 2001, os Estados Unidos da América (EUA) enfrentaram a primeira agressão ao seu território continental em quase dois séculos: o Pentágono e as torres gêmeas do *World Trade Center* sofreram ataques terroristas com aviões civis sequestrados no país, deixando quase três mil mortos. Diante disso, a proposta de descontinuidade na política externa do governo Bush, de orientação neoconservadora, que prezava pela retomada do poderio estadunidense apostando mais no poder e no unilateralismo e menos na governança multilateral, teve uma janela de oportunidade para ser posta em prática em ritmo acelerado (PECEQUILO, 2007). Bush, que havia sido eleito com a maioria do Colégio Eleitoral, mas a minoria dos votos dos eleitores<sup>1</sup>, atingiu picos de 90% de aprovação nos meses posteriores aos ataques, que lhe garantiu suporte popular e parlamentar.

Após o 11/09, o governo pediu ao Congresso que criasse, urgentemente, ferramentas para enfrentar a nova guerra contra o terror. Em 26 de outubro de 2001, foi sancionado o *USA PATRIOT Act*, traduzido livremente como Ato Patriota, reformando leis anteriores em diversos assuntos para facilitar o combate ao terrorismo. O Ato Patriota ampliou poderes do executivo, das agências de investigação e inteligência, flexibilizou a proteção à privacidade, à liberdade de expressão e pensamento, princípios garantidos pela *Bill of Rights* (emendas à Constituição norte-americana com garantias de direitos fundamentais) e pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH). Este artigo busca explorar as suas contradições através de análise em contraponto a esses documentos. Entende-se que, a partir desta lei, inaugurou-se uma nova era no cerceamento aos direitos a nível internacional, vide a sua influência sobre outras legislações restritivas semelhantes<sup>2</sup> e suas ambições extraterritoriais, como o Título III, que tem escopo de aplicação internacional no setor financeiro.

Além das análises bibliográfica e documental, faz-se necessário refletir tais restrições de direitos à luz da historicidade do conceito dos direitos humanos, já que, como será demonstrado, as restrições promovidas atingem um grupo específico deles, os chamados direitos humanos de primeira geração:

São as liberdades consagradas no século XVIII, com o advento do liberalismo, são direitos individuais contra a opressão do Estado, contra o absolutismo, as perseguições

<sup>1</sup> Em seis eleições os EUA tiveram um presidente eleito pela minoria dos votos populares, mas com maioria no Colégio Eleitoral: 1824, 1876, 1888, 2000 e 2016.

<sup>2</sup> Conforme argumentam Raue (2003) sobre impactos nas políticas europeias contra lavagem de dinheiro enquanto financiamento terrorista, Chardel; Harvey; Volat (2016) sobre as semelhanças na França e Parker (2007) sobre as semelhanças no Reino Unido.

religiosas e políticas, contra o medo avassalador em uma época em que predominava o arbítrio [...]. Essas liberdades individuais, também chamadas direitos civis, foram consagradas em várias declarações e firmadas nas constituições de diversos países. (BENEVIDES, 2004, p. 45).

Como citado, esses direitos visavam proteger os indivíduos contra o Estado absoluto, seja na segurança de seus corpos, mentes, residências ou correspondências. De forma distinta, são esses direitos que o Ato Patriota mais atinge, como será detalhado. Esse fator temporal remonta a dois eventos fundamentais para a construção histórica dos direitos humanos: a Revolução Americana de 1776 e a Revolução Francesa de 1789. Em ambas, a defesa da garantia dos direitos individuais foi notável, sendo marcos para a positivação dos mesmos, vide a Constituição e a Declaração de Independência dos EUA, bem como a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão francesa. Por isso, este artigo não irá somente analisar o Ato Patriota à luz da Declaração Universal dos Direitos Humanos, mas também da Constituição estadunidense, na qual a garantia de direitos fundamentais estava prevista desde o século XVIII.

Primeiramente, o texto trará uma breve contextualização do processo de criação e promulgação do Ato Patriota. Então, serão selecionadas as principais seções desta lei que colidem com os direitos fundamentais, sendo infrutífero, neste momento, uma análise pormenor de todos os itens, já que alguns são orçamentários, burocráticos ou descritivos<sup>3</sup>. Por fim, os aspectos principais serão retomados em conclusão com apoio de bibliografia pertinente na reflexão sobre a restrição de liberdades civis em Hannah Arendt.

## **2 O Ato Patriota e suas contradições com direitos humanos**

Em 26 de outubro de 2001, Bush sancionou a Lei 107-56, “Unindo e fortalecendo a América através do fornecimento de ferramentas apropriadas para interceptar e obstruir o terrorismo”, cujas iniciais, em inglês, formam a sigla *USA PATRIOT Act*<sup>4</sup>; trata-se um conjunto de emendas a leis anteriores, almejando aperfeiçoá-las para o combate ao terrorismo, conforme os objetivos anunciados no seu preâmbulo: “Para deter e punir atos terroristas nos Estados Unidos e no mundo, para reforçar as ferramentas de investigação e aplicação das leis.” (EUA, 2001, p. 2, tradução nossa)<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Para tal função, pode-se consultar Doyle (2001, 2002) que analisa e descreve todas as seções presentes na lei.

<sup>4</sup> *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism.*

<sup>5</sup> “An act to deter and punish terrorist acts in the United States and around the world, to enhance law enforcement investigatory tools.”.

Na Câmara, a lei foi aprovada com folga por 356-66. No Senado, houve 98 votos favoráveis e apenas um contrário, do senador democrata Russ Feingold (Wisconsin), em um processo legislativo rápido. Muitos congressistas se queixaram de não terem a oportunidade de ler o projeto detalhadamente, nem de refletirem sobre as suas implicações sobre direitos (WONG, 2006; DOMKE *et al.*, 2006). Em seis semanas, aprovou-se uma das mais amplas restrições de direitos da história recente, com trechos que ainda perduram atualmente.

Em 132 páginas de extensão, o Ato Patriota conta com 10 títulos, que são grandes tópicos dentro dos quais se desenvolvem algumas seções com alterações a leis anteriores ou definição de novas medidas. Como este trabalho almeja contrapor seu conteúdo aos Direitos Humanos para identificar pontos de tensão ou contradição, privilegiou-se a leitura daqueles que contém maiores impactos: os títulos II, IV, V e VIII.

a) II: Aprimorando os Procedimentos de Vigilância

O título II do Ato Patriota expande os limites para a vigilância do governo estadunidense sobre seus cidadãos e reduz a revisão sobre os métodos empregados. O uso de grampos e interceptação das comunicações é ampliado consideravelmente por seções como 203, 206, 207, 214 e 216<sup>6</sup>. Destacamos as seções 213 e 215 abaixo.

Na seção 213, a principal alteração está na possibilidade de não informar a uma pessoa, por tempo indeterminado, se ela foi submetida a um mandado de busca; o aviso pode ser postergado enquanto a investigação julgar conveniente, podendo chegar ao ponto de um indivíduo jamais saber que sua casa foi revistada:

Com relação à emissão de qualquer mandado ou ordem judicial sob esta seção, ou qualquer outra regra legal, para procurar e apreender qualquer propriedade ou material que constitua evidência de um delito em violação às leis dos Estados Unidos, qualquer aviso requerido, ou que pode ser requerido, pode ser atrasado se: (1) o tribunal julgar razoável e acreditar que a notificação imediata da execução do mandado pode ter um resultado adverso; [...] (3) o mandado prevê a notificação do mandado em um período razoável após a sua execução, período este que pode, a partir de então, ser estendido pelo tribunal por boa causa. (EUA, 2001, p. 16, tradução nossa).<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Consultar: Evans (2002) e Whitehead; Aden (2002).

<sup>7</sup> “*With respect to the issuance of any warrant or court order under this section, or any other rule of law, to search for and seize any property of material that constitutes evidence of a criminal offense in violation of the laws of the United States, any notice required, or that may be required, to be given may be delayed if: (1) the court finds reasonable to believe that providing immediate notification of the execution of the warrant may have an adverse result; [...] (3) the warrant provides for the giving of such notice within a reasonable period of its execution, which period may thereafter be extended by the court for good cause shown.*”

Sustenta-se que, pelo entendimento da Suprema Corte estadunidense, o aviso da execução de mandado é um dos pontos essenciais para que uma busca não viole a IV Emenda à Constituição, devendo a polícia bater à porta e se anunciar antes de uma ação de busca – estabelecido no caso *Wilson v. Arkansas* (RUBEL, 2007). Ademais, se a busca se dá na ausência do proprietário, ele deve ser notificado após a realização do procedimento, embora algum atraso seja entendido pelas cortes federais enquanto compatível.

A busca permitida pela seção 213 é chamada de ‘*sneak and peek*’ (uma olhada furtiva, em tradução livre), com atrasos prorrogáveis indefinidamente para aviso de execução de mandado de busca, que possibilita aos agentes federais entrar, observar e tirar fotos sem portar uma cópia do mandado, desde que não apreenda objetos (CORR, 2004 *apud* SHUMATE, 2006). Outro tipo de procura previsto pela mesma seção é a chamada ‘*sneak and steal*’ (roubo furtivo, em tradução livre), pela qual os agentes que executam o mandado de busca podem apreender evidência sem fornecer anúncio ao proprietário. Ambas as modalidades foram autorizadas para investigação de terrorismo e outros crimes sob investigação federal. O *sneak and steal*, porém, demanda aprovação judicial.

Por sua vez, a seção 215 altera o uso da Lei de Vigilância de Inteligência Estrangeira (FISA, na sigla em inglês), com origens nas ações de contrainteligência da Guerra Fria. Nos moldes anteriores, as investigações sob o FISA eram limitadas a pessoas estrangeiras; com a mudança, cidadãos dos EUA se tornaram investigáveis por esta lei, o que, para Thur (2009), significou uma mudança para permitir às agências de inteligência espionar seus nacionais<sup>8</sup>.

Com a seção 215, as agências de investigação passaram a não precisar demonstrar suspeita direta sobre o alvo investigado, bastando que os arquivos apreendidos estejam relacionados à inteligência estrangeira ou a uma investigação sobre terrorismo. Isto permitiu aos agentes do governo obter informações pessoais e privadas, como arquivos de bibliotecas, médicos, religiosos e outros sem que haja uma relação direta da pessoa investigada com atos terroristas, abrindo margem para abusos de poder e invasão de privacidade.

Adicionalmente, nota-se que a seção 215 impõe uma ordem de silêncio, chamada *gag order*, a seus investigados: “Ninguém deve revelar a outra pessoa (além das necessárias para produzir as coisas tangíveis sob esta seção) que o FBI procurou ou obteve itens tangíveis sob esta seção.” (EUA, 2001, p. 18, tradução nossa). Em virtude disso, as atividades governamentais da seção 215 ficaram ocultas nos primeiros anos de sua vigência, dificultando a ocorrência de revisões e denúncias contra abusos nas investigações (HERMAN, 2006). Por não haver uma

---

<sup>8</sup> Ver também Jaeger; Bertot; McCluere (2003) e Jaeger *et al.* (2004).

previsão de informação do cidadão submetido à procura, impedindo seu direito de acionar as instâncias jurídicas com pedidos de revisão, uma pessoa pode jamais tomar conhecimento de que teve dados e arquivos observados a partir da seção 215, resultando em uma redução na transparência governamental.

A questão da transparência, para Celso Lafer, dialogando com o pensamento de Arendt, é um fator fundamental para impedir a nova ascensão de um regime totalitário, pois a vitalidade da política e do espaço público depende da participação popular, que se alimenta do acesso à informação:

Sem o direito à informação, não se garante a sobrevivência da verdade factual - a verdade da política -, na qual se baseia a interação e o juízo político, abrindo-se uma margem incontrolada para a *mentira* e os *segredos* conservados pelos governantes nas *arcana imperii*. Tanto as mentiras quanto os segredos corrompem o espaço público. A transparência do público através de uma informação honesta e precisa é, portanto, condição para o juízo e a ação numa autêntica comunidade política. (LAFER, 1997, p. 63, grifos no original).

Nesse contexto, cita-se a IV Emenda à Constituição dos Estados Unidos:

IV EMENDA (1791) - O direito do povo de estar seguro em suas pessoas, casas, documentos, e efeitos, contra procuras e apreensões não-razoáveis, não deve ser violado, e nenhum mandado deve ser emitido se não por causa provável, pautada em juramento ou afirmação e descrevendo particularmente o local a ser procurado e as pessoas ou coisas a serem apreendidas. (EUA, 1791, s.p., tradução nossa).<sup>9</sup>

É possível identificar, no mínimo, contradição entre o texto e as medidas do Ato Patriota. Por exemplo, nas seções acima descritas, há conflito com a IV Emenda, apesar do grau deste choque ser debatido quanto à sua intensidade. Não há, necessariamente, uma violação explícita da privacidade, mas sim uma diminuição do seu valor, que é reduzido se faltam razões para crer na privacidade, isto é, se há dúvida a respeito de sua vida íntima estar sendo ou não vigiada pelo governo (RUBEL, 2007). Mais a respeito disso será visto posteriormente, em termos do Artigo 18 e Artigo 19 da Declaração Universal, já que um raciocínio semelhante é aplicável à seção 505.

Cita-se também o artigo 12 da DUDH: “Ninguém será sujeito à interferência na sua vida privada, na sua família, no seu lar ou na sua correspondência, nem a ataque à sua honra e reputação. Todo ser humano tem direito à proteção da lei contra tais interferências ou ataques.”

<sup>9</sup> “The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no Warrants shall issue, but upon probable cause, supported by Oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized.”

(ONU, 1948, p. 8). Aqui, a própria lei está indo contra estas proteções ao invés de garanti-las. O direito à vida privada sem intromissões injustificadas do governo é um direito humano restringido pelo Ato Patriota, que permite que pessoas que não estão sob investigação sejam monitoradas em suas comunicações ou cotidiano, valendo-se, por exemplo, do FISA, cujo propósito inicial era garantir esse direito aos cidadãos estadunidenses (reforçando a IV Emenda).

Por fim, a última seção a ser destacada é a 224, denominada *Sunset*, que impôs uma cláusula de caducidade a partir de 31/12/2005 a algumas partes do Ato Patriota. Nota-se que, das mencionadas acima, a seção 213 permaneceu em vigor, enquanto as seções 203 (parcialmente), 206, 207, 214, 215 e 216 expiraram.

#### b) IV: Protegendo a fronteira

No Título IV, nos atemos ao subtítulo B - “Reforço das disposições de imigração”, nas seções 411 e 412. A seção 411 alterou o antigo Ato de Imigração e Nacionalidade para expandir a quantidade de pessoas inadmissíveis, cuja entrada nos EUA é proibida, por exemplo, pessoas envolvidas com terrorismo, incitadoras do terrorismo e membros de organização terrorista estrangeira apontada pelo Secretário de Estado. Com a mudança, abriu-se a possibilidade de ampliar a restrição e a deportação de pessoas vinculadas a grupos políticos ou movimentos sociais que, sob a ótica do Secretário de Estado, tenham apoiado publicamente o terrorismo ou terroristas. As definições são as seguintes:

ATIVIDADE TERRORISTA DEFINIDA - [...] o termo ‘engajamento em atividade terrorista’ significa uma capacidade individual ou enquanto membro de uma organização - (I) cometer ou incitar o cometimento, sob circunstâncias indicando uma intenção de causar morte ou sérios danos corporais, uma atividade terrorista (II) preparar ou planejar uma atividade terrorista; (III) reunir informações sobre alvos potenciais para atividade terrorista [...]

ORGANIZAÇÃO TERRORISTA DEFINIDA - [...], o termo ‘organização terrorista’ significa uma organização - (I) designada sob a seção 219; (II) caso contrário, designada, sob publicação no Registro Federal, pelo Secretário de Estado em consulta com ao Procurador Geral, como uma organização terrorista, após concluir que a organização se engaja nas atividades descritas nas subcláusulas (I), (II), ou (III) da cláusula (iv), ou que a organização provê apoio material para futura atividade terrorista. (EUA, 2001, p. 76-78, tradução nossa).<sup>10</sup>

<sup>10</sup> “ENGAGE IN TERRORIST ACTIVITY DEFINED - [...] the term ‘engage in terrorist activity’ means, in an individual capacity or as member of an organization - (I) to commit or to incite to commit, under circumstances indicating an intention to cause serious bodily injury, a terrorist activity (II) to prepare or to plan a terrorist activity (III) to gather information on potential targets for terrorist activity [...]

Para além do antigo Ato de Imigração e Nacionalidade, que previa atividades ilegais em geral, como sequestro, sabotagem da infraestrutura, coação sob sequestro, assassinatos e conspirações, o Ato Patriota trouxe ampliações sobre as ideias de organização e atividade terrorista, o que varia sob diferentes pontos de vista. Por exemplo, atualmente, os EUA fornecem apoio militar aos combatentes curdos da Síria (YPG), tidos como aliados na luta contra o Daesh, ou Estado Islâmico, enquanto o governo da Turquia considera os mesmos como uma célula terrorista do Partido dos Trabalhadores do Curdistão, PKK (O GLOBO, 2018). Definir o que é ou não terrorismo constitui, em essência, uma escolha política. Além disso, argumenta Sinnar (2003), um estrangeiro que tenha feito uma doação (filantrópica, por exemplo) a um grupo que à época não era designado como terrorista, mas que agora é, poderia ser deportado com base na seção 411.

A expansão de estrangeiros deportáveis ou inadmissíveis leva aos problemas observados na seção 412. Através dela, o Procurador Geral é incumbido de poderes para certificar e deter qualquer estrangeiro suspeito de envolvimento com o terrorismo, partindo das definições da seção anterior. Ademais, ele deve deter qualquer indivíduo sobre o qual haja ‘motivos razoáveis para crer’ que constitui ameaça à segurança dos Estados Unidos. Ainda que não se trate de um caso passível de deportação, a certificação deve ser feita, visto que não há limitação do uso da certificação sobre estrangeiros considerados perigosos.

A seção 412 prevê que: “O Procurador geral deve colocar um estrangeiro detido sob o parágrafo (1) em processo de remoção, ou deve acusá-lo de ofensa criminal, não mais do que 7 dias depois do começo da detenção.” Estipula-se que, se não houver evidências satisfatórias para nenhum dos procedimentos, o estrangeiro seja liberado após o prazo estabelecido. Porém, uma cláusula permite que, mesmo que o estrangeiro não se enquadre para deportação nem tenha queixas criminais, a detenção seja prorrogada por mais seis meses, acumuláveis, caso “[...] a soltura do estrangeiro configure ameaça para a segurança dos Estados Unidos ou para a segurança da comunidade ou de qualquer pessoa”. (EUA, 2001, p. 81, tradução nossa)<sup>11</sup>.

---

*TERRORIST ORGANIZATION DEFINED - [...] the term ‘terrorist organization’ means an organization - (I) designated under section 219 (II) otherwise designated, upon publication in the Federal Register, by the Secretary of State in consultation with or upon the request of the Attorney General, as a terrorist organization, after finding that the organization engages in the activities described in subclause (I), (II), or (III) of clause (iv), or that the organization provides material support for further terrorist activity.”*

<sup>11</sup> *“The Attorney General shall place an alien detained under paragraph (1) in removal proceedings, or shall charge the alien with a criminal offense, not later than 7 days after the commencement of such detention. (...) An alien detained solely under paragraph (1) who has not been removed and whose removal is unlikely in the reasonably foreseeable future, may be detained for additional periods of up to six months only if the release of the alien will threaten the national security of the United States or the safety of the community or any person.”*

Conforme visto, estabeleceu-se um regime de detenção obrigatória alinhado a um processo de certificação de imigrantes, que não precisam ter ligação direta com o terrorismo, como exigia a legislação prévia e, como agravante, tem-se que seu acesso à apelações ou fiança é restringido. Pela seção 412, estrangeiros certificados tornam-se inelegíveis para fiança e não têm acesso a audições de argumentação contra a detenção, exceto durante as revisões semestrais. Para Sinnar (2003), o Ato Patriota presume que os não-cidadãos certificados não são aptos à soltura, gerando dúvidas quanto ao alinhamento desta medida com a Constituição dos EUA:

V EMENDA (1791): Nenhuma pessoa deve ser responsabilizada por um crime capital, ou qualquer outro crime infame, sem a apresentação ou acusação de um Grande Júri [...] nem deve ser privado da vida, liberdade ou propriedade sem o devido processo legal [...].

VI EMENDA (1791): Em todos os processos criminais, os acusados devem desfrutar do direito de um julgamento público e rápido, por um júri imparcial do estado e distrito onde o crime pode ter sido cometido, que deve ter sido previamente determinado por lei, e de ser informado da natureza da acusação; de ser confrontado com as testemunhas contra si; de ter processo compulsório para obtenção de testemunhas em seu favor, e de ter a Assistência do Conselho para sua defesa. (EUA, 1791, s.p., tradução nossa).<sup>12</sup>

Sobre isso, a Suprema Corte dos EUA possui alguns comportamentos que devem ser observados: primeiro, sustentou-se que muitas garantias constitucionais para acusados criminalmente não se aplicam aos casos de estrangeiros em processo de deportação, pois esta não é vista enquanto uma punição, mas um processo civil. Ao mesmo passo, a Suprema Corte também compreende que as garantias da V Emenda e da VI Emenda se estendem a estrangeiros (GONZALEZ, 2003). Ao analisar casos que formaram o entendimento do judiciário, Sinnar (2003) pontua que a Suprema Corte foi explícita em julgamentos passados que as etapas da deportação devem se ater ao *due process*, considerando que, como há detenção envolvida no procedimento, há privação de liberdade substantiva para acionar os padrões do devido processo legal<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> “AMENDMENT V: No person shall be held to answer for a capital, or otherwise infamous crime, unless on a presentment or indictment of a Grand Jury [...] nor be deprived of life, liberty, or property, without due process of law [...]”.

AMENDMENT VI: In all criminal prosecutions the accused shall enjoy the right to a speedy and public trial, by an impartial jury of the State and district wherein the crime shall have been committed, which district shall have been previously ascertained by law, and to be informed of the nature and cause of the accusation; to be confronted with the witnesses against him; to have compulsory process for obtaining witnesses in his favor, and to have the Assistance of Counsel for his defence.”.

<sup>13</sup> Em *Fong Haw Tan v. Phelan* (1948), a deportação foi comparada ao banimento ou exílio. Em *Ng Fung Ho v. White* (1922), considerou-se que a deportação pode resultar em perda da vida, propriedade e razões para viver.

Assim, encontram-se duas margens para crítica segundo o devido processo legal: a processual e a substantiva (SINNAR, 2003). A processual pode ser invocada pois há uma falha em termos constitucionais decorrida da inexistência de um processo com justa proteção contra certificações indevidas; outrossim, há a ausência da possibilidade de audiências significativas, pressuposto da V Emenda, ficando à disposição do estrangeiro certificado somente os mecanismos de apelação previstos na seção 412; determinar se há, de fato, uma violação fica à mercê da interpretação das cortes, mas nota-se indícios de contradição. Já a substantiva consiste no amplo escopo para certificação sob esta seção, que permite certificar pessoas que, como citado, não oferecem perigo, faltando ‘motivos razoáveis para crer’ para detenção, que pode ocorrer por motivos inadequados.

Já apresentadas as problemáticas constitucionais, nota-se que a seção conflita com os direitos humanos:

Artigo 3: Todo ser humano tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal. [...].

Artigo 9: Ninguém será arbitrariamente preso, detido ou exilado.

Artigo 10: Todo ser humano tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir sobre seus direitos e deveres ou do fundamento de qualquer acusação criminal contra ele. (ONU, 1948).

Os estrangeiros têm sua liberdade e segurança pessoal, garantidas pelo Artigo 3 e pelo Artigo 9, desrespeitadas por esse regime de detenção. As detenções, embora advindas de um processo civil, podem implicar em prisão arbitrária. Além disso, assim como na V Emenda, o Artigo 10 preza pela garantia do devido processo legal, o que não é providenciado pelo afastamento das apelações disponíveis pelo sistema judiciário. É permitido ao estrangeiro solicitar, semestralmente, uma reconsideração ao Procurador Geral, podendo apresentar evidências em prol de seu pedido; também, é permitido apresentar uma petição de *habeas corpus*, cujas revisões são limitadas sob a seção 412.

c) V: Removendo obstáculos para investigar o terrorismo

O quinto título do Ato Patriota contém oito seções, sendo a seção 505 aquela que receberá nossa atenção, dadas as implicações que carrega sobre direitos fundamentais através da emissão facilitada de Cartas de Segurança Nacional (NSL, na sigla em inglês) pelo FBI. A

antiga autoridade para usar NSLs<sup>14</sup> continha mecanismos de não-divulgação pelos quais o FBI obtinha acesso a informações, como dados pessoais, identificações de instituições financeiras, comunicações eletrônicas, etc. Na prática, eram consideradas exceções estritas, com exigências a se certificar a respeito da relevância a investigações de contrainteligência e a existência de condições materiais conectando a pessoa que se pretendia investigar a agentes ou países estrangeiros.

Em muitos pontos, ela se assemelha à seção 215, porém, vai além em escopo e falta de revisão, tornando disponíveis dados fiscais, de serviços de comunicação, bibliotecas com acesso a computadores, etc. Herman (2006) analisa que a seção 505 é mais abrangente que a 215, pois contorna o processo de supervisão judicial a que esta era submetida, tornando possível que o governo acesse arquivos de serviços de comunicação via NSL, uma intimação administrativa, dispensando suspeitas individualizadas e revisões judiciais.

A autoridade do FBI foi expandida para fora dos quartéis-gerais e foi eliminada a exigência de que as informações a serem obtidas sejam relacionadas a um poder ou agente estrangeiro. Na seção 505, deve-se informar que a solicitação é feita para conduzir uma investigação de proteção contra o terrorismo internacional (EUA, 2001, p. 96). Outra semelhança é a existência de uma ordem de silêncio sobre as investigações, porém, de forma ainda mais radical que as *gag orders*, “[...] proibindo qualquer provedor ou agente servido com uma NSL de compartilhar com ‘qualquer pessoa’ que o FBI investigou ou obteve arquivos sob essa autoridade.” (HERMAN, 2006, p. 87, tradução nossa)<sup>15</sup>.

Enquanto para o FBI há uma ferramenta útil para investigações, permitindo usar as NSLs para conectar suspeitos através dos dados e agilizando as investigações, o que pode ser visto como importante para garantir a segurança nacional (DOYLE, 2002), surgem críticas que defendem que o efeito prático da seção 505 é a banalização da espionagem de cidadãos, vide Gellman (2005, s.p, tradução nossa): “As cartas - e uma só pode ser usada para varrer os dados de muitas pessoas - estão expandindo o alcance do FBI como nunca antes em ligações, correspondências e vidas financeiras de americanos comuns.”<sup>16</sup>.

Em 2007, um relatório do Departamento de Justiça mostrou que, apesar das defesas da seção 505 em nome de sua facilitação de investigações, os números aproximados mostraram

<sup>14</sup> Disposta em diferentes leis: *Right to Financial Privacy Act (RFPA)*, *Electronic Communications Act (ECPA)*, *National Security Act*, *Fair Credit Reporting Act (FCRA)*.

<sup>15</sup> “[...] prohibiting any provider or agent served with an NSL from disclosing to ‘any person’ that the FBI has sought or obtained records pursuant to this authority.”

<sup>16</sup> “The letters - one of which can be used to sweep up the records of many people - are extending the bureau’s reach as never before into the telephone calls, correspondence and financial lives of ordinary Americans.”.

um enorme aumento no uso de NSLs: de 8.500 em 2000, antes do Ato Patriota, para 39.000, em 2003; 56.000, em 2004; e 47.000, em 2005, totalizando 143.074 no período revisto (EUA, 2007, p. xlv). Os dados demonstram uma correlação entre a aprovação do Ato Patriota e o aumento do uso das Cartas de Segurança Nacional. Conforme demonstra o relatório, este aumento não está ligado unicamente a investigações sobre o terrorismo, indicando a generalização de seu uso para outros crimes, com possíveis usos irregulares, como em casos de coleta de informações sem autorização ou sem relevância para apurações de terrorismo.

Primeiramente, lembremos que esta seção não estava sujeita às previsões de caducidade da seção 224, como estava a 215. Igualmente, há uma potencial violação ou contradição entre a cláusula de silêncio e a I Emenda à Constituição dos EUA: “O Congresso não fará lei [...]; abreviando a liberdade de expressão ou de imprensa; ou direito do povo de se reunir pacificamente e solicitar ao governo reparação de queixas.” (EUA, 1791, s.p., tradução nossa).<sup>17</sup>

Para Oscilowski; Jaeger (2008), não há, necessariamente, uma violação da emenda, mas uma restrição do direito que ela garante. Deve-se considerar que, pelo caráter permanente da ordem de não-compartilhamento, há nova restrição dos direitos da I Emenda, pois o sigilo impede que abusos sejam denunciados publicamente ou ao Congresso. O mesmo raciocínio pode ser aplicado à seção 215, na qual também há uma redução no gozo da I Emenda. De forma semelhante, há impacto na plenitude dos direitos humanos, já que a liberdade de buscar informações, expressar opiniões e o livre pensamento pressupõem a privacidade para seu exercício:

Artigo 18: Todo ser humano tem direito à liberdade de pensamento, consciência e religião; (...)

Artigo 19: Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras. (ONU, 1948).

Um último ponto de conflito a destacar da seção 505 é sua potencial violação da IV Emenda, já citada, que visa proteger a vida privada de intromissões governamentais indevidas (EUA, 1791). As críticas que suportam essa posição centram-se em dois aspectos: há uma notável falha da seção em garantir revisões judiciais sobre as NSLs, bem como a mera mostra pelo governo de que há relevância para uma investigação sobre o terrorismo ao emitir uma NSL

---

<sup>17</sup> “AMENDMENT I (1791): Congress shall make no law [...] abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble and to petition the Government for a redress of grievances.”

não está adequada em justificar a necessidade para obter as informações, constituindo, portanto, uma busca que é contrária, ainda que parcialmente, à IV Emenda (OSCILOWSKI; JAEGER, 2008; HERMAN, 2006). Pelas mesmas razões, identifica-se contradições com o Artigo 12 da Declaração Universal e suas garantias.

No livro “A Condição Humana”, Hannah Arendt se preocupou com as questões do público e do privado, sendo o público o que “pode ser visto e ouvido por todos e tem a maior divulgação possível” (p. 59) como também “o próprio mundo, o que é comum a todos nós e diferente do lugar que nos cabe dentro dele” (p. 62). Neste sentido, o público denota-se como uma esfera de convivência intermediária entre as esferas privadas dos homens, atuando para evitar “que colidamos uns com os outros” (p. 62). É nesta esfera que se constrói a política, sendo a transparência um fator essencial para a sua conservação (ARENDRT, 2007, p. 59-62).

Contraposto ao público, há o privado, que simboliza, em sentido lógico, o oposto, o individual, o que não é comum ao mundo, o que não pode nem convém ser visto e ouvido por todos: “O privado é o que diz respeito ao indivíduo na sua singularidade, e que deve, por isso mesmo, ficar protegido da luz da publicidade.” (LAFER, 1988, p. 271). A partir disso, as esferas pública e privada devem permanecer distintas e alheias, pois sua mistura leva ao comprometimento mútuo. Assim como os segredos e mentiras corrompem o espaço público ao negar a informação legítima que fundamenta as escolhas políticas dos indivíduos, a invasão da intimidade também corrompe “o juízo”, banalizando a esfera privada ao torná-la pública e impedindo o raciocínio livre. Por isso, defender o direito à intimidade é também defender a saúde do espaço público como um todo e vice-versa: “Parece ser da natureza da relação entre as esferas pública e privada que o estágio final do desaparecimento da esfera pública seja acompanhado pela ameaça de igual liquidação da esfera privada.” (ARENDRT, 2007, p. 70).

Ao permitir invasões de privacidade, seções como a 213, 215 e 505 do Ato Patriota corromperam o espaço público e minaram direitos democráticos. Essas pequenas depredações do espaço público tornam-se cumulativas e podem levar ao totalitarismo, como alerta Arendt: “A decadência do estado de Marx havia sido precedida pela decadência da esfera pública ou, antes, por sua transformação numa esfera muito restrita de governo.” (ARENDRT, 2007, p. 70). Reter informações no FBI e agências de inteligência, dificultar a supervisão judicial sobre as investigações e concentrar poderes em funcionários de alto escalão acaba por concentrar o governo a uma esfera restrita, um pequeno círculo em que o público perde transparência, reforçando o *arcana imperii*, em latim, os segredos de Estado.

## d) VIII: Fortalecendo as leis criminais contra o terrorismo

O oitavo título versa sobre leis criminais de duas formas: o enrijecimento das leis penais contra crimes relacionados ao terrorismo e a redefinição do conceito de terrorismo, tornando-o mais abrangente. Este aspecto será o principal objeto da análise, focalizando o seu potencial para ofensivas contra opositores. O terrorismo doméstico é tipificado na seção 802<sup>18</sup>:

O termo ‘terrorismo doméstico’ significa atividades que - (A) envolvam atos perigosos à vida humana que são uma violação das leis criminais dos Estados Unidos ou qualquer outro Estado; (B) aparenta pretender - (i) intimidar ou coagir a população civil; (ii) influenciar a política do governo via intimidação ou coerção. (EUA, 2001, p. 106, tradução nossa).<sup>19</sup>

Como observado, tem-se uma definição de terrorismo doméstico ampla. As implicações disto podem recair, por exemplo, sobre movimentos sociais que militam pela reforma agrária, moradia e meio ambiente, os quais, por exemplo, ao usarem materiais perfurocortantes para romper cadeados, cercas e portões podem, por portarem materiais que figuram ‘perigo à vida humana’ e por tentarem influenciar políticas governamentais através de medidas de resistência, ser enquadrados como terroristas domésticos. Pela amplitude, a legislação do Ato Patriota poderia ser explorada sobre opositores em geral, o que gera preocupações quanto aos possíveis abusos pelo governo: “Isto é, potencialmente, qualquer crime realizado com algum instrumento pode ser considerado uma atividade terrorista.” (TEIXEIRA JÚNIOR, 2015, p. 204).

É comum que leis consideradas injustas ou que descontentam parcelas da população sejam publicamente desafiadas — e os manifestantes estão cientes da repressão que podem sofrer, podendo ser detidos como desordeiros, por exemplo. A questão é que agora esses manifestantes e quem os apoia materialmente, ao fornecê-los alimentação e hidratação, por exemplo, podem ser enquadrados sob o crime de terrorismo doméstico, com penas muito mais severas. Saito (2002) aponta que o objetivo de qualquer protesto é, justamente, influenciar os rumos das políticas públicas - contra decisões econômicas, ambientais, policiais, etc. —; assim,

<sup>18</sup> A seção 808 define o crime federal de terrorismo, descrevendo uma série de atividades que possam ser nele enquadradas, indo desde assassinatos e sequestros do alto escalão administrativo (presidente e equipe, secretários, juízes da Suprema Corte, etc.) e pirataria aérea (como a que originou os ataques de 11 de setembro) até o apoio material a terroristas ou organizações terroristas, o que, como mencionado no texto, está sujeito à qualificação pelo Secretário de Estado.

<sup>19</sup> “The term ‘domestic terrorism’ means activities that - (A) involve acts dangerous to human life that are a violation of the criminal laws of the United States or of any State; (B) appear to be intended - (i) to intimidate or to coerce a civilian population; (ii) to influence the policy of a government by intimidation or coercion.”.

eles poderiam ser classificados como atos de terrorismo doméstico se leis forem quebradas (como desacato, dano à propriedade) ou houver risco à vida (bloqueio de ruas, queima de símbolos).

O Artigo 21 da DUDH assegura que “Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.” (ONU, 1948). Assim, o exercício da cidadania é fragilizado por meio de um dispositivo cuja interpretação permite abusos, implicando numa diminuição deste direito humano à participação política direta: “A política, enquanto campo de comunicação e de interação que assegura, no âmbito de uma comunidade [...] o poder do agir conjunto, resulta da condição humana de pluralidade e diversidade” (ARENDT, 1968 *apud* LAFER, 1988, p. 252), no que está inclusa a associação coletiva dos indivíduos para tomar parte no poder público, quer seja para endossar ou se opor a determinada política. A possibilidade de um rompimento da ordem democrática por haver margens para a criminalização da contestação reforça a necessidade de diálogo com Arendt no sentido de se evitar um novo estado totalitário.

### 3 Considerações Finais

O objetivo de evidenciar a natureza contraditória entre o Ato Patriota frente aos direitos humanos e aos valores constitucionais dos Estados Unidos da América foi perseguido e atingido. Na bibliografia estudada, alguns pontos encontrados necessitam ser destacados: primeiro, o contraterrorismo não é exclusividade de Bush, pois o governo Clinton tentou sucessivas vezes passar legislações de reforma para ampliar as capacidades de vigilância do Estado, embora, naquele momento, as preocupações constitucionais tenham prevalecido. Neste cenário, o 11/09 serviu como ‘bode expiatório’ para que estas leis fossem aprovadas sob Bush praticamente sem diálogos sobre suas implicações nos direitos dos cidadãos e de forma ainda mais severa do que havia sido proposto pela administração anterior.

Segundo, na forma como foi redigido, o Ato Patriota atua contra a liberdade de expressão e o direito à vida privada, como nas seções 213, 215 e 505, além de ser ainda mais incisivo contra estrangeiros, cuja liberdade é ameaçada pela existência de mecanismos que permitiram que centenas deles ficassem detidos por meses sem acusações formais ou devido acesso ao sistema judiciário, via seções 411 e 412. Destaca-se ainda o preocupante grau de vagueza na redação da definição de terrorismo da seção 802, dando margem a interpretações autoritárias, como o silenciamento da oposição e dos movimentos sociais. O diálogo com

Arendt nos mostrou que, ao reduzir o exercício da cidadania pela possibilidade de criminalização da dissidência política, flexibilizar o acesso à vida privada e ampliar as camadas dos segredos e sigilos governamentais, há uma gradual erosão do espaço público, cuja decadência pode levar ao declínio do Estado e ao totalitarismo.

A década de 2010 trouxe consigo diversos governos de inspiração autoritária, inclusive nos EUA, vide Donald Trump (2017-21), sendo difícil imaginar que se trata de mera coincidência histórica. Não é incomum ver governantes eleitos agirem publicamente para minar o espaço público, questionando as instituições, as eleições e ignorando a vontade popular com auspícios antidemocráticos. Simultaneamente, a esfera privada segue em contínuo processo de publicização, com o íntimo sendo perigosamente visto e ouvido por outros que não lhe deveriam acessar. Essa combinação de deterioração coincidente de ambas as esferas traz a oportunidade de retomar o pensamento de Arendt e, com isso, surge um alerta ao identificar semelhanças entre a contemporaneidade e os caminhos que levaram a experiências totalitárias no passado.

A retórica norte-americana, por vezes, parte da suposta universalidade de seus valores e instituições, com raízes no Destino Manifesto, tendo sido usada ao longo das últimas décadas para exercer relações globais de dominação e intervenções em outros países. Recentemente, a proteção dos direitos humanos se tornou item central da agenda para permitir intervenções contra governos “falidos” ou “bandidos”. Um país que se vale da defesa da democracia e dos direitos humanos para usar a força contra outros países, mesmo sem autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas, como no Iraque (2003), acabou por promover em sua própria casa violações aos direitos humanos e ao Estado democrático de direito. Num regime excepcional, as leis de inspiração iluminista da democracia estadunidense, marcos da garantia dos direitos da pessoa humana contra os abusos do Estado, foram forçadas a conviver com o Ato Patriota, comparado por diversos autores a legislações autoritárias do século XX.

**Agradecimentos:** O artigo é fruto de pesquisa de iniciação científica financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) e de pesquisa de mestrado financiada pela Fundação Universidade Federal do ABC (FUFABC).

## Referências

ARENDR, Hannah. *A Condição Humana*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

BENEVIDES, Maria. Cidadania e direitos humanos. *Cadernos de Pesquisa*, 2004, p. 39-46.

CHARDEL, Pierre-Antoine; HARVEY, Robert; VOLAT, Hélène. The French intelligence act: resonances with the USA patriot act. *Technology Science*, 2016, p. 1-20.

DOMKE, David; GRAHAM, Erica; COE, Kevin; JOHN, Sue; COOPMAN, Ted. Going public as a political strategy: The Bush administration, an echoing press, and passage of the Patriot Act. *Political Communication*, v. 21, n. 291, 2006, p. 291-312.

DOYLE, Charles. Terrorism: Section by section analysis of the USA PATRIOT Act. *Congressional Research Service*, 2001, p. 1-59.

DOYLE, Charles. The USA PATRIOT Act: A legal analysis. *Congressional Research Service*, 2002, p. 1-75.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *A review of the Federal Bureau of Investigation's Use of National Security Letters (U)*. Departamento de Justiça, Escrit rio do Inspetor Geral. 2007. Disponível em: <https://oig.justice.gov/reports/2014/s1410.pdf>. Acesso em 02 nov. 2018.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Constitution of the United States*. 1788. Disponível em: [https://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm#a1](https://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a1). Acesso em 05 nov. 2020

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Legisla es do 107  Congresso (2001-02)*. The United States Congress. Disponível em: <https://www.congress.gov/advanced-search/legislation/107th-congress>. Acesso em 17 out. 2020.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA Patriot Act) of 2001*. Washington, 26 out. 2001. The United States House of Representatives. Disponível em: <https://www.congress.gov/107/plaws/publ56/PLAW-107publ56.pdf>. Acesso em 02 out. 2020.

EVANS, Jennifer. Hijacking civil liberties: The USA PATRIOT Act of 2001. *Loyola University Chicago Law Journal*, v. 33, n. 4, 2003, p. 933-990.

GELLMAN, Barton. The FBI's Secret Scrutiny. *The Washington Post*. Washington, 2005. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/archive/politics/2005/11/06/the-fbis-secret-scrutiny/e838a013-f679-4c8b-9368-14569831b108/>. Acesso em 08 out. 2020.

GONZALEZ, Tracey. Individual rights versus collective security: assessing the constitutionality of the USA Patriot Act. *U. Miami Int'L & Comp. Law Review*, v. 11, 2003, p. 75-113.

HERMAN, Susan. The USA PATRIOT Act and the Submajoritarian Fourth Amendment. *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, v. 41, 2006, p. 67-132.

JAEGER, Paul; BERTOT, John; MCCLURE, Charles. The impact of the USA Patriot Act on collection and analysis of personal information under the Foreign Intelligence Surveillance Act. *Government Information Quarterly*, v. 20, 2003, p. 295-314.

JAEGER, Paul; BERTOT, John; MCCLURE, Charles; SNEAD, John. The USA PATRIOT Act, the Foreign Intelligence Surveillance Act, and information policy. *The Library Quarterly*, v. 74, n. 2, 2004, p. 99-121.

LAFER, Celso. A reconstrução dos direitos humanos: a contribuição de Hannah Arendt. *Estudos Avançados*, v. 11, n. 30, 1997, p. 55-65.

LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

O GLOBO. *Crise diplomática põe em risco laços militares entre Turquia e EUA*. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/crise-diplomatica-poe-em-risco-lacos-militares-entre-turquia-eua-22978160>. Acesso em 01 nov. 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>. Acesso em 01 out. 2020.

OSCILOWSKI, Ursula; JAEGER, Paul. National Security Letters, the USA PATRIOT Act, and the Constitution: The tensions between national security and civil rights. *Government Information Quarterly*, v. 25, 2008, p. 625-644.

PARKER, Ellen. Implementation of the UK Terrorism Act 2006-the relationship between counterterrorism law, free speech, and the Muslim community in the United Kingdom versus the United States. *Emory Int'l L. Rev.*, v. 21, 2007, p. 711-758.

PECEQUILO, Cristina. *A Era George W. Bush (2001/2007): Os EUA e o Sistema Internacional*. In: II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – o Brasil e o mundo que vem aí. Rio de Janeiro: FUNAG, 2007. Cap. II. p. 27-48.

PECEQUILO, Cristina. *A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?* 2. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

PECEQUILO, Cristina. *Os Estados Unidos e o século XXI*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

RAUSE, Alicia. USA Patriot Act: Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Legislation in US and Europe since September 11th. *U. Miami Int'l & Comp. L. Rev.*, v. 11, 2003, p. 173-186.

RUBEL, Alan. Privacy and the USA Patriot Act: rights, the value of right, and autonomy. *Law and Philosophy*, v. 26, n. 2, 2007, p. 119-159.

SAITO, Natsu. Whose liberty? Whose security? The USA PATRIOT Act in the context of COINTELPRO and the unlawful repression of political dissent. *Oregon Law Review*, v. 81, 2002, p. 1052-1131.

SHUMATE, Brett. From “Sneak and Peek” to “Sneak and Steal”: Section 213 of the USA PATRIOT Act. *Regent University Law Review*, v. 19, n. 203, 2006, p. 203-234.

SINNAR, Shirin. Patriotic or unconstitutional? The mandatory detention of aliens under the USA Patriot Act. *Stanford Law Review*, v. 55, n. 4, 2003, p. 1419-1456.

SOURCEWATCH. *Clinton administration anti-terrorism law*. Documentos do período Clinton. Disponível em: [https://www.sourcewatch.org/index.php/Clinton\\_administration\\_anti-terrorism\\_law](https://www.sourcewatch.org/index.php/Clinton_administration_anti-terrorism_law). Acesso em 20 out. 2020.

TEIXEIRA JÚNIOR, G. *A política antiterrorismo dos Estados Unidos: de onde e para onde?* Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2015.

THE WHITE HOUSE. *George W. Bush: America's 43rd president (2001-2009)*. Washington, s.d. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/presidents/george-w-bush/>. Acesso em 15 out. 2020.

THUR, Victoria. War, law and the librarian: The creation, precedence, and passage of the USA PATRIOT Act and its effects on libraries. *Journal of Access Services*, v. 6, n.4, 2009, p. 437-445.

WALLERSTEIN, Immanuel. *O declínio do poder americano: os Estados Unidos em um mundo caótico*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

WHITEHEAD, John; ADEN, Steven. Forfeiting “Enduring Freedom” for “Homeland Security”: A constitutional analysis of the USA Patriot Act and the Justice Department’s Anti-Terrorism initiatives. *American University Law Review*, v. 51, n. 6, 2002, p. 1081-1133.

WONG, Kam. The making of USA Patriot Act I: The legislative process and dynamics. *International Journal of the Sociology of Law*, v. 34, 2006, p. 179-219.

**Recebido em 05 de janeiro de 2023.**

**Aceito para publicação em 27 de abril de 2023.**



**Ana Giulia Ricciardi Aldgeire**

Bacharel em Ciências Sociais (FGV-CPDOC) e graduanda em Relações Internacionais (UFRJ-IRID).

**A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA ATRAVÉS DE ACORDOS INTERNACIONAIS: UMA ANÁLISE DAS RELAÇÕES BILATERAIS BRASIL-ANGOLA (1977-2019)**  
**THE CONSTRUCTION OF THE BRAZILIAN FOREIGN POLICY THROUGH INTERNATIONAL AGREEMENTS: AN ANALYSIS OF THE BRAZIL-ANGOLA BILATERAL RELATIONS (1977-2019)**

**RESUMO:** Procura-se realizar o exercício proposto por Ariane Figueira (2017) de compreender os *inputs* e *outputs* da constituição de política externa, trazendo luz às dinâmicas de interação entre Executivo e Legislativo na construção desses tratados. Foram considerados *inputs*, os atores e instituições políticas que participaram na internalização dos atos, e *outputs* os tratados na sua forma concreta. Para tanto, realizou-se uma análise exploratória dos dados extraídos do acervo do Ministério das Relações Exteriores (*Concórdia*) sobre os acordos bilaterais, e dos portais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal sobre os relatores e comissões atuantes na tramitação legislativa. Os resultados preliminares mostram que os acordos priorizaram cooperações de cunho tecnológico, científico e técnico. A despeito dos processos decisórios da burocracia brasileira, constatou-se que 79,5% dos acordos ficaram restritos ao espaço Executivo e não foram submetidos ao trâmite legislativo. Dos 20,4% que passaram pelo Legislativo, destaca-se a presença de comissões especializadas e relatores, majoritariamente, homens nordestinos, de escolaridade superior, com profissões de advogados ou professores, e filiados aos partidos PMDB, PT e PTB. **Palavras-chave:** Política externa brasileira; Relações bilaterais; Acordos internacionais; Angola.

**ABSTRACT:** Carrying out the exercise proposed by Ariane Figueira (2017) of understanding the inputs and outputs of foreign policy, this paper brings light to the dynamics of interaction between the Brazilian's Executive and Legislative branches. Inputs were considered the actors and institutions that participated in the internalization of the acts, and outputs the treaties in their concrete form. To this end, an exploratory analysis was carried out of the data extracted from the collection of the Ministry of Foreign Affairs (*Concórdia*) on bilateral agreements, and from the portals of *Câmara dos Deputados* and *Senado Federal* on the congressmen and commissions active in the legislative process. Preliminary results show that the agreements prioritized cooperation of technological, scientific and technical nature. Concerning the decision-making processes, it was found that 79,5% of the agreements were restricted to the Executive and weren't submitted to the legislative procedure. Of the 20,4% that passed through the Legislative, it's highlighted the presence of specialized commissions and congressmen, mostly men from the Northeast, with higher education, who worked as lawyers or teachers, and were affiliated with the PMDB, PT and PTB.

**Keywords:** Brazilian foreign policy; Bilateral relations; International treaties; Angola.

## 1 Introdução

Como analisar a política externa brasileira para Angola sob a óptica dos acordos internacionais? É possível identificar os atores políticos que participaram do processo de construção e internalização desses tratados? Na medida em que atos internacionais são ferramentas formais para a execução de relações diplomáticas (MINISTÉRIO, 2010), esta pesquisa busca compreender as relações bilaterais entre Brasil e Angola na celebração de acordos internacionais. Visando contribuir para a literatura, procura-se desenvolver uma análise documental para mapear o quadro geral e histórico dessas relações, trazendo luz às dinâmicas de interação internas da burocracia brasileira que atuaram na construção da política externa para Angola.

Para tanto, o presente estudo baseia-se na iniciativa de Ariane Figueira (2017) de compreender a política externa a partir do seu processo de constituição. Uma vez que a política externa é produto de um complexo processo decisório, permeado por regras, instituições, indivíduos e correlação de forças (FIGUEIRA, 2017), essa pesquisa optou por investigar como os acordos entre Brasil e Angola foram consolidados nas estruturas burocráticas brasileiras. Além de avaliar o investimento de diferentes governos na cooperação com Angola, também foram analisados os integrantes e instituições do Executivo e do Legislativo presentes no processo de ratificação dos tratados – nomeadamente, os presidentes da República, ministros de Estado, relatores parlamentares, Ministérios e comissões parlamentares.

O trabalho foi organizado em quatro partes. A primeira introduz o quadro teórico sobre a parceria histórica com Angola. Na sequência, é apresentado o desenho metodológico desta pesquisa. Na terceira parte do texto estão os dados sobre os tratados bilaterais e sobre os atores do Executivo e do Legislativo brasileiro que participaram de seus processos de construção. E, por fim, são realizadas algumas considerações sobre os achados e futuros rumos desta pesquisa.

## 2 A construção de uma parceria estratégica entre Brasil e Angola

As relações bilaterais podem ser compreendidas como estratégias dos Estados no plano internacional em busca da produção e acumulação de ganhos para satisfazer suas necessidades e demandas internas. Ao garantir uma atenção diplomática privilegiada para países específicos, o Brasil foi capaz de ampliar sua presença em diferentes espaços internacionais e usufruir de importantes patrimônios, tais como aproximações políticas, renovações de diálogo, penetrações comerciais recíprocas e diversificação de projetos conjuntos (LESSA, 1998). Ao final do século

XX, a Angola passou a fazer parte da lista de países que seriam priorizados no âmbito bilateral pela política externa brasileira. Isso se deu, principalmente, pelo interesse do Estado brasileiro na criação de novos mercados e na busca por territórios de menor custo para a instalação de suas empresas (GARCIA, 2018).

Para mapear os caminhos e motivações que fizeram o Brasil olhar para Angola como um espaço fornecedor de novas oportunidades, utiliza-se da perspectiva de Lima e Santos (2015) de analisar o contexto mais amplo da política externa brasileira para a África. Ao longo do século XX, predominou a contradição de que, apesar de se guiar pelos paradigmas da autodeterminação dos povos e da não intervenção (MILANI *et al*, 2016), o Brasil foi um grande defensor da permanência das estruturas coloniais na África para preservar boas relações com as potências europeias (PENNA FILHO, 2002; SILVA, 2016). Essa agenda só começou a se modificar com a Política Externa Independente de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964) que inaugurou, de fato, uma política africana do Brasil (MATOS, 2017). Neste período, intensificou-se a diversificação das relações bilaterais brasileiras sob o viés da "autonomia pela distância", que prezava pelo não alinhamento-automático com as potências da época (FONSECA, 1998). Essa estratégia abriu espaço para a formação de novas parcerias, como com países africanos, em prol da busca de novos mercados consumidores para os produtos industrializados brasileiros (PENNA FILHO, 2002).

Já com os primeiros anos da ditadura militar, retornou-se a uma política de afastamento da África graças à forte conotação ideológica e alinhamento automático com os EUA propagados pelo novo regime (SILVA, 2016). Essa postura mudou, consideravelmente, com a chegada de Ernesto Geisel (1974-1979) ao poder. Segundo Gonçalves e Miyamoto (1993), o que distinguiu a "nova política africana" de Geisel de governos anteriores foi a busca por um reposicionamento do Brasil no plano internacional, cujo interesse maior era se tornar referência para os países terceiro-mundistas, privilegiando a aproximação política acima da aproximação econômica. O processo de reconhecimento da independência da Angola em 1975 surge, neste sentido, como exemplo dessa estratégia política do Brasil para o Sul global.

Superando as conturbações políticas da redemocratização e do fim da Guerra Fria, o governo de José Sarney (1985-1990) retorna a política de aproximação com a África que, posteriormente, é fortalecida no governo de Itamar Franco (1992-1995) (RIBEIRO, 2008). Nesse período começam a ser desenvolvidos conjuntos de iniciativas que promovem maior integração e cooperação com os países africanos, como a produção de um acordo mais robusto com a África do Sul no setor de cooperação em tecnologia e uma elaboração inicial do projeto

que daria origem à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) (HIRST; PINHEIRO, 1995). No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003)<sup>1</sup>, percebe-se um aumento na celebração de acordos, relações comerciais e visitas aos países da CPLP (MELO, 2012).

O governo Lula (2003-2010), por sua vez, inaugurou uma política externa que mudou completamente o quadro de relações com a África. Ao agir pela estratégia da "autonomia pela diversificação", esse governo prezou por uma maior cooperação, bilateral e multilateral, com países emergentes do Sul para alimentar seu projeto desenvolvimentista (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007). Nesse sentido, o continente africano aparece como um parceiro que ajudaria na projeção internacional do Brasil enquanto *player* global (OLIVEIRA, 2020). Isso se deu em razão de uma série de motivações, tais como: ampliação de mercados consumidores; abertura de novas representações diplomáticas; participação em instituições multilaterais<sup>2</sup>; e a internacionalização de empresas brasileiras na África (MELO, 2012; MATOS, 2017). Já o governo sucessor de Dilma Rousseff (2011-2016), mesmo investindo pouco na política externa graças aos cenários de crises e instabilidades internas, promoveu uma continuidade das bases originais da política africana de Lula, reforçando laços políticos, diplomáticos e comerciais (OLIVEIRA, 2015).

Entretanto, o destaque concedido à África sofreu alterações com a chegada de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022) no poder. Esses foram presidentes que instalaram um projeto liberal para o país e reorientaram os objetivos da política externa, priorizando antigos aliados (EUA) e se distanciando dos centros de poder e cooperação Sul-Sul. Neste período, as relações com a África foram guiadas por um distanciamento pragmático de cunho bilateral<sup>3</sup>, substituindo os esforços multilaterais dos governos anteriores (OLIVEIRA, 2020; FRANCISCO *et al*, 2021).

No caso da aproximação com a Angola, a literatura já mapeou que essa relação trouxe diversos ganhos políticos, culturais, comerciais e tecnológicos para o Brasil (SANTOS, 2015; DA SILVA, 2016; ROCHA; SANTOS, 2018; SANTOS, 2018). É um país que, desde o reconhecimento de sua independência, desperta um interesse político e econômico do Estado brasileiro<sup>4</sup> em razão da proximidade cultural e linguística que facilitam a instalação de empresas

---

<sup>1</sup> Por economia textual, a partir de agora utilizarei a sigla FHC para me referir ao ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

<sup>2</sup> Matos (2017), destaca, por exemplo, a participação do Brasil no G-20, IBAS, BASIC, BRICS e CPLP.

<sup>3</sup> Esse distanciamento pragmático se refere à continuidade de relações comerciais dos setores privados do agronegócio brasileiro, em um cenário em que a África perdeu espaço na agenda internacional do Brasil (FRANCISCO *et al*, 2021).

<sup>4</sup> Em 2013 Angola foi o destino de 58% das empresas brasileiras no continente africano (CRETOIU *et al*, 2013). Em 2015, Angola contava com 12 empresas brasileiras e estava em 10º lugar na posição dos países com maior

no território (CRETOIU *et al*, 2013). A partir de 1977<sup>5</sup>, as relações diplomáticas entre os dois países começaram a ser construídas e formalizadas através de acordos bilaterais, apesar de poucos autores apontarem para tal fato.

Melo (2012) foi pioneiro em utilizar os tratados celebrados com Angola e Moçambique no âmbito da cooperação técnica em saúde e educação para compreender a inserção internacional e matriz da política externa de Lula (2003-2010). As trocas mútuas de tecnologias e conhecimentos não só supriram uma demanda interna do Brasil nas áreas de saúde e educação, como também provocaram um estreitamento de laços Sul-Sul. O estudo introduzido por Melo (2012) estimula uma continuação nesta linha de pesquisa para compreender como ocorreu a construção das relações bilaterais entre Brasil-Angola em demais áreas de cooperação e em diferentes governos.

Por outro lado, Calete (2015) realizou uma pesquisa documental dos acordos vigentes e em tramitação do portal do Sistema Consular Integrado do Ministério das Relações Exteriores, visando estudar as temáticas dos atos internacionais firmados entre Brasil e Angola.<sup>6</sup> Esperava-se que os acordos de cooperação cultural seriam mais frequentes graças à história que aproxima os dois países. No entanto, o autor identificou que acordos de cunho político-econômico foram mais frequentes, pois visavam atender as demandas internas de ambas regiões. A pesquisa de Calete (2015) é importante para introduzir um panorama dos campos de cooperação priorizados nesta relação bilateral.

Este exercício foi retomado por Matos (2017), que, ao realizar um estudo comparado entre África do Sul, Angola, Cabo Verde e Nigéria, se propôs a analisar a dimensão de cooperação mais recorrente no governo Lula (2003-2010). Um dos objetivos do trabalho citado foi mudar a concepção predominante de que toda cooperação com países africanos se restringe ao campo técnico. Entre os resultados encontrados, o autor concluiu que, com a Angola, classificada como *small power* e autocracia, consolidaram-se mais cooperações de cunho financeiro, apesar de outras também se mostrarem frequentes. No período delimitado, o país africano foi o maior beneficiário das linhas de crédito e alvo das empresas brasileiras que se instalaram no continente. Esse aumento de investimentos, segundo Matos (2017, p. 144), explica-se pelo fato do país possuir grandes reservas de petróleo, despertando o interesse de

---

presença de empresas brasileiras (FUNDAÇÃO, 2015). Já em 2016 e 2017, Angola era um dos destinos preferidos para a expansão das multinacionais brasileiras (BARAKAT *et al*, 2016).

<sup>5</sup> O primeiro acordo celebrado entre Brasil e Angola foi o "Memorando Relativo à Negociação de Acordo de Transporte Aéreo entre a República Federativa do Brasil e a República Popular de Angola". Disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/>. Acesso em: 10 jul. 2022.

<sup>6</sup> Calete (2015) considerou apenas os acordos básicos, e não os Ajustes Complementares efetuados até o momento de produção da sua pesquisa.

outros países por ser um "modelo de negócio seguro". Além disso, também houve uma valorização de empresas brasileiras do ramo da construção civil no processo de reconstrução da Angola após a Guerra Civil de 2002.

Se poucas são as literaturas que abordam os acordos bilaterais com Angola, o estudo sobre as dinâmicas de interação da burocracia brasileira no processo de construção dessa relação bilateral é ainda mais negligenciado. A ratificação dos acordos internacionais ao nível doméstico é essencial para este campo, uma vez que a submissão de políticas nas instâncias democráticas do Executivo e do Legislativo garante maior credibilidade ao acordo e segurança ao Estado parceiro (MATOS, 2017).

Nesse sentido, será realizado o exercício proposto por Figueira (2017) de considerar ambos os *inputs* e *outputs* na análise de política externa. Os *inputs* são as “ações, contextos ou acontecimentos que buscam determinar e/ou influenciar os resultados políticos”, enquanto os *outputs* “são as ações efetivamente consolidadas, os resultados determinados após a interação com a dinâmica decisória” (FIGUEIRA, 2017, p. 28). Para finalidade desta pesquisa, são considerados *inputs* os atores e instituições que participaram da celebração e internalização dos atos internacionais estabelecidos com a Angola – mais especificamente os presidentes da República, ministros de Estado, relatores parlamentares, Ministérios e comissões parlamentares –, e *outputs* os tratados na sua forma concreta. Como ocorre a internalização de um tratado? Quem são os atores políticos participantes? Qual a dimensão da interação entre Executivo e Legislativo nesse processo? Visando responder esses e outros questionamentos, o objetivo deste artigo é analisar os tratados celebrados bilateralmente entre Brasil e Angola, trazendo luz ao estudo de como tal relação exterior foi consolidada no campo interno da política brasileira.

### 3 Metodologia

Com o propósito de realizar um estudo exploratório dos dados disponíveis sobre os acordos firmados entre Brasil e Angola, decidiu-se analisar os 83 acordos bilaterais estabelecidos entre os dois países. Essa pesquisa se baseou numa análise longitudinal de todos os tratados celebrados entre 1977 até 2019 – primeiro e último ano de celebração dos acordos a partir da produção desta pesquisa. Os dados foram extraídos do portal Concórdia, acervo digital do Ministério das Relações Exteriores sobre os atos internacionais.<sup>7</sup> Procedeu-se à criação de um banco de dados constituído pelo seguinte conjunto de variáveis:

---

<sup>7</sup> O portal da Concórdia está disponível em: <https://concordia.itamaraty.gov.br/>. Acesso em: 22 jul. 2022.

### *3.1 Quantidade de acordos*

Trata-se de uma variável quantitativa que sistematiza o total de acordos bilaterais celebrados de 1977 a 2019, com o objetivo de avaliar o grau de importância que a política externa brasileira atribuiu à Angola ao longo dos anos em perspectiva comparada com outros países do continente africano.

### *3.2 Status*

Esta variável permite avaliar se os acordos mantiveram sua validade ao longo dos anos, se estão em processo de tramitação ou se foram expirados, e quais seriam os motivos de expirações.

### *3.3 Data de celebração*

Aqui observa-se a data de celebração de um acordo, realizada no momento de assinatura entre as partes envolvidas (ACCIOLY, 2009), possibilitando a compreensão de quais governos deram maior prioridade à relação com Angola.

### *3.4 Data de entrada em vigor*

Essa sistematiza os acordos que entraram em vigor no momento de suas assinaturas ou após a promulgação no Diário Oficial da União. Conjuntamente com a variável anterior, os dados possibilitam analisar o grau de importância atribuído a determinadas temáticas, uma vez que o tempo entre a assinatura e a internalização do tratado depende da vontade política dos atores que participam do seu processo de tramitação.

### *3.5 Natureza da cooperação bilateral*

O objetivo dessa variável é analisar a natureza das relações bilaterais priorizadas entre os dois países. Para isso, foi realizada uma análise de conteúdo dos tratados para classificá-los dentro dos critérios de cooperação apresentados por Matos (2017):<sup>8</sup>

- I. "Cooperação humanitária": Diz respeito aos acordos que tratam de doações de recursos como forma de auxílio para outra parte;

---

<sup>8</sup> Foram adicionadas as categorias "Cooperação cultural", "Cooperação diplomática" e "Cooperação de segurança e defesa" que estão presentes no portal da Concórdia, mas não foram mobilizadas pelo autor. É importante ressaltar que tiveram acordos classificados com mais de uma categoria por abrangerem diferentes temas.

- II. "Cooperação técnica": São os acordos de compromissos para o desenvolvimento de programas sociais – como combate à fome e pobreza, projetos educacionais e de trabalho, entre outros – e projetos de fortalecimento da gestão e administração pública;
- III. "Cooperação tecnológica": São acordos que dizem respeito à transferência de tecnologias e profissionais para a criação de oficinas de treinamento e capacitação profissional entre os países parceiros para seus respectivos desenvolvimentos;
- IV. "Cooperação científica": Relacionado com o campo da educação, tais acordos abrangem questões como concessões de bolsas ou financiamento para o intercâmbio de pesquisadores, professores e alunos;
- V. "Cooperação financeira": São os acordos responsáveis por coordenar os investimentos de empresas brasileiras na Angola e empresas angolanas no Brasil;
- VI. "Cooperação econômica": Referente às relações comerciais entre os dois Estados;
- VII. "Cooperação política": Diz respeito à participação de Brasil e Angola em espaços de cooperação internacionais comuns – como a CPLP – ou a respeito das visitas de presidentes, ou outros oficiais de governo em ambos os países;
- VIII. "Cooperação cultural": São os acordos que prezam pela elaboração de programas ou atividades culturais entre os dois países, como nos campos do cinema, literatura, esporte, artes, etc.;
- IX. "Cooperação diplomática": Atos que tratam de assuntos consulares e das Embaixadas dos dois países;
- X. "Cooperação de segurança e defesa": São os acordos internacionais que se preocupam com a temática de proteção dos territórios brasileiro e angolano.

### *3.6 Tipos de acordos*

Essa variável é responsável por identificar se os acordos são do tipo Legislativo ou Executivo. Segundo Camino e Menck (2018), os acordos legislativos são aqueles que passam pelas três etapas após a sua assinatura: (i) envio de mensagens presidenciais contendo atos internacionais ao Poder Legislativo; (ii) início da tramitação legislativa em que o tratado passa por uma avaliação, discussão e votação na Casa Iniciadora (Câmara dos Deputados) e, em

seguida, na Casa Revisora (Senado Federal); e (iii) após a decisão no Congresso Nacional, há um retorno da matéria ao Poder Executivo, responsável por promulgar e incorporar o ato à legislação interna através da publicação no Diário Oficial da União. No entanto, graças à diversidade de temas dos tratados e à lentidão do procedimento parlamentar, o direito internacional aceita que alguns tratados não sejam submetidos à aprovação legislativa (GABSCH, 2010) – esses são denominados "acordos executivos" ou "acordos em forma simplificada", e são de responsabilidade exclusiva do Poder Executivo.<sup>9</sup>

### *3.7 Personalidades e instituições do Poder Executivo*

Como o chefe do Poder Executivo ou representante designados por ele são responsáveis pela negociação e celebração de tratados internacionais (BRASIL, 1988, Art. 84, inciso XVIII), foram analisados os presidentes da República do Brasil, com seus respectivos ministros de Estado e Ministérios que atuaram na etapa de produção dos atos internacionais.

### *3.8 Personalidades e instituições do Poder Legislativo*

Como o Congresso Nacional é órgão responsável pela análise e aprovação ou rejeição do acordo celebrado pelo Executivo (BRASIL, 1988, Art. 49, inciso I), foram analisados os deputados federais e senadores, que atuaram na função de relatores, e as comissões parlamentares das tramitações dos acordos submetidos à aprovação legislativa. Somando à variável, também foram analisados os dados biográficos dos relatores, uma vez que, são figuras importantes no processo de apreciação dos tratados por determinarem o ritmo do processo através da verificação da validade do projeto de decreto legislativo (SILVA; SPOHR, 2016).<sup>10</sup> Serão analisados a escolaridade, ocupação profissional, região de origem e filiação partidária

---

<sup>9</sup> Rodrigo Gabsch (2010) utiliza diferentes critérios para identificar esses tratados: (i) aqueles que não possuem informações de terem sido submetidos à aprovação legislativa; (ii) aqueles que possuem forma de ajustes complementares, tratam de assuntos de diplomacia ordinária ou que abordam assuntos de competência privativa do Executivo; (iii) aqueles que são celebrados através de troca de notas ou notas verbais; (iv) aqueles que recebem nomes de ajustes, protocolos ou convênios; e/ou (v) aqueles que não possuem informações sobre suas ratificações ou da publicação no Diário Oficial da União. Apesar desses critérios serem importantes, ainda não existe uma delimitação clara dos critérios que definem os acordos executivos. Existem exceções em que, apesar da existência desses critérios, acordos ainda são submetidos à tramitação legislativa. O Congresso Nacional, por exemplo, também tem o poder de aprovar ajustes complementares ou acordos de rotina diplomática. A partir desses casos de exceção, o contexto e o conteúdo do tratado se tornam critérios mais relevantes para determinar a necessidade ou desnecessidade de aprovação legislativa (GABSCH, 2010).

<sup>10</sup> Entre as suas competências, o relator é o deputado federal ou senador "designado pelo presidente da comissão para apresentar parecer sobre matéria de competência do colegiado [...] escolhido de acordo com a proporção das bancadas partidárias ou blocos" (RELATOR, 2022).

desses atores.<sup>11</sup> Tais dados foram coletados do portal online da Câmara dos Deputados<sup>12</sup> e do Senado Federal<sup>13</sup>, através do método de *web scraping*<sup>14</sup>, a fim de construir um perfil das pessoas responsáveis pela construção das relações bilaterais Brasil-Angola no âmbito do Poder Legislativo.

#### 4 Acordos internacionais: instrumentos de execução da política externa brasileira

Entre o período de 1977 a 2019, o Brasil estabeleceu 83 acordos bilaterais com a Angola, conforme indicado no portal da Concórdia. Essa pesquisa considerou qualquer ato “concluído por escrito entre Estados e regido pelo Direito Internacional” (VIENNA, 1969, Art. 2) e todos os tratados independente de suas situações vigentes, descritas na Tabela 1 a seguir.

**Tabela 1:** Situação vigente dos acordos bilaterais Brasil-Angola (1977-2019)

Status	N	%
Em vigor	50	60,2%
Expirados <sup>15</sup>	22	26,5%
Em ratificação <sup>16</sup>	6	7,2%
Em tramitação	3	3,6%
Em situação especial <sup>17</sup>	2	2,4%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do portal do Concórdia.

<sup>11</sup> Foram utilizadas as literaturas de Bernardes (2006), Brandão (2017), Almeida (2018), Frey (2020), Redação (2021) e Queiroz (2023) para identificar se os partidos dos relatores pertenciam ou não à base governista de nos períodos que foram selecionados para o trâmite.

<sup>12</sup> Informações biográficas sobre Deputados Federais estão disponíveis em: <https://www.camara.leg.br/deputados/quem-sao>. Acesso em: 22 jul. 2022.

<sup>13</sup> Informações biográficas sobre Senadores estão disponíveis em: <https://www25.senado.leg.br/web/senadores>. Acesso em: 22 jul. 2022.

<sup>14</sup> Esse processo, chamado de "coleta de dados web" ou "raspagem web", é baseado na extração de dados em portais da web, que serão convertidos em informações para análise.

<sup>15</sup> Nessa classificação, foram englobados os acordos "superados" (2), "substituídos" (3) e "expirados" (17).

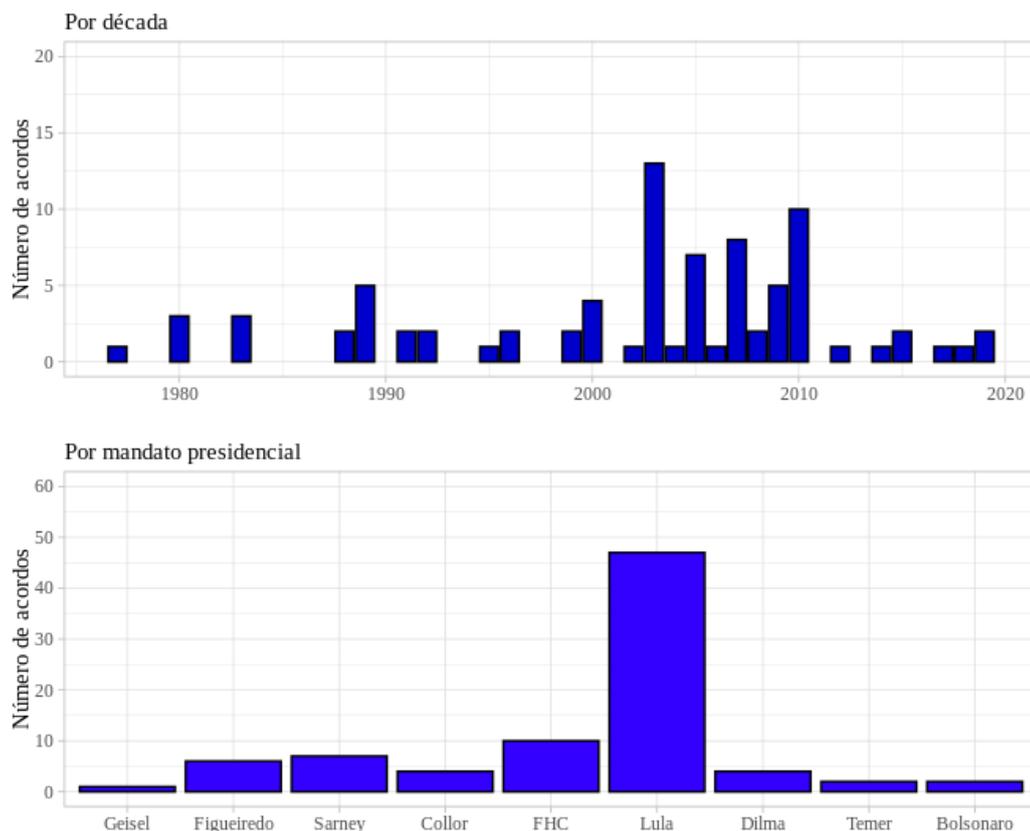
<sup>16</sup> Os acordos que estão em ratificação, já foram internalizados pelo Brasil. A ratificação, nesse caso, é em relação à outra parte, ou seja, a Angola.

<sup>17</sup> Os acordos em situação especial são, nomeadamente, o protocolo de entendimento Brasil-Angola entre o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil e o Ministério das Finanças de Angola, celebrado em 23 de junho de 2010, e o acordo para reescalonamento de dívida, celebrado em 15 de agosto de 1995. A ausência de dados e informações não nos permite compreender a razão de seus *status*.

Entre os acordos que estão em *status* de tramitação, dois foram consolidados no ano de 2019 – o Acordo sobre Serviços Aéreos e o Acordo de Cooperação em Matéria de Segurança e Ordem Interna – e um em 2010 – Acordo de Cooperação no Domínio da Defesa. Já entre os acordos expirados, destaca-se que 19,2% atingiram sua data de validade; 3,6% foram substituídos por outros de mesma matéria celebrados no âmbito da CPLP<sup>18</sup>; e 3,6% não apresentam dados sobre seus motivos de expiração.

Os dados presentes no Gráfico 1 convergem com a literatura especializada que destaca a predominância do governo Lula (2003-2010) em iniciativas de aproximação do continente africano, como parte da estratégia de política externa deste governo.

**Gráfico 1:** Frequência de celebração dos acordos bilaterais Brasil-Angola (1977-2019)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do portal do Concórdia.

O gráfico também mostra um crescimento do governo Ernesto Geisel (1974-1979) em relação aos governos subsequentes, pois, como apresentado por Santos (2018), houve uma tentativa de estreitamento dos laços com a Angola como forma de obter recompensas advindas

<sup>18</sup> Esses são os acordos sobre extradição, transferência de pessoas condenadas e auxílio jurídico penal, todos celebrados em 2005.

do reconhecimento de independência. Esse fenômeno pode ser observado no restabelecimento da linha aérea comercial Rio de Janeiro-Luanda ou dos acordos firmados entre as empresas Sonangol (Sociedade Nacional de Petróleo de Angola) e a Petrobrás.

No entanto, em perspectiva comparada com o total de acordos celebrados com países africanos, observa-se na Tabela 2 que Angola representou menos de 20% das parcerias preferíveis do continente em seis governos, sendo um deles o governo Lula (2003-2010).

**Tabela 2:** Total de acordos celebrados com Angola em comparação com total de acordos celebrados com países africanos, por mandato presidencial

Governo	Acordos com países africanos	Acordos com Angola	%
Geisel	41	1	2,4%
Figueiredo	58	6	10,3%
Sarney	34	8	23,5%
Collor	13	4	30,7%
FHC	23	10	43,4%
Lula	238	47	19,7%
Dilma	108	4	3,7%
Temer	34	2	5,8%
Bolsonaro	16	2	12,5%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do portal Concórdia e a partir da consulta de Francisco *et al* (2021) e Munica (2022).

A política externa que deu maior prioridade à cooperação com a Angola foi a de FHC. Isso pode ser explicado pela sua estratégia de "autonomia pela integração" (VIGEVANI *et al*, 2003), que prezava por uma maior inserção do Brasil nos espaços internacionais – como foi o caso da criação da CPLP em 1996, o aumento das negociações entre MERCOSUL e a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), além do aumento de visitas para Angola (RODRIGUES; GONÇALVES, 2016). Mas quais são as áreas prioritárias que conduziram tais políticas externas a estreitar laços com esse país africano? Para responder a tal

pergunta, propõe-se a seguir uma análise da natureza de cooperação preferida na celebração dos acordos bilaterais com Angola de 1977 a 2019.

#### *4.1 Os motivos para aproximação com Angola*

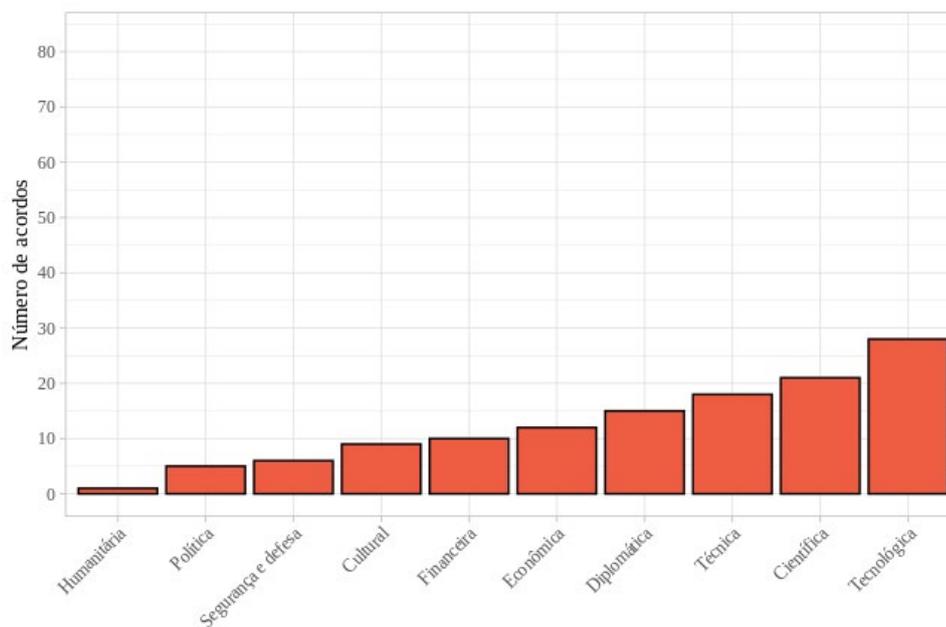
Como foi apresentado por Melo (2012), os acordos de cooperação celebrados pelo Brasil são, na maioria das vezes, construídos para suprirem interesses estratégicos econômicos, geopolíticos e militares no âmbito nacional. No entanto, quando observamos países da África e da América Latina, há uma tendência para construção de cooperações técnicas, desassociadas de atribuições econômicas ou financeiras, que privilegiam transferência de conhecimento, capacitação de recursos humanos e elaboração de projetos que atendam as particularidades das demandas internas. Segundo o autor, a predominância do aspecto econômico descaracterizaria os acordos de nível Sul-Sul que visam se distanciar de qualquer forma de subordinação e hierarquia econômica, além de serem guiados pelo princípio da não indiferença baseada na solidariedade entre os povos.

A partir do Gráfico 2, percebe-se uma predominância dos acordos no âmbito de cooperação tecnológica-científica-técnica. Isso pode ser compreendido como um reflexo dos dois grandes acordos básicos estabelecidos entre Brasil e Angola na década de 80 – Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica e o Acordo de Cooperação Cultural e Científica – pois, 50% dos acordos técnicos, 42,8% dos acordos científicos e 60,7% acordos tecnológicos aparecem na forma de ajustes complementares desses acordos básicos.<sup>19</sup>

**Gráfico 2:** Natureza de cooperação mais frequente nos acordos bilaterais Brasil-Angola (1977-2019)

---

<sup>19</sup> Interessante notar que, apesar do nome do primeiro acordo base, apenas 8,3% dos acordos de natureza econômica, segundo os critérios adotados nesta pesquisa, são ajustes complementares de tais tratados.



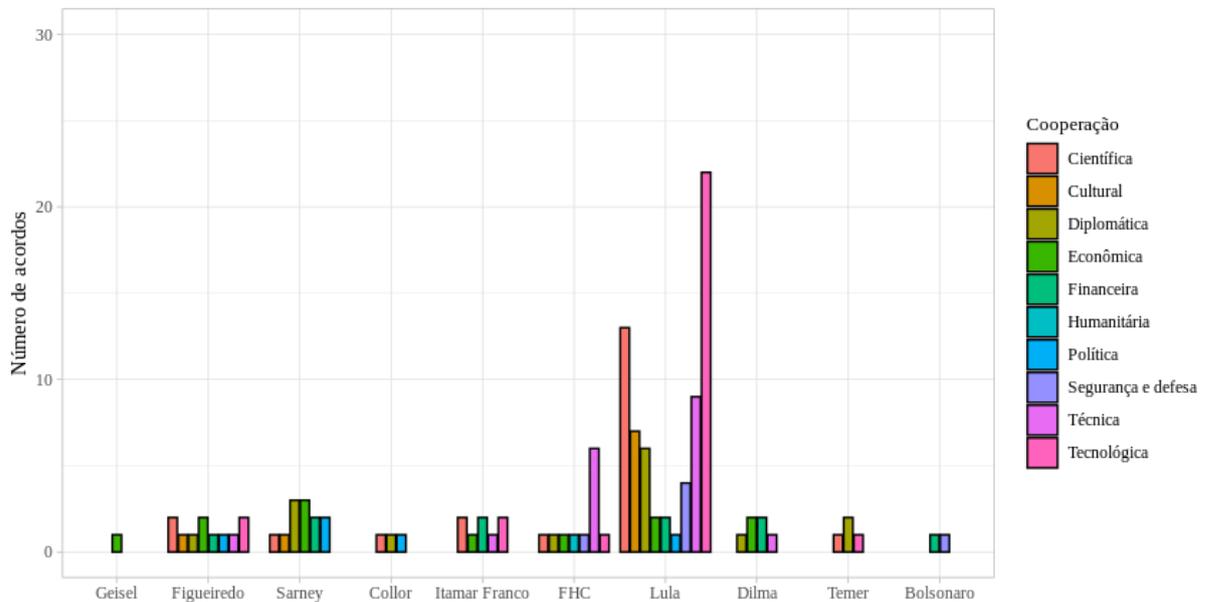
Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do portal do Concórdia.

Calete (2015) foi correto ao afirmar que, apesar das raízes históricas que aproximam os dois países, os acordos celebrados entre Brasil e Angola são mais desenvolvidos no ponto econômico/financeiro do que no ponto de vista cultural. Além disso, os dados do gráfico mostram uma predominância da cooperação diplomática acima dessas mencionadas.<sup>20</sup>

O Gráfico 3 apresenta quais cooperações foram priorizadas pelas políticas externas de cada governo brasileiro.

<sup>20</sup> Esses tratados estão relacionados com ampliação das instalações de Embaixadas, concessão de vistos ou projetos científicos entre instituições de formação diplomática.

**Gráfico 3:** Natureza de cooperação priorizada pelos presidentes da República nos acordos bilaterais Brasil-Angola (1977-2019)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do portal do Concórdia.

É interessante notar como os presidentes Figueiredo (1979-1985), Sarney (1985-1990), Itamar Franco (1992-1994), FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010) priorizam diversificar os campos de cooperação com Angola, englobando 5 ou mais desses eixos temáticos. Já presidentes como Geisel (1974-1979), Collor (1990-1992), Dilma (2011-2016), Temer (2016-2018) e Bolsonaro (2019-2022), além de serem os governos que menos celebraram acordos, também tiveram menor variação nas áreas de cooperação com Angola.

#### 4.2 A participação do Executivo e do Legislativo na construção de acordos internacionais

Apesar de ser recorrente a presença do presidente da República no momento de assinatura do acordo, os chefes do executivo só celebraram 4,8% dos 83 acordos com Angola. Neste caso, destaca-se uma predominância dos profissionais do Ministério das Relações Exteriores, que foram responsáveis pela assinatura de 70% dos acordos.<sup>21</sup> Essa predominância do Itamaraty não é uma surpresa, uma vez que, é a principal instituição responsável pelas relações exteriores do Brasil (CASTRO, 2009).<sup>22</sup> No entanto, como a política externa nunca foi

<sup>21</sup> Entre esses, estão o ministro das Relações Exteriores, o embaixador brasileiro em Angola e a subsecretária política do Ministério das Relações Exteriores.

<sup>22</sup> Também foram delegadas cartas de plenos poderes a outros Ministérios, como o da Defesa, Justiça, Educação, Turismo, Esporte, Cultura, Ciência e Tecnologia, Trabalho e Emprego, Meio Ambiente, Minas e Energia,

de formulação exclusiva do Poder Executivo (SILVA; SPOHR, 2016), também destaca-se a presença do Legislativo na construção das relações bilaterais com Angola. A partir do levantamento de dados, nota-se que existem 66 acordos executivos (79,5%) e 17 acordos que passaram pela tramitação no Legislativo (20,4%).

Todos esses 17 acordos percorreram as etapas tradicionais do trâmite. Iniciaram, primeiramente, na Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) da Câmara dos Deputados e, ao serem aprovados, se tornaram Projetos de Decreto Legislativo.<sup>23</sup> Em seguida, os projetos foram analisados pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), responsável por examinar os aspectos jurídicos do tratado (RIBEIRO, 2006). Antes de irem para votação no Plenário, alguns acordos celebrados entre Brasil e Angola passaram por comissões específicas de suas temáticas na Casa Iniciadora, além das obrigatórias CREDN e CCJC, conforme apresentado na Figura n. 1.<sup>24</sup>

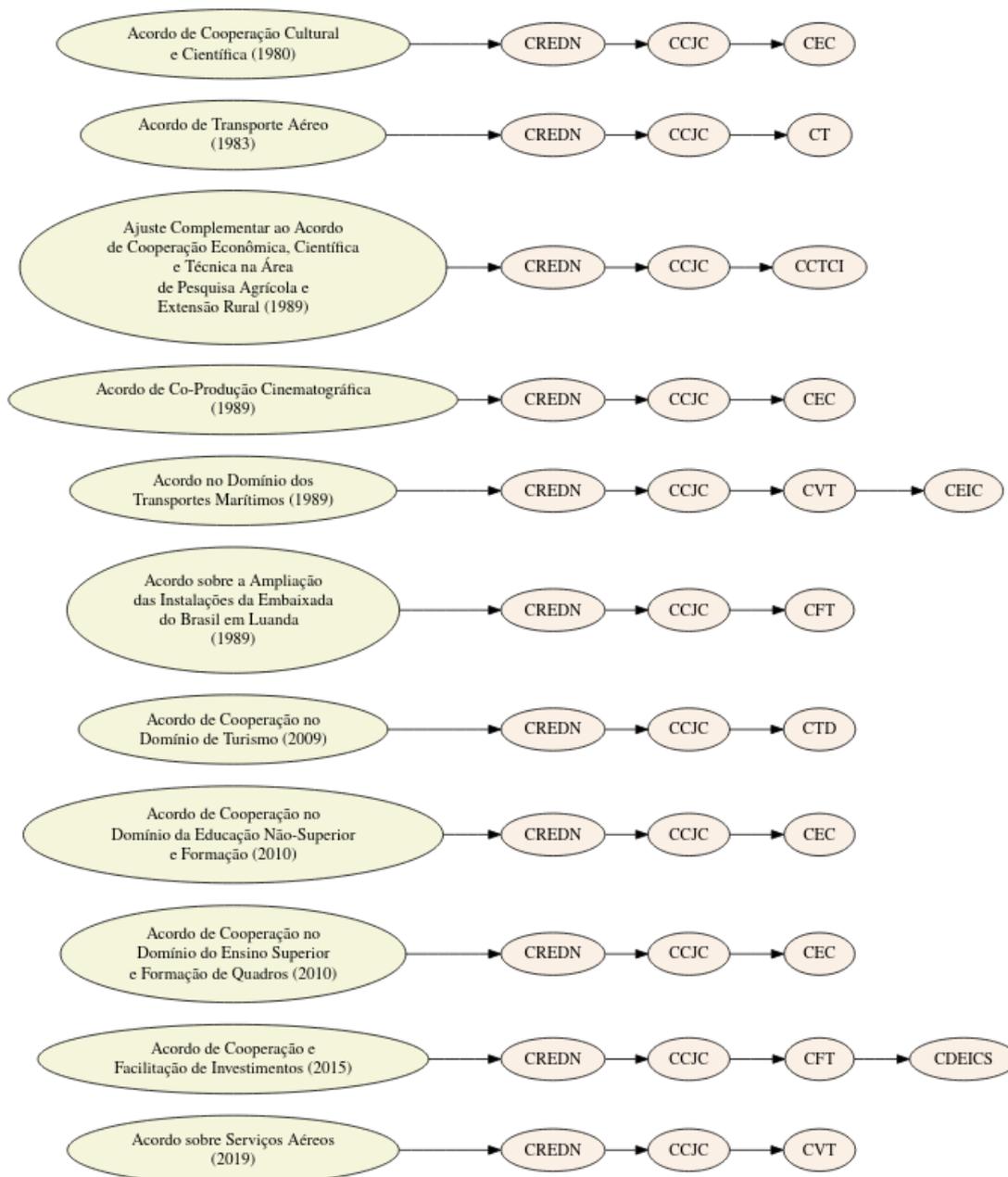
**Figura 1:** Fluxograma das comissões legislativas na Casa Iniciadora

---

Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e Infraestrutura. Além da Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca e da Comissão de Estudos Relativos à Navegação Aérea Internacional (CERNAI).

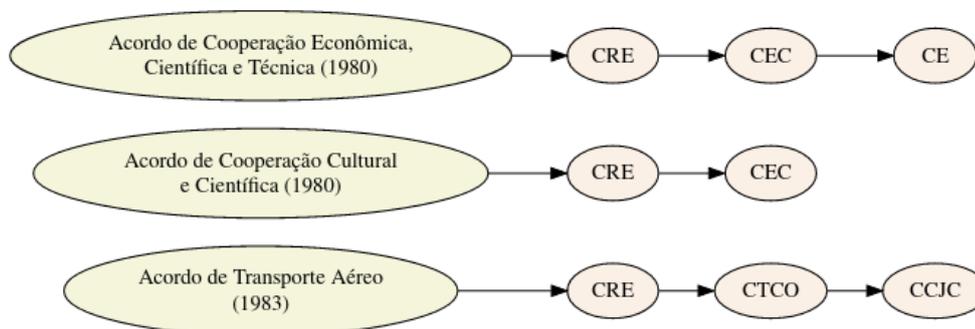
<sup>23</sup> A CREDN é a principal instância para discussão de temas de política externa e para influenciar ou controlar as decisões tomadas pelo Poder Executivo através de indicações, audiências, requerimentos e projetos de lei (SILVA; SPOHR, 2016).

<sup>24</sup> As comissões específicas são, nomeadamente, a Comissão de Ciências e Tecnologia, Comunicação e Informação (CCTCI); Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS); Comissão de Economia (CE); Comissão de Educação e Cultura (CEC); Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC); Comissão de Finanças e Tributação (CFT); Comissão de Transporte (CT); Comissão de Transporte, Comunicação e Obras Públicas (CTCO); Comissão de Turismo e Desporto (CTD); e a Comissão de Viação e Transporte (CVT).



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do portal da Câmara dos Deputados.

Após votação no Plenário e aprovação de sua redação final, os projetos são encaminhados à apreciação do Senado Federal (RIBEIRO, 2006). Nessa instância, o tratado passa pelo mesmo processo de avaliação e votação na Comissão das Relações Exteriores (CRE) do Senado Federal, com a possibilidade, ou não, de passar por outras comissões da Casa Revisora antes de passar para o Plenário. A única diferença é o fim da obrigatoriedade de passar pelo CCJC, uma vez que, já houve avaliação jurídica do tratado na Casa Iniciadora. No caso Brasil-Angola, as comissões atuantes no Senado Federal, para além da obrigatória CRE, foram apresentadas na Figura n.2 a seguir.

**Figura 2:** Fluxograma das comissões legislativas na Casa Revisora

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do portal do Senado Federal.

Diferentes estudiosos (DINIZ; RIBEIRO, 2010; DINIZ, 2012; SILVA; SPOHR, 2016) já mostraram que o processo de aprovação de atos internacionais pelo Congresso Nacional é o principal instrumento do Legislativo para influir na política externa, no entanto, possui um papel pouco determinante por ter uma atuação *ex post*. Ou seja, o Legislativo exerce uma função secundária de fiscalização e controle de políticas já formuladas e negociadas previamente pelo Executivo. Além disso, Diniz e Ribeiro (2010) aprofundam mais a discussão ao ressaltarem que, geralmente, a atuação do Legislativo em matérias internacionais é de apatia ou indiferença. Isto está relacionado com: (i) a excelência do Itamaraty na condução de questões internacionais; ou (ii) a complexidade dos temas internacionais que exige especializações das quais os parlamentares não possuem.

Analisando as personalidades políticas responsáveis pela construção da relação bilateral com Angola no espaço do Legislativo, observa-se que dos 91 relatores que apareceram do processo de tramitação, 92,3% são do sexo masculino e 7,6% são do sexo feminino, 54,9% eram deputados federais e 45,05% eram senadores. Além disso, verifica-se que as regiões de origem dos relatores são divididas proporcionalmente em Nordeste (31,8%), Sudeste (20,8%), Sul (14,2%), Centro-Oeste (8,7%) e Norte (4,3%). Essas variáveis de controle iniciais, gênero e naturalidade, nos ajudam a observar como existem determinados fatores sociais, culturais, políticos e econômicos, já mapeados pelos estudos de sociologia política, que facilitam o redirecionamento de indivíduos para espaços de tomada de decisão (PERISSINOTTO; CODATO, 2015). Os dados refletem a imagem do Congresso Nacional brasileiro, dominado por homens e com uma distribuição representativa do número populacional das regiões do país.

Na Tabela 3, analisa-se que os parlamentares possuem, majoritariamente, ensino superior completo e títulos de pós-graduação. É possível fazer uma relação desses dados com os estudos das elites políticas que apontam como a escolaridade é importante para proporcionar *expertise* e conhecimentos para classe dos governantes – a minoria que possui poder para governar e representar os interesses da maioria (MICHELS, 1982; MOSCA, 2004). Do mesmo modo que a capacidade intelectual é um critério de seleção dos profissionais do Itamaraty, que visa a manutenção do seu prestígio no campo diplomático (MOURA, 2006), vale a reflexão sobre a necessidade de uma maior especialização dos parlamentares responsáveis por matérias internacionais – que são, em si mesmas, questões complexas (DINIZ; RIBEIRO, 2010).

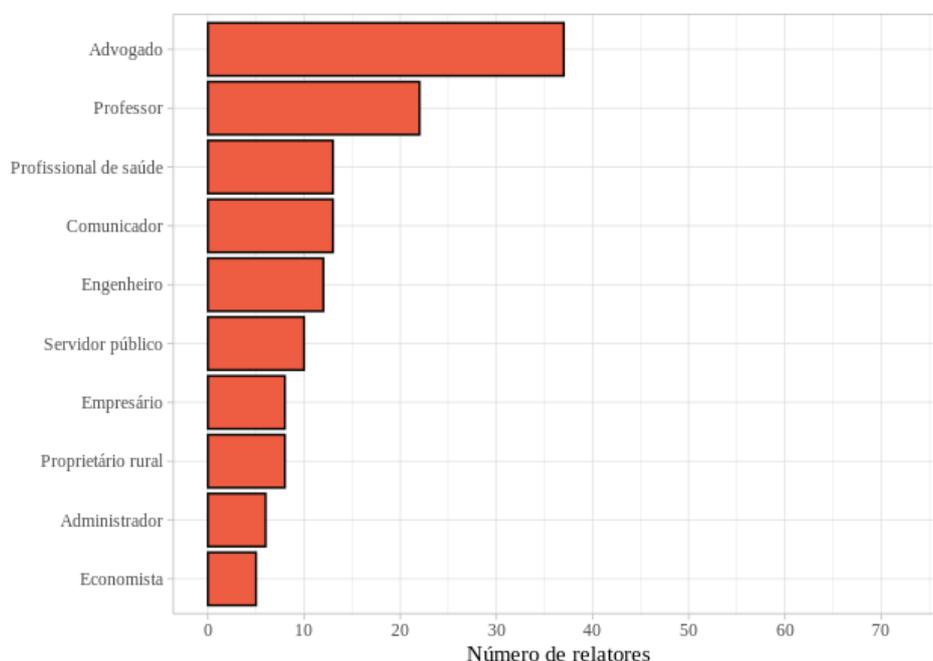
**Tabela 3:** Nível escolaridade dos relatores do trâmite legislativo dos acordos bilaterais Brasil-Angola (1977-2019)

Escolaridade	% dos relatores
Superior	71,4%
Pós-graduação	18,6%
Doutorado	2,1%
Superior Incompleto	1,09%
Secundário	2,1%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Outra variável importante a ser analisada é a área de formação profissional dos relatores, apresentada no Gráfico 4, uma vez que serve como critério de avaliação do grau de especialização desses atores no campo de política externa. Os dados mostram que a maioria dos deputados e senadores designados para o cargo de relatores são advogados, algo que pode ser atribuído ao fato de que tratados são objetos do direito internacional e, por essa razão, devem ser administrados por profissionais do campo.

**Gráfico 4:** Profissões mais frequentes entre os relatores do trâmite legislativo dos acordos bilaterais Brasil-Angola (1977-2019)<sup>25</sup>

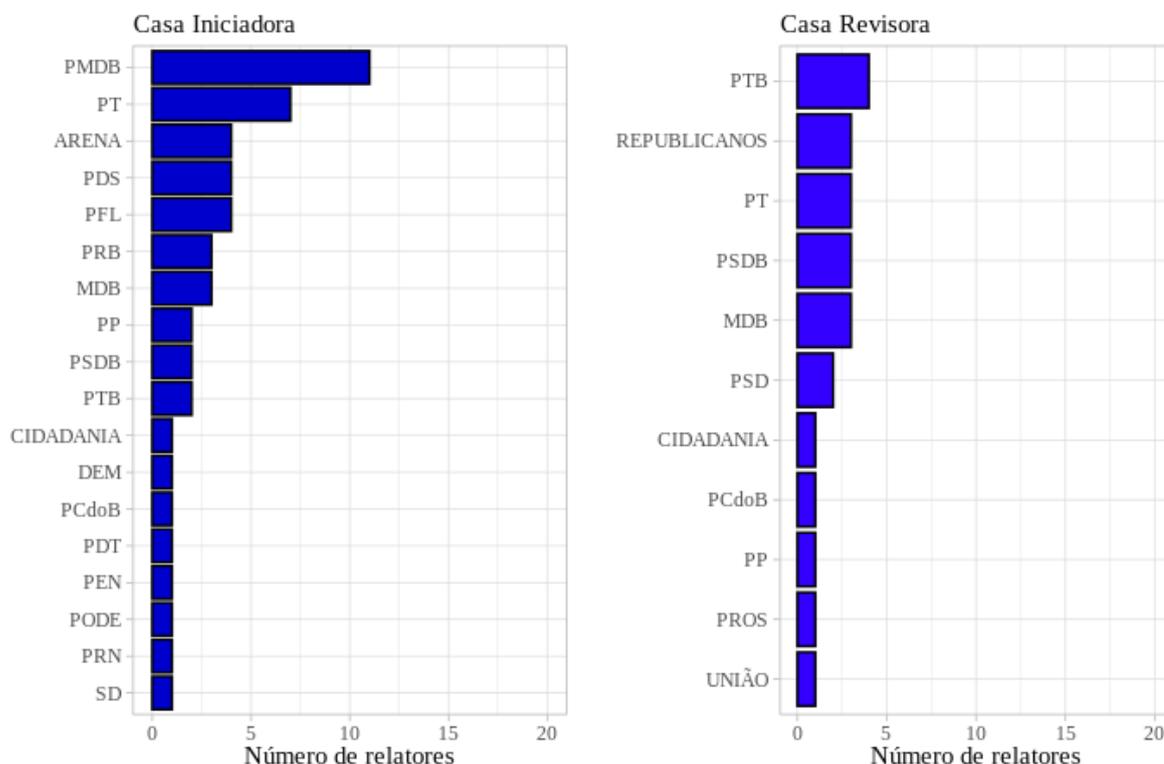


Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Analisando a filiação partidária dos relatores que participaram do processo de tramitação dos acordos bilaterais com a Angola no Legislativo, percebe-se uma grande variedade de partidos, conforme apresentado no Gráfico 5. Os dados mostram que os relatores selecionados para compor a tramitação, são aqueles que faziam parte dos mesmos partidos dos presidentes responsáveis pela celebração dos acordos. Dos 17 acordos que passaram pelo Legislativo, 52,9% foram celebrados por presidentes do PT – neste caso, Lula e Dilma – e 23,5% foram celebrados por presidentes filiados ao PMDB – no período da presidência de Michel Temer. A partir disso, torna-se interessante aprofundar a pesquisa se a identidade ideológica de parlamentares, convergente com a dos presidentes da República, afeta suas decisões sobre a internalização de acordos internacionais no Brasil.

<sup>25</sup> Na categoria "Profissional de saúde", foram agrupadas as profissões de médico, assistente de enfermagem, biomédico, dentista e psicólogo; em "Comunicador" as profissões de jornalista e escritor; e na categoria "Proprietário rural" as profissões de pecuarista, agricultor e agropecuarista.

**Gráfico 5:** Partidos mais frequentes entre os relatores do trâmite legislativo dos acordos bilaterais Brasil-Angola (1977-2019)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Como já destacado pela literatura (DINIZ; RIBEIRO, 2010; DINIZ, 2012; SILVA; SPOHR, 2016), um dos recursos institucionais que o Executivo detém para controlar os processos decisórios dos atos internacionais dentro do espaço Legislativo é a capacidade da indicação de relatores das matérias. Graças ao presidencialismo de coalizão (ABRANCHES, 1988) – um sistema de trocas entre poderes caracterizado pela tentativa de Presidentes em formar maiorias parlamentares pró-Governo no Congresso Nacional —, as relatorias responsáveis pela tramitação dos tratados internacionais são entregues aos parlamentares que compõem a coalizão governista. Nesse sentido, a literatura aponta que a maioria dos atos internacionais são aprovados graças à ação coordenada entre Executivo e a base de apoio, resultando na baixa capacidade efetiva para o exercício do controle legislativo. No caso dos relatores que participaram da tramitação dos acordos bilaterais Brasil-Angola, destaca-se que 44 pertenciam à base governista (48,3%) e 29 não pertenciam (31,8%).

Apesar do número de atores da base governista ser maior que o da base não governista, quando considerado o total dos relatores, o que, conforme a teoria, significa melhor cooperação entre Executivo-Legislativo, a Tabela 4 a seguir demonstra que houve uma maior distribuição

quando os acordos são analisados separadamente. Desses, 8 acordos possuem um número maior de relatores da base governista (47%), 4 um número maior de relatores da base não governista (23,5%) e 5 apresentam o número igual de relatores da base governista e da base não governista (29,4%).

**TABELA 4:** Situação governista dos relatores do trâmite legislativo dos acordos bilaterais  
Brasil-Angola (1977-2019)

<b>Título do acordo</b>	<b>Total de relatores</b>	<b>% base governista*</b>	<b>% base não governista*</b>
Acordo sobre Serviços Aéreos (24/09/2019)	3	33,4%	66,6%
Acordo de Cooperação e Facilitação de Investimentos (01/04/2015)	5	100%	0%
Acordo de Cooperação no Domínio do Ensino Superior e Formação de Quadros (23/06/2010)	6	50%	50%
Acordo de Cooperação no Domínio da Educação Não-Superior e Formação de Quadros (23/06/2010)	7	71,4%	28,5%
Acordo de Cooperação no Domínio da Defesa (23/06/2010)	9	44,5%	55,5%
Acordo de Cooperação no Domínio de Turismo (17/04/2009)	5	80%	20%
Acordo sobre Extradicação (03/05/2005)	3	33,4%	66,6%
Acordo sobre Transferência de Pessoas Condenadas (03/05/2005)	4	50%	50%
Acordo sobre Auxílio Jurídico Mútuo em Matéria Penal (03/05/2005)	2	50%	50%
Acordo sobre a Supressão de Vistos em Passaportes Diplomáticos e de Serviços (10/09/1991)	6	66,6%	33,4%
Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica na Área de Pesquisa Agrícola e Extensão Rural (28/01/1989)	6	66,6%	0%
Acordo no Domínio dos Transportes Marítimos (28/01/1989)	7	42,8%	42,8%

Acordo sobre a Ampliação das Instalações da Embaixada do Brasil em Luanda (28/01/1989)	6	66,6%	33,4%
Acordo de Co-Produção Cinematográfica (28/01/1989)	4	25%	25%
Acordo de Transporte Aéreo (16/12/1983)	8	12,5%	25%
Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica (11/06/1980)	8	25%	12,5%
Acordo de Cooperação Cultural e Científica (11/06/1980)	6	33,4%	16,7%

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados extraídos do portal da câmara dos deputados e do senado federal

\*Elaboração própria a partir da consulta a Bernardes (2006), Brandão (2017), Almeida (2018), Frey (2020), Redação (2021) e Queiroz (2023).

No entanto, como o controle do Poder Executivo sobre a indicação das relatorias não é total, existindo a possibilidade de cair nas mãos de parlamentares da oposição – como foi o caso de 31,8% dos relatores que participaram da tramitação dos acordos com Angola – outro recurso institucional utilizado para maior controle dos resultados das tramitações é a solicitação da urgência, visando acelerar o processo. Além de controlar o tempo para a deliberação dos atos internacionais nas comissões parlamentares, os pedidos de urgência já atuaram em diversos casos para assegurar o sucesso do Executivo em matérias referentes aos atos internacionais (DINIZ; RIBEIRO, 2010).

No caso dos 17 acordos com Angola que passaram pela aprovação legislativa, 11,6% foram pelo regime de prioridade, 41,2% em urgência e 41,2% em regime ordinário.<sup>26</sup> Além disso, a partir do banco de dados, calculou-se que a média de tramitação entre os acordos que passaram pelo Legislativo foi de 1.313 dias – o que equivale a, aproximadamente, quatro anos – um dado que converge com o quadro geral acordos internacionais que levam em média quatro anos e meio de tramitação (CONSULTOR, 2017). O processo mais demorado foi o "Acordo de Cooperação do no Domínio da Defesa" que, mesmo celebrado em 2010, ainda se encontra em tramitação no Legislativo no ano de 2023. Paralelamente, os acordos executivos possuem uma média de tramitação de 78 dias.<sup>27</sup> Apesar de Diniz (2012) argumentar que os tratados em

<sup>26</sup> A hipótese de Diniz e Ribeiro (2010) sobre a concentração de atos em regime ordinário é de que o governo saberia que não enfrentaria problemas na CRE ou de que não se tratava de matéria prioritária.

<sup>27</sup> Entre esses, existem exceções, como os acordos que ganharam sua ratificação no momento da assinatura de ambas as partes ou o caso do "Ajuste Complementar ao Acordo de Cooperação Econômica, Científica e Técnica para a implementação do Programa de Parceria Estratégica de Cooperação Técnica" que teve uma tramitação

situação de urgência são aprovados mais rapidamente pelo Legislativo, o mesmo não acontece com os tratados com Angola, visto que os acordos com tramitação prolongada também se encontravam em situação de urgência.<sup>28</sup>

## 5 Considerações Finais

A partir do levantamento de dados desta pesquisa nota-se que ao final do século XX e ao longo do século XXI, a Angola ganhou maior relevância para a política externa brasileira. O governo Lula (2003-2010) e o governo FHC (1995-2002) foram os que mais investiram em acordos bilaterais com esse país. Tal aproximação proporcionou cooperações em diversos campos, principalmente no tecnológico, científico e técnico. Dos 83 acordos celebrados desde 1977, 60,2% estão em vigor, 26,5% foram expirados, 7,2% se encontram em tramitação na Angola e 3,6% em tramitação no Brasil.

Além disso, evidenciou-se uma predominância dos acordos executivos (79,5%) sobre os acordos que passaram pelo trâmite legislativo (20,4%) – com média de tramitação de, respectivamente, 78 dias e 4 anos. Por um lado, essa predominância do Executivo pode ajudar a comprovar o argumento de Diniz e Ribeiro (2010), da indiferença do Legislativo em matérias internacionais. Por outro, destaca-se a problemática desse cenário, uma vez que, acordos executivos reduzem o vínculo que o parlamento tem na proteção dos interesses populares e na técnica legislativa para a aprovação de tratados (GABSCH, 2010).

Os acordos que enfrentaram a tramitação no Congresso Nacional passaram não só pelas comissões obrigatórias, CREDN/CRE e CCJC, como também por comissões especializadas com suas respectivas temáticas. Já os relatores legislativos se apresentaram com perfis políticos diversos. Esses atores eram majoritariamente homens (92,3%), originados do Nordeste (31,8%) e com escolaridade de nível superior (71,4%). As profissões que mais apareceram foram de advogados (40,6%) e professores (24,1%). Além disso, os partidos mais frequentes entre os deputados eram PMDB e PT, e senadores o PTB. 48,3% dos relatores eram filiados a partidos pertencentes à base governista e 31,8% a partidos que não pertenciam à base governista.

---

dentro da esfera do Executivo de 1.000 dias. Para os acordos executivos serem ratificados, eles passam pela Divisão de Atos Internacionais do Itamaraty que recolhe a rubrica das divisões responsáveis pelo tema do acordo, formata e transmite o texto para sua publicação no Diário Oficial da União (MINISTÉRIO, 2016).

<sup>28</sup> Esses são os acordos de cooperação no domínio do ensino superior (2010), de cooperação no domínio da educação não-superior (2010), de co-produção cinematográfica (1989) e de transporte aéreo (1983) que passaram por uma tramitação de, respectivamente, 2.695, 2.571, 1.011 e 2.919 dias.

Este artigo se pautou numa análise exploratória de dados não apenas para estudar a construção das relações bilaterais Brasil-Angola no âmbito de acordos internacionais, mas para compreender a articulação das forças e estruturas internas do sistema político brasileiro na construção da política externa para a Angola. A produção de estudos futuros, que redirecionem suas análises para as casas legislativas, certamente irão enriquecer a linha de pesquisa das relações bilaterais do Brasil.

## Referências

ALTO-COMISSÁRIO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS. Human rights in the Bolivarian Republic of Venezuela. *Human Rights Council*, 2019. Disponível em: [https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/A\\_HRC\\_41\\_18.docx](https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/A_HRC_41_18.docx). Acesso em 15 de nov. 2019.

AMNESTY INTERNATIONAL. *Venezuela: Crimes against humanity require a vigorous response from the international justice system*. 2019. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/05/venezuela-crimes-against-humanity-require-response-from-international-justice-system-2/>. Acesso em 14 de out. 2022.

BAH, A. B. The Contours of New Humanitarianism: War and Peacebuilding in Sierra Leone. *Africa Today*, Vol. 60, n. 1, 2013, pp. 3-26.

BARNETT, M. *Empire of Humanity: A History of Humanitarianism*. Ithaca: Cornell University Press, 2011.

BREWER-CARÍAS, A. *Dismantling democracy in Venezuela: The Chávez authoritarian experiment*. Cambridge: Cambridge Core, 2010.

BUDDEN, P. Mercy Corps Statement on the Politicization of U.S. Aid to Venezuela, *Mercy Corps Online*. 2019. Disponível em: <https://europe.mercycorps.org/en-gb/press-room/releases/mercy-corps-statement-politicization-us-aid-venezuela>. Acesso em 14 de out. 2022.

CHARNY, J. R. Upholding humanitarian principles in an effective integrated response, *Ethics & International Affairs*, Vol. 18, n. 2, 2004, pp. 13-20.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. *Venezuela: ajuda humanitária a mais de 300 mil pessoas em 2019*. 2020. Disponível em:

<https://www.icrc.org/pt/document/venezuela-ajuda-humanitaria-mais-de-300-mil-pessoas-em-2019>. Acesso em 14 de out. 2022.

CORRALES, J. Why Maduro Hasn't Fallen? *Journal of Democracy*, Vol. 31, n.3, 2020, pp.39-53.

CRUZ ROJA VENEZOLANA. *Red Territorial*. 2019. Disponível em: <https://cruzrojavenezolana.org/red-territorial/>. Acesso em 15 de nov. 2019.

DE LA TORRE, C. Hugo Chávez and the Diffusion of Bolivarianism, *Democratization*, Vol. 24, n. 7, 2017, pp. 1271-1288.

DIÁRIO DE NOTÍCIAS. *Venezuela: Cruz Vermelha anuncia entrada de 24 toneladas de ajuda humanitária*, 2019. Disponível em: <https://www.dn.pt/lusa/venezuela-cruz-vermelha-anuncia-entrada-de-24-toneladas-de-ajuda-humanitaria-11021007.html>. Acesso em 15 de nov. 2019.

DICKINSON, E. The end of impartiality? Peacebuilders urge rethinking of traditional firewall. *DEVEX*, 2017. Disponível em: <https://www.devex.com/news/the-end-of-impartiality-peacebuilders-urge-rethinking-of-traditional-firewall-91098>. Acesso em 15 de nov. 2019.

ELLNER, S. Venezuela's Social-Based Democratic Model: Innovations and Limitations, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 45, 2011, pp. 421-449.

FORSYTHE, D. *The Humanitarians: The International Committee of the Red Cross*. Cambridge: Cambridge University Press. 2005.

FUND FOR PEACE. *Fragile States Index 2019 Released: Venezuela and Brazil Most-Worsened Countries in 2019*, 2019. Disponível em: <https://fragilestatesindex.org/2019/04/10/fragile-states-index-2019-released-venezuela-and-brazil-most-worsened-countries-in-2019/>. Acesso em 15 de nov. 2019.

GATES, L. *Electing Chávez. The Business of Anti-Neoliberal Politics in Venezuela*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2010.

GORDON, S. e DONINI, A. Romancing principles and human rights: Are humanitarian Principles salvageable?, *International Review of the Red Cross*, Vol. 97, 2016, pp. 77-109.

HAWKINS, K. *Chavismo, Populism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

HUMAN RIGHTS WATCH, *Emergência Humanitária na Venezuela: Resposta da ONU em grande escala é necessária para enfrentar a crise de saúde e alimentos*. 2019. Disponível em: [https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting\\_resources/venezuela\\_emergencia\\_humanitaria\\_042019\\_portuguese.pdf](https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/venezuela_emergencia_humanitaria_042019_portuguese.pdf). Acesso em 14 de out. 2022.

ICRC. *Annual Report 2019*. Volume 1, 2019.

INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE. *Global Peace Index 2019: Measuring Peace in a Complex World*. Sydney: IEP, 2019.

INTERNATIONAL COMMITTEE OF THE RED CROSS. *Q&A with Sophie Orr, regional director, Americas, on Venezuela*, 2019. Disponível em: <https://www.icrc.org/en/document/qa-humanitarian-situation-venezuela>. Acesso em 15 de nov. 2019.

INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS. *IFRC to bring humanitarian aid into Venezuela*, 2019A. Disponível em: <https://www.ifrc.org/press-release/ifrc-bring-humanitarian-aid-venezuela>. Acesso em 14 de out. 2022.

INTERNATIONAL FEDERATION OF RED CROSS. *Venezuela IFRC Operation Continues*. 2019B. Disponível em: <https://www.ifrcnewsroom.org/story/en/285/venezuela-ifrc-operation-continues>. Acesso em 14 de out. 2022.

JÁCOME, F. Los militares en la política y la economía de Venezuela. *Nueva Sociedad*, Vol. 274, 2018, pp. 119-128.

MADURO, N. Nicolás Maduro dice que la ayuda humanitaria a Venezuela es un “regalo podrido”, *CNN en Español*. 2019. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=XKoLQzSkkZg>. Acesso em 14 de out. 2022.

MAYA, M. and PANZARELLI, A. Populism, Rentierism and Socialism in the Twenty-First Century: The Case of Venezuela. In: De La Torre, Carlos e Arnson, Cynthia (Eds.), *Latin American Populism in the Twenty-First Century*. Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2013.

MAISONNAVE, F. e BOECHAT, Y. Regime Maduro impede entrada de ajuda e distúrbios deixam mortos e feridos. *Folha de São Paulo*, 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/02/regime-maduro-impede-entrada-de-ajuda-e-disturbios-deixam-mortos-e-feridos.shtml>. Acessado em 15 de nov. 2019.

MEDICINS SANS FRONTIERS. *O que fazemos: Venezuela*. 2022. Disponível em: <https://www.msf.org.br/o-que-fazemos/projetos-msf/venezuela/>. Acessado em 16 de fev. 2023.

MERCY CORPS. *Cracking the Code: Enhancing Emergency Response & Resilience in Complex Crises*. Washington, 2015.

MERCY CORPS. *Mercy Corps Expands Colombia Border Response To Venezuela Crisis*. 2018. Acesso em 14/10/2022, Disponível em: [https://www.mercycorps.org/sites/default/files/2019-10/NR\\_Expanded%20Venezuela%20Crisis%20Response.pdf](https://www.mercycorps.org/sites/default/files/2019-10/NR_Expanded%20Venezuela%20Crisis%20Response.pdf). Acesso em 14 de out. 2022.

MERCY CORPS. *Quick facts: Venezuela's humanitarian crisis*, 2019A. Disponível em: <https://www.mercycorps.org/articles/venezuela-crisis-quick-facts#what-mercy-corps-doing-help>. Acesso em 15 de nov. 2019.

MERCY CORPS. *Where We Work*, 2019B. Disponível em: <https://www.mercycorps.org/our-work/where-we-work>. Acesso em 15 de nov. 2019.

MERCY CORPS. *Institutional Donors*, 2019C. Disponível em: <https://www.mercycorps.org.uk/u/institutional-donors>. Acesso em 15 de nov. 2019.

MERCY CORPS, *Who we are*, 2022A. Disponível em: <https://www.mercycorps.org/>. Acesso em 14 de out. 2022.

MERCY CORPS. *What we do*, 2022B. Disponível em: <https://www.mercycorps.org/what-we-do>. Acesso em 14 de out. 2022.

NAGY, A. R., & FEINSTEIN, J. *Mercy corps: Sustainable innovation through corporate partnerships*. SAGE Business Cases, 2008

NASCIMENTO, D. Do “Velho” ao “Novo Humanitarismo”: os Dilemas da Ação Humanitária em Contextos de Conflito e Pós-Conflito Violento. *Nação e Defesa*, Vol. 135, n. 5, 2013, pp. 93-113.

NASCIMENTO, D. One step forward, two steps back? Humanitarian Challenges and Dilemmas in Crisis Settings. *The Journal of Humanitarian Assistance*, 2015.

NEWMAN, E. Failed states and international order: constructing a post Westphalian world. *Contemporary security policy*, Vol. 30, n. 3, 2009, pp. 421-443.

O'BRIEN, P. Politicized Humanitarianism: A Response to Nicolas de Torrente. *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 17, 2004, pp. 31-39.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *ONU precisa de US\$ 1,35 bilhão para apoiar venezuelanos*, 2019. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2019/11/1694431>. Acesso em 15 de nov. 2019.

PAGE, K.; DOOCY, S.; GANTEAUME, F.; CASTRO, J.; SPIEGEL, P. & CHRIS B. Venezuela's public health crisis: a regional emergency. *The Lancet Online*, 2019. Disponível em: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS01406736\(19\)30344-7/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS01406736(19)30344-7/fulltext). Acesso em 15 de nov. 2019

PUREZA, J. M. As ambiguidades da responsabilidade de proteger: o caso da Líbia, *Carta Internacional*, Vol. 7, n. 1, 2012, pp. 3-19.

RICHMOND, O. P. The problem of peace: understanding the 'liberal peace', *Conflict, security & development*, Vol. 6, n. 3, 2006, pp. 291-314.

RIEFF, D. Humanitarianism in Crisis, *Foreign Affairs*, Vol. 81, n. 6, 2002, pp. 111-121.

ROBERTS, K. Populism and democracy in Venezuela under Hugo Chávez, In: Mudden Cas e Kaltwasser, Cristóbal (Eds.), *Populism in Europe and the Americas: Threat or Corrective for Democracy?* Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

ROSE, M. It's Time for the United States to Adopt a New Humanitarian Grand Strategy. *The Nation*, 2018. Disponível em: <https://www.thenation.com/article/time-united-states-adopt-new-humanitarian-grand-strategy/>. Acesso em 15 de nov. 2019.

SWISSINFO. *Venezuela recebe outro envio de ajuda humanitária da Cruz Vermelha*. 2019. Disponível em: <https://www.swissinfo.ch/por/afp/venezuela-recebe-outro-envio-de-ajuda-humanit%C3%A1ria-da-cruz-vermelha/45152598>. Acesso em 14 de out. 2022.

TRINKUNAS, H. *Crafting civilian control of the military in Venezuela: A comparative perspective*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 2005.

TORRENTÉ, N. de Humanitarianism Sacrificed: Integration's False Promise. *Ethics & International Affairs*, Vol. 18, n. 2, 2004, pp. 3-12.

THE GUARDIAN. *Aid group Mercy Corps forced to close Damascus operations*, 2014. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2014/may/23/aid-group-mercy-corps-forced-to-close-damascus-operations-syria>. Acesso em 15 de nov. 2019.

UNOCHA. Venezuela, Bolivarian Republic of 2019, *Financial Tracking System*. 2019. Disponível em: <https://fts.unocha.org/countries/242/summary/2019>. Acesso em 14 de out. 2022.

WELSH, T. Aid groups wait in the wings during Venezuela aid standoff. *DEVEX*, 2019. Disponível em: <https://www.devex.com/news/aid-groups-wait-in-the-wings-during-venezuela-aid-standoff-94282>. Acesso em 15 de nov. 2019.

**Recebido em 13 de maio de 2023.**

**Aceito para publicação em 16 de julho de 2023.**



### Nilton Lopes da Silva Gomes

Graduado em Humanidades (2017) e Relações Internacionais (2020) pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) e Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa na Escola Superior de Guerra (ESG).

### PLANEJAMENTO BASEADO EM CAPACIDADES NOS DOCUMENTOS DE SEGURANÇA E DEFESA CIBERNÉTICA CAPABILITY BASED PLANNING IN BRAZILIAN CYBER SECURITY AND DEFENSE DOCUMENTS

**RESUMO:** Existe variedade de modelo de Planejamento Baseado em Capacidade (PBC) implementado no sistema da defesa em diferentes países. O PBC é definido como ferramenta metodológica para identificar e avaliar as lacunas ou excesso de capacidade militar a partir da criação de cenário prospectivo. Assim, reduzindo despesas dos recursos. Este estudo tem como objetivo compreender as contribuições do método PBC na segurança e defesa cibernética brasileira, a partir da análise descritiva nos seguintes documentos oficiais do Estado: Doutrina Militar de Defesa Cibernética e Estratégia Nacional de Segurança Cibernética (E-Ciber). Ademais, aborda termos conceituais e contextuais relativamente à temática. Diante do estudo realizado entende-se que o PBC contribui para identificação das capacidades de SegCiber e Defesa Cibernética no nível político, ao passo que no nível tático e operacional apresentaram-se *gaps* na operação conjunta provocados pelo cenário volátil. Finalmente, concluiu-se que são necessários exercícios constantes para sanar os desafios contemporâneos que ameaçam a soberania nacional.

**Palavras-chave:** Brasil; Defesa Cibernética; Militar; Segurança Cibernética; PBC.

**ABSTRACT:** There are variety of Capability-Based Planning (CBP) models implemented in the defense system in different countries. CBP is defined as a methodological tool to identify and assess military capability gaps or surplus by creating a forward-looking scenario. Thus, reducing resource expenditures. This study aims to understand the contributions of the PBC method in Brazilian cyber security and defense, from the descriptive analysis in the following official state documents: Military Doctrine for Cyber Defense and National Strategy for Cyber Security (E-Ciber). Furthermore, it addresses conceptual and contextual terms regarding the theme. Given the study carried out, it is understood that the CBP contributes to the identification of Cybersecurity and Cyber Defense capabilities at the political level, while at the tactical and operational level gaps were presented in the joint operation caused by the volatile scenario. Finally, it was concluded that constant exercises are needed to remedy the contemporary challenges that threaten national sovereignty.

**Keywords:** Brazil; Cyber Defense; Military; Cybersecurity; CBP.

## 1 Introdução

O cenário mundial apresenta grandes desafios ao longo dos tempos, face à segurança e defesa no âmbito local, regional e/ou internacional. Nessa linha cronológica, verificam-se diferentes estratégias adquiridas pelos Estados desde a Primeira Grande Guerra mundial até os dias de hoje. Nesse percurso, as mudanças em termos político, econômico e industrial surgem como alavanca para desencadear as inovações das ferramentas que podem auxiliar na melhoria das técnicas de conter possíveis riscos e ameaças existentes. Nesse sentido, vale discorrer alguns marcos históricos dessas transformações a nível global. Após a Segunda Guerra Mundial, no meado da década de quarenta, ou seja, durante a Guerra Fria, o foco das ameaças se limitava no desenvolvimento estratégico entre as duas grandes potências internacionais (Estados Unidos e União Soviética) que se contrapunham na expansão do poder e domínio mundial (DA SILVA, 2019; BARROS, 2022). Nesta disputa ideológica, a queda do Muro de Berlim nos finais dos anos oitenta simbolizou o fracasso da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Desse modo, os Estados Unidos buscam desenvolver novas técnicas que garantam a segurança e defesa nacional e ao redor do mundo. No entanto, foi criado o Programa de Cooperação Técnica conhecida por *The Technical Cooperation Program (TTCP)* nos anos de 1957, com intuito de estreitar laços cooperativos entre os países aliados (Canadá, Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia) na área de ciência e tecnologia centralizado em matéria de Defesa, apoiando outros países no aprimoramento e aplicação da metodologia (BRASIL, 2022). Nos anos 2000 ocorre avanço sistemático, tendo em vista surgimento das mudanças imprevisíveis no cenário internacional.

Desse modo, o principal eixo da transformação no planejamento da defesa estadunidense, foi marcado pelo evento de 11 de setembro de 2001, com ataques às torres gêmeas na cidade de Nova York, onde o terrorismo surge como nova ameaça não premeditada e, abrindo grandes debates a respeito de segurança internacional. Além disso, os múltiplos desafios tais como: desastre naturais, crimes transnacionais, narcotráfico, pirataria, ataque cibernético, guerra híbrida e entre outros, se configuram como ameaças reais. Labbé, et al (2006), mostram duas características que diferenciam o domínio da defesa das demais experiências em termo de capacidades. A primeira característica está relacionada à análise dos fenômenos físicos, enquanto a segunda, encontra-se associada as experiências no domínio da defesa que examinam operações militares envolvendo seres humanos e os seus equipamentos de combate. Para os autores, as novas tecnologias militares são desenvolvidas a partir das

experiências da defesa básicas e aplicadas, ou seja, por meio do desenvolvimento da indústria e pesquisa no meio acadêmico. Nesse contexto, diversos países buscam incorporar uso do *Capability Based Planning (CBP)* ou Planejamento Baseado em Capacidade (PBC) como ferramenta que permite identificar os *gaps* ou excessos de capacidades voltadas a vários setores, tanto nos meios corporativos, industriais, quanto na arena militar. É importante mencionar exemplos de países que adotaram as metodologias do PBC para analisar seus sistemas de defesa nacional.

De acordo com Despont (2022), as Forças Armadas suíças continuam a depender fortemente de sistemas da Guerra Fria, tais como veículos blindados pesados. O Autor afirma que,

Está atrasada em termos de novas capacidades trazidas pela mais recente Revolução nos Assuntos Militares (RMA), incluindo tecnologias como a Inteligência Artificial (IA) e os Veículos Não Tripulados (UV). Estas tecnologias estão a mudar a forma como os conflitos futuros são abordados e, acima de tudo, a forma como são combatidos (DESPONT, 2022, p. 1).<sup>1</sup>

Por outro lado, para atualizar o sistema de defesa suíço e preencher os *gaps* identificados, o exército necessitou de consultar as experiências inovadoras de outros países (DESPONT, 2022). Esse modo, iniciou uma fase de transição para se distanciar dos métodos de planejamento anteriores e decidir implementar PBC como método mais moderno de desenvolvimento das Forças.

Outro caso relevante sobre a temática se refere às Forças Armadas do Canadá, um país que em termos geopolítico e geoestratégico possui, parcialmente, semelhança com os Estados Unidos em relação à questão da defesa. Por essa razão, o Estado canadense, também se apropria do método PBC para atender às suas necessidades. Em agosto de 2017, Taylor desenvolveu um trabalho científico para auxiliar o *Director General Capability and Structure Integration (DGCSI)* com atividade das Forças Armadas canadenses para potencializar a identificação dos riscos futuros e explorar as capacidades de solucionar eventuais incidentes. A Pesquisa e Desenvolvimento da Defesa apoiou a implementação do projeto do Vice-Ministro Assistente (Ciência e Tecnologia), utilizando plano de preparação para ciclos do PBC nos próximos anos. Segundo o Autor, "A abordagem proposta para o CBP visa efetuar análises de capacidade e de aptidão em paralelo para poupar tempo" (TAYLOR, 2017, p. 2). Posto isto, identifica ainda na

---

<sup>1</sup> *It lags in terms of new capabilities brought by the latest Revolution in Military Affairs (RMA), including technologies like Artificial Intelligence (AI) and Unmanned Vehicles (UV). These technologies are changing the way future conflicts are approached and, above all, the way they are fought (DESPONT, 2022, p. 1).*

proposta, cinco etapas do processo, sendo: (I) validar o conjunto de cenários; (II) Estimativa da Força; (III e IV) análise da capacidade e; (V) integração dos resultados.

É importante realçar o interesse da Austrália na adoção do PBC. Assim sendo, o país australiano tem se aprofundado no planejamento e desenvolvimento da capacidade militar desde a década de 1970 (CHIM; NUNES-VAZ; PRANDOLINI, 2010). Ainda na perspectiva dos autores,

Uma vez que não existe uma ameaça dominante ou um perigo primordial para a segurança do país, o planejamento militar estratégico considera uma vasta gama de contingências e ameaças. A natureza da resposta exigida à Força de Defesa Australiana é especificada num conjunto de tarefas estratégicas. As tarefas identificadas a partir desta abordagem são consistentes com a perspectiva estratégica da Austrália e ajudam a identificar opções de capacidade credíveis e versáteis. Só numa fase posterior do processo CBP é que são identificadas as opções de capacidades específicas para realizar uma tarefa e é nomeado um serviço (ou serviços) de Defesa como gestor de capacidades. Quando são implementados, espera-se que as soluções de capacidades trabalhem em conjunto para alcançar a unidade de esforço, de acordo com a doutrina das operações conjuntas (CHIM; NUNES-VAZ; PRANDOLINI, 2010, p. 84, 85).<sup>2</sup>

A Austrália continua aumentando a capacidade das Forças Armadas, aplicando as metodologias do PBC em diversas áreas. Com larga experiência no melhoramento do setor militar para a segurança e defesa, em setembro de 2021, o governo australiano assinou acordo com Reino Unido e Estados Unidos que permite ao país receber a tecnologia para submarinos com propulsão nuclear capaz de enfrentar crescente ameaças em seu entorno. Principalmente, proveniente da República Popular da China no Oceano Pacífico (CHAPMAN, 2022). A literatura aponta diversas estratégias políticas e econômicas relacionadas ao uso do método PBC adotado pela Austrália para efetivar redução dos gastos militares e proporcionar capacidade de atuar perante riscos e ameaças futuras.

Além dos países acima mencionados como exemplo, encontra-se ao redor do mundo vários outros em buscas de planejamento das forças baseado em capacidades (INKSTER, 2015). Todavia, este trabalho centraliza na compreensão da aplicação do PBC nas Forças Armadas (FA) do Brasil, especificamente no setor cibernético vinculado ao exército brasileiro. Nesse contexto, o estudo tem por finalidade analisar as contribuições do PBC nas estratégias

---

<sup>2</sup> *As there is no dominating threat or overriding hazard to the country's security, strategic military planning considers a broad range of contingencies and threats. The nature of the response required from the Australian Defence Force is specified in a set of strategic tasks. The tasks identified from this approach are consistent with Australia's strategic outlook and help identify credible and versatile capability options. It is only at a later stage of the CBP process that specific capability options to conduct a task are identified and a Defence service is (or services are) nominated as the capability manager. When deployed, the capability solutions are expected to work together to achieve unity of effort in accordance with the doctrine of joint operations (CHIM; NUNES-VAZ, PRANDOLINI, 2010, P. 84, 85).*

de Segurança cibernética (Seg Ciber) e defesa cibernética brasileira. Ou seja, como as ferramentas do PBC contribuem para com as FA brasileira no fortalecimento da capacidade de defesa cibernética do país?

Em termos metodológicos, buscou-se um enfoque qualitativo a partir de levantamento dos dados descritivos caracterizados nos documentos oficiais referente a temática (Doutrina Militar de Defesa Cibernética e Estratégia Nacional de Segurança Cibernética - E-Ciber).

No que tange a estrutura organizacional da pesquisa, contando com a introdução, o trabalho possui cinco seções. A segunda seção, apresenta-se discussão sobre o conceito do PBC em diferentes pontos de vista abarcando o contexto brasileiro que inclui planejamento no âmbito político e estratégico da nação a partir do modelo adequado. Em seguida, a terceira seção, demonstra uma abordagem teórica da Seg Ciber e defesa cibernética. A quarta seção, aponta a estrutura das capacidades do país implementadas no setor de segurança e defesa cibernética por meio da utilização da abordagem metodológica do PBC. Por fim e, não menos importante, na quinta seção apresentam-se os resultados e a considerações finais do estudo.

## **2 Planejamento Baseado em Capacidade (PBC): contexto e conceito**

O PBC tem sido utilizado como ferramenta estratégica no sector militar para organizar táticas de operações em eventuais ameaças e/ou ataques e amenizar gastos orçamentários com produtos industriais de defesa, treinamento operacional, assim como descrito na primeira seção. No sistema internacional é suficientemente perceptível as capacidades de diferentes forças militares tanto a nível tático quanto a nível operacional (SAN MARTIN, 2022). No entanto, quando se trata da atuação no campo de combate percebe-se diversos elementos como fatores-chave que influenciam o processo de planejamento. Nessa perspectiva, destaca-se o cenário, no qual se baseia a aplicação do PBC. Para da Silva (2019), o planejamento em cenários prospectivos define o atual estágio da instituição, transitando para um estágio futuro. Portanto, observa-se a dependência probabilística quando se trata de planejamento em cenário, uma vez que, em poucos casos, aumentam os riscos, desafios e/ou ameaças associada ao seu contexto.

Na mesma linha argumentativa, Gomes, Belderrain e Marchi (2021) mostram que “o conceito de PBC reconhece a interdependência de sistemas (incluindo material e Pessoas), doutrina, organização e suporte no fornecimento de capacidade de defesa e a necessidade de poder examinar opções e compensações entre esses componentes [...]”. Em termos conceituais,

PBC se define pela adaptação de sistema já existente, ou seja, a partir dos fundamentos do TTCP que já possuía uma estrutura padrão de análise.

O Guia de TTCP basicamente constrói orientação de alto nível do poder seguido por diretrizes, busca ajustar a doutrina militar com outras formas de combate das forças. Logo após, cria categorias de capacidades agrupadas, assim, permite a facilitação do processo. Finalmente, adequa as capacidades aos recursos acessíveis (DAVIS, 2012; TTCP, 2012; LABBÉ et al, 2006). Interessa notar que esse modelo segue a lógica *top-down*, significa que, dessa forma, a formulação e o passo a passo são decididos no nível político. De outro modo, o mesmo modelo oferece uma análise *bottom-up*, porém numa perspectiva de envolvimento dos órgãos da defesa, subordinados a participar no processo decisório da política de defesa (CORRÊA, 2020).

Vale destacar que o modelo *top-down e bottom-up* são os métodos do PBC mais aplicados na análise de capacidades das instituições, ainda que esse ciclo seja considerado fundamental, o PBC possui outros meios de aplicação em contextos diferentes. Além disso, não há uma “receita de bolo” para sua definição (BARROS, 2022).

A concepção do PBC na perspectiva brasileira é entendida por Conjunto de procedimentos voltados ao preparo das FA, mediante a aquisição de capacidades adequadas ao atendimento dos interesses e necessidades militares de defesa do Estado, em um horizonte temporal definido, observados cenários prospectivos e limites orçamentários e tecnológicos. O PBC foi superficialmente mencionado na Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) a princípio em 2012, com propósito de estruturar e desenvolver as FA para monitorar e controlar todo território nacional (terrestre, aéreo e marítimo), afora apoiando na gestão de pessoal e material coadunável com os planejamentos estratégicos e operacionais (GOMES; BELDERRAIN; MARCHI, 2021; NOGUEIRA NEVES et al., 2021).

Ao longo do tempo, o PBC teve interpelação mais aprofundada nos documentos oficiais nacionais. Desde 2016 o MD tem empenhado na execução de trabalhos entre as FA. Como resultado, em 2020 foi aprovado pelo MD a Diretriz para a Implantação e Execução do Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) (EB20-D-03.041)<sup>3</sup> no Comando do Exército por meio da Portaria nº 081-EME, de 29 de abril de 2020 para força tarefa entre as FA (BRASIL, 2020). Mormente, foi criado o Grupo de Trabalho-PBC (GT-PBC) em fevereiro de 2021

---

<sup>3</sup> Diretriz para a implantação e execução do Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) com objetivo de regular as medidas necessárias, discriminar as principais atribuições e responsabilidades dos diferentes Órgãos e Comandos envolvidos, que darão efetividade à presente Diretriz e estabelecer parâmetros para a execução e a condução dos trabalhos do PBC.

instituído pela Portaria Nº 646/GM-MD com intuito de aprovar o Guia PBC do Brasil, no qual a 1ª edição encontra-se em desenvolvimento (BRASIL, 2022).

Segundo Stephan (2011, p. 20)<sup>4</sup>, “atualmente, o PBC apresenta-se em três vertentes principais. A abordagem anglo-saxónica, mais bem exemplificada no trabalho do Programa de Cooperação Técnica, continua a atribuir aos cenários um papel central no processo do PBC. Dado que o PBC pode ser aplicado nos setores administrativo, cenário prospectivo, capacitação de pessoal etc. A próxima seção, tem por finalidade, criar um fio condutor da relação do referido método e/ou ferramenta com a questão da Segurança e Defesa Cibernética, visto que essas abordagens são diferentes em vários países que o tenham implementado

### **3 SegCiber e Defesa Cibernética**

Dada a incerteza e variabilidade de potenciais ameaças em ambientes virtuais que afetam ambientes reais, bem como a intervenção de novos ambientes não virtuais, segurança e defesa cibernética tornaram-se um tema de destaque em debates acadêmicos e fóruns internacionais. Nesse sentido, os atores estatais atuam diretamente em cenários de conflito. Para exemplificar, certamente no mundo atual, o novo cenário de conflitos conhecido por conflito híbrido ou complexamente por guerra híbrida influencia mudança de atuação no campo de combate. Um dos casos mais recentes verifica-se no leste da Europa, onde a hostilidade entre a Rússia e a Ucrânia apresenta intensamente novas estratégias empregadas em combate (BARGUÉS e PIÑERA, 2022). Por outro lado, nota-se (des)informação sem precedentes em torno dos fatos, isso descreve ainda mais a incerteza das ameaças. Observando por essa lente, o Estado brasileiro tem demonstrado tais preocupações ao longo dos tempos, em novembro de 2014, publicou no Diário Oficial da União (D.O.U) a Doutrina Militar de Defesa Cibernética, com intuito de proporcionar fundamentos que contribuem para atuação conjunta das FA na defesa do país no espaço cibernético (BRASIL, 2014). Não obstante, em fevereiro de 2020, foi publicado a E-Ciber, com o propósito de orientar a sociedade brasileira acerca das principais ações do governo federal a níveis nacionais e internacionais, sobretudo na área da segurança cibernética dentro do limite temporal compreendido a partir da sua publicação até 2023 (BRASIL, 2020).

---

<sup>4</sup> *CBP today comes in three major strands. The Anglo-Saxon approach, as best exemplified in the work of The Technical Cooperation Program, still gives scenarios a central role within the CBP process* (STEPHAN, 2011, p. 20).

O exército brasileiro possui o Programa Estratégico para Defesa Cibernética do país desde 2008, com cerca de seis estruturas de projetos que visam potencializar a criação da capacidade cibernética nas forças armadas. Dessa forma, os projetos são guiados pelas Organizações Militares conectadas ao setor, como o Instituto Militar de Engenharia, o Comando de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército, o Centro de Desenvolvimento de Sistemas do Exército, o Centro integrado de Telemática, o Centro de Inteligência, e Centro de Defesa Cibernética (BRASIL, 2022). Nesse sentido, esta seção busca discorrer sobre a compreensão da estrutura institucional preparada para assegurar e defender das ameaças interna e externa.

Para iniciar a discussão dos temas, vale ressaltar que o entendimento, tanto da Segurança Cibernética, quanto da Defesa Cibernética é difuso pelo fato de cada organização governamental ou não governamental definir esta temática de acordo com sua realidade ou contexto, ou seja, não há acordo padrão internacional. A palavra “Ciber” tem sido utilizada para conceituar diferentes áreas relacionadas à tecnologia, principalmente, no uso de computadores e rede internet. No caso do Brasil, o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) criou um glossário, no qual consta o conceito de Segurança e Defesa Cibernética da seguinte maneira:

SEGURANÇA CIBERNÉTICA - ações voltadas para a segurança de operações, visando garantir que os sistemas de informação sejam capazes de resistir a eventos no espaço cibernético, capazes de comprometer a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade dos dados armazenados, processados ou transmitidos e dos serviços que esses sistemas ofereçam ou tornem acessíveis (BRASIL, 2022).

DEFESA CIBERNÉTICA - ações realizadas no espaço cibernético, no contexto de um planejamento nacional de nível estratégico, coordenado e integrado pelo Ministério da Defesa, com as finalidades de proteger os ativos de informação de interesse da defesa nacional, obter dados para a produção de conhecimento de inteligência e buscar superioridade sobre os sistemas de informação do oponente (BRASIL, 2022).

É importante perceber que a sigla SegCiber foi definida em 2010 pelo Grupo Técnico para se designar a Segurança Cibernética no livro Verde, visando contribuir com debates críticos à construção a nível nacional. Nessa perspectiva, a SegCiber se configura como “arte de assegurar a existência e a continuidade da sociedade da informação de uma Nação, garantindo e protegendo, no Espaço Cibernético, seus ativos de informação e suas infraestruturas críticas (BRASIL, 2010)”. Essa definição complementa um pouco a percepção colocada acima pelo GSI. Torna-se interessante observar que no E-ciber, a SegCiber é apresentada como área crítica e necessita de desenvolvimento político, econômico e estratégico envolvendo mais de quarenta órgãos e entidades do governo, sem contar com diversas instituições privadas e do nível acadêmico. Apesar do entendimento que se tem relativamente

à área de SegCiber, é relevante a aplicação do método PBC como ferramenta das ações estratégicas para atuação no contexto doméstico, de modo que a sociedade brasileira compreende os pontos considerados importantes para o país na referida área, ela se baseia nas análises realizadas para diagnosticar a Segurança Cibernética global, inclusive por meio de metodologia *bottom up*, isto é, mediante avaliação de *benchmarking* (BRASIL, 2020).

Em termos de Defesa Cibernética, encontra-se a conceituação em consonância, tanto no Livro Verde quanto na Doutrina Militar. Sem embargo, para contemplar a Defesa Cibernética, a E-Ciber estabelece um modelo centralizado de governança no âmbito nacional, conforme citado no item 2.3.2.<sup>5</sup> do documento. Sendo assim, foram divididas as tarefas para viabilizar a implementação, no qual o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSIPR) coordena a SegCiber no ambiente doméstico alinhado com atuação de outros órgãos no sentido mais amplo, isto é, preparo contra as ameaças externas. Nesse segmento, se destacam as ações da Defesa Cibernética a cargo do Ministério da Defesa (MD) (BRASIL, 2020).

Especificamente, o setor da Defesa Cibernética localiza-se sob responsabilidade do Exército brasileiro, subordinado ao MD, por entender que as ameaças originárias de ataques cibernéticos transcendem o cenário doméstico. De acordo com Pinto (2016), as principais características do domínio cibernético são ausência de limitações físicas de distância e espaço, fronteiras geograficamente (in)definidas; o ambiente virtual é mutável e depende das condições ambientais e da criatividade humana, assim colocando em risco o seu controle, facilidade de acesso, emprego de diferentes ferramentas e usuários da Tecnologia de Informação (TI); e finalmente, os sistemas de computadores não possuem segurança 100% garantida, ou seja estão suscetíveis a difundir *gaps*. Por essa e outras razões, os Estados atribuíram alto grau de relevância nesse setor que coloca em debate a soberania nacional.

---

<sup>5</sup> Estabelecer um modelo centralizado de governança no âmbito nacional Estabelecer um modelo centralizado de governança para o País, por meio da criação de um sistema nacional de segurança cibernética, com as seguintes atribuições:

- promover a coordenação dos diversos atores relacionados com a segurança cibernética, além da esfera federal;
- promover a análise conjunta dos desafios enfrentados no combate aos crimes cibernéticos; - auxiliar na formulação de políticas públicas;
- criar um conselho nacional de segurança cibernética;
- criar grupos de debate sobre segurança cibernética, em diferentes setores, sob coordenação do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, para fomentar discussões sobre o tema, por meio de mecanismos informais de participação;
- estabelecer rotina de verificações de conformidade em segurança cibernética, internamente, nos órgãos públicos e nas entidades privadas; e
- permitir a convergência dos esforços e de iniciativas, e atuar de forma complementar para receber denúncias, apurar incidentes e promover a conscientização e a educação da sociedade quanto ao tema (BRASIL, 2020).

É notório, profunda e constante mudanças nos ambientes externo e interno aos Estados-Nação. Certamente, tornam o ambiente estratégico mais complexo e incerto. Isso ocorre por diversos motivos, no qual cita-se como exemplo, mudanças climáticas, atos terroristas, ataques cibernéticos dentre outros (NORI KATAGIRI, 2022). Nesse sentido, Poli (2013), mostra distinção de conceito de sistema complicado e sistema complexo, precisamente para auxiliar os analistas dessas mudanças citadas e/ou os decisores na escolha de métodos eficazes para solucionar problemas. De acordo com o autor,

Os problemas complicados têm origem em causas que podem ser distinguidas individualmente; podem ser abordados peça a peça; para cada entrada no sistema há uma saída proporcional; os sistemas relevantes podem ser controlados e os problemas que apresentam admitem soluções permanentes. Por outro lado, os problemas e sistemas complexos resultam de redes de múltiplas causas interativas que não podem ser distinguidas individualmente; devem ser abordados como sistemas completos, ou seja não podem ser abordados de forma fragmentada; são tais que pequenos contributos podem resultar em efeitos desproporcionais; os problemas que eles apresentam não podem ser resolvidos de uma vez por todas, mas exigem uma gestão sistemática e, normalmente, qualquer intervenção gera novos problemas em resultado das intervenções que os tratam; e os sistemas relevantes não podem ser controlados e os sistemas relevantes não podem ser controlados – o melhor que se pode fazer é influenciá-los, aprender a "dançar com eles", como Donella Meadows disse muito bem (POLI, 2013, p. 142)<sup>6</sup>.

Por outro lado, Davis (2012) apresenta método desenvolvido pela RAND<sup>7</sup> para análise da incerteza da segurança nacional. Essa metodologia é aplicada por meio do uso de recursos tecnológicos, mais concretamente, computadores e software. Além disso, aplica-se na teoria e na prática em planejamento estratégico e tomada de decisões, bem como nos métodos analíticos e a teoria de sistemas adaptativos complexos. Diante dessa descrição, entende-se que o PBC parte da mesma lógica de análises que representam os riscos ou oportunidades de melhorar as estratégias para uma adaptação mais robusta de capacidades à frente das ameaças volúveis. Ainda que seja para prospecção futura de médio a longo prazo. Dessa maneira, a seção seguinte busca-se descrever as contribuições do PBC no contexto da Seg Ciber e Defesa

---

<sup>6</sup> *Complicated problems originate from causes that can be individually distinguished; they can be addressed piece by piece; for each input to the system there is a proportionate output; the relevant systems can be controlled and the problems they present admit permanent solutions. On the other hand, complex problems and systems result from networks of multiple interacting causes that cannot be individually distinguished; must be addressed as entire systems, that is they cannot be addressed in a piecemeal way; they are such that small inputs may result in disproportionate effects; the problems they present cannot be solved once and for ever, but require to be systematically managed and typically any intervention merges into new problems as a result of the interventions dealing with them; and the relevant systems cannot be controlled – the best one can do is to influence them, learn to “dance with them”, as Donella Meadows aptly said (POLI, 2013, p. 142) .*

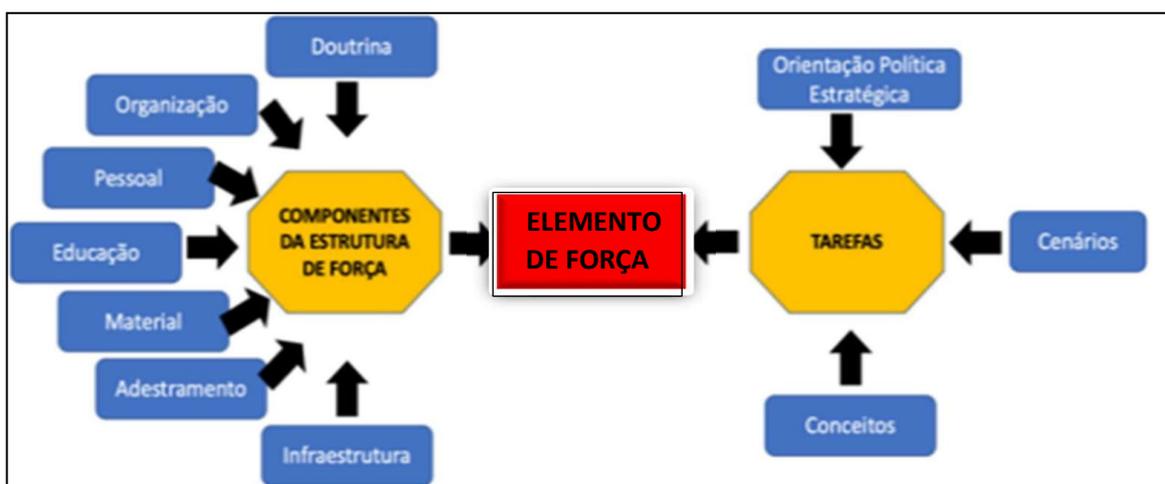
<sup>7</sup> A RAND Corporation é uma organização de pesquisa que desenvolve soluções para desafios de políticas públicas para ajudar a tornar as comunidades em todo o mundo mais seguras, saudáveis e prósperas. A organização é sem fins lucrativos, apartidária e comprometida com o interesse público (RAND, s/a).

Cibernética brasileira, considerando a necessidade de alcançar a capacidade por meio de planejamento de Defesa, estratégia e operações para se opor aos possíveis ataques externos e internos que possam afetar soberania nacional (PINTO, 2016; TAGAREV, 2006).

#### 4 Contribuição do PBC no SegCiber e Defesa Cibernética brasileira

De antemão, o amparo legal do PBC no Brasil ocorre mediante dados contidos nos documentos de alto nível nacional, com o propósito de verificar diretrizes setoriais, a começar pela definição das prioridades, principalmente na área de Defesa, que norteiam o processo decisório relativo à obtenção das capacidades necessárias. Posto isto, nesta seção, inicia-se análise descritiva da 1ª edição da Doutrina Militar de Defesa Cibernética e da E- Ciber. Para tal efeito, faz-se mister uma análise com base no Guia desenvolvido pelo *Institute for Defense Analyses*<sup>8</sup> (IDA, 2019; NOGUEIRA, 2021) e, paralelamente com Guia do PBC criado no Brasil. Vale realçar que o referido documento brasileiro se encontra em desenvolvimento e, contribui relativamente com este estudo. Com base no modelo PBC e na figura apresentada abaixo, busca-se apontar elementos de forças identificadas ou não. De acordo com Nelson (1993), um país constrói um sistema nacional por meio das capacidades de inovações tecnológicas e essas capacidades contribuem tanto para o desempenho das indústrias quanto para segurança e defesa de uma nação.

**Figura 1:** Planejamento de Capacidades: Elementos de força

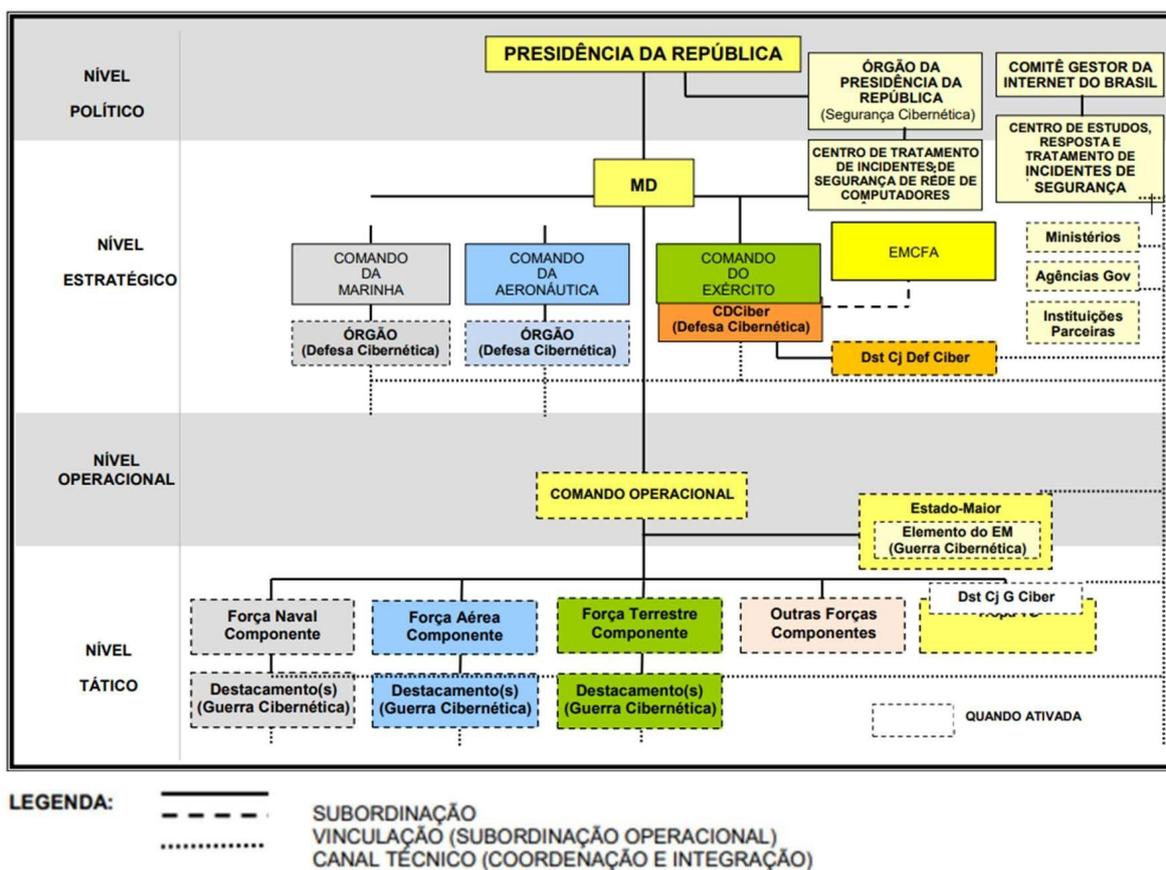


Fonte: adaptado da IDA, (2019).

<sup>8</sup> O *Institute for Defense Analyses* é uma organização estadunidense sediada em Alexandria, Virgínia que visa assessorar o governo na questão da segurança nacional com base nas exigências do conhecimento científico.

Na figura mostrada, percebe-se duas etapas, nos quais o PBC permite realizar, basicamente, o processo analítico. Em primeiro lugar, são analisados os elementos de força por meio de um conjunto de elementos que compõe uma estrutura de força singular, neste contexto será DOPEMAI<sup>9</sup>, considerando diretrizes estabelecidas. Todavia, as capacidades podem ser levantadas, também por meio da análise de orientação de política estratégica, cenários e conceitos. Nesse sentido, os elementos de força são considerados como capacidades quando geram efeitos coletivo, ou seja em harmonia entre si. Por outro lado, caso os elementos de força apresentarem resultados divergentes do grupo, são consideradas *gap*, isto indica a necessidade de melhoria da capacidade. Elemento de força se configura como uma das principais contribuições da análise do PBC. Contudo, a Doutrina da Defesa Cibernética, aponta diversos conceitos e estratégias a serem implementadas, porém, em atenção a esta análise, vale verificar a utilidade do método PBC a partir da figura abaixo, extraído do documento em questão.

**Figura 2:** Estruturas e Órgãos na Concepção do Sistema Militar de Defesa Cibernética  
Cert.Br.



Fonte: Doutrina de Defesa Cibernética (Brasil, 2014, p. 35).

<sup>9</sup> Doutrina, Organização, Pessoal, Educação Material e Infraestrutura.

A figura representa a estrutura organizacional da concepção do Sistema Militar de Defesa Cibernética. Observa-se a Doutrina Militar de Defesa Cibernética apresentada sob fundamentos generalizada em quatro níveis de decisão, sendo:

- nível político - Segurança da Informação e Comunicações e Segurança Cibernética - coordenadas pela Presidência da República e abrangendo a Administração Pública Federal direta e indireta, bem como as infraestruturas críticas da Informação Nacionais;
- nível estratégico - Defesa Cibernética - a cargo do Ministério da Defesa, Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e Comandos das Forças Armadas, interagindo com a Presidência da República e a Administração Pública Federal; e
- níveis operacional e tático - Guerra Cibernética - denominação restrita ao âmbito interno das Forças Armadas (Brasil, 2014, p.17).

Esta organização, em termos fundamentais, enquadra-se no modelo PBC *top dow*, demonstrando uma visão mais abrangente sobre o tema, iniciada no PND e END, assim dando sequencias norteadora para outros órgãos responsáveis, de modo que se obtenha definições clara nos documentos e/ou diretrizes com objetivo de priorizar interesse do país e a sua Defesa. Por essa razão, a tomada de decisões que permite a execução das partes específicas, necessariamente ocorrem logo a priori, no nível político e avançando para demais níveis acima mencionados. Portanto, a metodologia do PBC engloba diferentes conjuntos de atividades, tais como: (I) insumos, que auxiliam o planejamento com itens necessários na sua elaboração; (II) Processamento, no qual emprega o uso do método; e por fim, (III) processo decisório, em que as ações devem ser aprovadas ou não (Barros, 2022).

O resultado da criação da Doutrina Militar de Defesa Cibernética originou-se no nível político e demonstra coordenação integrada entre os demais órgãos. No nível estratégico, O Comando Cibernética encontra-se a cargo do Exército, no qual exige um esforço de operação conjunta com o Comando da Aeronáutica e da Marinha. No nível operacional e tático, se trata da estratégia executada no ciclo real, porém a descrição no item 2.6.1, do documento apresenta uma série de limitações da Defesa Cibernética, tais como:

- a) limitada capacidade de identificação da origem de ataques cibernéticos;
- b) existência de vulnerabilidades nos sistemas computacionais;
- c) dificuldade de identificação de talentos humanos;

- d) grande vulnerabilidade a ações de oponentes com poder assimétrico;
- e) dificuldade de acompanhamento da evolução tecnológica na área cibernética; e
- f) possibilidade de ser surpreendido com base nas vulnerabilidades dos próprios sistemas de informação.

Essas limitações se apresentam como tarefas necessárias para a composição de elemento de força. De mesmo modo, se aplica para análises dos cenários, tendo em vista ambiente cibernético muito volátil. Em relação a observação dos itens no DOPEMAI para formar componentes da estrutura de força, apresenta-se abaixo, o quadro no item 2.7.4 do documento para exemplificar as formas de atuação cibernética (BRASIL, 2014, p. 22).

**Quadro 1:** As formas de atuação

FORMA DE ATUAÇÃO CIBERNÉTICA CRITÉRIOS	POLÍTICA / ESTRATÉGICA	OPERACIONAL / TÁTICA
Nível dos Objetivos	Políticos e/ou Estratégicos	Operacionais e/ou Táticos
Foco	Obtenção de Inteligência	Preparação do campo de batalha
Nível de envolvimento nacional	Normalmente interministerial, podendo requerer ações diplomáticas e de vários ministérios e agências (Defesa, Relações Exteriores, Ciência, Tecnologia e Inovação, GSI/PR, Agência Brasileira de Inteligência - ABIN, Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL etc.)	Normalmente no âmbito do Ministério da Defesa, podendo contar com apoio do Ministério das Relações Exteriores
Contexto	Desde o tempo de paz, podendo fazer parte de uma Operação de Informação ou de Inteligência	Em um ambiente de crise ou conflito, apoiando uma ação militar
Nível tecnológico empregado	Normalmente alto ou muito alto	Normalmente médio ou baixo
Sincronização	Dentro do contexto de uma sofisticada Operação de Inteligência, podendo requerer ações diplomáticas anteriores ou posteriores	Dentro do contexto dos sistemas operacionais de uma Operação Militar, sincronizado com a manobra
Tempo de Preparação e Duração	Duração prolongada, com tempo de preparação normalmente mais longo, com desenvolvimento e emprego de técnicas de difícil detecção	Duração limitada, normalmente com moderado ou curto tempo de preparação, utilizando conhecimentos já levantados e técnicas previamente preparadas

Fonte: Estratégia de Segurança Cibernética (Brasil, 2014, p.23).

Consoante análises dos itens descritos no quadro na perspectiva do DOPEMAI para associar a composição de estrutura de força, entende-se que a ausência de tempo determinado se caracteriza como uma lacuna na infraestrutura. Certamente, provocado pela indefinição do

cenário cibernético incerto. A E-Ciber demonstra coordenação entre os órgãos, porém, também se caracteriza como estratégia de curta duração, ou seja, de 2020-2023, tendo em vista que o PBC é uma ferramenta metodológica de análises a meio e longo prazo. Além disso, o método PBC demonstrado por TTCP (2012), tem por finalidade avaliar riscos e identificar os desafios futuros, de modo a elaborar planejamento para mitigar riscos de segurança e defesa no campo político. O Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) tem utilizado a referida ferramenta para avaliar a capacidades das FA em diferentes cenários, principalmente no que se refere a operações conjuntas. Portanto, a estrutura da Defesa Cibernética ainda apresenta desafios que possibilitam à interoperabilidade dos meios das FA (Marinha, Exército e Aeronáutica).

## **5 Considerações Finais**

Neste estudo, buscou-se aprofundar a compreensão das contribuições do método PBC em matérias de Defesa, principalmente, por meio de análise dos documentos oficiais do Estado brasileiro que tratam da questão da Segurança e Defesa Cibernética, neste caso, referindo-se a Doutrina Militar de Defesa Cibernética e E-ciber. Em primeiro momento, realizou-se uma contextualização histórica relativamente a origem do PBC, relacionado aos eventos que foram marcados na mudança de estratégia de segurança e defesa dos países a nível global. No decorrer da pesquisa, foi percebido o quão necessária se tornou a discussão sobre os métodos capazes de travar as mais diversas ameaças que colocam em xeque a soberania dos Estados, conseqüentemente, os riscos à segurança humana. As ameaças cibernéticas, ameaças ambientais e dentre outros, se configuram com frequente atualizações, que apontam enormes desafios. Por essa e outras razões, a literatura tem mostrado o PBC como ferramenta eficaz para apoiar o planejamento em vários setores. As abordagens referentes aos conceitos e contexto do PBC discorreu de forma mais ampla os processos metodológicos do planejamento sob prisma do modelo do PBC. Em seguida, centralizam-se os avanços no nível doméstico por meio dos documentos nacionais (PND, END, Doutrina e E-Ciber) onde foram analisadas as tratativas para implementação do método de maneira conjuntas entre as FA.

Em relação as contribuições do PBC nos documentos oficiais mencionados, teve-se entendimento fundamentado no modelo do PBC que analisa elementos das forças, com intuito de identificar as capacidades geradas em conjuntos ou as lacunas, o que permite melhorar as estratégias. Desta feita, foram identificadas as capacidades no nível político coordenado pelos

decisores. Por outro lado, a análise do DOPEMAI constatou entraves na identificação do cenário no nível tático e operacional. Nesse sentido, considera-se o ambiente virtual mutável, o que dificulta e torna a construção do planejamento estratégico um enorme desafio. É importante realçar, que a metodologia do PBC foi idealizada para análises de médio a longo prazo. A E-Ciber, demonstra um período de três anos para o seu efeito, ao passo que a Doutrina Militar de Defesa Cibernética não demonstra recorte temporal do planejamento a ser executado. No entanto, a partir das análises realizadas do método PBC, entende-se que os desafios da realidade virtual se configuram como ameaça contemporânea muito complexa. O PBC contribui para a eficiência em ambiente de incerteza, conforme identificado nos documentos de segurança e defesa cibernética brasileira, bem como favorece integração, sinergia, entendimento, economicidade, exequibilidade e a manutenção de fluxo regular de recursos. Por outro lado, entende-se que o PBC é ainda uma ferramenta nova que está sendo analisada nos órgãos estatais, especificamente no MD, para aperfeiçoar planejamento estratégico em diferentes setores. Desse modo, apresenta dificuldade na execução coletiva entre as forças no nível operacional e tática para garantir a Segurança e Defesa Cibernética. Vale realçar que o método foi aplicado inicialmente nos Estados Unidos, em seguida, na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), assim como na Austrália e Nova Zelândia, porém, este processo vem sendo adotado por diversos países, inclusive pelo Brasil.

Destarte, as ferramentas do PBC contribuem com a formulação e análises das estratégias orientadas pelo alto nível do poder, seguindo o modelo *Top-down*, de modo que as FA brasileira identificam as lacunas existente no setor de Defesa Cibernética, as capacidades relacionadas aos recursos orçamentários e a sincronização entre as forças no nível tático e operacional. Sumariamente, observa-se os documentos oficiais em análise como passo inicial para elaboração de estratégias eficientes que fortalecem as capacidades de Segurança e Defesa Cibernética do país. Vale salientar que as ferramentas do PBC contribuem na melhoria dos planos estratégicos pré-existentes, ou seja, a metodologia de planejamento por capacidades descreve os planejamentos estratégicos para complementar operações em cenários prospectivos, averiguando as perspectivas da inteligência, tecnologia e indústria e proporcionando às FA a possibilidade de interagir em sintonia contra riscos e ameaças cibernéticas ao país a meio e longo prazo.

## Referências

BARGUÉS, Pol; Piñera Jorge. *Conflicto híbrido, guerra total*. CIDOB opinion. 2022. E-ISSN: 2013-4428. CIDOB - Conflicto híbrido, guerra total.

BRASIL. *Doutrina Militar de Defesa Cibernética*. Ministério da Defesa, Estado- Maior Conjunto das Forças Armadas. MD31-M-08. 2014.

BRASIL. *Glossário de Segurança da Informação*. GSI. Disponível em: Glossário de Segurança da Informação — Português (Brasil) (www.gov.br). Acessado em 20 de jul., 2022.

BRASIL. *Estratégia Nacional de Segurança Cibernética*. Diário Oficial da União. 2020.

BRASIL. *Portaria nº 081-EME, de 29 de abril de 2020*. Ministério da Defesa. Disponível:[http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/006\\_outras\\_publicacoes/01\\_diretrizes/04estado-maior\\_do\\_exercito/port\\_n\\_081\\_eme\\_29abr2020.html](http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/006_outras_publicacoes/01_diretrizes/04estado-maior_do_exercito/port_n_081_eme_29abr2020.html). Acesso 13 de jul. 2022.

BRASIL. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional. Departamento de Segurança da Informação e Comunicações. *Livro verde: segurança cibernética no Brasil*. Brasília: GSIPR/SE/DSIC, 2010, pp.63. Disponível em: <http://livroaberto.ibict.br/handle/1/639>. Acesso em: 21 de jul. 2022.

BARROS, Araújo Felipe. *A aplicação do planejamento baseado em capacidades no nível tático*. Revista Doutrina Militar. v. 1 n. 29. 2022, pp. 18-27. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/DMT/issue/view/1064>. Acesso em: 12 de jul. 2022.

CORRÊA, F. Das G. *Planejamento Baseado em Capacidades e Transformação da Defesa: desafios e oportunidades do Exército brasileiro*. Artigos Estratégicos, v. 8, n. 1. 2020, pp. 27-54. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/CEEEExArE/article/view/4843>. Acesso em 14 de jul. 2022.

CHAPMAN, B. *The Australia, United Kingdom, United States (AUKUS) Nuclear Submarine Agreement: Potential Implications*. Purdue e-Pubs. 2022, pp. 1-54. Disponível em: <https://docs.lib.purdue.edu/forces>. Acesso em: 13 de jul. 2022.

CHIM, L; NUNES-VAZ, R.; PRANDOLINI, R. *Capability-Based Planning for Australia's National Security*. Security Challenges, 6(3), 2010, pp. 79 - 96. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/26459800>. Acesso em 13 de jul. 2022.

DA SILVA, C. C. D. *Planejamento Baseado em Capacidades e suas perspectivas para o Exército brasileiro*. Centro De Estudos Estratégicos Do Exército: Artigos Estratégicos, 7(2),

2019, pp. 21-29. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/CEEEExArE/article/view/3349>. Acesso em: 13 de jul. 2022.

DA SILVEIRA GOMES, Roberto; BELDERRAIN, Mischel; DE MARCHI, Mônica Maria. *Proposta de Modelo para Avaliação de Capacidades no Contexto do PBC*. SIGE, ITA, 28 a 29 Set. 2021. ISSN: 1983 740.

DAVIS, Paul K. *Lessons from RAND's Work on Planning Under Uncertainty for National Security, Santa Monica, Calif.*: RAND Corporation, TR-1249- OSD, 2012. As of July 13, 2022, pp. 1-54. Disponível em: [https://www.rand.org/pubs/technical\\_reports/TR1249.html](https://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR1249.html). Acesso em: 12 de jul. 2022.

DESPONT, C. *Understanding Capability-Based Planning*. CSS Analyses in Security Policy, (298). 2022, pp. 1-4. Disponível em: <https://doi.org/10.3929/ethz-b-000526681>. Acesso em: 12 de jul. 2022.

IDA. *Guide to Capability-Based Planning*. The Technical Cooperation. Program Joint Systems and Analysis Group Technical Panel3. 2019.

INKSTER, Nigel. *Military Cyber Capabilities*. Adelphi Series, 55:456, 2015. pp. 83-108. DOI: 10.1080/19445571.2015.1181444

LABBÉ, Paul & Bowley. *Guide for Understanding and Implementing Defense Experimentation GUIDEx The Technical Cooperation Program*. Ed. TTCP, 2006. 10.13140/2.1.4937.6648.

NELSON, R. R. *National Innovation Systems: A Comparative Analysis*. New York: ed. Oxford University Press. 1993.

NOGUEIRA NEVES, A. et al. Planejamento Baseado em Capacidades nos documentos de defesa brasileiros. *Revista Hoplos*, v. 5, n. 9, pp. 48-69, 28 dez. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/hoplos/article/view/513432021>. Acesso em 14 de jul. 2022.

NORI KATAGIRI. *Two explanations for the paucity of cyber-military, cross-domain operations*, Journal of Cybersecurity, Volume 8, Issue 1, 2022, pp. 1-10. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/cybsec/tyac002>. Acesso em: 11 de jul. 2022.

SAN MARTIN, Luis & VERA, Jorge. *Modeling and optimization of capabilities for modular organizations under uncertainty*. ORBIT Journal. 17. 2022, pp. 17-22. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/361200771\\_Modeling\\_and\\_optimization\\_of\\_ca](https://www.researchgate.net/publication/361200771_Modeling_and_optimization_of_ca)

pabilities\_for\_modular\_organizations\_under\_uncertainty/citations#fullTextFileContent. Acesso em: 14 de jul. 2022.

STEPHAN, De Spiegeleire. *Ten Trends in Capability Planning for Defense and Security*. The RUSI Journal, 156:5, 2011. pp. 20-28. DOI: 10.1080/03071847.2011.626270

TAGAREV, Todor. The Art of Shaping Defense Policy: Scope, Components, Relationships (but no Algorithms) Source: **Connections**, Vol. 5, No. 1 Spring-Summer, pp. 15-34, 2006. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/267374585\\_The\\_Art\\_of\\_Shaping\\_Defense\\_Policy\\_Scope\\_Components\\_Relationships\\_but\\_no\\_Algorithms](https://www.researchgate.net/publication/267374585_The_Art_of_Shaping_Defense_Policy_Scope_Components_Relationships_but_no_Algorithms). Acesso em: 11 de jul. 2022.

TAYLOR, B. *Toward an Enhanced Capability Based Planning Approach*. Defence Research and Development Canada. 2017, pp. 1-24. Disponível em: [https://cradpdf.drdc-rddc.gc.ca/PDFS/unc282/p805642\\_A1b.pdf](https://cradpdf.drdc-rddc.gc.ca/PDFS/unc282/p805642_A1b.pdf). Acesso em 24 de jul. 2022.

THE TECHNICAL COOPERATION PROGRAM (TTCP). *Guide to Capability-Based Planning - The Technical Cooperation Program Joint Systems and Analysis Group - Technical Panel 3*. Canberra, 2012. Disponível em: <https://www.hsdl.org/?view&did=461818#:~:text=Capability%2DBased%20Planning78%0provides%20a,capability%20goals%20to%20strategic%20requirements>. Acesso em: 13 ago. 2022.

PINTO, José C. R. *Ciberdefesa e cibersegurança: novas ameaças à segurança nacional*. Rio de Janeiro: ESG. 2016, pp. 1-280.

POLI, Roberto. *A Note on the Difference Between Complicated and Complex Social Systems*. CADMUS Volume 2 - Issue 1, October 2013, pp. 142-147. Disponível em: <https://www.cadmusjournal.org/files/pdfreprints/vol2issue1/reprint-cj-v2-i1-complex-vs-complicated-systems-rpoli.pdf>. Acesso em 13 de jul. 2022.

RAND, Corporation. *About the RAND Corporation*. S/a. Disponível em: <https://www.rand.org/about.html>. Acesso em: 23 de jul. 2022.

**Recebido em 15 de maio de 2023.**

**Aceito para publicação em 18 de julho de 2023.**



**I**HOPLOS

**Revista de  
Estudos Estratégicos e  
Relações Internacionais**

**PPGEST-UFF**

