



ISSN: 2178-8839

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH



The title 'CONJUNTURA AUSTRAL' is centered and features a decorative graphic behind it. This graphic consists of several overlapping, wavy lines in shades of purple, blue, and green, creating a sense of movement. To the right of the text, there are several small, stylized star or asterisk symbols of varying sizes, arranged in a loose, upward-pointing cluster.

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

ISSN 2178-8839

CONJUNTURA AUSTRAL

JOURNAL OF THE GLOBAL SOUTH

Foco e Escopo

A *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* recebe contribuições em fluxo contínuo, na forma de Análises de Conjuntura, Artigos de Pesquisa e Resenhas Bibliográficas, escritos em português, inglês ou espanhol. Ela publica trimestralmente produções originais cuja temática se situe na grande área das Relações Internacionais, com ênfase em temas pertinentes aos países do Sul Global, tendo como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas das Relações Internacionais, especialmente as agendas de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

Nesse sentido, submissões que não sejam centradas em fenômenos internacionais ou transfronteiriços, definidos como pertencentes à agenda de estudos internacionais, são consideradas como fora do escopo da publicação.

Objetivo

O objetivo principal da *Conjuntura Austral* é publicar as mais recentes, inovadoras e relevantes contribuições no campo das Relações Internacionais, tendo como público alvo pesquisadores, especialistas, pós-graduandos e graduandos da área de Relações Internacionais. A *Conjuntura Austral* mantém um padrão de alta qualidade e os critérios primordiais para avaliar contribuições são a relevância e a qualidade científica dos trabalhos.

A *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* ressalta que as opiniões expressas nos artigos são de responsabilidade de seus(suas) respectivos(as) autores(as).

Nossa História

A *Conjuntura Austral* foi criada em 2010, fruto de um ambicioso projeto de divulgar o conhecimento científico produzido pelo e sobre os países em desenvolvimento, que refletia não apenas a consolidação e a força da área de Relações Internacionais, mas também a realidade de transformação vivenciada pelas relações internacionais no período.

Ao completar cinco anos, a Revista passou por uma renovação, adotando uma nova identidade visual e um novo subtítulo, *Journal of the Global South*, reafirmando sua vocação para a divulgação de pesquisas sobre Ásia, África e América Latina – sem, contudo, afastar-se do diálogo com o Norte, pois é impossível pensar o Sul Global sem pensar o próprio Global. O símbolo do Cruzeiro do Sul, assim, permaneceu como sua marca referência, significativa para os navegadores austrais desde a época dos descobrimentos da era moderna.

Ao longo de seus dez anos de existência, a *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* publicou mais de 320 artigos de cerca de 370 autores diferentes, contando para isso com a colaboração voluntária de mais de 450 pareceristas. Nesse período, a revista foi acessada por mais de 100.000 pessoas diferentes, em mais de 130 países.

Focus and Scope

Conjuntura Austral: Journal of the Global South receives contributions in a continuous flow, in the form of Scenario Analysis pieces, Research Articles, and Book Reviews, written in Portuguese, English or Spanish. It issues original scientific works whose theme falls within the broad area of International Relations, with an emphasis on topics relevant to the countries of the Global South. With Africa, Asia, and Latin America as the geographical area of coverage, its main focus is on the major themes of international relations, especially issues of security, diplomacy, and development.

Contributions that are not centered on international or cross-border phenomena, defined as belonging to the international studies agenda, are considered outside the scope of the publication.

Objective

The main objective of *Conjuntura Austral* is to publish the most recent, innovative, and relevant contributions in the field of International Relations. Its target audience is composed of researchers, specialists, graduate students, and undergraduate students in the field of International Relations. *Conjuntura Austral* maintains a high-quality standard whereby the relevance and scientific quality of the submissions are the primary criteria for evaluating contributions.

Conjuntura Austral: Journal of the Global South emphasizes that the opinions expressed in the articles are the sole responsibility of their respective authors.

Our History

Conjuntura Austral was created in 2010, as the result of an ambitious project to disseminate scientific knowledge produced by and about developing countries. It reflected not only the consolidation and strength of the International Relations area but also the reality of transformation experienced by international relations during this period.

On its fifth birthday, the Journal underwent a renovation, adopting a new visual identity and a new subtitle, *Journal of the Global South*. The Journal, therefore, reaffirmed its vocation for the dissemination of research on Asia, Africa, and Latin America – without, however, abandoning the dialogue with the North, since it is impossible to think of the Global South without thinking of the Global North. The Southern Cross constellation thus remained our reference symbol, extremely relevant to the southern sailors since the time of the discoveries in the modern era.

Throughout this decade, *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* has published more than 320 articles by around 370 authors, with the voluntary collaboration of more than 450 reviewers. During this period, the journal articles were read by more than 100,000 different people, in more than 130 countries.

Enfoque y alcance

Conjuntura Austral: Journal of the Global South recibe contribuciones en un flujo continuo, en forma de Análisis de Coyuntura, Artículos de Investigación y Reseñas Bibliográficas, escritos en portugués, inglés o español. Publica producciones originales cuya temática se encuentre dentro del campo amplio de las Relaciones Internacionales, con énfasis en temas relevantes para los países del Sur Global, teniendo como área geográfica de cobertura a África, Asia y América Latina, en la perspectiva de los principales temas de las relaciones internacionales, especialmente las agendas de seguridad, diplomacia y desarrollo.

En este sentido, los artículos remitidos que no se centren en fenómenos internacionales o transfronterizos, definidos estos como parte de la agenda de los estudios internacionales, se consideran fuera del alcance de la publicación.

Objetivo

El objetivo principal de *Conjuntura Austral* es publicar las contribuciones más recientes, innovadoras y relevantes en el campo de las Relaciones Internacionales, teniendo como público objetivo a investigadores(as), especialistas y estudiantes de posgrado en el área de las Relaciones Internacionales. *Conjuntura Austral* mantiene un alto estándar de calidad, siendo la relevancia y la calidad científica de los artículos los criterios principales para evaluar las contribuciones.

Conjuntura Austral: Journal of the Global South enfatiza que las opiniones expresadas en los artículos son responsabilidad de sus respectivos(as) autores(as).

Nuestra Historia

Conjuntura Austral se creó en 2010, el resultado de un ambicioso proyecto para divulgar el conocimiento científico producido por y sobre los países en desarrollo, reflejando no solo la consolidación y la fuerza del campo de las Relaciones Internacionales, sino la realidad de la transformación experimentada por las relaciones internacionales en aquel período.

Tras cinco años de existencia, la Revista pasó por un proceso de renovación, adoptando una nueva identidad visual y un nuevo subtítulo, *Journal of the Global South*, reafirmando su vocación por la divulgación de investigaciones sobre Asia, África y América Latina – sin dejar, no obstante, de dialogar con el Norte, dado que es imposible pensar el Sur Global sin pensar en el Global mismo. El símbolo de la Cruz del Sur, por lo tanto, se ha mantenido como su marca de referencia, importante para los navegantes del sur desde la época de los descubrimientos de la era moderna.

A lo largo de sus diez años de existencia, *Conjuntura Austral: Journal of the Global South* publicó más de 320 artículos de unos 370 autores(as) diferentes y contó con la colaboración voluntaria de más de 450 revisores. Durante este período, la revista fue leída por más de 100.000 personas diferentes, en más de 130 países.

Equipe Editorial

Editor-chefe

André Luiz Reis da Silva *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editor Adjunto

Guilherme Ziebell de Oliveira *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editores Assistentes

Mateus Webber Matos *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Vinícius Henrique Mallmann *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Editores de Revisão

José Oviedo Pérez *Ohio State University, Estados Unidos da América*

Raquel de Holleben, *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Yuri Bravo Coutinho, *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Assistente Editorial

Beatriz de Castro Ferreira *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Comitê Editorial

André Moreira Cunha *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Camilo Lopez Burian *Universidad de la República, Uruguai*

Chris Landsberg *University of Johannesburg, África do Sul*

Eduardo Ernesto Filippi *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Jing Cheng *Hubei University, China*

Paulo Wache *Universidade Joaquim Chissano, Moçambique*

Veronica Korber Gonçalves *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Contato:

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Faculdade de Ciências Econômicas
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais
Av. João Pessoa, 52 sala 33A - 3º andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brasil
Tel: +55 51 3308-3150 | Fax: +55 51 3308-3963
Email: conjunturaaustral@ufrgs.br

Conselho Editorial

Aaron Schneider *Denver University, Estados Unidos da América*

Alejandro Simonoff *Universidad Nacional de La Plata, Argentina*

Alfredo Dombe *Instituto Superior de Relações Internacionais Venâncio de Moura, Moçambique*

Amado Luiz Cervo *Universidade de Brasília, Brasil*

Ana Flávia Barros Platiau *Universidade de Brasília, Brasil*

Anabela Busso *Universidad Nacional de Rosario, Argentina*

Anselmo Otávio *Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil*

Carlos Arturi *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Danny Zahreddine *Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais, Brasil*

Deisy Ventura *Universidade de São Paulo, Brasil*

Deltlef Nolte *GIGA Hamburg, Alemanha*

Elodie Brum *Colégio de México, México*

Fabian Scholze Domingues *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Fabício Chagas Bastos *University of Melbourne, Austrália*

Germán Soprano *CONICET / Universidad Nacional de Quilmes / Universidad Nacional de La Plata, Argentina*

Gilberto Aranda Bustamante *Universidad de Chile, Chile*

Gladys Lechini *Universidad Nacional de Rosario, Argentina*

Guilherme Casarões *Fundação Getúlio Vargas, Brasil*

Joseph Marques *Webster University Geneva, Suíça*

Lilia Ilikova *Kazan Federal University of Russia, Russia*

Marco Cepik *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*

Marcos Costa Lima *Universidade Federal de Pernambuco, Brasil*

Mohammad Jahirul Hoque *Shahjalal University of Science and Technology, Bangladesh*

Naif Bezwan *Mardin Artuklu University, Turquia*

Samuel Pinheiro Guimarães *Ministério das Relações Exteriores, Brasil*

Samuel Soares *Universidade Estadual Paulista, Brasil*

Sean W. Burges *Australian National Centre for Latin American Studies, Austrália*

Shiguenoli Miyamoto *Universidade Estadual de Campinas, Brasil*

Vijay Prashad *Tricontinental: Institute for Social Research, Índia*

Yetzy Urimar Villarroel *Universidad Simón Bolívar, Venezuela*

Zaad Mahmood *Presidency University Kolkata, Índia*

Apoio:



Os artigos publicados na Revista Conjuntura Austral estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços:

Bases de dados:

- EBSCO Host
- Bibliografía Latinoamericana (BIBLAT)
- Citas Latinoamericanas em Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE)
- Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)
- Sumários de Revistas Brasileiras
- EuroPub
- Scilit
- PKP Index
- Scientific Indexing Services
- Academia.edu
- Open Academic Journals Index (OAJI)
- Sistema de Información Científica Redalyc

Diretórios/Repositórios:

- Google Scholar
- Directory of Open Access Journals (DOAJ)
- Directory of Open Access Scholarly Resources (ROAD)
- Latindex
- Ulrichs Web
- Journal Table of Contents
- Bielefeld Academic Search Engine (BASE)
- IFindr
- Timbó FOCO
- Land Portal
- Sherpa/Romeo
- Diadorim
- Journals for Free (J4F)
- OpenAire
- AuraAmelica
- Columbia University Libraries
- Semantic Scholar

Portais:

- GIGA Information Centre
- European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH plus)
- LatinREV
- Portal de Periódicos CAPES
- Mirabel
- SmartCat
- Revistas de livre acesso (LivRe)
- Portal de Periódicos Científico UFRGS
- Oasis/IBICT
- Core

Índices:

- Information Matrix for the Analysis of Journals (MIAR)
- Index Copernicus
- Advanced Sciences Index
- Clasificación Integrada de Revistas Científicas (CIRC)
- CiteFactor

Divulgadores:

- WorldCat
- Crossref

Volume. 15, Número. 72 (out./dez. 2024)

ARTIGOS

- A Diplomacia Militar do Exército Brasileiro na Cooperação Internacional em Defesa e Segurança na Fronteira Brasil–França p. 7
José Maria Sydow de Barros e Celso Montenegro Justo
- Cooperação Sul-Sul como fonte não-ocidental de Relações Internacionais: agência, diferença e resistência p.20
Jose Alejandro Sebastian Barrios Diaz
- Counterterrorism in the Southern American Cone: security assemblages beyond the regional-institutionalized framework p. 32
Tadeu Morato Maciel, Karime Ahmad Borráschi Cheaito e Vinícius Armele dos Santos Leal
- O Anticomunismo na Política Externa Brasileira no século XX: Da Primeira República ao governo Dutra p. 47
Danilo Sorato Oliveira Moreira
- O desenvolvimento da Hidrovia Uruguai-Brasil: Atos de Fala nas Atas da Secretaria Técnica p. 60
Bruno Hammes de Carvalho e Silvana Schimanski
- How does the “Global South” mobilize resources for environmental projects – a per capita comparative analysis based on the Global Environment Facility database (1991-2023) p. 76
Renato Revoredo de Almeida Machado

RESENHA

- Resenha do livro "Peace and Violence in Brazil: Reflections on the Roles of State, Organized Crime and Civil Society" p. 93
Murilo Motta
- Normas de Submissão/Submission Standards p. 96**

A Diplomacia Militar do Exército Brasileiro na Cooperação Internacional em Defesa e Segurança na Fronteira Brasil–França

The Brazilian Army's Military Diplomacy in International Cooperation in Defense and Security on the Brazil-France Border

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.140375>

José Maria Sydow de Barros
Instituto Meira Mattos - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, Brasil
jmsydow@hotmail.com  

Celso Montenegro Justo
Academia Militar das Agulhas Negras, Resende, Brasil
cmonte2005@gmail.com  

Resumo

A porção setentrional do território brasileiro apresenta particularidades bastante significativas, por se tratar de uma fronteira, na região amazônica, com a França, importante *player* do cenário internacional. A partir do final do século XX, os dois países passaram a estreitar suas relações bilaterais, após firmarem o Acordo-Quadro de Cooperação, em 1996. Desta forma, a partir de uma abordagem qualitativa, empregando as técnicas da pesquisa bibliográfica e observação participante, o presente artigo tem por objetivo geral analisar a contribuição da diplomacia militar brasileira para o incremento da cooperação, na área de defesa e segurança, na fronteira entre Brasil e França. Para isso, discute-se o conceito de diplomacia militar, bem como a natureza das ameaças existentes na fronteira entre os dois países. Ainda, a partir das atividades desenvolvidas pelo Exército Brasileiro naquela região, argumenta-se que a diplomacia militar brasileira é bastante ativa e significativa, contribuindo para a cooperação na área de defesa e segurança.

Palavras-chave: Diplomacia Militar; Fronteira Brasil–França; Defesa e Segurança.

Abstract

The northern portion of the Brazilian territory presents very significant particularities, as it is a border, in the Amazon region, with France, an important player in the international scenario. From the end of the twentieth century, both countries began to strengthen their bilateral relations, after signing the Framework Cooperation Agreement in 1996. Therefore, from a qualitative approach, employing the techniques of bibliographic research and participant observation, the general objective of this article is to analyze the contribution of Brazilian military diplomacy to the increase of cooperation, in defense and security areas, on the border between Brazil and France. To this end, the concept of military diplomacy is discussed, as well as the nature of the threats existing on the border between the two countries. Still, based on the activities developed by the Brazilian Army in that region, it is argued that Brazilian military diplomacy is very active and significant, contributing to cooperation in defense and security areas.

Keywords: Military Diplomacy; Brazil-France Frontier; Defense and Security.

Recebido: 24 Maio 2024
Aceito: 18 Novembro 2024

Conflitos de interesse: Os autores não reportaram potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilhá-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

A porção setentrional do território brasileiro possui uma peculiaridade bastante significativa, por se tratar de uma extensa fronteira com a França, na Guiana Francesa, constituindo-se como a maior fronteira terrestre daquele país. Trata-se, ainda, do “único caso no mundo de interface de um território físico europeu com um sul-americano” (SUPERTI; SILVA, 2015, p. 133).

O Brasil faz fronteira com a Guiana Francesa por meio do estado do Amapá, que, além de possuir cerca de 730 km de extensão, é um espaço geográfico que possui uma dupla condição: uma estratégica e, ao mesmo tempo, outra periférica (PORTO, 2010). Esse viés estratégico decorre da presença, do outro lado da fronteira, de um país europeu, potência nuclear, membro da União Europeia (UE), além da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e do P5, o grupo dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Ademais, na Guiana Francesa existe uma área científica de ponta, “que representa um desafio estratégico não só para a França, mas também para a Europa”¹ (FRANÇA, 2013, p. 50, tradução nossa), devido à existência do Centro Espacial da Guiana (CSG), na região de Kourou, importante base de lançamento espacial (SUPERTI; SILVA, 2015). Além disso, é importante ressaltar que o Amapá também é um espaço litorâneo, cuja capital, Macapá, está estrategicamente localizada na Foz do Rio Amazonas.

Por outro lado, o viés periférico se deve à pequena expressão política e econômica que o Amapá tem no contexto nacional. A região se caracteriza como um grande vazio demográfico, que, de acordo com Denys e Parzianello (2021, p. 5), “associado a baixos índices de desenvolvimento podem comprometer a defesa nacional nessa fronteira incomum com a França (Guiana Francesa)”. Desta forma, é lícito concluir que essas características tornam a fronteira bastante porosa.

Por isso, a Política Nacional de Defesa (PND) do Estado brasileiro frisa que as fronteiras demandam atenção, visto que, naquela região, as atividades ilícitas assumem natureza transnacional, exigindo uma estreita cooperação com os países limítrofes (BRASIL, 2020). Assim, o Brasil, orientado por sua Estratégia Nacional de Defesa (END), vem buscando uma maior interação com a França na área de defesa, especificamente na fronteira com a Guiana Francesa. Após um período de bastante aproximação entre Brasil e França, materializada pela contratação da Missão Militar Francesa (1919–1940), após a Segunda Guerra Mundial e até o final do século XX, a relação entre os dois países foi bastante instável e marcada por momentos críticos, como o episódio conhecido como Guerra da Lagosta, o principal atrito nas relações diplomáticas franco-brasileiras, que marcou uma linha tênue de quase beligerância entre os países.

Um marco da reaproximação entre os dois países foi a assinatura do Acordo-Quadro de Cooperação Franco-Brasileiro, em 1996, que “mencionava, pela primeira vez, o estabelecimento de uma cooperação transfronteiriça entre autoridades nacionais e locais”. Do ponto de vista brasileiro, o acordo tornaria possível a “interface de parcerias econômicas futuras envolvendo o Brasil, pelo Amapá, e a Europa” (SILVA; GRANGER; LE TOURNEAU, 2019, p. 6).

Na atualidade, verifica-se uma maior interação franco-brasileira, especialmente na área de defesa e segurança, sendo bastante perceptível quando observada por meio das inúmeras atividades da diplomacia militar conduzidas pelo Exército Brasileiro (EB) junto às *Forces Armées en Guyane* (FAG). Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo analisar a contribuição da diplomacia militar para o incremento da cooperação, na área de defesa e segurança, na fronteira entre Brasil e França.

Este estudo se fundamenta nas contribuições teóricas da Escola de Copenhague, principal defensora da análise da segurança internacional por meio de uma perspectiva regional. Em especial, na teoria da securitização, que afirma que a securitização de temas como o meio ambiente, fluxos migratórios ou o garimpo ilegal representariam um potencial risco para a soberania ou poder de um determinado estado, a partir da percepção de que eles não seriam mais vistos a partir de uma ótica exclusivamente estatal (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

¹ Versão no original: “Cette zone représente un enjeu stratégique non seulement pour la France, mais aussi pour l’Europe”.

Em termos metodológicos, para alcançar o objetivo proposto, o presente estudo adota uma abordagem qualitativa e, ainda, empregada duas técnicas de geração de dados: a pesquisa documental e a observação participante. Para a primeira técnica, foram usadas fontes primárias, como os documentos de defesa dos dois países, e fontes secundárias, materializadas em artigos acadêmicos, teses e dissertações acerca do tema. Quanto à segunda técnica empregada, é importante clarificar que os autores tiveram uma participação direta em muitas das atividades de cooperação que serão apresentadas neste estudo, possibilitando uma maior profundidade e uma visão mais prática sobre o papel da diplomacia militar do EB no recorte geográfico proposto (ABIB; HOPPEN; HAYASHI JUNIOR, 2013).

Para isso, além da introdução e das considerações finais, este artigo está estruturado em três seções: na primeira, serão abordados alguns conceitos sobre a diplomacia militar. Em seguida, serão discutidas as ameaças presentes na fronteira entre Brasil e França, especificamente no campo da defesa e segurança. Por fim, na última seção, pretende-se apresentar as contribuições da diplomacia militar do EB para essa cooperação.

Aspectos gerais da diplomacia militar

Tradicionalmente, no caso dos Estados modernos, as negociações diplomáticas estão subordinadas a um Ministério das Relações Exteriores, ou outra instituição com atividades análogas em âmbito nacional. Contudo, muitas vezes, esses órgãos têm que conviver “com as possibilidades de diplomacias setoriais conduzidas pelos outros órgãos governamentais que atuam na cena internacional”, como, por exemplo, a diplomacia militar (SILVA, 2014, p. 45; GRIGOLI; CASTRO, 2022).

Durante a Guerra Fria, surgiram as primeiras referências sobre a diplomacia militar, que era exercida, basicamente, no formato de uma cooperação militar, cujo objetivo principal era a formação de alianças estratégicas dentro de cada um dos blocos antagônicos (SILVA, 2014). Porém, com o fim daquele período, surgiu uma nova abordagem para a diplomacia militar. De acordo com Silva (2014, p. 132), a “mudança para um contexto de multipolaridade, de diversificação das ameaças, das regiões de possível atuação das Forças Armadas e de incremento do número e da diversidade de atores torna a interação dos militares mais complexa”. Nessa nova perspectiva, as relações militares passaram a ser mais construtivas e colaborativas, com a finalidade de buscar o desenvolvimento de um ambiente de maior confiança entre os Estados (COTTEY; FOSTER, 2004).

Muitos autores utilizam os termos diplomacia militar e diplomacia de defesa indistintamente, contudo, alguns defendem serem conceitos distintos. Em resumo, a diferença se encontra nos agentes, meios e recursos empregados por ambas. A diplomacia militar é aquela praticada pelas Forças Armadas, ou seja, pelo componente uniformizado, empregando os meios e recursos militares; por outro lado, a diplomacia de defesa possui um caráter mais abrangente, visto que é implementada pelos ministérios da defesa ou seus congêneres, empregando todos os seus meios e recursos, quer sejam militares ou civis (MUTHANNA, 2011, p. 2).

Aprofundando um pouco mais sobre a diferença entre os dois termos, Du Plessis (2008) destaca que a diplomacia militar pertence exclusivamente ao domínio dos militares e das Forças Armadas, excluindo as preocupações de segurança mais amplas, a intenção proposital e a infraestrutura (civil) relacionada à diplomacia de defesa. Nessa mesma direção, Silva (2014, p. 98) afirma que:

A diplomacia de defesa envolve um conjunto de aspectos e tarefas não relacionados especificamente com questões técnico-militares, tratando de temas políticos estratégicos e, muitas vezes, daqueles relacionados com a ajuda humanitária e ao desenvolvimento. Assim sendo, a diplomacia de defesa incorpora, também, uma dimensão de natureza não essencialmente militar relacionada com a segurança.

O termo diplomacia militar ainda é pouco debatido no meio acadêmico brasileiro, causando estranheza em boa parte dos estudiosos das áreas de Ciências Políticas e Relações Internacionais, uma vez que “o uso do poder militar e das Forças Armadas têm sido estudados e entendidos como instrumento e parte da Política Externa sob a ótica do realismo, na condução de guerras, e não como parte integrante da diplomacia” (LANDIM, 2014, p. 25).

Em que pese o conceito de diplomacia militar não seja muito disseminado no âmbito sul-americano, esse conceito é largamente difundido em outros países. Em se tratando deste assunto, a França, juntamente com EUA, Reino Unido e outras nações da OTAN, “podem ser considerados os líderes mundiais em diplomacia militar” (MUTHANNA, 2011, p. 8, tradução nossa)², possuindo políticas e programas muito focados e relativamente transparentes na utilização dessa diplomacia (MUTHANNA, 2011).

Especificamente quanto à diplomacia militar brasileira, no caso do EB, compete à 5ª Subchefia do Estado-Maior do Exército (EME) a formulação das políticas e diretrizes estratégicas para as atividades do Exército na área internacional, bem como é responsável pela coordenação e execução destas atividades. Para isso, foi formulada a Diretriz para as Atividades do Exército Brasileiro na Área Internacional (DAEBAI), que estabelece as orientações para o planejamento e as ações do EB na área internacional (BRASIL, 2020a).

A referida diretriz aborda o seguinte entendimento para a diplomacia militar:

A Diplomacia Militar, entendida como o rol de atividades desenvolvidas pelos militares em prol da Política Externa do País, visa a promover intercâmbios e cooperações, construindo relações de confiança mútua, com a finalidade de colaborar com a capacitação do pessoal, a segurança, o desenvolvimento, a estabilidade regional e a paz mundial (BRASIL, 2020a, p. 3).

É a partir desta perspectiva que será abordada a cooperação internacional no campo da defesa e da segurança na fronteira franco-brasileira. Antes, porém, é importante compreender a complexidade das ameaças presentes naquela região, conforme será discutido na próxima seção.

As ameaças na fronteira Brasil- França no campo da defesa e segurança

A END define as estratégias que deverão nortear as ações de defesa da Pátria, frisando que “a proteção da biodiversidade, dos recursos minerais, hídricos, além do potencial energético, no território brasileiro é prioridade para o País”. Ademais, ressalta que “o incremento das capacidades de prover segurança e soberania, intensificando a presença militar e a efetiva ação do Estado, evitando que entidades exógenas influenciem as comunidades locais”, deve ser uma prioridade (BRASIL, 2020, p. 33). Logo, verifica-se que há uma preocupação explícita por parte do Brasil com o tema da “internacionalização da Amazônia”, mais especificamente ao controle e à gestão soberana da Amazônia brasileira.

Seguindo a definição proposta por Medeiros Filho (2020), a natureza das ameaças existentes na área de fronteira pode ser analisada sob duas dimensões: a geopolítica e a securitária. “A primeira está relacionada à soberania *westfaliana* e à função precípua de qualquer força armada: a garantia da integridade territorial do Estado Nacional”, enquanto a segunda “diz respeito à soberania doméstica e à ameaça de surgimento naquele espaço de “zonas cinzentas”, em que o Estado teria dificuldades de aplicar de forma efetiva o monopólio da violência legítima, abrindo espaço para a proliferação de ilícitos de toda ordem” (MEDEIROS FILHO, 2020, p. 38-39).

Na fronteira do Brasil com a França, essas duas dimensões estão intimamente relacionadas com a dupla condição do estado do Amapá abordada anteriormente (estratégica e periférica), que viabiliza a presença de inúmeras ameaças na fronteira daquele estado com a Guiana Francesa. De acordo com Denys e Parzianello (2021, p. 9), “a importância dessa

² Versão no original: “[...] could be considered the world’s leaders in military diplomacy”.

fronteira, dadas as dimensões e a relevância do estado fronteiriço, a França, por si só, deve atrair a atenção do Estado brasileiro para a presença na região, com ações estratégicas de defesa e cooperação internacional bilateral”.

Naquela região fronteiriça, as ameaças de natureza geopolítica são robustecidas pela condição estratégica do Amapá, que possui um relevante potencial, exigindo prioridade nas ações do Estado brasileiro. O Amapá possui uma “estrutura portuária capaz de receber embarcações de 11 metros de calado – semelhante aos principais portos da América do Sul” (SUPERTI; SILVA, 2015, p. 139). Nos últimos anos, esse potencial tem sido mais explorado, por meio de uma rota marítima que liga a cidade de Santana a cerca de 150 países, reduzindo o custo de transportes (SUPERTI; SILVA, 2015).

Nesse cenário, em 2022, o Porto de Santana movimentou 217 mil toneladas de soja e 210 mil toneladas de milho, um aumento de 182% em relação ao ano de 2021. Essa movimentação recorde acompanha o aumento das exportações de grãos pelos portos do Arco Norte, que, em 2022, superaram o volume de grãos exportados pelo Porto de Santos, o maior complexo portuário da América Latina (DOCAS DE SANTANA, 2023). Esses números materializam a importância estratégica da Foz do Amazonas para o escoamento da produção de *commodities* do Brasil para o mercado exterior.

Ainda no campo geopolítico, é imperativo ressaltar os trabalhos de prospecção da Petrobrás na costa litorânea do estado, no bloco Amapá – Águas Profundas, parte da chamada Margem Equatorial Brasileira, que detém um importante potencial para exploração de petróleo e gás, que pode garantir a demanda energética do País (PETROBRAS, 2024).

Em que pese todo o potencial estratégico do Amapá, segundo Superti e Silva (2015, p. 134), “atualmente 72% do território do estado são protegidos pela demarcação de terras indígenas (10%) e pela criação de áreas de proteção ambiental estadual, federal e privada (62%)”, impactando o processo de urbanização do estado, que, além de ser a única capital do Brasil que não possui ligação rodoviária com a capital de outros estados, “possui 75% de sua área coberta pela floresta amazônica, sendo conhecido como o estado mais preservado do Brasil” (TOSTES; FERREIRA, 2016, p. 75).

Essas características materializam a condição periférica do Amapá e, ainda, um espaço propício para a existência das ameaças na dimensão securitária, que estão relacionadas à necessidade de manutenção da soberania doméstica no grande vazio demográfico que caracteriza o estado. Atualmente, tais ameaças podem ser consideradas mais urgentes quando comparadas àquelas de natureza geopolítica, visto que têm sua “origem na carência de presença do Estado e/ ou na degradação funcional (prover serviços básicos à população) e territorial de sua função pública (exercer o império da lei), conjugado à criminalidade transnacional” (MEDEIROS FILHO, 2020, p. 85).

Essa maior urgência pode ser explicada pelo surgimento, a partir da década de 70, quando a tensão nuclear entre EUA e URSS amadureceu, dos primeiros questionamentos acerca daquela abordagem tradicional de segurança, centrada na soberania do Estado e sua integridade territorial, obtida por meio do fortalecimento do aparato militar das nações (BUZAN; HANSEN, 2009), que culminou com o desenvolvimento de todo um arcabouço teórico, como o conceito de securitização, conforme já abordado. Assim, a partir da prática discursiva, uma situação poderia ser interpretada como uma potencial ameaça para um Estado, permitindo a adoção de medidas excepcionais, ou seja, uma justificativa para uma eventual intervenção (BUZAN; WAEVER; WILDE, 1998).

Considerando a fronteira com a Guiana Francesa, que se constitui como território de um importante *player* do sistema internacional, “cresce em importância os discursos dos presidentes franceses, François Mitterrand, em 1989, que defendeu a necessidade do Brasil aceitar uma soberania relativa sobre a Amazônia” (BENATTI, 2007 *apud* DENYS; PARZIANELLO, 2021, p. 18), ou de Emmanuel Macron, na 45ª Reunião de cúpula do G7, em 2019, ao sugerir que a questão das queimadas na Amazônia fosse considerada um problema internacional e ganhasse absoluto destaque nas discussões da cúpula (MORAES *et al.*, 2021), podendo ser atribuído “um *status* internacional à Amazônia, caso algum Estado soberano tomasse decisões que se opusessem ao interesse de todo o Planeta” (MEDEIROS FILHO, 2020, p. 85).

Além disso, verifica-se que a securitização é uma temática explícita nos documentos de defesa franceses. A *Loi de Programmation Militaire* (LPM) 2024-2030, ao discorrer sobre as ameaças à França, especifica que:

Os efeitos acelerados do aquecimento global, possivelmente associados a uma crise alimentar global, podem exacerbar os fenômenos migratórios e criar novos focos de tensão. Os nossos territórios ultramarinos estariam cada vez mais expostos às consequências para a segurança destas tendências subjacentes, que podem exigir um compromisso reforçado das Forças Armadas³ (FRANÇA, 2023, p. 5, tradução nossa).

Essas declarações demonstram a pertinência da preocupação brasileira com a manutenção de sua soberania na fronteira amazônica, em especial na fronteira com a Guiana Francesa, uma vez que o Amapá possui uma condição periférica bastante significativa, que favorece e agrava a existência das ameaças de natureza securitária em sua fronteira. Naquela área fronteira, uma importante temática de tensão é o garimpo ilegal. Uma porcentagem considerável dessa atividade ilícita realizada na Guiana Francesa é praticada por garimpeiros brasileiros que entram ilegalmente no território francês. Nesse cenário, a França intensificou sua presença militar no combate à extração ilegal de ouro em seu território, desencadeando, desde 2008, a Operação *Harpie*, que se resume no emprego permanente das FAG contra o tráfico ilegal, a pesca ilegal, a pilhagem da riqueza pesqueira e a garimpagem ilegal de ouro (SUPERTI; SILVA, 2015; ANDRADE, 2020; FRANÇA, 2023a).

Em março de 2023, um brasileiro foi preso na Guiana Francesa, acusado de matar um membro da *Gendarmerie Nationale*, que atuava no contexto da Operação *Harpie*. Na França, o crime causou grande comoção e o presidente francês, Emmanuel Macron, realizou uma grande homenagem póstuma ao agente morto, elogiando sua coragem nas ações de combate ao garimpo ilegal (FITZPATRICK, 2023). Situações como esta materializam a constante tensão existente na região, relacionada às atividades ilícitas, as quais têm grande potencial de se constituírem como o estopim de uma crise de maiores proporções entre as nações vizinhas, conforme destaca Medeiros Filho (2020, p. 86), “as ameaças teriam origem não em políticas de poder adotadas pelos Estados, mas na incapacidade destes de adotarem políticas públicas no enfrentamento de suas vulnerabilidades sociais”.

Embora uma parcela significativa da sociedade brasileira não despenda a devida atenção para essas ameaças de natureza geopolítica e securitária presentes na região fronteira, “percebe-se entre os militares brasileiros uma preocupação muito maior com a cobiça internacional sobre a Amazônia” (MEDEIROS FILHO, 2020, p. 84).

Orientado pelos documentos de Defesa do País, o EB tem baseado sua estratégia para a defesa da região amazônica em duas vertentes: a presença e a dissuasão. Assim, a fim de fortalecer sua presença no estado do Amapá e garantir a dissuasão necessária para fazer frente às ameaças presentes na região, em 2017, o EB criou sua mais nova brigada: a 22ª Brigada de Infantaria de Selva (22ª Bda Inf SI), sediada em Macapá, cuja área de responsabilidade engloba três prioridades da PND e END – Fronteiras, Amazônia e Atlântico Sul (MACHADO, 2022).

No que se refere à vertente *presença*, entre os principais objetivos da implantação da Brigada Foz do Amazonas, como é conhecida, destaca-se a criação de empregos e a geração de renda no Amapá, por meio do serviço militar, melhorando a qualidade de vida em Macapá – AP. Em relação à vertente *dissuasão*, o principal objetivo foi ampliar a capacidade operacional da Força Terrestre na região, uma vez que a implantação da 22ª Bda Inf SI, que ainda se encontra em andamento, busca atingir o “Objetivo Estratégico do Exército n.º 1 (OEE 1): Aprimorar a Capacidade de Dissuasão” (BRASIL, 2024, p. 7).

Assim sendo, é lícito afirmar que as ações de cooperação, no campo da defesa e segurança, na fronteira entre Brasil e França, especialmente no nível tático, tornaram-se mais ativas e foram fortalecidas com a implantação da 22ª Bda Inf SI, principalmente devido às atividades da diplomacia militar desenvolvidas entre os dois países, conforme será abordado na próxima seção.

³ Versão no original: “L'accélération des effets du réchauffement climatique, possiblement doublée d'une crise alimentaire mondiale, pourrait exacerber les phénomènes migratoires et créer de nouveaux foyers de tension. Nos territoires ultramarins se trouveraient de plus en plus exposés aux conséquences sécuritaires de ces tendances de fond, susceptibles de requérir un engagement renforcé des armées”.

A diplomacia militar do exército brasileiro na cooperação, na área de defesa e segurança, entre Brasil e França

O surgimento das chamadas novas ameaças à segurança dos Estados, muitas delas de caráter transnacional, fez com que as Nações procurassem fortalecer a cooperação com os países fronteiriços, a fim de alcançar maior sucesso e melhor eficácia no combate aos delitos comuns, que não reconhecem, tampouco respeitam, a delimitação das fronteiras. Coutinho e Bastos ressaltam que “as Políticas Externa e de Defesa são complementares e indissociáveis”. A manutenção da estabilidade regional e a construção de um ambiente internacional mais cooperativo são de grande interesse e importância para o Brasil” (2022, p. 76). É nesse panorama que a diplomacia militar surge como um instrumento importante na cooperação entre os Estados.

A PND brasileira tem a cooperação como tema central, destacando que:

As fronteiras demandam atenção, [...] ao mesmo tempo em que por elas são perpetradas atividades ilícitas que assumem natureza transnacional, de forma que sua permeabilidade requer constante vigilância, atuação coordenada entre os órgãos de defesa e os de segurança pública e estreita cooperação com os países limítrofes (BRASIL, 2020, p. 16).

Nessa mesma direção, em seus documentos de defesa de mais alto nível, a França também salienta a importância de manter um estreito relacionamento com os seus vizinhos:

A defesa e a segurança dos territórios ultramarinos devem ter sistematicamente em conta o seu ambiente regional. Assim, no que se refere à luta contra a pesca ilegal ou a exploração ilegal de ouro na Guiana Francesa [...] a França deve esforçar-se por envolver melhor os seus vizinhos, em particular o Brasil e a União das Comores, na luta que prossegue contra estas ameaças e as suas consequências⁴ (FRANÇA, 2013, p. 111, tradução nossa).

É importante destacar que a cooperação franco-brasileira no campo da defesa e segurança alcançou um novo patamar a partir de 2008, quando foi firmada a Parceria Estratégica entre a República Federativa do Brasil e a República Francesa (MARQUES, 2014). No escopo dessa parceria, o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa relativo à Cooperação no Domínio da Defesa e ao Estatuto de suas Forças, assinado em 29 de janeiro de 2008, estabelece que:

Artigo 3 - 1.A cooperação entre as Partes em matéria de defesa tem por objetivo promover as atividades militares, as atividades relacionadas aos equipamentos e sistemas militares, bem como o intercâmbio nas questões de defesa e segurança e toda atividade no domínio da defesa que as Partes julgarem de interesse mútuo [...] (BRASIL, 2016).

Conforme destacam Silva e Granger (2016, p. 39), “as formulações estratégicas da política externa da França e do Brasil diferem em termos de concepção e operacionalidade”, pois se trata da interação física entre um espaço sul-americano e um espaço europeu, no que se refere aos aspectos jurídicos e administrativos. Contudo, em que pese a existência de inúmeros desafios institucionais para o fortalecimento de uma cooperação transfronteiriça, especialmente nos campos econômico, político e social, no campo da defesa e segurança, especialmente no nível tático, é possível afirmar que a interação entre os dois países é bastante pujante.

Com base nas ideias-força capacitação, cooperação e integração, presentes na DAEBAI, e a fim de facilitar a discussão e materializar as atividades da diplomacia militar desenvolvidas pelo EB junto às FAG, elaborou-se a seguinte

⁴ Versão no original: “La défense et la sécurité des outre-mer doivent prendre en compte de façon systématique leur environnement régional. Ainsi, s’agissant de la lutte contre la pêche illicite ou contre l’orpaillage clandestin en Guyane [...] la France doit s’employer à mieux associer ses voisins, notamment le Brésil et l’Union des Comores, à la lutte qu’elle poursuit contre ces menaces et leurs conséquences”.

categorização, contendo os instrumentos da diplomacia militar, a partir do esquema visual apresentado por Studart (2019, p. 71).



Fonte: Elaborada pelos autores com base em Studart (2019).

No que tange às Reuniões Bilaterais, os dois países realizam as chamadas Reuniões Regionais de Intercâmbio Militar (RRIM), cuja finalidade é promover o estreitamento de “laços de cooperação e amizade entre seus participantes e incrementar medidas de confiança mútua” entre o EB e as FAG (BRASIL, 2019). As RRIM são realizadas, anualmente, em Macapá, no estado do Amapá, e em Caiena, capital da Guiana Francesa, em sistema de rodízio, e tem como principais objetivos “a troca de experiências e conhecimentos de interesse comum e que afetam diretamente o controle e a segurança na faixa de fronteira entre os países participantes” e “incrementar o intercâmbio de procedimentos comuns e complementares na faixa de fronteira entre os países” (BRASIL, 2019, p. 2-3).

É importante ressaltar que a criação da 22ª Bda Inf SI, uma Grande Unidade comandada por um Oficial-General, proporcionou uma maior projeção do EB junto à Guiana Francesa, que já possuía um Grande Comando Conjunto ativado em seu território, fortalecendo a interlocução entre os dois exércitos na faixa de fronteira.

Fruto dos entendimentos firmados entre o EB e as FAG durante as RRIM, atualmente, no campo das Atividades Operacionais, existe uma grande interação entre as forças militares brasileiras e francesas na faixa de fronteira. Mensalmente, os dois exércitos executam, simultaneamente, em seus respectivos territórios, de maneira “espelhada”, a Operação *Gran Rochelle*, um exemplo concreto da cooperação franco-brasileira no combate às ameaças securitárias transnacionais existentes na faixa de fronteira entre os dois países.

A Operação *Gran Rochelle* se caracteriza pela execução de ações de patrulhamento fluvial e terrestre na região da fronteira entre o Brasil e a França, a fim de “coibir delitos transfronteiriços e ambientais, como tráfico de drogas, tráfico humano, migrações ilegais e garimpo ilegal” (BRASIL, 2023). Durante essas operações, além da cooperação do EB com o 3º Regimento Estrangeiro de Infantaria – 3º REI (*3e Régiment étranger d’infanterie*), representando as FAG, as ações são coordenadas com outros órgãos governamentais brasileiros, como a Polícia Federal e órgãos de segurança pública do estado do Amapá, contribuindo para fortalecer a presença do Estado brasileiro naquele grande vazio demográfico (BRASIL, 2023).

Além dessa operação mensal, semestralmente, as tropas militares brasileiras e francesas conduzem a Operação Jararaca, mais um resultado tangível da cooperação entre os dois países no campo da defesa e segurança. Trata-se de uma operação combinada, cujo posto de comando tático é operado pelo EB ou pelas FAG, em sistema de rodízio, e “visa paralisar

os fluxos logísticos relacionados com a atividade ilegal de garimpo de ouro no rio Oiapoque” (FRANÇA, 2022, tradução nossa).⁵

À primeira vista, pode parecer preocupante a presença de militares operando na fronteira, entretanto, Medeiros Filho (2023, p. 52) destaca que essa dinâmica “tende a ser vista não como uma ameaça, mas sim como um fator de segurança, na medida em que os vizinhos compartilham problemas e percepções de ameaças comuns (ilícitos transnacionais)”.

Ainda na esfera das Atividades Operacionais e no campo tangível da cooperação franco-brasileira em defesa e segurança, em março de 2023, a França realizou, na Guiana Francesa, o Exercício *Fer de Lance*, o maior exercício conduzido pela França na América Latina, que contou com importante participação de militares brasileiros. O exercício foi baseado em um cenário de crise humanitária em um país fictício, dentro da área de responsabilidade das FAG, que exigiu o desdobramento de uma força multinacional para realizar a evacuação de nacionais franceses e cidadãos europeus (FRANÇA, 2023b).

Na primeira fase do *Fer de Lance*, foi realizado um exercício de posto de comando, a fim de permitir o adestramento do *Poste de commandement interarmées de théâtre* (PCIAT) das FAG (FRANÇA, 2023b). Durante esta fase, um oficial do Estado-Maior da 22ª Bda Inf Sl e um oficial do Estado-Maior do Comando de Fronteira Amapá/ 34º Batalhão de Infantaria de Selva (Cmdo Fron AP/ 34º BIS) participaram como Oficiais de Ligação (O Lig), respectivamente, no PCIAT das FAG e no Posto de Comando do 3º REI, acompanhando todos os procedimentos de planejamento e condução das operações por parte das tropas francesas.

Já na segunda fase, houve o desdobramento de tropas terrestres no contexto da situação hipotética criada para o exercício (FRANÇA, 2023b). Nessa fase, o Brasil se fez presente com um Pelotão de Fuzileiros de Selva (Pel Fuz Sl), subordinado ao Cmdo Fron AP/ 34º BIS, sediado em Macapá, que constituiu a 2ª Companhia do 3º REI. Nessa ocasião, a tropa brasileira teve a oportunidade de operar em conjunto com as tropas francesas, bem como de realizar diversas instruções e treinamentos junto com as FAG, reforçando os laços táticos já existentes entre as tropas e permitindo a troca de experiências, conhecimentos e o intercâmbio de procedimentos comuns entre os militares.

Entretanto, essa cooperação entre Brasil e França não se limita ao EB. Durante o Exercício *Fer de Lance*, a Marinha do Brasil (MB) também participou de maneira bastante expressiva. Empregando o Navio Patrulha Iguatemi em conjunto com os Navios das FAG e das FAA, que operaram pela primeira vez na mesma área, a MB participou das missões de vigilância e interdição marítima, além de realizar, junto com os franceses, missões de reconhecimento e controle de zonas terrestres (FRANÇA, 2023b). A participação da tropa brasileira no Exercício *Fer de Lance* contribuiu para o fortalecimento da cooperação entre os dois países e seus reflexos, certamente, poderão ser verificados e quantificados pela contundência e eficácia das Operações *Gran Rochelle* e *Jararaca*.

Quanto aos Intercâmbios Doutrinários, a cooperação no campo da defesa e segurança entre o EB e as FAG também é bastante pujante na área de treinamento e ensino. Desde 1973, a França envia, regularmente, seus militares para realizarem o Curso de Operações na Selva conduzido pelo Centro de Instrução de Guerra na Selva (CIGS), sediado em Manaus. Da mesma forma, o Brasil designa militares brasileiros para frequentarem o curso de *Chef de Section Jungle*, realizado no *Centre d'entraînement en forêt équatoriale* (CEFE), situado em Regina, na Guiana Francesa (MARQUES, 2014).

Ademais, como resultado dos entendimentos das RRIM conduzidas entre os dois países, periodicamente, o EB envia um Pel Fuz Sl do Cmdo Fron AP/ 34º BIS para realizar os estágios *Stage Aguerissement* e *Stage Combat*, ambos conduzidos pelo CEFE. Os estágios são destinados ao adestramento das pequenas frações em ambiente de selva e, durante a execução, os militares realizam instruções de pistas de combate, provas de orientação, transposição de obstáculos, resgate de feridos, sobrevivência, entre outras.

⁵ Versão no original: “vise à paralyser les flux logistiques liés à l’activité d’orpaillage illégal sur le fleuve frontière Oyapock”.

Passando para a categoria das Representações Permanentes, além dos membros da missão permanente de natureza diplomática, representados pelos adidos militares e seus auxiliares, no nível tático, o EB mantém um oficial na função de O Lig do Exército Brasileiro junto ao *État-major interarmées* (EMIA/ FAG) e a MB um oficial na qualidade de O Lig na seção de Operações Marítimas do EMIA/ FAG, ambos em Caiena, na Guiana Francesa. A presença desses oficiais brasileiros aproxima ainda mais as Forças Armadas dos dois países, além de facilitar a interlocução e a coordenação das atividades de cooperação no campo da defesa e segurança acordadas entre o Brasil e a França.

Finalmente, no âmbito das Comemorações, Competições e Visitas Protocolares, verifica-se que as atividades são bastante intensas, tanto no nível tático quanto no nível político. Em abril de 2023, durante a Operação Jararaca, uma importante interação entre Brasil e França, no nível político, que materializa o estreitamento dos laços de cooperação no combate aos delitos transfronteiriços, foi a visita de uma comitiva francesa, liderada pela Senadora Joëlle Garriaud-Maylam, presidente da Assembleia Parlamentar da OTAN e membro do Comitê Permanente do Senado francês para Relações Exteriores, Defesa e Forças Armadas, ao Posto de Comando Combinado estruturado nas instalações da Companhia Especial de Fronteira (CEF) do EB, localizada em Clevelândia do Norte, no Amapá. Na ocasião, a comitiva conheceu as dificuldades, principalmente logísticas, que devem ser superadas durante o emprego das forças militares na região fronteira (ARAÚJO, 2023).

No nível tático, as atividades de integração entre os dois exércitos são mais constantes. Anualmente, como resultado dos entendimentos firmados entre os dois exércitos, uma comitiva da FAG é acolhida em Macapá, a fim de participar do desfile militar em comemoração à Independência do Brasil, no dia 7 de setembro. Além disso, o EB acolhe uma comitiva do 3º REI nas instalações da CEF, em Clevelândia do Norte, durante as comemorações do Dia do Exército e do Dia do Soldado.

Na mesma medida, as FAG acolhem uma comitiva do EB em Kourou, por ocasião das comemorações alusivas à Batalha de Camerone, celebrada em 30 de abril. Ainda, em Caiena e Kourou, militares do EB, sediados em Macapá, participam das atividades alusivas à Tomada da Bastilha, ocorrida em 14 de julho de 1789, data em que é celebrado o Dia Nacional da França. Em todas estas oportunidades, tanto em território brasileiro quanto em território francês, além das formaturas militares, são realizadas competições esportivas envolvendo os dois exércitos, a fim de reforçar os laços de integração entre as tropas na faixa de fronteira.

Logo, verifica-se que as atividades da diplomacia militar conduzidas pelo EB junto às FAG, na fronteira entre os dois países, são muito ativas e bastante produtivas, principalmente no nível tático.

Considerações finais

Ao longo do presente artigo, buscou-se analisar a contribuição da diplomacia militar, desenvolvida pelo EB junto às FAG, para o incremento da cooperação, na área de defesa e segurança, na fronteira entre Brasil e França.

A região da fronteira entre os dois países, materializada pelo Estado brasileiro do Amapá e pela Guiana Francesa, é uma região bastante sensível, por ser palco de inúmeras ameaças transnacionais, entre as quais podem ser destacados o garimpo ilegal, a imigração ilegal e as demais ameaças envolvendo as questões ambientais. Tais ameaças são potencializadas pela condição periférica, tanto do estado do Amapá, em uma perspectiva brasileira, quanto da Guiana Francesa, sob uma ótica das prioridades da França.

No Brasil, embora os documentos de defesa de mais alto nível ressaltem a importância da região amazônica e das fronteiras brasileiras, que, teoricamente, exigem a participação mais ativa do Estado, na prática, verifica-se que a fronteira com a Guiana Francesa é colocada em segundo plano. Conforme discutido no texto, o estado do Amapá possui peculiaridades estratégicas que deveriam ser objeto da atenção e prioridade por parte do Brasil. Retomando o destaque feito por Denys e Parzianello (2021), a simples presença da França, relevante *player* do cenário internacional, deveria atrair

a atenção do Brasil para a região. Além disso, de fato, do ponto de vista da soberania brasileira, as ameaças transnacionais existentes na área tornam a região vulnerável a discursos securitizadores por parte de atores internacionais.

Entretanto, a partir da análise da atuação do EB naquela região fronteiriça, constata-se que a cooperação franco-brasileira vem se tornando mais ativa no campo da defesa e segurança. A partir da implantação da 22ª Bda Inf SI, verifica-se que a interlocução com as FAG ficou fortalecida. Desta forma, no nível tático, a cooperação entre os dois países se encontra nos melhores níveis de aproximação, com a realização de inúmeras atividades conjuntas de combate às ameaças transnacionais comuns. Contudo, essas ações se mostram quase como um esforço isolado por parte do EB e das Forças Armadas, exigindo a participação e o esforço de outros órgãos e agências governamentais, que possuem uma presença pequena, quando comparada às dimensões dos problemas e ameaças existentes na região.

Nesse contexto, constata-se que o estabelecimento de canais de diálogo entre os militares dos dois países é fundamental para a construção de um ambiente de confiança e cooperação mútua. Desta feita, resta evidente que a diplomacia militar contribui sobremaneira para o fortalecimento da cooperação franco-brasileira, especificamente no campo da defesa e segurança, em que pese ainda existir espaço para uma cooperação mais intensa.

Por fim, diante desse cenário, no qual as ameaças transnacionais estão cada vez mais presentes na faixa de fronteira entre Brasil e França, é imperativo que os governos brasileiro e francês avancem na cooperação nas diversas áreas, procurando dirimir as inúmeras dificuldades existentes para uma aproximação mais efetiva, a fim de garantir a estabilidade naquela região tão relevante para os dois países.

Referências

ABIB, Gustavo; HOPPEN, Norberto; HAYASHI JUNIOR, Paulo. Observação participante em estudos de administração da informação no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, v. 53, n. 6, p. 604-616, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-759020130608>. Acesso em: 10 fev. 2024.

ANDRADE, Aislan Carvalho. O emprego do Exército da França em território francês. **Doutrina Militar Terrestre em Revista**, v. 8, n. 23: 54-61. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/DMT/article/view/6389>. Acesso em: 20 ago. 2023.

ARAÚJO, Luke. **Presidente parlamentar da OTAN visita Brasil para conhecer trabalho militar entre Guiana Francesa e Amapá**. Disponível em: <https://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2023/04/16/presidente-parlamentar-da-otan-visita-brasil-para-conhecer-trabalho-conjunto-entre-guiana-francesa-e-amapa.ghtml>. Acesso em: 27 ago. 2023.

BRASIL. **Decreto Nº 8.838, de 17 Ago 2016, Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa relativo à Cooperação no Domínio da Defesa e ao Estatuto de suas Forças**, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8838.htm. Acesso em: 10 ago. 2023.

BRASIL. Estado-Maior do Exército. **Portaria nº 310-EME, de 21 de outubro de 2019, Aprova a Diretriz para Orientação, Execução, Acompanhamento, Coordenação e Controle das Reuniões Regionais de Intercâmbio Militar (RRIM) e dá outras providências**. Disponível em: http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/006_outras_publicacoes/01_diretrizes/04_estado-maior_do_exercito/port_n_310_eme_21out2019.html. Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**, 2020 Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL. **Portaria nº 653, de 6 de julho de 2020, Aprova a Diretriz para as Atividades do Exército Brasileiro na Área Internacional – DAEBAI (EB10-D-01.006)**, 2020a. Disponível em: http://www.sgex.eb.mil.br/sg8/006_outras_publicacoes/01_diretrizes/01_comando_do_exercito/port_n_653_cmdo_eb_06jul2020.html. Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL. Exército Brasileiro. 2023. **Exércitos Brasileiro e Francês realizam ações de combate a crimes em fronteira com Guiana**. Disponível em: https://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/U3X7kX8FkEXD/content/id/16587206. Acesso em 27 ago. 2023.

BRASIL. Estado-Maior do Exército. 2024. **Plano Estratégico do Exército (PEEx) 2024-2027**.

BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **The evolution of international studies**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, J. **Security: a new framework for analysis**. London: Lynne Rienner Publishers Inc, 1998.

COTTEY, Andrew; FORSTER, Anthony. Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance. **Adelphy Papers** n. 365. Oxford: Oxford University Press, 2004.

DENYS, Debora V. S. B; PARZIANELLO, Gerson R. **A Fronteira Brasil-França (Guiana Francesa): Desafios Contemporâneos para o Aprimoramento da Cooperação Internacional na Área de Defesa**. Trabalho de Conclusão de Curso em Especialidade em Altos Estudos em Defesa, Escola Superior de Defesa, 34p, 2021. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/handle/123456789/1514>. Acesso em: 17 ago. 2023.

DOCAS DE SANTANA. **Porto de Santana (AP) registra recorde nas exportações de grãos**. Docas de Santana - Autoridade Portuária, 23 fev. 2023. Disponível em: <http://www.docasdesantana.com.br/index.php/noticias/427-porto-de-santana-ap-registra-recorde-nas-exportacoes-de-graos>. Acesso em: 22 jun. 2023.

DU PLESSIS, A. Defence diplomacy: conceptual and practical dimensions with specific reference to South Africa. **Strategic Review for Southern Africa**, v. 30, n. 2, p. 87-119, 2008. Disponível em: <https://repository.up.ac.za/handle/2263/10381>. Acesso em: 18 abr. 2024.

FITZPATRICK, Michael. **Police arrest suspect in investigation of Guiana gendarme killing**. RFI, 2023. Disponível em: <https://www.rfi.fr/en/france/20230410-police-arrest-suspect-in-investigation-of-guiana-gendarme-killing>. Acesso em: 27 ago. 2023.

FRANÇA. **Livre Blanc Défense et Sécurité Nationale**. 2013. Disponível em: <https://www.defense.gouv.fr/dgris/politique-defense/livres-blancs>. Acesso em: 27 ago. 2023.

FRANÇA. Ministère Des Armées. **FAG – Bilan de l'opération franco-brésilienne JARARACA**, 2022. Disponível em: <https://www.defense.gouv.fr/operations/actualites/fag-bilan-loperation-franco-bresilienne-jararaca>. Acesso em: 27 ago. 2023.

FRANÇA. Ministère Des Armées. **Livret de présentation de la Loi de Programmation Militaire 2024-2030**, 2023. Disponível em: <https://www.defense.gouv.fr/actualites/livret-presentation-loi-programmation-militaire-2024-2030>. Acesso em: 27 ago. 2023.

FRANÇA. Ministère Des Armées. **Forces Armées en Guyane**. 2023a. Disponível em: <https://www.defense.gouv.fr/operations/forces-prepositionnees/forces-souverainete/forces-armees-guyane>. Acesso em: 27 ago. 2023.

FRANÇA. Ministère Des Armées. **FAG – Bilan de l'exercice majeur FER DE LANCE**. 2023b. Disponível em: <https://www.defense.gouv.fr/operations/actualites/fag-bilan-lexercice-majeur-fer-lance>. Acesso em: 27 ago. 2023.

GRIGOLI, G. de A.; CASTRO, L. A. P. A ONU e a Diplomacia militar: a influência das agendas nacionais na Missão das Nações Unidas no Sudão do Sul (UNMISS). **Conjuntura Austral**, v. 13, n. 62, p. 92-109, 2022. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/122070>. Acesso em: 10 fev. 2024.

LANDIM, Hiarley Gonçalves Cruz. **A diplomacia militar do Exército Brasileiro e o ambiente de segurança e defesa na América do Sul**. Tese de Doutorado em Ciências Militares - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2014.

MACHADO, Vandrê Rolim. **A Estratégia da Dissuasão do Brasil e defesa da Foz do Amazonas**. Policy Paper (Especialização em Política, Estratégia e Alta Administração do Exército). Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2022. Disponível em: <http://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/11313>. Acesso em: 11 set. 2023.

MARQUES, Adriana A. A Amazônia Francesa: as percepções militares sobre o Departamento Ultramarino Francês na América do Sul e as possibilidades de cooperação em segurança e defesa na fronteira franco-brasileira. **Revista da Escola Superior de Guerra**, v. 29, n. 59, p. 74-87, jul./dez. 2014. Disponível em: <https://revista.esg.br/index.php/revistadaesg/article/view/191/167>. Acesso em: 04 ago. 2023.

MEDEIROS FILHO, Oscar. Desafios do Exército Brasileiro nas Fronteiras Amazônicas: Entre a Border e a Frontier". **Coleção Meira Mattos: Revista Das Ciências Militares**, v. 14, n. 49, p. 77-97, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.22491/cmm.a023>. Acesso em: 10 ago. 2023.

MEDEIROS FILHO, O. Cooperação militar e fronteiras na Amazônia: O caso do Brasil e da Colômbia. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 10, n. 2, 2024. Disponível em: <https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/75325>. Acesso em: 18 abr. 2024.

MORAES, Carlos Henrique Arantes de; PEREIRA, Germano Botelho; MARQUES, Guilherme Ramon Garcia; NASCIMENTO, Gustavo Daniel Coutinho. O Brasil no processo de securitização ambiental da Amazônia – ações e evidências. **Observatório Militar da Praia Vermelha**. ECEME: Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://ompv.eceme.eb.mil.br/images/geop/amazonia/o-brasil-no-proc.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2024.

MUTHANNA, Kodendera Arjun. Military Diplomacy. **Journal of Defence Studies**, v. 5, n. 1, Índia, 2011. Disponível em: https://www.idsa.in/system/files/jds_5_1_kamuthanna.pdf. Acesso em: 18 abr. 2024.

PETROBRAS. 2024. **Petrobras - Fatos e Dados – Descubra o que é a Margem Equatorial, importante fronteira offshore do Brasil**. Petrobras, 27 mar. 2024. Disponível em: <https://nossaenergia.petrobras.com.br/w/nossas-atividades/margem-equatorial>. Acesso em: 22 abr. 2024.

PORTO, Jadson Luís Rebelo. A Condição Periférico-Estratégica da Amazônia Setentrional: A Inserção do Amapá no Platô das Guianas. In: PORTO, J.; NASCIMENTO, D. (Orgs.). **Interações Fronteiriças no Platô das Guianas: Novas construções, novas territorialidades**, p. 139-160, Macapá: Publit, 2010.

SILVA, Antonio Ruy de Almeida. **A diplomacia de Defesa na Sociedade Internacional**. Tese de Doutorado em Relações Internacionais - Instituto de Relações Internacionais, PUC-Rio, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/24563/24563.PDF>. Acesso em: 10 mar. 2024.

SILVA, Gutemberg de Vilhena; GRANGER, Stéphane. Desafios Multidimensionais para a Cooperação Transfronteiriça entre França e Brasil 20 Anos Depois (1996-2016). **Geographia**, ano 18, n. 38, p. 27-50, 2016. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13772/8972>. Acesso em: 27 set. 2023.

SILVA, Gutemberg de Vilhena; GRANGER, Stéphane; LE TOURNEAU, François-Michel. Desafios à Circulação na Fronteira entre Brasil e Guiana Francesa (França). **Mercator**, v. 18, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.4215/rm2019.e18018>. Acesso em: 27 set. 2023.

STUDART, Álvaro V. **O soldado além da guerra: ações do Exército na diplomacia de defesa brasileira a partir de 2005**. Tese de Doutorado em Ciências Militares - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2019.

SUPERTI, Eliane; SILVA, Gutemberg Vilhena. Integração internacional e políticas públicas de defesa e segurança na fronteira setentrional amazônica: reflexões sobre a condição fronteiriça amapaense”. **Revista Intellector**, v. XI, n. 22, p. 129-147, jan/jun 2015. Disponível em: <https://www.revistaintellector.cenegri.org.br/index.php/intellector/article/view/278/221>. Acesso em: 27 set. 2023.

TOSTES, José Alberto; FERREIRA, José Francisco C. Amapá (Brasil) e Guiana Francesa (França): definindo o corredor transfronteiriço”. **PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP**, v. 9, n. 3, p. 73-97, dez. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.18468/pracs.2016v9n3.p73-97>. Acesso em: 27 set. 2023.

Funções de colaboração exercidas

José Maria Sydow de Barros:

Conceituação; Metodologia; Investigação; Supervisão; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Celso Montenegro Justo:

Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelos autores de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

Cooperação Sul-Sul como fonte não-ocidental de Relações Internacionais: agência, diferença e resistência

South-South Cooperation as non-Western International Relations: agency, difference and resistance

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.140363>

Jose Alejandro Sebastian Barrios Diaz

Universidade de Brasília, Brasília, Brasil

ale.ri.barrios@gmail.com



Resumo

O objetivo do artigo é analisar a cooperação Sul-Sul (CSS) como fonte de perspectivas não ocidentais de RI no marco da *Global IR*, a partir de três eixos: seu papel de agência, diferença e resistência. Argumenta-se que a história da CSS desafia o pensamento de RI pela sua ontologia própria, e se interpreta a CSS como fonte de perspectivas não-ocidentais a partir do seu papel de agenciamento, diferença e resistência. Vale referir que há uma lacuna nos estudos de CSS e *Global IR* sobre este tipo de análise, ou seja, da forma que está sendo abordada nesse artigo, essa articulação ainda não foi estudada. A reflexão proposta é de ordem interpretativo-analítica e metodologicamente qualitativa, de caráter exploratório, baseada em análise bibliográfica. As perguntas que orientam o artigo são: como a CSS desafia o pensamento convencional de RI? De que formas a CSS pode ser interpretada como fonte não-ocidental de RI? Ao contrário de uma noção abstrata de universalismo, a CSS inscreve uma ética situada para as RI. Outra forma de desafiar as RI é que a prática da CSS permite partir da avenida estruturada pela ordem internacional centrada no Ocidente para imaginar outra ordem internacional a favor dos países em desenvolvimento.

Palavras-chave: Cooperação Sul-Sul; *Global IR*; Perspectivas não-ocidentais.

Abstract

This article analyses South-South Cooperation (SSC) as a source of non-Western IR within the framework of Global IR, based on three elements: its role of agency, difference and resistance. I argue that the history of SSC challenges IR thinking due to its own ontology, and SSC is interpreted as a source of non-Western perspectives based on its role of agency, difference and resistance. It is worth mentioning that there is a gap in CSS and Global IR studies on this type of analysis, that is, in the way it is being addressed in this article, this articulation has not yet been studied. The reflection is interpretative and analytical and methodologically qualitative, exploratory, based on bibliographic analysis. The questions that guide the article are: how does SSC challenge conventional IR thinking? In what ways can CSS be interpreted as a non-Western source of IR? In this sense, unlike an abstract notion of universalism, SSC inscribes a situated ethics for IR. Another way of challenging IR is that the practice of SSC allows us to depart from the avenue structured by the Western-centered international order to imagine another international order in favor of developing countries.

Keywords: South-South Cooperation; Global IR; Non-Western International Relations.

Recebido: 24 Maio 2024
Aceito: 09 Dezembro 2024

Conflitos de interesse: O autor não reportou potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

Em artigo seminal, Acharya (2014a), elabora a ideia de *Global International Relations* (*Global IR*), perspectiva que desafia o conhecimento *mainstream* da disciplina de Relações Internacionais (RI). A *Global IR* reconhece que “a disciplina das RI não reflete as vozes, conhecimentos, saberes e experiências e contribuições da vasta maioria das sociedades e dos Estados no mundo e muitas vezes marginaliza aqueles fora do Ocidente”¹. Nessa visão, as RI estão enraizadas exclusivamente na experiência e nos problemas do Ocidente. A noção de *Global IR* trata de admitir e identificar os múltiplos fundamentos da disciplina.

Em um projeto anterior sobre perspectivas não-ocidentais de RI, Acharya e Buzan (2007) não consideram substituir as visões de relações internacionais tradicionais (realismo, liberalismo e construtivismo), mas argumentam que estas devem ser enriquecidas com a adição de “mais vozes e um enraizamento mais amplo”², não apenas na história mundial, mas também em “representações informadas de perspectivas centrais e periféricas na economia política global em constante evolução”³ (ACHARYA; BUZAN, 2007, p. 236). Assim, espera-se que perspectivas não-ocidentais alterem o “equilíbrio de poder” da disciplina e, ao fazê-lo, transformem as prioridades, temas e problemas que esses debates incorporam.

O objetivo do artigo é analisar a Cooperação Sul-Sul (CSS) como fonte de perspectivas não ocidentais de RI no marco da *Global IR* (ACHARYA, 2014a), a partir de três eixos: seu papel de agência, diferença e resistência. Para isso, duas considerações devem ser feitas. A primeira é que o artigo não aborda uma experiência nacional de CSS concreta. Da CSS, explora-se sua trajetória histórica, na perspectiva de projeto crítico e alternativo da política internacional, constituído entre a Conferência Afro-Asiática de Bandung de 1955 e as tratativas para gestar uma Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI) em 1974, contexto em que se institucionalizou a CSS como modalidade de relacionamento entre os países do Terceiro Mundo⁴.

A segunda é que uma perspectiva, diferente das teorias, não exclui outras perspectivas, porque não pretende ser um repositório da “verdade”. Entende-se uma perspectiva como saber moldado historicamente que não reivindica universalidade ao longo do tempo e do espaço (AYOGB, 2002). No entanto, argumenta-se que pode fornecer explicações significativas sobre questões importantes de uma realidade específica. As perguntas que orientam o artigo são: como a CSS desafia o pensamento convencional de RI? De que formas a CSS pode ser interpretada como fonte não-ocidental de RI?

Como hipótese, argumenta-se que a história da CSS desafia o pensamento de RI pela sua ontologia própria, e se interpreta a CSS como fonte de perspectivas não-ocidentais a partir do seu papel de agenciamento, diferença e resistência. A CSS constitui uma resposta a situações político-econômicas e históricas específicas, mas também um conjunto de propostas para alterar as relações Norte-Sul, Sul-Sul e a ordem internacional desde uma posição não-ocidental. Nesse sentido, ao contrário de uma noção abstrata de universalismo, a CSS inscreve uma ética situada para as RI. Outra forma de desafiar as RI é que a prática da CSS permite partir da avenida estruturada pela ordem internacional centrada no Ocidente para imaginar outra ordem internacional a favor dos países chamados em desenvolvimento.

Para alcançar o objetivo de analisar CSS como fonte de perspectivas não ocidentais de RI no contexto da *Global IR*, a pesquisa adota uma abordagem interpretativo-analítica, qualitativa e exploratória. Essa metodologia permite uma investigação profunda e crítica, proporcionando uma base sólida para interpretar e contextualizar as práticas da CSS em seus papéis de agência, diferença e resistência. A análise bibliográfica, ao privilegiar a literatura relevante sobre CSS e *Global IR*, facilita a identificação de interpretações sobre como a CSS desafia o pensamento convencional e o modelo

¹ Versão no original: “The discipline of International Relations (IR) does not reflect the voices, experiences, knowledge claims, and contributions of the vast majority of the societies and states in the world, and often marginalizes those outside the core countries of the West”.

² Versão no original: “It needs more voices and a wider rooting”.

³ Versão no original: “informed representations of both core and peripheral perspectives within the ever-evolving global political economy”.

⁴ Utilizam-se os conceitos de Terceiro Mundo e Sul Global como similares.

hegemônico ocidental de RI. As perguntas de pesquisa orientam a investigação ao direcionar o foco para a maneira como a CSS articula narrativas e práticas alternativas. Assim, a metodologia escolhida não apenas viabiliza a análise dos três eixos centrais do estudo (agência, diferença e resistência), mas também permite uma interpretação crítica da CSS como prática que incorpora perspectivas de resistência ao domínio ocidental, ampliando o escopo teórico de RI e reforçando a importância das vozes do Sul Global no cenário internacional.

Uma abordagem interpretativo-analítica, qualitativa e exploratória no campo da cooperação Sul-Sul (CSS) visa compreender os significados, valores e dinâmicas simbólicas que perpassam as práticas de CSS, em vez de mensurar dados quantitativos. Essa perspectiva é especialmente relevante para a CSS, pois permite captar as nuances de agência, diferença e resistência que caracterizam essas iniciativas, entendendo-as como fenômenos construídos a partir das experiências históricas, culturais e políticas do Sul Global.

Já o caráter exploratório da pesquisa enfatiza a abertura a descobertas, dado o campo ainda em expansão e a escassez de estudos sistemáticos sobre CSS como prática e teoria não-ocidental em relações internacionais. Assim, os marcos históricos da CSS, como a Conferência de Bandung, a formação do Movimento dos Países Não Alinhados (MNA) e outros, não são vistos apenas como eventos, mas como atos de agência, resistência e diferenciação em relação ao modelo dominante de cooperação. Ao conectar o conceito de *Global IR* e CSS, buscou-se nas evidências históricas características específicas que revelassem como a CSS contribui para um entendimento plural e não-ocidental das RI.

Para posicionar a CSS como uma fonte não-ocidental de relações internacionais na perspectiva de *Global IR*, é necessário explorar tanto o caráter único da CSS quanto a falta de abordagens que reconheçam sua contribuição original ao campo das RI. O ineditismo deste artigo reside justamente na proposta de que a CSS é mais do que uma prática de cooperação (ou uma lógica de desenvolvimento) entre países do Sul global; ela constitui, de fato, uma fonte teórica e epistemológica, que enriquece e transforma as RI a partir de perspectivas não-ocidentais sobre a cooperação e suas modalidades. O caráter não-ocidental não reside no modelo de desenvolvimento promovido, mas nos contextos históricos e institucionais em que práticas de cooperação dos países do Sul se originaram, como no caso de Bandung.

Nesse sentido, a literatura carece de um reconhecimento mais profundo da CSS como uma fonte de pensamento e prática nas RI, o que configura uma lacuna teórica significativa. Este artigo propõe preencher essa lacuna ao argumentar que a CSS não só representa uma prática de cooperação, mas também uma matriz epistêmica que contribui para o desenvolvimento de perspectivas não-ocidentais de RI. Os resultados apresentados são, por um lado, teóricos (agência, diferença e resistência como características da CSS) e, por outro, empíricos, com a sugestão de que a CSS pode ser lida como uma fonte não-ocidental na política mundial.

O artigo está estruturado em três seções, mais a introdução e observações finais. A primeira seção elabora os aspectos epistêmicos e teórico-conceituais mobilizados para caracterizar a CSS como fonte de perspectivas não-ocidentais. A segunda seção examina a perspectiva crítica e alternativa da CSS, construída entre Bandung e as propostas da NOEI. A terceira seção fornece um entendimento possível da CSS como fonte não-Occidental das RI.

Considerações epistêmicas e teórico-conceituais

Do ponto de vista teórico-conceitual o artigo emprega o conceito de *Global IR*, que considera o “não-ocidental ou “pós-ocidental” como parte de um desafio mais amplo de reimaginar as RI como uma disciplina global”⁵ (ACHARYA, 2014a, p. 649). Essa noção é elaborada ao longo desta seção. Ademais, propõe-se um entendimento da cooperação Sul-Sul como um campo político, permeado por relações de poder, em que os atores competem por legitimidade, reconhecimento e

⁵ Versão no original: “regard “non-Western” or “post-Western” as part of a broader challenge of reimagining IR as a global discipline”.

recursos na política internacional (MILANI, 2018). A CSS assenta sob entendimento crítico e alternativo da política internacional e seu momento fundacional situa-se entre Bandung e a busca por uma NOEI (DOMINGUEZ, 2019).

As teorias dominantes de RI, que tem sido “canonizadas no centro (em nome de um ideal disciplinar abstrato e universal), não são produzidas por uma disciplina global”⁶ mas são “o produto local de uma perspectiva geoepestemológica particular”⁷ que impede uma perspectiva situada dos fenômenos sistêmicos (TICKNER; WAEVER, 2004, p. 1). Segundo Grosfoguel (2007) esse universalismo abstrato está fundado em dois princípios básicos: primeiro, na enunciação de um sujeito descontextualizado espacial e temporalmente, que pretende ser eterno. Segundo, no sentido epistêmico, de um conhecimento desprovido de uma cartografia do poder, que informa os tipos de perguntas e respostas que cada disciplina oferece e responde.

Acharya (2014a, p. 647) parte da seguinte pergunta: “a disciplina de Relações Internacionais (RI) reflete verdadeiramente a sociedade global em que vivemos hoje?”⁸. Para o autor, a resposta é negativa. Ao contrário, as RI servem para legitimar não apenas o conhecimento, mas a hegemonia. Ademais, a disciplina é fundada em suposições fixas sobre o Estado, sistema internacional, soberania, anarquia, cooperação e outros conceitos chave que explicam o funcionamento da política internacional. Soma-se a isso o eurocentrismo, que produz um fundamentalismo teórico que reflete onto-epistemologias centradas no Ocidente.

Para romper esta situação, Acharya (2014a) entende que uma perspectiva orientada para a *Global IR* deve informar como atores, sejam estatais ou não, interagem e constroem, rejeitam e transformam a ordem global. Essa perspectiva é orientada a descobrir novas maneiras de pensar o internacional.

A noção de *Global IR* não propõe uma teoria. É mais uma perspectiva, um projeto a favor da pluralização das fontes, teorias e conceitos de RI que demanda novos entendimentos sobre as dinâmicas que fundamentam a política internacional (ACHARYA, 2014a). Nesse sentido, a CSS pode ser mobilizada como um conjunto de perspectivas para explorar diferentes maneiras de pensar e entender o mundo e suas hierarquias de poder, a exemplo do próprio sistema interestatal global, a divisão internacional do trabalho, o comércio e outras. A CSS é um terreno no qual as relações entre vários grupos, como nações, Estados e comunidades políticas são imaginadas e reimaginadas. É também um conjunto de práticas e ideias que articulam posições do Sul Global na política internacional.

Em largos traços, entende-se que uma leitura não-Ocidental das RI se fundamenta em ideias, experiências, saberes, práticas, perspectivas intelectuais, poder de agência e instituições de sociedades do Sul Global. É uma forma, também, de reconhecer o valor de pessoas por todo o mundo. No entanto, trazer o Sul Global como fonte das RI não significa apenas usá-lo como contexto para testar ou revalidar teorias existentes. O desafio é desenvolver perspectivas de contextos não-Ocidentais em seus próprios termos.

Uma perspectiva não-ocidental das RI oferece visões sobre padrões de relacionamento, analisa mudanças na distribuição de poder, explora o mundo e suas regiões antes e depois dos encontros coloniais com os europeus, examina como normas e ideias circulam entre os níveis local e global, investiga os processos de aprendizagem/cooperação entre sociedades e civilizações ao longo da história, dentre muitos outros (ACHARYA, 2014a).

No entanto, definir o “não-Ocidental” é problemático. Segundo Acharya e Buzan (2010, p. 229) não é possível dar uma definição concreta ou precisa sobre o que constitui o não-Ocidente. Para simplificar, o artigo emprega Sul Global e o mundo não-Ocidental como espaços semelhantes e argumenta-se que uma perspectiva não-ocidental das RI deve representar a realidade (doméstica e internacional) de países fora do Ocidente e desconstruir a disciplina, de modo a integrar, incluir e articular esses outros países e regiões aos estudos internacionais. A categoria genérica de “não-Ocidente”

⁶ Versão no original: “canonized at the center (on behalf of an abstract, universal disciplinary ideal) is not produced by a global discipline”.

⁷ Versão no original: “the local product of a particular geoepestemological perspective”.

⁸ Versão no original: “Does the discipline of International Relations (IR) truly reflect the global society we live in today?”

divide-se em múltiplos casos que não necessariamente estão conectados entre si, porque as experiências históricas e filosóficas do mundo não-ocidental não são as mesmas.

Esses países são altamente diversos e heterogêneos. Atualmente, o Sul Global é composto por 145 países. Diferente do Norte Global, ou do Ocidente, o Sul Global não é um bloco político ou militar. Tampouco são países ideologicamente alinhados. De acordo com o Tricontinental Institute for Social Research (2024, p. 68) “a utilização do termo “Sul Global” tem sido principalmente uma referência vaga e imprecisa”. Mas, apesar da imprecisão, o termo tem sido associado ao “resto do mundo”. O Sul Global inclui países chamados em desenvolvimento, economias emergentes, países subdesenvolvidos, e é geograficamente associado com os países da África, América Latina, Ásia e Oceania. Este artigo emprega o termo para marcar aqueles países que foram historicamente marginalizados do sistema econômico global, sem, contudo, invocar algum grau de coesão, unificação ou organização e atuação em bloco. Ao contrário, existem muitas disputas entre os países do Sul, não apenas econômica e por mercados, entre América Latina e África pela China, mas territoriais, como atualmente entre Eritréia e Etiópia, e disputas regionais por poder, no caso da Arábia Saudita e Irã.

Na prática, uma das maneiras de pensar as RI desde uma perspectiva não-Ocidental é problematizá-las a partir das tensões Norte-Sul. As divisões do tipo Norte-Sul, tanto práticas quanto ideacionais, existem e são atravessadas por hierarquias políticas, econômicas, culturais, históricas etc. As relações e tensões Norte-Sul continuam a ser um aspecto importante da política internacional no pós-Guerra Fria, porque constituem significados e identidades políticas (DOTY, 1996).

Outra forma de enquadrar a CSS é a crítica decolonial à epistemologia ocidental de Mignolo (2021) usando o conceito de “desocidentalização”. Mignolo desenvolve o conceito de desocidentalização como um movimento epistemológico e político fundamental para desafiar o domínio do conhecimento e das práticas de poder estruturadas pela visão de mundo ocidental. A desocidentalização refere-se ao processo de questionar, resistir e, eventualmente, transformar as estruturas epistemológicas que surgiram do colonialismo e do eurocentrismo, ou seja, a maneira como as perspectivas ocidentais têm sido historicamente impostas como universais e superiores. Esse conceito se desvia da ideia de que as culturas e os conhecimentos não ocidentais são subalternos ou inferiores. Em vez disso, ele propõe a desocidentalização como uma forma de reconhecimento e valorização de outras formas de conhecimento e prática que emergem fora do paradigma ocidental dominante.

Cooperação Sul-Sul: entre Bandung e a NOEI

A cooperação Sul-Sul existe no plural. Os governos operam em distintos contextos e aplicam diferentes instrumentos, modalidades e tem foco em setores ou regiões geográficas particulares. Os países do Sul Global diferem em níveis de renda e sua distribuição, estrutura produtiva, níveis de educação, saúde, grau de participação pública na política, mas também em cultura, sociedade, história. Variam em tamanho, recursos naturais, desenvolvimento tecnológico, ideologias e regimes políticos.

Vale referir que a CSS também pode ser um instrumento de manutenção das desigualdades Norte-Sul e ainda reforçar as desigualdades Sul-Sul. O discurso sobre a CSS tem sido romântico ao ignorar que a CSS reproduz práticas e valores da cooperação tradicional. Esse romantismo tem servido para legitimar academicamente as políticas e discursos estatais da CSS, ao invés de questioná-lo. Mawdsley (2009) examina criticamente o crescimento da cooperação Sul-Sul e questiona sua reivindicação de ser uma alternativa equitativa à cooperação Norte-Sul. Argumenta que, embora a CSS prometa solidariedade e horizontalidade, muitas vezes ela reproduz lógicas de dominação e interesses próprios, com países chamados emergentes do Sul agindo de maneira semelhante aos antigos doadores do Norte. Ela observa que atores como

China, Brasil e Índia, ao expandirem sua influência, adotam práticas que refletem hierarquias e estratégias de poder, o que pode criar dependências e comprometer os ideais de igualdade e reciprocidade que a CSS pretende defender⁹.

Embora a CSS possa reproduzir assimetrias, do ponto de vista histórico, as raízes do Sul Global podem ser atribuídas ao projeto do Terceiro Mundo, que tentou modificar o equilíbrio internacional de forças a favor dos interesses dos novos países independentes, mas economicamente dependentes na segunda metade do século XX (AMIN, 2015). Parte-se da premissa de que os fundamentos críticos e alternativos da CSS foram construídos entre os anos 1950 e 1970 (DOMINGUEZ, 2019), período que constitui o tema desta seção. Nesse período, a CSS foi constituída enquanto projeto coletivo no âmbito entre Conferência de Bandung (1955) e a busca pela NOEI de 1974.

A cooperação Sul-Sul que surge entre a Conferência de Bandung e as propostas de uma NOEI pode ser pensada como uma fonte de pensamento não-ocidental, pois representa um momento histórico em que países recém-independentes e ex-colônias se uniram para construir uma visão alternativa de relações internacionais. Essa visão desafia diretamente as estruturas econômicas, políticas e epistemológicas do sistema internacional dominado pelo Ocidente. Bandung e a NOEI simbolizam o desejo coletivo de criar um mundo multipolar, onde os países do Sul Global possam atuar de forma independente, com valores e prioridades que refletem suas próprias realidades e resistem ao colonialismo e à hegemonia ocidental.

Ademais, emprega-se o entendimento de Ul Haq (1980) da CSS como uma iniciativa cujo caráter é mais político do que técnico. Para este autor, o sucesso da CSS “depende de uma reestruturação interna fundamental das sociedades do Terceiro Mundo”¹⁰ que compreenda a “sua emancipação intelectual, a educação das suas massas e a adoção de estratégias alternativas de desenvolvimento para satisfazer as necessidades básicas dos seus povos”¹¹ (Ul Haq, 1980, p.743).

A Conferência Ásia-África de 1955, realizada em Bandung, na qual participaram 29 países, redefiniu e ampliou as normas da soberania universal. Esta Conferência levou os governos dos países asiáticos e africanos recentemente independentes a consolidar uma solidariedade inédita, entre países que acabavam de se descolonizar e ingressavam na política internacional da Guerra Fria. Segundo Acharya (2014b), Bandung pavimentou o caminho para os cinco princípios de coexistência pacífica: respeito mútuo pela integridade territorial e soberania de cada um, não agressão, não interferência e cooperação. Em conjunto, estes equivaleram a um reconhecimento dos direitos dos Estados a ter sistemas econômicos e políticos diferentes daqueles sugeridos pelas duas superpotências. Assim, a solidariedade entre esses países se traduziu no apoio aos princípios da Carta das Nações Unidas, particularmente, soberania e não-intervenção.

Convém considerar que Bandung, além de desafiar o colonialismo e neocolonialismo, foi a primeira vez em que ex-colônias se reuniram de forma independente sem a participação das potências. Cumpre ainda registrar que a participação de países do Sul Global foi maior em Bandung que na Conferência de São Francisco, na qual se estabeleceu a Carta das Nações Unidas dez anos antes (MACKIE, 2005; UNITED NATIONS, 2024).

Bandung instituiu uma série de regras não-ocidentais para a política internacional. Primeiro, os países participantes eram a favor dos direitos humanos, universalismo e desarmamento nuclear como meio de alcançar a paz. Para Acharya (2014b, p. 414) “em termos de criação de normas, a conferência viu a articulação inicial do não-alinhamento e normas dos testes antinucleares”¹². Em segundo lugar, a Conferência também solicitou o aumento dos membros do Terceiro Mundo nas Nações Unidas e a descolonização de muitos territórios ainda ocupados, sobretudo, países africanos, de modo que também contribuiu para um universalismo mais pluralista. Terceiro, desafiando a visão de que o Sul Global

⁹ Utilizando outro campo teórico de RI, e de acordo com Morgenthau (1962), embora a cooperação internacional seja apresentada como um ato altruísta, ela é frequentemente impulsionada por interesses políticos e estratégicos dos países doadores. Além disso, a natureza heterogênea do Sul Global apresenta um conjunto diverso de interesses, prioridades, posições políticas e vantagens econômicas.

¹⁰ Versão no original: “depends on a fundamental internal restructuring of Third-World societies”.

¹¹ Versão no original: “intellectual emancipation, education of their masses and adoption of alternative development strategies to meet the basic needs of their people”.

¹² Versão no original: “the broader framework of norm circulation that I outlined at the outset of this article. In terms of norm creation (proposition), the conference saw the initial articulation of nonalignment and anti-nuclear testing”.

atua como “tomadores de normas” e os países ocidentais como “formuladores de normas”, os países afro-asiáticos tiveram um papel proativo na construção de normas em temas como anticolonialismo, autodeterminação, direitos humanos, não-intervenção e contribuíram para as aspirações soberanistas dos países recém-independentes por autonomia política.

Bandung promoveu a articulação política entre esses países. O discurso de Sukarno, da Indonésia, tentou enfatizar os laços comuns entre esses países, articulando-a com a ideia de cooperação (*apud* WESTAD, 2005, p. 100):

Todos nós, tenho certeza, estamos unidos por coisas mais importantes do que aquelas que nos dividem superficialmente. Estamos unidos por uma aversão comum ao colonialismo, seja qual for a sua forma. Estamos unidos por uma aversão comum ao racismo. E estamos unidos por uma determinação comum de preservar e estabilizar a paz no mundo [...]. Relativamente falando, todos nós aqui reunidos hoje somos vizinhos. Quase todos nós temos laços de experiência comum, a experiência do colonialismo. Muitos de nós temos uma religião comum. Muitos de nós temos raízes culturais comuns. Muitos de nós, as chamadas nações subdesenvolvidas, temos problemas econômicos semelhantes, de modo que cada um pode lucrar com a experiência dos outros e ajudar¹³.

Dessa forma, as propostas de Bandung desafiam a ordem instaurada em 1945 e questionam as pressões econômicas e financeiras impostas desde o Primeiro Mundo.

Posteriormente, a CSS passou a ser elaborada e promovida pelos países chamados em desenvolvimento em instituições multilaterais, espaços em que se articulou discurso favorável a democratizar a ordem internacional. O MNA foi estabelecido na Conferência de Belgrado em 1961, que reuniu 25 países afro-asiáticos, Cuba e Iugoslávia, mas a China, nesse momento, não participou (UNCTAD, 2004). A organização continua a existir e conta com 120 membros.

Em termos de quantidade de membros, representou a estrutura política mais ampla na rede global de CSS e sua natureza crítica se expressa na construção de um discurso reivindicativo sobre o reordenamento das relações econômicas e o direito desses países a participar na solução de problemas internacionais (JOY-OGWU, 1982). Do ponto de vista discursivo, o MNA teve um papel fundamental na construção de uma narrativa própria da CSS com um componente ideológico Sul-Sul forte.

Nessa esteira, estabeleceu-se a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) em 1964, que apoiou governos na formulação de políticas comerciais e permitiu a integração dos debates sobre comércio e desenvolvimento (UNCTAD, 2004). A UNCTAD foi incumbida da responsabilidade de desenvolver criticamente esses debates por meio da inclusão do nexo comércio-desenvolvimento em temas como a crescente disparidade de renda entre o Norte e o Sul, empresas transnacionais, preços das matérias-primas, transferência de tecnologia, dívida externa, sistema monetário e financeiro internacional. Ao longo das décadas, a UNCTAD tem estado à frente do desenvolvimento de perspectivas críticas que desafiam as opiniões do Norte sobre estas questões (PRASHAD, 2013).

Nesse âmbito, nasceu o Grupo dos 77 (G77), que estabeleceu a Cooperação Econômica entre Países em Desenvolvimento, sobretudo nas áreas de comércio, finanças e tecnologias (UNCTAD, 1964, p. 73). O G77, atualmente com 134 membros, é a maior organização intergovernamental de países chamados em desenvolvimento no âmbito das Nações Unidas e seu objetivo é afirmar e fazer valer o direito ao desenvolvimento¹⁴ (TRICONTINENTAL INSTITUTE FOR SOCIAL RESEARCH, 2024, p. 2).

Em síntese, a Declaração da NOEI defendeu que “o mundo em desenvolvimento se tornou um fator poderoso que faz sentir a sua influência em todos os domínios da atividade internacional”¹⁵ e que essas “mudanças irreversíveis na

¹³ Versão no original: “All of us, I am certain, are united by more important things than those which superficially divide us. We are united by a common detestation of colonialism in whatever form it appears. We are united by a common detestation of racialism. And we are united by a common determination to preserve and stabilize peace in the world (...) Relatively speaking, all of us gathered here today are neighbors. Almost all of us have ties of common experience, the experience of colonialism. Many of us have a common religion. Many of us have common cultural roots. Many of us, the so-called underdeveloped nations have similar economic problems, so that each can profit by the others' experience and help”.

¹⁴ Versão no original: “to affirm and assert the right to development”.

¹⁵ Versão no original: “The developing world has become a powerful factor that makes its influence felt in all fields of international activity”.

relação de forças no mundo exigem a participação ativa, plena e igualitária dos países chamados em desenvolvimento na formulação e aplicação de todas as decisões que dizem respeito à comunidade internacional”¹⁶ (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 1974, p. 2).

Cabe referir que seu objetivo principal foi reestruturar as relações de poder globais por meio de um processo de negociações e amplo programa de cooperação entre países chamados em desenvolvimento (AMIN, 2015). Apesar das promessas e de imaginar novas possibilidades para o mundo, para Amin (2015) é mais realista entender a NOEI como um processo de negociação Norte-Sul, mas com poucas probabilidades de êxito. A Tabela 1 sumariza os marcos institucionais apresentados na seção, suas perspectivas críticas e propostas de ação na política internacional.

Tabela 1 – Marcos institucionais da CSS

Marco	Ano	Perspectiva crítica	Proposta
Bandung	1955	Rejeita ideia de bipolaridade.	Desenvolvimento baseado na cooperação econômica e política entre países afro-asiáticos.
MNOAL	1961	Posição autônoma na Guerra Fria.	Construção de discurso ideológico que identificasse países do Sul. A América Latina se integra ao movimento.
UNCTAD	1964	Considera os interesses do Sul nas negociações internacionais.	Integração do nexó comércio-desenvolvimento na Assembleia Geral das Nações Unidas.
Grupo dos 77	1964	Reorienta a divisão internacional do trabalho entre Norte e Sul.	Articulação e promoção de interesses econômicos do Sul e da CSS.
Propostas da NOEI	1974	Construção de nova ordem para resolver os problemas de comércio e desenvolvimento.	Reestruturação das relações Norte-Sul, autodeterminação coletiva e fomento de CSS para alcançar a NOEI.

Fonte: elaborada pelo autor.

Na história da CSS, as dimensões da política e economia estão inexoravelmente unidas. A divisão entre países do Norte e do Sul e a cooperação entre os últimos, cuja maior característica é a heterogeneidade, dá lugar a distintas interpretações sobre o sistema internacional, ordem, papel do Estado, natureza da cooperação internacional etc. Para finalizar a seção, cumpre registrar que a CSS não é essencialmente benéfica, mas, conforme mencionado, implica em relações de poder. Muitas vezes, a CSS é palco de encontros entre o Sul Imperial, como China e países subdesenvolvidos, cujas relações são assimétricas e reproduzem os problemas das relações hegemônicas do Ocidente. A CSS também promove a internacionalização de empresas, como as obras de empreiteiras brasileiras em contextos africanos, cujo comportamento é do mesmo tipo de empresas de países desenvolvidos do Norte.

CSS como fonte de perspectivas não-ocidentais de RI

A hegemonia da política internacional pressupõe um mundo marcado por tensões entre o Ocidente e não-Ocidente que nunca foram pacíficas. O pensador Ngugi wa Thiong'o vê essa relação como “duas forças mutuamente opostas” (THIONG’O, 1986, p. 2); enquanto Fanon observa “duas forças, opostas entre si pela sua própria natureza” (FANON, 1968, pp. 7; 36). Agora está bem documentado que, durante toda a modernidade, a política internacional tem funcionado não apenas com base em hierarquias políticas e econômicas produzidas no Ocidente, mas em hierarquias sociais entre o Ocidente e o não-Ocidente, que assumem a forma das classificações raciais, civilizacionais ou culturais (QUIJANO, 2001).

As várias experiências dos países do Sul Global com CSS criaram um espaço de articulação e representação de discursos e práticas não-ocidentais sobre a política internacional com base na ideia de cooperar. Mas, a CSS não é neutra do ponto de vista epistêmico. Ao contrário, mobiliza um conjunto de valores, princípios e éticas situadas nos legítimos

¹⁶ Versão no original: “These irreversible changes in the relationship of forces in the world necessitate the active, full and equal participation of the developing countries in the formulation and application of all decisions that concern the international community”.

interesses do Sul Global em reorientar a política internacional ao seu favor. É também uma forma de dismantelar a possibilidade de um discurso universal e único sobre a cooperação internacional.

Explicando agora cada um deles, para Acharya (2014a, p. 651) a agência “deveria nos dizer como os atores (estatais e não estatais), através de suas capacidades materiais, ideacionais e de interação, constroem, rejeitam, reconstituem e transformam ordens globais e regionais”¹⁷. Isto inclui “construir novas regras de soberania para apoiar e fortalecer regras e instituições globais, especialmente quando essas regras são desafiadas ou minadas pelos seus formuladores originais para servir os seus próprios interesses em mudança”¹⁸ (ACHARYA, 2014a, p. 651). O papel de agência da CSS se expressa na capacidade dos países do Sul produzirem encontros, marcos institucionais (organizações, agendas, reuniões de cúpula, posições, comunicados etc.) e as várias propostas criadas pelo Sul Global e para o Sul Global na política internacional.

Com efeito, a agência pode tomar múltiplas formas, como descrever atos de resistência às instituições e normas globais, mas também a produção dessas instituições e normas. De fato, os países chamados em desenvolvimento da América Latina, Ásia e África desempenham papel significativo na criação de normas e instituições do pós-guerra relacionadas com os direitos humanos universais, a soberania, o desenvolvimento internacional, o desarmamento e a coexistência pacífica no contexto da Guerra Fria (ACHARYA, 2014b).

A CSS se estabeleceu, no campo da cooperação para o desenvolvimento, a partir de uma lógica de diferenciação em relação ao modelo tradicional/Norte-Sul. Uma das principais características da CSS é que países do Sul apresentam diversas experiências, agendas e modalidades sem nenhum tipo de consenso internacional ou instituição que harmonize princípios, normas e regras, ao contrário dos países do Norte (MILANI, 2014).

Cabe ainda mencionar que, de acordo com Stuenkel (2016, p. 4), essa diferença tem sido inferiorizada pelos países do Norte, que entendem “as instituições lideradas pelo Ocidente, como o G7, a OCDE e a Organização do Tratado do Atlântico Norte, são geralmente vistas como benignas, enquanto os agrupamentos sem a participação ocidental são considerados ineficazes (o G77)”¹⁹. Em outras palavras, a CSS tem a capacidade de ser palco de diferentes interesses (até mesmo conflitantes) e visões de mundo dos atores do Sul Global, uma polifonia que vai muito além da história única da modernidade europeia.

A diferença que a CSS inscreve implica a desconstrução da política internacional como objeto de atores unitários e traduz a diferença em possibilidades de ação, e não como uma ameaça a ser contida. A CSS é um encontro com a diferença e a sua investigação atravessa muitas modalidades de diferenças entre atores e suas experiências e concepções sobre o que é cooperar.

Sobre a resistência, seguindo Walker (1994), entende-se que esta não é algo que possa ser nomeada em sentido absoluto. Aqui, caracteriza-se a resistência como uma forma de agência, quer dizer, para além do poder material, sublinha-se a resistência como ação normativa. A noção de resistência está ligada a práticas que desafiam a autoridade para produzir certos tipos de sujeitos como “políticos”. Esses sujeitos são os países do Sul Global e sua cooperação.

No caso da CSS, é necessário analisar a resistência em contextos específicos. Os atores do Sul Global têm resistido (com ou sem sucesso) a muitas pressões do Norte. Para Maiguascha (2003) as políticas de resistência têm sido pouco teorizadas nas RI. Se a Assistência Oficial ao Desenvolvimento está associada à “política de cima”, ou seja, à manutenção,

¹⁷ Versão no original: “should tell us how actors (state and nonstate), through their material, ideational, and interaction capabilities, construct, reject, reconstitute, and transform global and regional orders”.

¹⁸ Versão no original: “constructing new rules of sovereignty to support and strengthen global rules and institutions, especially when these rules are being challenged or undermined by their original formulators to serve their own changing interests”.

¹⁹ Versão no original: “Western-led institutions such as the G7, the OECD, and NATO are generally seen as benign while groupings without Western participation are thought of as either ineffective (the G77)”.

produção e reprodução de um sistema hegemônico, as políticas de resistência são caracterizadas como uma “política de baixo”, de natureza transformadora.

Nessa linha de pensamento, a resistência não está simplesmente associada a práticas que libertam do Estado (SHINDO, 2016). Em vez disso, está ligada a práticas que manobram, mudam e desestabilizam as formas existentes de governança que determinam status na política internacional. Essa perspectiva serve para entender como a CSS tem sido produzida como um processo ligado à luta dos países do Sul Global.

A CSS é, por si mesma, produto de lutas e resistências anticoloniais, movimentos que desempenharam papel crucial na luta pela independência e na promoção da autodeterminação de nações anteriormente colonizadas. Assim, a relação entre resistência e CSS pode ser entendida de muitas maneiras, passando da resistência ao modelo de desenvolvimento Norte-Sul, centrado na ideia de ajuda e nos ditames, do Norte, sobre as condições de desenvolvimento no Sul (RIST, 2008). Além disso, os países do Sul resistem às políticas de ajustamento estrutural do Fundo Monetário Internacional, se contrapõem às condicionalidades da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento.

No entanto, ao analisar a CSS na perspectiva de *Global IR*, há também uma tensão. A abordagem *Global IR* tende a enquadrar a Cooperação Sul-Sul como uma parte de um sistema internacional ampliado, sem necessariamente subverter as lógicas que perpetuam as hierarquias globais. Isso levanta questões sobre até que ponto as práticas de CSS podem realmente se distanciar dos modelos de cooperação e desenvolvimento impostos pelos países do Norte, ou se elas acabam, inadvertidamente, reproduzindo essas dinâmicas. Significa que embora *Global IR* apresente uma proposta de ampliação do campo teórico, suas conexões com as perspectivas decoloniais e pós-coloniais são complexas e ambíguas.

De acordo com Teixeira (2022), a *Global IR* busca pluralizar a disciplina, de modo a incluir e globalizar os temas e atores das RI. Segundo essa autora, a abordagem de Acharya (2014) não oferece uma ruptura real com as epistemologias dominantes e, ao invés disso, tenta criar um diálogo entre o Sul e o Norte que, para muitos autores decoloniais, não vai suficientemente longe.

Pensadores decoloniais, como Aníbal Quijano (2005), propuseram uma crítica mais radical. Para ele, as teorias ocidentais, incluindo aquelas adaptadas com contribuições do Sul, reproduzem uma “colonialidade do saber” – uma estrutura de pensamento que, embora nominalmente plural, ainda subordina outras epistemologias ao racionalismo ocidental. A partir dessa perspectiva, o projeto de *Global IR*, ao incorporar as vozes do Sul sem questionar as fundações ontológicas e epistemológicas do *mainstream*, acaba por reforçar o que Quijano chama de dependência epistêmica.

Além disso, é importante considerar o caráter de “acréscimo” em *Global IR*. A perspectiva decolonial busca mais do que um acréscimo ou um complemento; ela propõe a criação de espaços epistêmicos próprios, onde outras epistemologias possam florescer sem a necessidade de se adequar aos parâmetros ocidentais. Dussel (2002) sugere que a verdadeira descentralização do saber requer o que chama de “transmodernidade”, um processo de transcendência dos paradigmas modernos ocidentais por meio da recuperação das tradições e saberes subalternizados.

Nesse sentido, a CSS é um espaço de luta sobre significados mais amplos de identidade política e de relações de poder e uma categoria com importância analítica na perspectiva da *Global IR*. A CSS integra, portanto, esse repertório e acervo de vozes, experiências, conhecimentos e contribuições de sociedades não-ocidentais para a política internacional. É ululante que a CSS pode ser revisitada como fonte de perspectivas não-ocidentais de Relações Internacionais.

Considerações finais

Este artigo enquadrou a CSS como fonte de perspectivas não-ocidentais de RI. Primeiro, refletiu sobre alguns aspectos epistêmicos e conceituais da disciplina de RI e seu entendimento paroquial e parcial da política internacional. O eurocentrismo e o universalismo produziram uma disciplina autocentrada e, muitas vezes, as contribuições práticas e repertórios intelectuais dos países do Sul não são considerados como aspectos importantes da política internacional.

Em seguida, o texto ofereceu uma interpretação da natureza crítica e alternativa da CSS pela contextualização histórica entre Bandung, em 1955, e a NOEI, em 1974, incluindo a criação do MNA, UNCTAD e G77. Explorou-se a natureza crítica desses processos e identificaram-se propostas que surgiram no seio desses movimentos. Por fim, o artigo apresentou três aspectos que sustentam o entendimento da CSS como fonte de perspectivas não-ocidentais de RI, seu papel de agência, diferença e resistência: a CSS tem a capacidade de influenciar eventos e apoiar aos atores a moldarem seus próprios destinos; ao mesmo tempo em que valoriza as diferenças históricas e socioeconômicas dos países envolvidos. A CSS refere-se ainda aos processos de desafiar e mudar estruturas de poder na política internacional e é uma forma de resistência à ordem hegemônica, dominada por países desenvolvidos.

Organizar os elementos não-ocidentais da CSS em termos de agência, diferença e resistência é relevante porque permite uma análise mais estruturada e profunda das dinâmicas da CSS e de seu papel no cenário global, ao mesmo tempo em que destaca como essas práticas divergem dos modelos tradicionais do Norte Global e contribuem para o projeto de uma *Global IR*. Cada um desses conceitos oferece uma lente específica para entender como a CSS desafia as hegemonias e articula uma visão de mundo independente e plural.

Referências

- ACHARYA, Amitav; BUZAN, Barry. Why is there no non-Western international relations theory? An introduction. **International Relations of the Asia-Pacific**, v. 7, n. 3, p. 287-312, 2007.
- ACHARYA, Amitav. Global International Relations (IR) and Regional Worlds: A New Agenda for International Studies. **International Studies Quarterly**, v. 58, n. 4, p. 647-659, 2014a.
- ACHARYA, Amitav. Who Are the Norm Makers? The Asian-African Conference in Bandung and the Evolution of Norm. **Global Governance**, v. 20, n. 3, p. 405-417, 2014b.
- AMIN, Samir. From Bandung (1955) to 2015: Old and New Challenges for the States, the Nations and the Peoples of Asia, Africa and Latin America. **International Critical Thought**, v. 5, n. 4, p. 453-460, 2015.
- AYOOB, Mohammed. Inequality and Theorizing in International Relations: The Case for Subaltern Realism. **International Studies Review**, v. 4, n. 3, p. 27-48, 2002.
- BESHERATI, Neissan; MACFEELY, Steve. Defining and quantifying South-South cooperation. **UNCTAD Research Paper**, v. 30, 2019. Disponível em: <https://unctad.org/publication/defining-and-quantifying-south-south-cooperation>. Acesso em: 22 abr. 2024.
- CALLAHAN, William. Chinese visions of world order: post-hegemonic or a new hegemony? **International Studies Review**, v. 10, n. 4, p. 749-761, 2008.
- DOMINGUEZ, Rafael. La Constelación del Sur: la Cooperación Sur-Sur en el cuarenta aniversario del Plan de Acción de Buenos Aires. In: DOMINGUEZ, R. M.; LO BRUTO, G.; SURASKY, J. **La Constelación del Sur: lecturas histórico-críticas de la Cooperación Sur-Sur**. Cap. 1, p. 13-131. Puebla: Editorial de la Universidad de Cantabria, 2019.
- DOTY, Roxanne. **Imperial Encounters: The politics of representation in North-South relations**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1996.
- DUSSEL, Enrique. World-System and “Trans”-Modernity. **Nepantla: Views from South**, v. 3, n. 2, p. 221-244, 2002.
- FANON, Frantz. **The Wretched of the Earth**. New York: Grove Press, 1963.
- GROSFOGUEL, Ramón. Descolonizando los universalismos occidentales: el pluri-versalismo transmoderno decolonial desde Aimé Césaire hasta los Zapatistas. In: CASTRO-GÓMEZ, S.; GROSFOGUEL, R. (Orgs.). **El giro decolonial: reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global**. Cap. 3, p. 63-79, Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2007.
- JOY-OGWU, Uche. La cooperación Sur-Sur: problemas, posibilidades y perspectivas en una relación emergente. **Revista Nueva Sociedad**, v. 60, p. 27-38, 1982.
- MACKIE, James. **Bandung 1955: Non-alignment and Afro-Asian solidarities**. Singapore: Editio Millet, 2005.
- MAIGUASCHA, Bice. Governance and resistance in world politics. **Review of International Studies**, v. 29, n. 1, p. 3-28, 2003.

- MAWDSLEY, E. The South in the North: Reflections on the Rise of the South-South Cooperation in a Multipolar World. **Geographical Journal**, v. 175, n. 2, p. 77-86, 2009.
- MIGNOLO, Walter. **The Politics of Decolonial Investigations**. Durham: Duke University Press, 2021.
- MILANI, Carlos R. S. Evolução Histórica da Cooperação Norte-Sul. In: MELLO E SOUZA (Org.). **Repensando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento**. Cap. 1, p. 33-56, Brasília: IPEA, 2014.
- MILANI, Carlos R. S. **Solidariedade e interesse: motivações e estratégias na cooperação internacional para o desenvolvimento**. Appris: Curitiba, 2018.
- MORGENTHAU, Hans. **A Political Theory of Foreign Aid**. American Political Science Review, v. 56, n. 2, p. 301-309, 1962.
- PRASHAD, Vijay. **The Poorer Nations: A Possible History of the Global South**. Verso: London, 2013.
- QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas**. Buenos Aires: CLACSO, 2005.
- RIST, Gilbert. **The History of Development: From Western Origins to Global Faith**. London & New York: Zed Books, 2008.
- SHILLIAM, Robbie. Non-Western Thought and International Relations. In: SHILLIAM, R (Ed.). **International Relations and non-Western Thought: Imperialism, colonialism and the investigations of global modernity**. Cap. 1, p. 3-27. New York: Routledge, 2011.
- SHINDO, Reiko. Resistance. In: MHURCH, A. N.; SHINDO, R. (Eds.) **Critical Imaginations in International Relations**. Cap. 12, New York: Routledge, 2016. p. 166-18.
- STUENKEL, Oliver. **Post-Western World: How emerging powers are remaking global order**. Malden: Polity Press, 2016.
- THIONG'O, Ngugi Wa. **Decolonizing the Mind: The Politics of Language in African Literature**. London: James Currey, 1986.
- TRICONTINENTAL INSITUTE FOR SOCIAL RESEARCH. **The Churning of the Global Order**. Dossiê n. 72, 2024. Disponível em: <https://thetricontinental.org/dossier-72-the-churning-of-the-global-order/>. Acesso em: 24 mai. 2024.
- UL HAQ, Mahub. Beyond the Slogan of South-South Cooperation. **World Development**, v. 8, n. 10, p. 743-751, 1980.
- UNITED NATIONS 2024. **Founding Members States**. Disponível em: <https://research.un.org/en/unmembers/founders>. Acesso em: 24 mai. 2024.
- UNITED NATION GENERAL ASSEMBLY. **Programme of Action on the Establishment of a New International Economic Order**, 1974. New York: United Nations. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/218451?v=pdf>. Acesso em: 08 abr. 2024.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development. Final Act and Report**, 1964. UNCTAD: Geneva. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/econf46d141vol1_en.pdf. Acesso em: 08 abr. 2024.
- UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Beyond Conventional Wisdom in Development Policy: An Intellectual History of UNCTAD 1964-2004**. United Nations: New York and Geneva, 2004.
- TEIXEIRA, Juliane. Problematicando as Relações Internacionais: Propostas do Sul Global para a pluralização da crítica na disciplina. **Monções: Revista De Relações Internacionais Da UFGD**, v. 11, n. 21, p. 94-122, 2
- WALKER, Rob. Social Movements/World Politics. **Millennium: Journal of International Studies**, v. 23, n. 3, p. 669-700, 1994.
- WESTAD, Odd. **The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Funções de colaboração exercidas

Jose Alejandro Sebastian Barrios Díaz:

*Conceituação; Metodologia; Curadoria de dados; Análise formal; Obtenção de financiamento; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);**Informações fornecidas pelo autor de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)*

Counterterrorism in the Southern American Cone: security assemblages beyond the regional-institutionalized framework

Contraterrorismo no Cone Sul Americano: arranjos de segurança além do quadro regional-institucionalizado.

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.141341>

Tadeu Morato Maciel

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

tadeummaciel@gmail.com



Karime Ahmad Borrasci Cheaito

Programa San Tiago Dantas, São Paulo, Brasil

karimecheaito@id.uff.br



Vinícius Armele dos Santos Leal

Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

viniciusarmele@gmail.com



Abstract

Historically, there has been a lack of institutionalized cooperative efforts within the Union of South American Nations (UNASUR) to address terrorism, especially following its process of disintegration that began in 2018. However, is there a common "guiding line" between certain countries? This article examines South American responses to counterterrorism, with a particular focus on the Southern Cone, specifically Argentina, Brazil, and Chile. We argue that Critical Security Studies related to global security frameworks and Critical Terrorism Studies enable us to identify similarities in regional counterterrorism practices. Our analytical lens is focused on the counterterrorism legislation of these countries, highlighting the processes of mobilization and implementation of these laws. Through this approach, we aim to understand the perceptions and constructions surrounding terrorism and counterterrorism in each context. Methodologically, we propose a comparative historical analysis of responses to terrorism in the region after September 11, 2001. We conclude that the exercise of counterterrorism in these nations is driven by a confluence of internal security imperatives, financial considerations, and broader global security concerns. Thus, while cooperative efforts in forums such as UNASUR have been limited, there are elements of synergy in antiterrorism and counterterrorism legislation and practices.

Keywords: Counterterrorism, UNASUR, Argentina, Brazil, Chile, Security Assemblages.

Resumo

Historicamente, tem havido uma falta de esforços cooperativos institucionalizados dentro da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) para lidar com o terrorismo, especialmente após o seu processo de desintegração iniciado em 2018. No entanto, existe uma "linha orientadora" comum entre certos países? Este artigo examina as respostas sul-americanas ao contraterrorismo, com foco particular no Cone Sul, especificamente na Argentina, Brasil e Chile. Argumentamos que os Estudos Críticos de Segurança relacionados aos marcos globais de segurança e os Estudos Críticos sobre o Terrorismo nos permitem identificar semelhanças nas práticas regionais de contraterrorismo. Nossa lente analítica está focada na legislação de contraterrorismo desses países, destacando os processos de mobilização e implementação dessas leis. Através dessa abordagem, buscamos compreender as percepções e construções em torno do terrorismo e do contraterrorismo em cada contexto. Metodologicamente, propomos uma análise histórica comparativa das respostas ao terrorismo na região após 11 de setembro de 2001. Concluímos que o exercício do contraterrorismo nessas nações é impulsionado por uma confluência de imperativos de segurança interna, considerações financeiras e preocupações globais de segurança mais amplas. Assim, embora os esforços cooperativos em fóruns como a UNASUL tenham sido limitados, existem elementos de sinergia na legislação e nas práticas de antiterrorismo e contraterrorismo.

Palavras-chave: Contraterrorismo, UNASUL, Argentina, Brasil, Chile, Arranjos de Segurança.

Received: 19 July 2024
Accepted: 09 December 2024

Conflicts of interest: The authors did not report potential conflicts of interest



This is an article published in open access and distribution under the terms of the [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), which permits its use, distribution and reproduction in any medium as well as its transformation and creations from it, as long as the original author and source are credited. Also, the material cannot be used for commercial purposes, and in the case it is transformed, or serves as a basis for other creations, these must be distributed under the same license as the original.

Introduction

In the past two decades, terrorism and counterterrorism (CT) have risen as major research topics in International Relations and Security Studies (JACKSON; BREEN SMYTH; GUNNING, 2019). Even though inter-state conflict has re-entered the main concerns in international politics and the security debate, War on Terror and the mobilization of terrorism and counterterrorism are still present in contemporary discourse, and remain as an important topic of critical analysis in the field (JARVIS, 2019; FURTADO; AUCHTER, 2024).

In South America, contemporary debates on terrorism and CT have been mostly associated with the circulation of the new threats based on opinions. We added a denser literature review on the general topic, such as the Union of South American Nations (UNASUR, in Spanish) and multidimensional security agendas pushed by the Organization of the American States (OAS) (SAINT-PIERRE, 2011), accompanied by other major security concerns in the region, such as organized crime (RODRIGUES, 2012). For a brief period, South American countries had an important forum where common or shared issues – such as how to engage with the pressures, demands and expectations concerning terrorism – could be addressed to the UNASUR.

The South American institution was created in 2008 with the goal of strengthening regional integration and promoting cooperation in various spheres, but it began to disintegrate in 2018, when several member countries started to withdraw due to political disagreements and internal crises. The UNASUR has been strongly debated within regionalism and foreign policy studies (LIMA, 2013; VIGEVANI; RAMAZINI JR., 2014), but the organization's approach to terrorism and CT is somewhat scarce, possibly because UNASUR actually resisted – within its framework – to fully accommodate the fight against terrorism under the United States' terms and models and the overlaps between UNASUR and the OAS (WEIFFEN *et al.*, 2013). As Saint-Pierre (2011) and Vitelli (2016) identified, UNASUR's South American Defence Council (CDS, in Portuguese) had an important role in attempting to differentiate CT from *de facto* defense matters. Nevertheless, many South American countries did implement robust CT approaches in these past decades that do share some similarities, which invites us to interrogate this implementation process beyond the regional institutional forum.

In this regard, this article seeks to contribute to this field of study by investigating CT agendas in three specific cases – Brazil, Argentina, and Chile. This article will analyze the aforementioned strategies through the lenses of Critical Security Studies (CSS) and Critical Terrorism Studies (CTS), ultimately arguing that South American states' responses to terrorism are concomitantly defined by cooperation and each nation's self-interest.

The selection of these three Southern Cone cases is justified by the fact that, within this regional framework, they stand out particularly for their political influence and leadership, and they hold strategic relevance, as well as essential roles in steering regional agendas and discussions. Although there is a lack – or even an absence – of institutionalized regional cooperation regarding an antiterrorism and CT agenda, it is possible to observe the historical development of local policies with similar characteristics between Brazil, Argentina, and Chile, especially after 2001.

Critical approaches emphasize that concepts such as *national security*, *security policies*, and *security studies* are fundamentally shaped by intersubjective processes. In this investigation, as mentioned, we propose to analyze the laws and counter-terrorism practices in Brazil, Argentina, and Chile through the interconnection of two theoretical approaches: Critical Security Studies and Critical Terrorism Studies. Within the framework of Critical Security Studies, security agendas are viewed as complex outcomes of social and political constructs articulated by those who enunciate and perform them in a given conjuncture. As a result, the notion of security is taken as a derived concept: “the understanding of what ‘security’ is (or should be) derives from political and philosophical worldviews” (BILGIN, 2008, p. 90).

Closely aligned with CSS, the CTS places particular emphasis on examining how terrorism and CT are shaped (or assembled) within these security agendas. CTS scholars argue that terrorism is often “employed as a pejorative term by hegemonic actors to make a moral justification of their claim to legitimacy and moral condemnation of their opponents,

thus allowing the legitimate use of state violence and avoiding the necessity for negotiation and compromise” (FRANKS, 2009, p. 155).

This assertion presupposes an ontological stance wherein terrorism is perceived as socially and politically constructed, constituted, and enunciated by hegemonic actors within a context, often biased by vested interests (JACKSON; BREEN SMITH; GUNNING, 2009). This perspective within CTS encompasses various focal points, including: 1) Investigating the origins and evolution of the discourse of terrorism in societies in the Global North and the Global South; 2) Exploring how terrorism and counterterrorism, as discursive practices and forms of political violence, co-constitute and reinforce each other; 3) Examining how terrorism is culturally constructed in the popular imagination and how it functions in some societies and certain spheres as a social myth (in the anthropological sense); 4) Describing and analyzing the microphysics of terrorism discourse in different settings, social and bureaucratic, including media organizations and security agencies (JACKSON; BREEN SMITH; GUNNING, 2009).

From these two theoretical approaches, a comparative approach was adopted to carry out the selection and systematization of primary and secondary sources. Using this technique, the analysis of the sources was limited to the elements and variables specifically surrounding the anti and counter terrorism laws and practices of each case. A comparative historical analysis of security responses to terrorism in South America, specifically in the Southern Cone, involves combining different research strategies to build a comprehensive understanding that incorporates local, regional, and international issues. This approach highlights the analysis of anti-terrorism legislation in the selected cases (Brazil, Argentina, and Chile) and includes secondary sources that discuss UNASUR and regional security agendas. The historical-comparative component allows for an in-depth examination of the evolution and characteristics of anti-terrorism laws and practices in each country, facilitating the identification of patterns and “threads” that help identify points of convergence among the analyzed countries.

Critical Security Studies and the Institutionalized Cooperative South American Responses to Terrorism

The initial segment of the article is dedicated to contextualizing the subject matter and delineating the rationale behind our chosen approach. We commence with a concise overview of the UNASUR’s response to the “New Threats” agenda, illustrating the emergence of terrorism discourse within the policy-making forums of South America. Subsequently, we delve into the theoretical underpinnings and methodological framework adopted in this study. From then on, we present and analyze the observed practices in Argentina, Brazil, and Chile from the early 2000s to the present day, summarizing our insights in concluding remarks.

UNASUR and the New Threats

The countries of South America, although they have their cultural, political, social and economic particularities, share a similar colonial past and are geographically located in a relatively peaceful region regarding interstate wars. Regarding inter-country relations, a cyclical pattern is discernible, marked by periods of both rapprochement and distance between them. Notably, amidst the array of regional integration initiatives in the 21st century, the UNASUR emerged in 2008 as a pivotal manifestation of South American regionalism, particularly within the backdrop of the global liberal economic crisis (SÁNCHEZ, 2017).

According to Antunes (2021), the creation of UNASUR can be attributed to the regional leadership of Brazil, Venezuela, and Argentina. This initiative culminated in the successful integration of the twelve South American states, with the organization's Constitutive Treaty coming into effect in 2011. Among its main objectives, UNASUR prioritizes: 1) Fostering development and overcoming asymmetries between states; 2) Advancing social policies and minority protection;

3) Addressing continental infrastructure issues; 4) Promoting and upholding democratic principles; 5) Nurturing environmental sustainability; 6) Enhancing regional cohesion across political, economic, and security domains.

UNASUR emerged as a concerted effort aimed at bolstering regional cohesion, with the overarching goal of supplanting the OAS as a mechanism of hemispheric governance, particularly in light of the determinative influence exerted by the United States (USA) within the OAS framework. In addition to the aforementioned objectives, the nascent organization aimed to ensure the autonomy of regional leaderships and overcome the dependency ties that were in force in the OAS (ANTUNES, 2021).

One of UNASUR's organisms that acted towards this effort was the CDS. In the early 2000s, the CDS refrained from implementing the notion of multidimensional security that was being diffused within the OAS, and one of the main channels through which this agenda was being pushed was the Conference of Defense Ministers of the Americas (SAINT-PIERRE, 2011; DONADELLI; PEREIRA, 2018). Multidimensional security, argues Saint-Pierre (2011), evoked a shared range of multiple challenges in the hemisphere that ought to be tackled by multiple agents and approaches due to their diverse potential origins and outcomes. The "multidimensional" adjective that was used to frame the "new threats" in the 1990s – such as drug trafficking and organized crimes, institutional frailty, proliferation of weapons of mass destruction, terrorism, among others – was then extended to qualify the many aspects of security (economic, social, political, environmental etc.).

As the securitization debate (BUZAN; WARVER; WILDE, 1998) as also a significant component in the security/defense debate at the time, the major concern raises with "multidimensional security" was its operational danger (SAINT-PIERRE, 2011) because the term's imprecision facilitates the confusion between issues that are a matter of Defense and of Public/Domestic Security. A known consequence of this confusion is further entrenching the military in domestic-oriented activities, which is already a historical feature of military organizations in the region – with specific contours and characteristics depending on the country. The CDS did not adhere to the multidimensional security expression and tried to keep a more distinct boundary between Defense and Security by designating new-threats related topics such as organized crime/drug trafficking and terrorism to be tackled within UNASUR instead of framing them directly under the Defense Council's attributions - although it failed to provide a counter-conception on shared notions of what security and defense meant for the region (VITELLI, 2016).

In 2009 and 2010, UNASUR created the South American Council Against Drug Traffic. Terrorism was not as explicitly addressed, but there are two key documents produced by UNASUR to shed light on its approach to terrorism. Two key documents produced by UNASUR shed light on its approach to terrorism. Firstly, the "Special Communiqué in Support of the Fight against Terrorism in All its Forms and Manifestations", issued in 2012, underscores alignment with the United Nations Global Strategy against Terrorism and refers to the principles of International Law, albeit without explicit reference to military cooperation. Secondly, the Buenos Aires Commitment, signed in 2013, is primarily focused on financial cooperation, particularly in combating money laundering and terrorist financing.

The UNASUR and CDS experiences reveal that despite the significant pressure from the United States to push the fight against terrorism alongside a broader perspective on multidimensional security and the new threats, this was not extensively institutionalized within the defense-related regional forum (GOULART, 2017). Although in the *Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y Gobierno de Unasur* (2009), UNASUR reaffirmed its commitment to the fight and cooperation against terrorism and transnational crime, and rejected "the presence or action of armed groups outside the law" (Article 1), Sánchez (2017) argues that the intergovernmental and inter-presidential model that characterized the organization has weakened its institutional structure in the medium and long term. In this sense, the author highlights, for instance, the personalist approach taken by the Alvaro Uribe government in Colombia, which

attempted to insert the issue of terrorism into the organization's agenda, especially in relation to the treatment of the FARC (Revolutionary Armed Forces of Colombia), while Hugo Chávez of Venezuela opposed such a strategy.

However, the overall ideas of multidimensional aspects of security and the need to adapt military/ security forces and legal systems to jointly tackle these challenges did circulate and had an impact in the regional scene. For example, even though the CDS did not abide by the multidimensional security and designated the separated forum to deal with Drug Traffic, it did set a path towards coordination, integration/jointness to tackle multiple challenges in its action plans. Even more prominently in the domestic-scenes, many South American military forces spent the last two decades performing subsidiary and police roles to face natural disasters, provide socioeconomic support and humanitarian assistance, fight organized crime and terrorism – all the aspects emphasized by the OAS' multidimensional security and new threats agenda. Brazil is a known case of routinizing military roles in broad subsidiary and public security missions (CASTRO *et al.*, 2022). Colombia went through a major reform in its military and security system fostered by (Plan Colombia) that also promoted these all-encompassing military activities which are conceptualized as necessary measures to face contemporary challenges (FILHO; CARREÑO, 2021). The Uribe administration was pivotal in framing the FARC as a terrorist group, and the term “narcoterrorism” became a buzzword in defense and security fields (BJORNHEAD, 2004; RODRIGUES, 2012).

Hence, UNASUR and CDS are important regional forums in which the defense and security debate has been produced in South America, but they do not account for the specific circulation of CT. This is why we turn to the perspectives of security assemblages and an international circulation of punitive legal regimes.

Security Assemblages and The International Circulation of Punitive Legal Regimes

As presented, CSS analyzes security as a process. In alignment with numerous scholars in the field of international political sociology, we contend that these processes are better understood through the lens of practices. In simple terms, practices encompass both discursive and non-discursive performances, behaviors, and historically connected acts within the many fields of power produced by a myriad of agents: police and military forces of all shapes and sizes, border and intelligence agents, private security and military companies, and all their interconnections (BIGO; TSOUKALA, 2008; BALZACQ *et al.*, 2010).

This approach invites an alternative framing concerning social phenomena that focuses less on explaining why certain issues are turned into threats and are institutionalized or not, and more on the how. Central to this approach is an examination of how the groups of individuals that are *professionally socialized* around security – the professionals responsible for administrating, organizing, and implementing violence – diffuse and circulate the sense of risk and danger in their activities. This circulation happens domestically, regionally, and globally. Moreover, this process is transversal, and the more it takes shape, the more globalized a threat becomes.

Due to this multitude of connections within shared *expertise* born out of socialization and intense bureaucratization – that is not an equivalent to homogeneity – this sociological field is heavily inspired by Bourdieu's classical triad (*habitus*, field, capital). However, scholars have been expanding its notion towards more nuanced and heterogenous accounts on how power plays and shifts in different contexts, while still being part of an identical “part”. This conceptualization is often illustrated topologically by the Moebius strip (or the Klein bottle): the confounding geometrical object in which apparent internal and external sides are part of a one-dimensional infinite loop (BIGO; TSOUKALA, 2008; LOUGHLAN; OLSSON; SCHOUTEN, 2015).

Another helpful way of describing this phenomenon is through the idea of assemblages. Drawing from the Deleuzian concept of rhizome, the assemblage approach stresses that security may be seen as multiple and dispersed heterogeneities brought together (ARADAU *et al.*, 2015). Within this framework, security assemblages would be the many

multi-sited orders of competition and interactions between security agents of all sorts structuring local and global forms of governance (ABRAHAMSEN; WILLIAMS, 2011). Indeed, both approaches are often complementary in critical security methods (LOUGHLAN *et al.*, 2015).

We propose that, in South America, regional responses to terrorism are best understood in terms of assemblages, precisely because it accommodates heterogeneity, wherein the low or absence of institutionalized regional action is not an impediment. Quite the opposite, it stimulates investigation of differences and commonalities around the topic by following the security practices. Military and police actions are often a central feature of analyzes in this regard, as they account for intelligence, surveillance, technological development, arms, operations, and all the most prominent aspects of security. However, these actions are also highly informed by and informative of strategic planning, doctrinal formulation, and legislation, which are all forms of security practices themselves (BALZACQ *et al.*, 2010).

Jurisdiction lies at the heart of debates concerning the rule of law and exceptional measures, particularly in the realm of policy-making and governance, especially when tackling terrorism is concerned. Standard operating procedures also have global circulation processes promoted by specific interest agents and organizations of different areas. One example that has directly influenced South America is the Financial Action Task Force (FATF). Through the establishment of international standards, the FATF has significantly influenced global efforts to combat money laundering and disrupt the financial resources of terrorist groups.

Another set of expected rules and procedures to be followed is related to international events, such as World Cups and Olympic Games, in which terrorist attacks are high-placed within security concerns expressed by a) the organizers and sponsors, b) the nations involved, and c) the host country. What contemporary experience has shown us is that hosting events of this magnitude requires significant adjustments for host countries to assure security and adapt to the organizers' standards, which includes internal anti-terrorist legislation and procedures changes that are, in many cases, harmful to democracy itself as they may overlook human rights and labor rights (FREIXO; ARMELE, 2021).

From the lenses of CTS, it is observed how the legal development of an anti- and counterterrorist agenda in South American countries is articulated by national issues and by pressures from the international agenda. Both are shaped and influenced by the hegemonic actors in the system – and by financial and security actors. The theoretical fuzziness that permeates the concept of terrorism does not result in a fuzziness of policy decisions regarding counterterrorism (MACIEL; VIEIRA, 2020). Raphael (2009) describes that over the past thirty years, a small and politically significant group of US academics, notably from the field of terrorism studies that emerged in the 1960s and 1970s, have been active in setting research agendas and consolidating their positions in security studies. Of particular note about this community is its significant influence on United States government policymaking through work with the Pentagon, or research contracts with the Central Intelligence Agency (CIA), State Department, and other government agencies.

In order to analyze the policies of prevention and the fight against terrorism developed in and for South America, it is necessary to differentiate between two terminologies. Anti-terrorism refers to creating and conducting defensive measures that aim to prevent and reduce a country's vulnerability to terrorist attacks. On the other hand, counterterrorism comprises the conduct of offensive measures that target the various organizations and individuals designated as terrorists, intending to deter, attack, and punish these groups or individuals.

Anti-terrorism and counterterrorism can be understood as interrelated policies which articulate the complex of defense and security at the theoretical-legal and practical levels. In this sense, counterterrorist practices – fundamentally based on the “problem-solving” approach – appear supported by the developed anti-terrorism laws. In other words, counterterrorism is backed by pages of texts, words, and symbols that support the foundations that legitimize governmental actions. Henceforth, we mention the anti-terrorist legal framework developed by Argentina, Brazil and Chile and briefly analyze its practical effects and debates in the next section.

Anti-Terrorism and Counterterrorism Assemblages in South America

We have presented the UNASUR as an example of an initiative for a cooperative effort to tackle contemporary security challenges such as terrorism. However, the region remains primarily characterized by a lack of cooperative institutionalized frameworks. Thus, we propose this analysis of the security assemblages of Argentina, Brazil and Chile to gain further insight into how the region has been responding to the international agenda of counterterrorism.

One approach taken by South American countries has been to cooperate with international partners in the fight against terrorism. For example, Brazil, Argentina, and Chile are members of the UNASUR. However, cooperation on counterterrorism within UNASUR has been limited, especially since 2018. While the organization has established a South American Counter-Terrorism Council (CASC), this body has struggled with difficulties to coordinate regional efforts to combat terrorism effectively.

Recent research into the anti- and counterterrorism strategies of South American countries, most notably Brazil and Argentina, has found that the strategies employed by these countries often focus on the collaboration of western governments and lack innovation from either the eastern or western countries involved (MILLAR; ROSAND; IPE, 2008). While they seek to build coalitions and partnerships with other Latin American countries to combat terrorism, they have also passed several broad anti-terrorism laws. These actions have been criticized as implementing heavy-handed measures without considering alternative approaches or courses of action that could be taken with less severity. As observed by Armele (2018, p. 132):

The Anti-Terrorism Act has the potential to be used as a gigantic conceptual umbrella that allows framing any form of social demonstration as if it were an act of terrorism. All it takes is political will to do so. The use of vague terms allows the typification to be applied to manifestations of any nature in accordance with the interest of the State. The Act does not, therefore, actually address the problem, but allows other things to be defined as a terrorist threat, thus gaining legitimacy for its confrontation. Thus, we can conclude that the Act is not in fact an anti-terrorism act, it is an Act aimed at typifying social behaviours that may threaten not only the political regime, but also the social-political order.

In other words, it works as a legal-discursive instrument for the repressive state apparatus, with endless possibilities. This reliance on a uniform, western approach has been seen as a consequence of their extensive ties with the West. As Armele (2018, p. 99-100) shows:

During the Cold War, the figure of the enemy was constructed for the West through the “amorphous” communist, a category that could be applied both internationally and mainly internally. With September 11, a new figure established itself as this central image in the collective imagination. At first it was Osama Bin Laden and Al-Qaeda, but later the “amorphous” figure of the Islamic “fundamentalist” terrorist became established.

A vital practice adopted by South American countries has been the involvement in regional and international partnerships, such as the cooperation of Argentina, Brazil, and Chile with the USA and the European Union in training to improve their counterterrorism capabilities. However, these partnerships have often been criticized for lacking transparency and accountability. They have raised concerns about the role of external actors in shaping South American countries' anti-terrorism agendas. For example, Cunha (2009) points out how, during the War on Terror, the USA demanded anti- and counterterror policies from Argentina and Brazil, in the Triple Border, and from Chile, in the Free Zone of Iquique. These regions have a large population of Lebanese and Palestinians.

A central practice taken by South American countries has been to adopt domestic anti-terrorism legislation and establish specialized counterterrorism units within their security forces. Brazil and Argentina have established a specialized counterterrorism unit within its Federal Police, known as the *Força Nacional de Segurança Pública* (National

Public Security Force, FNSP) and *Gendarmería Nacional* (National Gendarmerie, GN), respectively. In Chile, there is an expansion of training on counterterrorism by the *Policía de Investigaciones de Chile* (Investigative Police of Chile, PDI). These units have faced criticism for their lack of transparency and accountability and have been accused of violating human rights.

Argentina, Brazil, and Chile's response to broader anti- and counterterrorism agendas has been marked by a focus on domestic efforts to address the issue. This situation contrasts with other South American countries, such as Colombia and Peru, which have tackled terrorism through regional efforts and cooperation. Argentina, Brazil, and Chile's choice has resulted in a largely independent approach to counterterrorism, with both focusing on domestic efforts such as improving intelligence gathering and law enforcement capabilities rather than working closely with other countries in the region. The history of authoritarian regimes in these countries also contributed, at varying levels, to their limited involvement in regional efforts to prevent and combat terrorism. As a result, Argentina, Brazil, and Chile still show great difficulties in working in effective cooperation on issues such as terrorism after the re-democratization process in the 1980s.

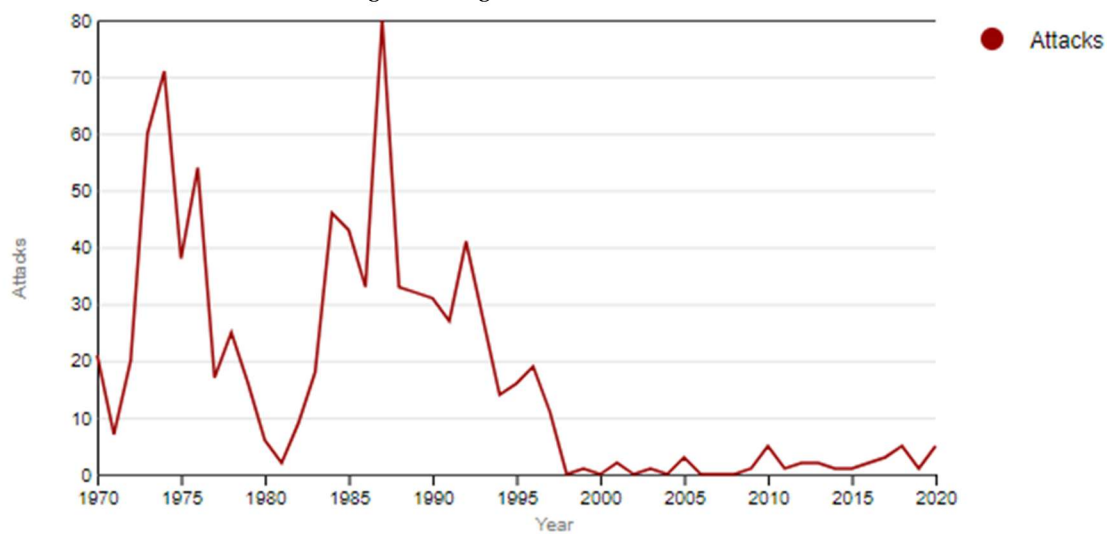
Historically, Brazil has not been a significant target of terrorism, contributing to the country's relatively limited engagement with regional counterterrorism efforts. There have been isolated incidents of terrorism in Brazil, compared to Argentina and Chile, as the following graphs show, respectively 295, 826 and 2,499 incidents.

Figure 1 – Brazil's terrorist incidents over time



Source: Global Terrorism Database, 2024.

Figure 2 – Argentina's terrorist incidents over time



Source: Global Terrorism Database, 2024.

Figure 3 – Chile's terrorist incidents over time



Source: Global Terrorism Database, 2024.

However, these have been relatively rare compared to other countries in the region, which has meant that the issue of terrorism has not been a major priority for the Brazilian government. The Act related to this issue was only enacted in 2016 (13.260/2016) by the left-wing government of President Dilma Rousseff, which typified the crimes of terrorism and a terrorist organization. This legislation was motivated by the social demonstrations during the June 2013 Journeys, the 2013 Confederations Cup, and the 2014 World Cup. Additionally, there were international and national demands for creating a legal instrument to contain violent actions by some groups that would jeopardize the social order and the safety of athletes and spectators of different nationalities present at the 2016 Olympic Games.

This Act reformulates the concept of terrorism and terrorist organization, establishing the imprisonment of 12 to 30 years, in addition to the sanctions corresponding to the threat or violence, to persons who carry out acts with the aim of provoking social or generalized terror, exposing the person, patrimony, public peace or public safety. This legislation provided a legal basis for the arrests of 10 suspects in July 2016, whom the Brazilian Federal Police accused of having planned attacks during the 2016 Olympic Games. It is also noteworthy, in the Brazilian case, that these processes have a strong military component to it as they are part of the Armed Forces' production of domestic deployment towards public security (CASTRO *et al.*, 2022). Security operations for these events were planned and coordinated with the Armed Forces,

who were able to further experiment with counterterrorism courses and measures, increasing surveillance practices, while boosting jointness and command and control capabilities that are deemed necessary to anticipate and preemptively act in contexts of potential threats.

The United Nations, international NGOs (such as Greenpeace), and internal social movements warned that Law 13.260 could silence human rights defenders and social demonstrations, among other forms of organization, in favor of constitutionally guaranteed rights (CRUZ; PEIXOTO, 2021). These organizations pointed out that Brazilian law, as it occurred in several countries after the 9/11 attacks, is characterized by comprehensive concepts. This phenomenon also occurs in Argentina and Chile, in which the vagueness of its central definitions marks the anti-terrorism legislation of these South American countries. In addition, especially in the Brazilian and Chilean cases, attempts to reinforce these laws are marked by reactions from parties on the right of the political spectrum, linking their application to legitimate manifestations of internal social groups.

The Chilean case is quite symptomatic in this regard. During the 2000s, the Anti-terrorism Law (18.314/1984), introduced by the dictator Augusto Pinochet during the Chilean military regime (1973-1990), was used against *Mapuche* activists or those engaged in the “*Mapuche* conflict”, who claimed for the effective right of access to land in Chile. The *Mapuches* are an indigenous population from the central-southern region of Chile and southwestern Argentina, whose territories were invaded after the independence of these countries by republican military forces. The *Mapuche* movement has carried out protests for the recovery of their ancestral territory, for constitutional changes in favor of indigenous rights, and recognition by the states of their cultural specificities (MACIEL; MARREIRO; MARTINS, 2024).

In the context of the War on Terror, after the 9/11 attacks, governments elected by the Concertación de Partidos por la Democracia (Coalition of Parties for Democracy, Concertación), an electoral coalition of center-left Chilean political parties, retaken the Anti-Terrorism Law of the military regime. A clause was inserted that characterizes crimes against property as terrorist acts, in contradiction with the international legal definition of terrorism. Although the Chilean government emphasizes that there is no terrorism in Chile, the *Mapuche* protests were constantly framed as terrorist acts, allowing these activists to be tried by military courts. At the same time, crimes of arson or sabotage unrelated to the *Mapuche* cause were not classified as terrorist acts, being tried by civil courts and receiving half the prison sentence. “The government’s ambiguous position on terrorism points to the politicization of the courts in their efforts to dismantle organizations perceived as threats” (HAUGHNEY, 2007, p. 153-154).

Both the Human Rights Committee and Human Rights Watch believe that the use of anti-terrorism law is inappropriate in land conflicts and deprives defendants of several legal procedural guarantees. Both organizations are concerned that the definition of terrorism allowed members of the *Mapuche* community to be accused of terrorism for acts of protest or social demand related to the defense of the rights over their lands (BEAUDRY, 2009). In 2014, the Chilean State was condemned by the Inter-American Court of Human Rights for classifying *Mapuche* indigenous people as terrorists.

Crow (2014) points out that some opinion articles accuse *Mapuche* rebels of using children as human shields and mobilize allegations of links between this movement and international terrorist organizations, such as the FARC, the Euskadi Ta Askatasuna (Basque Homeland and Liberty or Basque Country and Freedom, ETA), and al-Qā’idah (Al Qaeda). The Argentine case also observed this relationship between the consolidation of anti-terrorist laws and the alleged association with international groups.

The debate on terrorism, anti-terrorism, and counterterrorism in Argentina in the 21st century was primarily based on the eight articles of Act 26,734 of 2011, which revoked the Act 26,268 of 2007. The 2007 Act had introduced articles 213-ter and 213-quater in the Argentine Penal Code. The first normative provision typified the crime of “illicit terrorist

association”, while the second criminalized “terrorist financing”. Based on that 2007 Act, such crimes were classified as offenses against public order, but with the 2011 Act there was a review and reformulation of these criminal offenses.

The Argentine Act of 2011 adopted an incrimination technique without direct classification, with increased penalties for individuals involved in terrorist activities, without concretely defining them. In other words, any crime contained in the Penal Code has its penalty applied twice if the purpose is to terrorize the population or to oblige national public authorities, a foreign government or agents of an international organization to carry out an act or refrain from doing so. Its broad and ambiguous text allows any crime to be understood as a terrorist act without any effective restriction, allowing arbitrary applications by state authorities since the interpretation of what is considered a terrorist threat is left to the discretion of justice.

The same Act promoted the incorporation of article 306 in the Penal Code and reformulated the crime of financing terrorism. This decision was due to the country's intention to comply with previously assumed international standards, such as the United Nations Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (1999) and the Inter-American Convention Against Terrorism (CICT/2002), in addition to following the recommendations from The Financial Action Task Force (FATF) (FERNANDES, 2016).

The anti-terrorism legislation in Argentina was greatly influenced by the effects of the attacks suffered by the country in the 1990s. The first case occurred in March 1992, against the Israeli Embassy in Buenos Aires, with the explosion of a car bomb which left 29 dead and about 350 injured. The second attack occurred at a Jewish community center in Buenos Aires in July 1994, when a car bomb exploded in front of the Asociación Mutual Israelita Argentina (Argentine Israelite Mutual Association, AMIA), leaving 85 dead and around 300 injured (HUDSON, 2003). Special Prosecutor of the AMIA case, Alberto Nisman, released in 2013 the results of his investigations into this terrorist attack, concluding that there was substantial evidence that pointed to the government of Iran as planner and financier of the attack. The report also indicated the participation of Hizbu'llah (Party of Allah or Party of God, Hezbollah) as an operational supporter of the attacks (LASMAR, 2015).

Saad-Ghorayeb (2002), as a counterpoint, presents the contradictions and problems involved in the investigation of the case, which was never recognized by Hezbollah. Barata (2022) also highlights the suspicion that CIA agents in Buenos Aires had prior information that pointed to Syria's participation in the terrorist attack. Finally, Barata (2022) points to the hypothesis that the intelligence services of Argentina, the USA and Israel would have acted to cover up the traces that could incriminate the Syrian government in the attack, seeking ways to blame Iran, the Islamic Jihad and Hezbollah for carrying out the attacks.

In 2019, on the 25th anniversary of the attack against AMIA, in the presence of the then US Secretary of State, Mike Pompeo, Argentine authorities determined the freezing of assets in the country of members of Hezbollah and the organization itself and designated the Lebanese Islamic group as a terrorist organization. According to Argentina's Financial Intelligence Unit, Hezbollah continues to represent an active threat to national security and to financial integrity and economic order of Argentina. Another highlighted argument was that Hezbollah would operate in the so-called Triple Border between Argentina, Brazil, and Paraguay, where an illicit economy would finance its operations (REUTERS, 2019).

Castro (2015) points out that, from 2009 to 2012, the Triple Border region was included in the list of Terrorist Safe Havens by the Country Reports on Terrorism, a US report on terrorist activities worldwide. According to the author, by including the triple border in this list, the US Department of State equated the region with other countries, such as Afghanistan, which appeared with the same status in the report, characterizing regions whose reach of the government would be very limited or even absent, favoring the development of terrorist activities. In a report produced by the State Department on terrorism in 2014, the US authorities considered that South America had taken few actions to combat terrorism and control money. According to the document, governments provided modest improvements in their

counterterrorism abilities and securing their borders. Corruption, weak institutions, insufficient cooperation between agencies, non-existent or weak legislation, and lack of resources would continue to be the leading causes for the absence of significant progress in the region (AITA, 2016).

Despite all the accusations, Amaral (2009) points out that none of the individuals already captured on suspicion of involvement with international terrorism in the Triple Frontier was arrested on charges of financing terrorism, but rather for involvement with organized crime. That speculation about suspect's relationship with groups such as Hezbollah and al-Qaeda has never been effectively proven. In this sense, there would be a strategy for countries in the region to avoid assuming the presence of terrorist activities in their territories, which would not prevent the intensification of punishment through criminal legislation. This perception is even reinforced by Matthew Levitt (2022), one of the greatest advocates of classifying Hezbollah as a terrorist organization:

Although many countries are reluctant to cooperate with the United States on counterterrorism for fear of admitting that terrorists operate on their soil, they are less hesitant to work with the country on criminal law enforcement. This has been evident in U.S. efforts to counter Hamas and Hezbollah activity in Latin America's so-called Tri-Border Area, where Argentina, Brazil, and Paraguay meet. In December 2006, the U.S. Treasury Department designated a number of prominent Lebanese expatriates in the area as terrorists for their ties to Hezbollah. Immediately after it did so, Buenos Aires, Brasília, and Asunción issued a joint statement exculpating the suspects and rejecting U.S. claims about terrorist activity in the region. [...] The countries of the Tri-Border Area are thus more willing to cooperate with the United States if it frames its efforts as anticrime and antidrug rather than counterterrorism (LEVITT, 2022, s.p).

Finally, given the various versions of the motivation and authorship of the 1992 and 1994 attacks, the Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (Supreme Court of Justice of the Argentine Nation, CSJN) found Hezbollah guilty. However, no one was arrested or prosecuted, indicating the high complexity of these cases and their implications for the actors involved. In October 2022, Argentina recognized in the Inter-American Court of Human Rights that it violated the fundamental rights of victims and relatives of the 1994 attack. The Argentine State admitted that agents under its responsibility – prosecutors, judges, and members of the Executive – knew of the risk of the attack and did not act to prevent it. The country also recognized that, after the crime, the same agents hid evidence, bought witnesses, and disappeared with documents, making it difficult to effectively identify those responsible for the attacks (GIMENES, 2022).

Such attacks were essential for generic anti-terrorism legislation in the country, similar to what happened in other South American countries. This did not mean Argentine participation in a coordinated way with other countries in the region for a regionalized counterterrorism reaction. Therefore, from a policy perspective, there are various issues concerning cooperation against terrorism, such as: regional divisions, high levels of distrust among state actors and different threat perceptions, which impede the ability to coordinate effectively and make it difficult to share intelligence (crucial to combating terrorism).

Conclusions

Argentine professor Matías Bailone (2022) highlights the consideration of his fellow countryman Eugenio Zaffaroni, a vital minister of the Argentine Supreme Court and current judge of the Inter-American Court of Human rights. For them, in the 21st century, in Latin American countries in particular, there is a tendency towards a resurgence of criminal laws that stop authoritarianism, recycling the discourses of the doctrine of national security. The Argentine, Brazilian and Chilean cases would not be an exception to this dynamic.

Despite the international demands and pressures – mainly led by the USA after the 9/11 episode – South America has yet to forge a unified approach to combat terrorism within a structured regional framework. Prompted by this research problem, we seek to analyze in this investigation that the absence of a unified approach does not mean that the region has not responded to terrorism. In this paper, we argue that the specific cases of Argentina, Brazil, and Chile serve to illustrate

how the region has been actively engaged in crafting a set of practices and policies to address terrorism, with both divergent and similar points.

Our main finding from the investigation demonstrated that the exercise of counterterrorism in these countries is driven by a confluence of internal security imperatives, financial considerations, and broader global security concerns. Thus, while cooperative efforts in forums such as the Union of South American Nations have been limited, there are elements of synergy in the antiterrorism and counterterrorism legislation and practices. Hence, the issue of tackling terrorism in the region is embedded in the struggle of domestic issues: first, it catalyzes a diverse repertoire of security practices, from militarized responses from the State to private and local governance practices, all towards activities that are associated with terrorism, such as organized crime and widespread corruption and financial crimes. Also, these expand over social and political activity and tend to intensify the pursuit of social groups that are perceived as potentially disruptive.

Critical security studies and critical studies of terrorism provided an essential theoretical basis that allowed us to verify how domestic security concerns inform the exercise of counterterrorism in these South American countries and the pressure from international actors. Thus, the theoretical perspectives adopted in this article made it possible to understand the events classified as terrorism as phenomena of a political nature, which vary according to the interests and actors involved. In this sense, the Argentine, Brazilian and Chilean cases help to show the impossibility of establishing some “ontology” of terrorism, that is, some search for an essentialization of this phenomenon that would allow us to have a closed and universal concept about it.

References

- ABRAHAMSEN, Rita; WILLIAMS, Michael C. Security Privatization and Global Security Assemblages. **The Brown Journal of World Affairs**, v.18, n.1, 2011.
- AITA, Edson. A Tríplice Fronteira sul sob a ótica do terrorismo: uma análise da legislação antiterrorismo da Argentina, Brasil e Paraguai. **Estudos Internacionais**, v. 4, n. 2, p. 35-56, 2016.
- AMARAL, Arthur. Para além da Guerra ao Terror? Balanço atual e perspectivas futuras sobre a questão da Tríplice Fronteira. In: ZEBIT, A.; FRANCISCO, C. T. (Eds.). **Neoterrorismo: reflexões e glossário**. Rio de Janeiro: Gramma, 2009. p. 245-278.
- ANTUNES, Diego. O processo de declínio da Unasul: causas e consequências para o regionalismo sul-americano. **Estudos Internacionais**, v. 9, n. 1, p. 131-149, 2021.
- ARADAU, Claudia; HUYSMANS, Jef; NEAL, Andrew; VOELKNER, Nadine (Eds.). **Critical security methods: New frameworks for analysis**. London: Routledge, 2015.
- ARMELE, Vinícius. **Tempo suspenso para um E(e)stado provisório: a Lei Antiterrorismo Brasileira sob a ótica da teoria do E(e)stado de exceção**. 2018. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos) – Instituto de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 198f., 2018.
- BAILONE, Matías. **Direito Penal Antiterrorista e o Estado Constitucional de Direito**. São Paulo: Tirant Lo Blanch Brasil, 2022.
- BALZACQ, Thierry; BASARA, Tugba; BIGO, Didier; GUITTET, Emmanuel-Pierre; OLSSON, Christian. Security Practices. In: DENEMARK, Robert A. (Ed.). **International Studies Encyclopedia Online**. Oxford: Wiley-Blackwell, 2010, p. 1-17.
- BARATA, Paulo. Atentado à Embaixada de Israel em Buenos Aires: 30 anos de uma acusação conveniente. Blog Terra em Transe, **Revista Fórum**, 10 mai. 2022. Available at: <https://revistaforum.com.br/blogs/terra-em-transe/2022/5/10/atentado-embaixada-de-israel-em-buenos-aires-30-anos-de-uma-acusao-conveniente-blog-terra-em-transe-116184.html>. Accessed on: 10 jul. 2024.
- BEAUDRY, Jonas-Sébastien. La violencia policial hacia los mapuches en Chile. **Revista IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos)**, v. 49, p. 363-381, 2009.
- BIGO, Didier; TSOUKALA, Anastassia (Eds.). **Terror, Liberty and Security: Illiberal practices of illiberal regimes**. London: Routledge, 2008.
- BILGIN, Pinar. Critical Theory. In: WILLIAMS, P. **Security studies: an introduction**. London: Routledge, 2008. p. 89-102.

- BJÖRNEHED, Emma. Narco-Terrorism: The Merger of the War on Drugs and the War on Terror. **Global Crime**, v. 6, n. 3–4, p. 305–324, 2004.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. 1. ed. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1998.
- CASTRO, Celso; MARQUES, Adriana; AZZI, Verônica; ACACIO, Igor. **Forças Armadas na segurança pública**. Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2022.
- CASTRO, Isabelle. **O governo Barack Obama, a Tríplice Fronteira e o terrorismo**: um estudo de caso. In: Anais do 39º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2015.
- CROW, Jo E. From Araucanian warriors to Mapuche terrorists: contesting discourses of gender, race, and nation in modern Chile (1810–2010). **Journal of Iberian and Latin American Studies**, v. 20, n. 1, p. 75–101, 2014.
- CRUZ, Danielle M.; PEIXOTO, Fábio C. Terrorismo, manifestações sociais e democracia: uma análise sobre a proposta de alteração da Lei nº 13.260/2016 no Brasil. **Sociologias**, v. 23, n. 57, p. 386–428, 2021.
- CUNHA, Ciro L. M. **Terrorismo internacional e política externa brasileira após o 11 de setembro**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.
- DONADELLI, Laura; PEREIRA, Matheus. Conferências de Ministros de Defesa das Américas (CMDA). In: VITELLI, Marina Gisela; SAINT-PIERRE, Héctor Luis (Orgs.). **Dicionário de segurança e defesa**. Editora UNESP Digital, 2018.
- FERNANDES, Ignácio N. **Estándares Internacionales de Represión al Terrorismo Internacional**: un Paradigma Político Criminal para Argentina y Brasil. Editorial Académica Española, 2016.
- FILHO, João Estevam Santos; CARREÑO, Alexander Arciniegas. Transformação das Forças Armadas da Colômbia no pós-conflito armado: mudanças no emprego doméstico e na atuação internacional. **Conjuntura Austral**, v. 12, n. 57, p. 81–94, 2021.
- FRANKS, Jason. Rethinking the Roots of Terrorism: Beyond Orthodox Terrorism Theory - A Critical Research Agenda. **Global Society**, v. 23, n. 2, p. 153–176, 2009.
- FREIXO, Adriano; ARMELE, Vinícius. A Lei Antiterrorismo brasileira e a circulação internacional de regimes jurídicos punitivos. **Passagens: Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica**, v. 13, n. 1, p. 105–128, 2021.
- FURTADO, Henrique; AUCHTER, Jessica. Terrorism as an aesthetic signifier: The afterlives of terrorism discourse in Western reactions to wartime suffering. **European Journal of International Security**, p. 1–20, 2024.
- GIMENES, Erick. Argentina reconhece culpa pelo maior atentado terrorista da história do país. **Jota**, Belo Horizonte, 18 out. 2022. Available at: <https://www.jota.info/justica/argentina-reconhece-culpa-pelo-maior-atentado-terrorista-da-historia-do-pais-18102022>. Accessed on: 10 jul. 2024.
- GOULART, Pedro M. **O impacto da UNASUL nas relações com os EUA**: uma análise das agendas de defesa e segurança no sistema interamericano. 2017. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos) – Instituto de Estudos Estratégicos, Universidade Federal Fluminense, 153f., 2017.
- HAUGHNEY, Diane. Neoliberal Policies, Logging Companies, and Mapuche Struggle for Autonomy in Chile. **Latin American and Caribbean Ethnic Studies**, v. 2, n. 2, p. 141–160, 2007.
- HUDSON, Rex. **Terrorist and organized crime groups in the Tri-Border Area (TBA) of South America**. Federal Research Division, Library of Congress, Washington, DC, 2003. Available at: <https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/terrorist-and-organized-crime-groups-tri-border-area-tba-south>. Accessed on: 10 jul. 2024.
- JACKSON, Richard; BREEN SMYTH, Marie; GUNNING, Jeroen (Ed.). **Critical terrorism studies: A new research agenda**. New York: Routledge, 2009.
- JARVIS, Lee. Terrorism, counter-terrorism, and critique: opportunities, examples, and implications. **Critical Studies on Terrorism**, v. 12, n. 2, p. 339–358, 2019.
- LASMAR, Jorge. A legislação brasileira de combate e prevenção do terrorismo quatorze anos após 11 de Setembro: limites, falhas e reflexões para o futuro. **Revista de Sociologia Política**, v. 23, n. 53, p. 47–70, 2015.
- LIMA, Maria Regina Soares De. Relações interamericanas: a nova agenda sul-americana e o Brasil. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 90, p. 167–201, 2013.
- LOUGHLAN, Victoria; OLSSON, Christian; SCHOUTEN, Peer. Mapping. In: ARADAU, Claudia; HUYSMANS, Jef; NEAL, Andrew; VOELKNER, Nadine (Eds.). **Critical security methods: New frameworks for analysis**. Oxford: Routledge, 2015. p. 23–56.
- LEVITT, Matthew. Hezbollah: Party of Fraud - How Hezbollah Uses Crime to Finance Its Operations. **Foreign Affairs**, 2022. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/benin/2011-07-27/hezbollah-party-fraud>. Accessed on: 10 jul. 2024.

MACIEL, Tadeu M.; VIEIRA, Paulo Roberto. O processo de verificação e governamentalidade planetária no combate ao terrorismo no governo George W. Bush. **Conjuntura Global**, v. 9, n. 2, p. 162-179, 2020.

MACIEL, Tadeu M.; MARREIRO, Matheus M. A.; MARTINS, Rafaela G. S. Problematicando o Estado como sinônimo de paz civil: uma genealogia da violência pacificadora contra os Mapuche no Chile. **Carta Internacional**, v. 19, n. 1, 2004.

MILLAR, Alistar; ROSAND, Eric; IPE, Jason. Implementing UN CT Strategy in Latin America and the Caribbean. **Fourth Freedom Forum**, September 2008. Available at: <https://www.fourthfreedomforum.org/wp-content/uploads/2020/06/2008-September-Millar-Rosand-Ipe-Implementing-UN-CT-Strategy-Latin-America-Caribbean.pdf>. Accessed on: 10 jul. 2024.

RAPHAEL, Sam. In the service of power: terrorism studies and US intervention in the global South. In: JACKSON, Richard; BREEN SMYTH, Marie; GUNNING, Jeroen (Eds.). **Critical terrorism studies: A new research agenda**. London: Routledge, 2009, p. 49-65.

REUTERS. Argentina ordena congelar activos de Hezbollah en aniversario atentado mutual judia. **Reuters**, 18 jul. 2019. Available at: <https://www.reuters.com/article/argentina-terrorismo-idLTAL2N24J0GY>. Accessed on: 10 jul. 2024.

RODRIGUES, Thiago. Narcotráfico e militarização nas Américas: vício de guerra. **Contexto Internacional**, v. 34, n. 1, p. 9-41, 2012.

SAAD-GHORAYEB, Amal. Hizbu'llah: Politics and Religion. London: Pluto Press, 2002.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. “Defesa” ou “segurança”? reflexões em torno de conceitos e ideologias. **Contexto Internacional**, v. 33, n. 2, p. 407–433, 2011.

SÁNCHEZ, Fabio. **UNASUR: poder y acción en Suramérica**. Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2017.

“SEARCH RESULTS: 295 INCIDENTS.” 2024. **GTD Search Results**. Available at: https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?page=1&casualties_type=&casualties_max=&country=30&charttype=line&chart=overtime&ob=GTIDID&od=desc&expanded=yes. Accessed on: 11 jul. 2024.

“SEARCH RESULTS: 826 INCIDENTS.” 2024. **GTD Search Results**. Available at: <https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?country=11>. Accessed on: 11 jul. 2024.

“SEARCH RESULTS: 2499 INCIDENTS.” 2024. **GTD Search Results**. Available at: <https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?country=43>. Accessed on: 11 jul. 2024.

UNASUR. Reunión Extraordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno de Unasur, 2009. Available at: <http://www.unasursg.org/uploads/f5/3f/f53f4fb0a389ad84072a66d59d3a2214/Declaracion-Bariloche-Agosto-2009.pdf>. Accessed on: 05 jan. 2020.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI Jr., Haroldo. Autonomia, Integração Regional e Política Externa Brasileira: Mercosul e Unasul. Dados - **Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n. 2, 2014.

VITELLI, Marina. Comunidad e identidad en la cooperación regional en defensa: entendimientos en conflicto sobre pensamiento estratégico en el consejo de defensa sudamericano. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 22, n. 2, p. 233–260, 2016.

WEIFFEN, Brigitte; WEHNER, Leslie; NOLTE, Detlef. Overlapping regional security institutions in South America: The case of OAS and UNASUR. **International Area Studies Review**, v. 16, n. 4, p. 370–389, 2013.

Authors' Contributor Roles	
Tadeu Morato Maciel:	Conceptualization; Methodology; Validation; Formal Analysis; Supervision; Writing (Review & Editing);
Karime Ahmad Borrascchi Cheaito:	Conceptualization; Methodology; Formal Analysis; Investigation; Writing (Original Draft Preparation);
Vinícius Armele dos Santos Leal:	Conceptualization; Methodology; Formal Analysis; Investigation; Writing (Original Draft Preparation);Writing (Review & Editing);

Information provided by the authors according to the [Taxonomy of author contributions \(CRediT\)](#)

O Anticomunismo na Política Externa Brasileira no século XX: Da Primeira República ao governo Dutra

Anticommunism in Brazilian Foreign Policy in the 20th Century: From the First Republic to the Dutra government

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.142105>

Danilo Sorato Oliveira Moreira
Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói, Brasil
danilosorato@hotmail.com  

Resumo

Nos últimos anos, a Política Externa Brasileira esteve caracterizada pelo retorno do Anticomunismo, especificamente no período do governo Bolsonaro entre 2019 e 2022. Entretanto, essa política não é uma novidade nas relações internacionais do país, porque já foi utilizada no século anterior. O objetivo do trabalho é analisar o anticomunismo na Política Externa Brasileira (PEB) em parte do século XX, a fim de mostrar como essa política foi construída em alguns momentos históricos, tais como, na Primeira República, no governo Vargas e no governo Dutra. Para tanto, como metodologia, utilizar-se-á da análise de discurso em pronunciamentos oficiais e na literatura especializada no intuito de perceber como aparece o anticomunismo na PEB. Em termos de resultados, argumenta-se que a PEB é caracterizada por uma tradição anticomunista em alguns momentos históricos do país, e que essa característica prejudicou os interesses nacionais.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Anticomunismo; Primeira República; Vargas; Dutra.

Abstract

In recent years, Brazilian Foreign Policy has been characterized by the return of Anticommunism, specifically during the Bolsonaro government between 2019 and 2022. However, this policy is not new in the country's international relations, since it was already used in the previous century. The objective of this paper is to analyze anticommunism in Brazilian Foreign Policy (BFP) in part during the 20th century, in order to show how this policy was constructed in some historical moments, such as in the First Brazilian Republic, in the Vargas government and in the Dutra government. To this end, as a methodology, discourse analysis in official speeches and specialized literature will be used in order to understand how anticommunism appears in BFP and refine its positions. In terms of results, it is argued that BFP is characterized by an anticommunist tradition in some historical moments of the country, and that this characteristic has harmed national interests.

Keywords: Brazilian Foreign Policy; Anticommunism; First Republic; Vargas; Dutra.

Recebido: 25 Agosto 2024
Aceito: 20 Dezembro 2024

Agradecimento a CAPES pela bolsa de pesquisa. e ao orientador, prof. Dr. Adriano de Freixo

Conflitos de interesse: O autor não reportou potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilhá-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

O presente artigo buscará analisar o anticomunismo na Política Externa Brasileira (PEB) em parte do século XX. Para tanto, utilizar-se-á da análise de discurso em pronunciamentos oficiais e na literatura especializada no intuito de perceber como aparece o anticomunismo na PEB. Argumenta-se que a PEB é caracterizada por uma tradição anticomunista em alguns momentos históricos do país, e que essa característica prejudicou os interesses nacionais.

A metodologia do trabalho é pautada na análise de discurso da política externa brasileira tendo por base Miranda (2014). Nessa análise, buscar-se-ão pronunciamentos oficiais ou ações políticas de governos que deem margem para perceber a negação dos comunistas e dos governos comunistas. Ou seja, buscou-se perceber como no Brasil República, Vargas ou Dutra apareceram esses discursos anticomunistas, e como eles acabaram prejudicando a atuação brasileira no cenário internacional da época.

Optou-se pelo recorte cronológico de parte da primeira metade do século XX, porque é um momento de transição no sistema internacional em que a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e o comunismo estão se estabelecendo como alternativa aos países capitalistas e liberais. Também, pelas poucas análises que versam sobre esse período mais amplo, já que há muitas análises específicas de governos, como Vargas ou Dutra. A ideia central é perceber como há linhas de continuidade na política externa anticomunista em parte do século XX pelos formuladores de PEB.

Não há estudos que versem sobre essa continuidade, apostando por análises pontuais em momentos específicos de um governo. Nossa tese é de que essa política é de “estado”, digamos assim, e não de governos, logo ir contra o comunismo é um eixo central da PEB, para além do seu caráter “americanista” ou “globalista”.

Nas análises sobre a política externa do Brasil republicano ao longo do século XX, predomina na literatura a visão de que dois paradigmas se constituíram: o americanista e o globalista (PINHEIRO, 2004).

No primeiro, iniciado por Rio Branco, entre 1902 e 1912, estrutura-se a “aliança não escrita” com os Estados Unidos, que priorizava a relação à potência norte-americana; levando em consideração as mudanças em curso no mundo, a decadência do império inglês e a ascensão estadunidense (BURNS, 2003).

Esse princípio americanista é tão duradouro na política exterior brasileira que diversos governos encamparam essas ideias, tais como: Eurico Gaspar Dutra nos anos de 1950 e Castelo Branco nos anos de 1960. Por conseguinte, o americanismo é uma ideia com longa tradição na política externa brasileira, capaz de transpassar o tempo e manter-se perene entre os formuladores de PEB.

Mas é importante diferenciar o americanismo dos governos citados. Na literatura, há dois tipos de categorias sobre o assunto: o americanismo ideológico e o pragmático. Pode-se enquadrar os governos Dutra e Castelo na primeira, devido os seus alinhamentos como os próprios princípios e concepções ideológicas afins entre Brasil e Estados Unidos, que justificam a aproximação. Por outro lado, enquadram-se os governos Vargas e Rio Branco na segunda categoria, em virtude da aliança em função das oportunidades e do momento (PINHEIRO, 2000, p. 309).

Já no paradigma globalista, em busca de distanciar-se da aproximação ou aliança preferencial com os Estados Unidos (EUA), a PEB orientou-se pela diversificação das relações exteriores do país, a fim de que fosse aumentado o seu peso político no sistema internacional (PINHEIRO, 2000).

A Política Externa Independente, lançada nos anos de 1960 por Jânio Quadros, foi o primeiro manifesto do interesse nacional em ampliar seus círculos internacionais para além do hemisfério americano. Esse empreendimento seria mantido pelo sucessor, João Goulart até 1964, quando foi interrompido pelo golpe civil-militar instaurado em abril. Outro momento em que esse paradigma se fez presente na PEB ocorreu no governo de Ernesto Geisel em 1974.

Além da base conceitual sobre a PEB, é importante definir e caracterizar o anticomunismo. Segundo Motta (2000), o anticomunismo é um fenômeno dotado de historicidade que possui três grandes ondas no século XX. Nesse sentido, o anticomunismo ocorreu a partir de 1917, durante o governo Vargas e na Guerra Fria.

Também, sobre o conceito de anticomunismo pode-se dizer que é um conceito polissêmico, multifacetado e que se transforma no tempo, quer dizer, o anticomunismo do século XX não é o mesmo praticado pelos anticomunistas do século XXI (ARAYA, 2016). Logo, é um conceito dotado de múltiplos significados ao longo do tempo.

Apesar dessas definições bem colocadas pela literatura nacional acerca da política externa brasileira, o que pouco foi trabalhado é a influência do anticomunismo na formulação e aplicação da PEB. Tão pouco foi visualizado, que esse fenômeno histórico apareceu com maior profusão nas relações exteriores brasileiras em momentos de crise democrática nacional.

Tratar a historicidade desse fenômeno na PEB é um importante elemento para melhor compreensão do anticomunismo na história da PEB. Dito isto, questiona-se: Como o anticomunismo influenciou a política externa brasileira no século XX?

Nas seções posteriores, buscar-se-á resolver tal questionamento ao analisar como o anticomunismo iniciou seu caminho de maneira ainda difusa, já após a revolução russa em 1917, quando as ideias revolucionárias começaram a ser combatidas pelas elites oligárquicas em suas duas dimensões internas e externas. Na sequência, em momento de crise democrática liberal nos anos de 1930, tanto no sistema internacional com as alternativas nazifascistas, quanto no sistema nacional com o movimento varguista, criou-se um anticomunismo mais institucionalizado na figura do SEI, espaço integrado entre o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e outros órgãos de governo a fim de obter informações e vigiar opositores comunistas.

Mais à frente, em novo momento político, a transição de uma ditadura para uma democracia, desta vez do Estado Novo; analisar-se-á o anticomunismo do governo Eurico Dutra, alinhado com os EUA, naquilo que ficou conhecido como “alinhamento sem recompensas” contra os comunistas (MOURA, 1990).

A diplomacia anticomunista na Primeira República

A diplomacia anticomunista da Primeira República é fruto de uma longa tradição dentro do Itamaraty que envolve a junção de um corpo diplomático com ideias conservadoras e a chegada de ideias anticomunistas. Como aponta Castilho (2024), esse encontro ocorre desde o Barão do Rio Branco, com opção por políticas de controle de imigrantes, especialmente na cidade de São Paulo em 1903.

A partir de 1912, a política externa brasileira entrou em uma nova fase: a morte de José Maria Paranhos da Silva Junior, o Barão do Rio Branco, trouxe um período de maior ilusão de poder nas ações internacionais. Pela forma como o sistema internacional se configurava, o país apresentava suas credenciais de forma autoconfiante, como propõe Cervo e Bueno (2011, p. 216) na passagem a seguir:

Cumprir ainda assinalar que o país, na década de 1920, adquiriu uma sensação de autoconfiança e superestimação de seu peso internacional, decorrente de sua participação, ainda que modesta, na política mundial em razão de sua entrada na Grande Guerra e subsequente atuação nas conferências de paz e no Conselho da Sociedade das Nações (SDN), como membro eleito.

Embora não tivesse a força que imaginava, o Brasil tentou fazer políticas em que pudesse resolver os problemas de segurança do mundo. Porém, apesar do esforço, as iniciativas não geraram resultado pelo pouco poder do país entre seus pares. Para além disso, cabe destacar que as ideias e forças motrizes da PEB estabelecidas por Rio Branco, sobretudo o princípio do americanismo, foram mantidas. Ele seria a força motriz de boa parte dos tomadores de decisão da PEB durante o século XX.

O Brasil era um país de dimensões gigantes, mas ainda era essencialmente agroexportador. O seu principal ativo era o café produzido no Vale do Paraíba nas fazendas dos oligarcas nacionais. Uma parte significativa do Produto Interno

Bruto (PIB) constituiu-se das exportações do chamado “ouro negro”. E o destino dessas vendas era o EUA, o principal parceiro comercial do país. Portanto, o americanismo era um princípio justificado pela extensão do comércio de produtos agrícolas para o irmão do norte.

A competição entre os países imperialistas iniciou um conflito de grandes proporções no mundo. A primeira guerra total colocou a tríplice aliança (Alemanha, Império Austro-húngaro e Itália) contra a tríplice “entente” (Inglaterra, França e Rússia) em um combate que durou quatro anos. O Brasil se posicionou de forma neutra e baseado em suas posições no direito internacional. Vale recordar que o país havia ganhado destaque por suas posições favoráveis à igualdade entre os estados, arguida pelo jurista Rui Barbosa em uma conferência de paz em 1907 (ARAÚJO, 2013).

A Primeira Guerra Mundial representou uma série de significações. Para as Relações Internacionais são um ponto de inflexão:

(...) Os horrores do confronto bélico despertaram sentimentos marcadamente idealistas na opinião pública mundial: o direito contra a força, a paz acima da guerra, a diplomacia aberta e transparente, ideais democráticos e instituições liberais contra a Realpolitik, a autodeterminação dos povos, a voz das populações ouvida nos luxuosos salões e palácios das grandes conferências internacionais. Essas aspirações já existiam antes da guerra, mas, de reivindicação restrita a uma minoria pacifista, passaram ao topo da agenda e às primeiras páginas dos jornais (GARCIA, 2006, p. 17).

As soluções para o confronto foram de ordem liberal e idealista, ao propor a criação de organização multilateral para solucionar problemas de guerra e paz. A proposição do presidente americano Wilson em seus quatorze pontos é o início dessa perspectiva nas Relações Internacionais.

Em 1917, a guerra mudou. Os EUA entraram no conflito ao lado de ingleses e franceses. E o Brasil alterou seu posicionamento, condenando as ameaças à paz produzidas pelos alemães. As alterações no sistema internacional ganharam maior repercussão pela primeira experiência revolucionária que ocorria na Rússia. O surgimento de uma alternativa ao sistema capitalista global acendeu os alarmes das elites locais pelo mundo. Se anteriormente o anticomunismo era uma ideia difusa, alocada ao campo das ideias e do que poderia acontecer, agora esse fenômeno ganhava maior cuidado, posto que se tornou uma realidade política.

A posição brasileira em relação ao novo governo russo, foi inicialmente de reconhecimento ao governo de Kerensky. Na ideia inicial do país, a Rússia havia apenas mudado a monarquia pelo republicanismo, portanto, garantindo assim um respeito mútuo enquanto estado soberano (GARCIA, 2006).

Entretanto, essa direção inicial mudou com a chegada de Vladimir Lênin ao poder. O líder bolchevique retirou seu país da guerra e firmou a paz com a Alemanha, já sinalizando que Brasil e Rússia possuíam posições diferenciadas. Mas o desenrolar do processo revolucionário e a adesão ao comunismo foram as causas efetivas do distanciamento entre as duas nações. Aqui, pode-se dizer que uma diplomacia antirrevolucionária começava a ser implantada na política externa brasileira.

A década de 1920 foi um período de intensa crise política no sistema internacional e no Brasil. As definições do Tratado de Paris não ajudaram a amenizar o clima revanchista, posto que culpavam a Alemanha pelos prejuízos da guerra. Ademais, houve a exclusão dos russos comunistas do sistema de nações, quando optaram por não os colocar na Lei da Defesa Nacional. Soma-se aos problemas de ordem política, as crises econômicas e inflacionárias que atingiram os países europeus naquele momento. Foram vinte anos de crise da democracia liberal que abriram espaço para o surgimento de experiências autoritárias pelo mundo (CARR, 2001).

O Brasil não ficou à margem desses acontecimentos críticos e sistêmicos. Além dos problemas inflacionários causados pela guerra, no país havia um descompasso entre as oligarquias paulistas-mineiras e as novas camadas sociais que surgiram. Em especial, havia uma disputa dos militares por mais protagonismo na política, tal como demonstrou os

sucessivos levantes tenentistas na década de 1920. Também, os operários eram um grupo bem articulado em torno da busca de melhores condições de trabalho, sobretudo aqueles vinculados ao anarcossindicalismo e, depois, ao comunismo.

As elites políticas nacionais repreenderam os comunistas internamente com medidas que proibiram tais ideias e, na mais drástica, colocaram o Partido Comunista Brasileiro (PCB) na ilegalidade política em 1922, poucos meses após sua fundação. Se em âmbito interno havia repressão, a política externa brasileira passou a fazer vigilância de atores políticos que estivessem com suspeita de serem difusores das ideias vermelhas.

À repressão interna, um dos fatores que levou ao arrefecimento das mobilizações operárias a partir de 1920, somou-se uma atitude de vigilância externa. Diplomatas brasileiros em postos na Europa frequentemente se referiam em comunicações telegráficas ao Itamaraty aos perigos que rondavam a civilização ocidental, acossada pelos ventos revolucionários que sopravam das estepes russas. Buscava-se intensificar a cooperação policial com outros países e ampliar a troca de informações sobre a ação de agentes dos Soviéticos. A expulsão de estrangeiros “indesejáveis”, como será visto, tornou-se um recurso banal. A concessão de vistos a nacionais russos e imigrantes originários do Leste europeu era cuidadosamente controlada (GARCIA, 2006, p. 315).

De um simpático reconhecimento ao novo governo russo em 1917, a política externa brasileira mudou para uma posição de desconfiança. É nesse momento, no governo Arthur Bernardes, que oficialmente o anticomunismo inicia seu percurso de maneira institucionalizada, no âmbito das relações exteriores do Brasil. Mesmo que sem definições teóricas e ideias mais profundas, na prática, ele começa esse percurso com um objetivo bem definido: extinguir a possibilidade de contato entre as ideias comunistas soviéticas e grupos políticos brasileiros afins.

Na participação brasileira nas organizações multilaterais, o anticomunismo também se fez presente. A Organização Internacional do Trabalho (OIT), fundada após a Primeira Guerra, nasceu como elemento de garantia dos direitos e proteções trabalhistas exigidas pelos movimentos sociais desde fins do século XIX. O governo Bernardes não simpatizou com a causa da organização, ao contrário, além de não participar ativamente das discussões e da aprovação de legislações internacionais, muitas vezes na concepção do presidente e parte das elites oligárquicas, a OIT era apenas um local de agitação social e propagação das ideias comunistas (GARCIA, 2006).

Outro ponto relevante sobre o anticomunismo na PEB foi a América do Sul. Houve dois eventos que colocaram as elites políticas em modo de atenção. O primeiro foi a escolha de Buenos Aires, como secretariado sul-americano da internacional comunista em 1925. O vizinho ao sul era um potencial propagador de ideias revolucionárias, e, portanto, um constante ponto de vigilância pelos diplomatas brasileiros.

O segundo foi o reconhecimento do governo soviético pelo Uruguai, em 1926, gerando novos problemas para os países vizinhos no Rio da Prata. Houve medo de que os uruguaios servissem de espaço para a propagação de ideias comunistas e, também, fosse local de proteção diplomática para atores políticos perseguidos em seus países originários (GARCIA, 2006). Portanto, entende-se que, à medida que a crise política, econômica e social se estendia no Brasil, mais discursos e ações anticomunistas foram sendo produzidos em vários aspectos da política internacional do país.

Após as eleições de 1926, com a vitória de Washington Luís e Fernando de Melo Viana, algumas mudanças no anticomunismo partidário ocorreram. Entre janeiro e agosto de 1927, o PCB foi liberado da sua ilegalidade enquanto agremiação política. Esse breve espaço de liberdade foi revertido com a aprovação da lei Aníbal de Toledo, conhecida como “Lei Celerada”. Ela dizia o seguinte:

Art. 2º O Governo poderá ordenar o fechamento, por tempo determinado, de aggremações, syndicatos, centros ou sociedades que incidam na pratica de crimes previstos nesta lei ou de actos contrarios á ordem, moralidade e segurança publicas, e, quer operem no estrangeiro ou no paiz, vedar-lhes a propaganda, impedindo a distribuição de escriptos ou suspendendo os órgãos de publicidade que a isto se proponham, sem prejuizo do respectivo processo criminal (BRASIL, 1927).

Sob justificativa legal, o novo governo fechou novamente o PCB na sequência e utilizou a legislação para coibir práticas revolucionárias em “agremiações, sindicatos (sic), centros ou sociedades” donde estivessem sendo perpetradas ideias vermelhas.

A vitória do movimento revolucionário, encampado por Getúlio Vargas, mudou a perspectiva do inimigo. Manteve iniciativas anticomunistas internas e externas, mas inovou ao criar um aparato burocrático para obter informações acerca dos “vermelhos” por meio do Serviço de Estudos e Investigações (SEI). O político gaúcho unifica o anticomunismo na caserna e propõe um pacto com os católicos e empresários. Rivals na disputa pela agenda interna, mas aliados pela agenda externa contra o fantasma comunista.

A diplomacia anticomunista na Era Vargas

Quando Getúlio Vargas deflagrou um movimento armado contra o Brasil Oligárquico, sob a justificativa de que as Eleições de 1930 não haviam sido limpas, um projeto político assumiu o comando das elites políticas e econômicas do Brasil. No discurso de posse feito, em 3 de novembro de 1930, o novo chefe do executivo nacional não aprofundou sua proposta de política externa, tampouco falou sobre possíveis inimigos da nação. Houve um foco em falar nos “corruptos” da antiga ordem vigente. Ainda assim, há breves passagens do eixo da PEB nos anos de 1930. O chefe do governo provisório diz o seguinte sobre as metas de política externa:

(...) 13) intensificar a produção pela policultura e adotar uma política internacional de aproximação econômica, facilitando o escoamento das nossas sobras exportáveis; 14) rever o sistema tributário, de modo a amparar a produção nacional, abandonando o protecionismo dispensado as indústrias artificiais, que não utilizam matéria prima do país e mais contribuem para encarecer a vida e fomentar o contrabando; (...) (VARGAS, 1930).

A PEB de Vargas manteve-se inicialmente focada em uma agenda econômica que possibilitasse recuperar a economia nacional ainda fragilizada com a crise de 1929 nos Estados Unidos. Ademais, é nesse momento em que o projeto de substituição de importações foi conectado à política internacional, pois havia necessidade de ampliar a industrialização no país e diminuir a dependência do café.

A política econômica no Itamaraty vai ser revitalizada com a finalidade de atuar em benefício do desenvolvimento econômico nacional (CERVO; BUENO, 2011). Houve em particular dois parceiros comerciais que ganharam destaque nesse momento; além dos EUA, a Alemanha surgiu como alternativa de diversificação comercial para o país no escopo temporal entre 1934 e 1938.

Entretanto, a política externa de Vargas não ficou caracterizada apenas pelo vetor econômico. Ela também possuiu um viés político, especificamente nos momentos em que o governo constitucional passou por crises políticas a partir de 1934. E um dos eixos dessa política foi o anticomunismo que se desenvolveu em ambiente externo. A historiografia sobre a PEB não focaliza com atenção essa pauta na agenda internacional, mas ela foi um elemento constante de atuação do MRE nos anos de 1930.

Vale recordar que o governo provisório, bem como o governo constitucional, sofreu forte resistência de grupos políticos contrários às pautas iniciadas pelos antigos revolucionários tenentes. Em São Paulo, um movimento constitucionalista deflagrou um conflito que impunha resistência e tentativa de separação do Brasil. Em paralelo, os grupos comunistas estavam se organizando para iniciar uma revolução no país.

Nesse cenário crítico, Vargas iniciou um ambiente mais autoritário contra a oposição política, especialmente os comunistas. Criou-se a narrativa clássica das forças armadas contra o inimigo interno a partir de um evento específico, a revolta comunista em 1935. Há poucos indícios de que o movimento pudesse conquistar o poder político no Brasil, mas o

presidente da república soube instrumentalizar esse acontecimento a seu favor. Para combater o inimigo interno, mais ordem e mais autoritarismo.

No âmbito externo, a PEB foi muito ativa contra o comunismo. Um dos eixos iniciais é a relação bilateral com o Uruguai. Se na década anterior já havia o medo de que a livre imigração naquele país pudesse facilitar a difusão de ideias vermelhas, agora, nos anos de 1930, o governo Vargas trabalhou para evitar que os uruguaios tivessem relações diplomáticas com a URSS (AYÇAGUER, 2008).

É importante lembrar que o Brasil não tinha relações diplomáticas com a URSS desde 1917, quando reconheceu brevemente o governo dos mencheviques. É interessante perceber que a estratégia de Vargas não se limitou ao não reconhecimento, mas também em procurar influenciar as decisões de seus vizinhos.

O ano de 1935 foi um momento de alta tensão política no governo Vargas. No âmbito interno, os comunistas intentavam fazer um levante em novembro com a finalidade de fazer a revolução se desenvolver no país. No âmbito externo, Getúlio – a fim de diminuir o espaço de influência soviética no continente – pressionou o seu homólogo urguai, Gabriel Terra, para cancelar suas relações diplomáticas com a URSS em dezembro daquele ano (AYÇAGUER, 2008).

Um instrumento que corrobora com a tensão instituída em 1935 é que o governo Vargas patrocinou a aprovação legislativa da primeira lei de segurança nacional, nº 38 em 4 de abril daquele ano. Justificando-se por uma ameaça à nação pelos comunistas, o presidente instaurou uma norma que aumentava a repressão aos opositores comunistas e anarquistas (MARQUES, 2013).

O seu objetivo era conter a crise institucional do governo com medidas excepcionais de segurança, sobretudo para evitar que ocorresse alguma tentativa de tomada de poder por grupos de oposição, seja ele de tendência comunista, anarquista ou até integralista. Segundo a legislação: “Art. 1º Tentar directamente e por facto, mudar, por meios violentos, a Constituição da Republica, no todo ou em parte, ou a forma de governo por ela estabelecida” (BRASIL, 1935).

A nova legislação era um indicativo de que as elites políticas estabelecidas no poder sabiam da possibilidade de alguma organização de oposição tomar o poder político no país. Alguns meses antes da tentativa comunista por Luiz Carlos Prestes, o governo Vargas já preparava o terreno jurídico e institucional para combater o fantasma comunista. No novo regramento de segurança, é interessante que há punções de prisão, e mesmo de cancelamento de visto de estrangeiros que fossem encontrados em ações subversivas.

Há também uma preocupação enorme com a proteção das forças militares e os funcionários públicos. Isto é, há punições a cidadãos que estivessem fazendo propaganda com essas duas categorias do estado brasileiro. Chama atenção o seguinte artigo direcionado aos comunistas, apesar de não os citar:

São crimes contra a ordem social além de outros definidos em lei: Art. 14. *Incitar directamente o odio entre as classes sociaes.* Pena - De 6 mezes a 2 annos de prisão celllular. Art. 15. *Instigar as classes sociaes á luta pela violencia.* Pena - De 6 mezes a 2 annos de prisão celllular. Art. 16. *Incitar luta religiosa pela violencia.* Pena - De 6 mezes a 2 annos de prisão celllular. Art. 17. *Incitar ou preparar attentado contra pessoa ou bens, por motivos doutrinaris, politicos ou religiosos.* Pena - De 1 a 3 annos de prisão celllular. Paragrapho unico. Se o attentado se verificar, a pena será a do crime incitado, ou preparado (BRASIL, 1935, grifo nosso).

A Lei de Segurança Nacional instrumentalizou os conceitos de classe e luta dos grupos comunistas, argumentando que pregam o ódio e incitam as pessoas à violência. Essa é uma estratégia discursiva recorrente dos grupos anticomunistas instalados no Brasil. Portanto, são artigos direcionados aos comunistas, medidas excepcionais e autoritárias para conter os “violentos vermelhos”, e obviamente manter os privilégios de classe.

A política externa do Uruguai em relação à URSS era diferente da brasileira. Desde 1926, já havia reconhecido o país comunista. O interesse comercial era constante, inclusive, os soviéticos abrem uma companhia comercial de combustível em Montevideú, a Iuyamtorg S.A. Entretanto, os EUA e o Brasil observavam essa abertura aos soviéticos como

uma possibilidade de propagação de ideias comunistas (AYÇAGUER, 2008). Apesar da pressão feita pelos vizinhos, o Uruguai abriu uma missão diplomática naquele país em 1933, oficializando efetivamente as relações entre eles.

A pressão brasileira também refletia o temor de que o Uruguai fosse um local de propagação de ideias comunistas e um receptor de comunistas brasileiros. Não é um acaso que o SEI e o Itamaraty atuaram na vigilância e recepção de informações na fronteira do Sul, em especial em relação aos uruguaios. Houve forte preocupação que os revolucionários do levante de 1935 fugissem para o país vizinho e pudessem se reorganizar no sentido de voltar a atacar o governo Vargas.

O SEI foi um órgão criado durante o governo Vargas para estabelecer uma política anticomunista no Itamaraty. Sua finalidade era vigiar os atores políticos nacionais considerados subversivos, em especial os atores dos eventos de 1935, como Prestes. É bom dizer que, pelo menos desde 1934, o órgão era planejado para ser lançado como política, posto que havia certa pressa em conter a difusão de ideias revolucionárias advindas dos países vizinhos, sobretudo no Uruguai.

Como aponta Setemy (2021), o SEI foi produto de uma política construída desde 1927 no Brasil, na qual as informações estratégicas e espionagem aos inimigos políticos começaram a ser realizadas ainda no governo Washington Luís (1926-1930). Já naquele momento, instituiu-se o Conselho Nacional de Defesa, para cuidar desses assuntos estratégicos a fim de conseguir criar uma estrutura burocrática que servisse para garantir o controle de opositores políticos.

A diferença entre Luís e Vargas é que o segundo iniciou o reaparelhamento das polícias e da estrutura burocrática, tornando-a muito mais especializada e dotada de capacidades técnicas. Essa mudança tinha como intenção alcançar opositores políticos que corriqueiramente estavam nas fronteiras com nossos vizinhos.

Por outro lado, o governo uruguaio, também tinha interesse em saber informações de opositores políticos a fim de articular estratégias anticomunistas, tal como o seu homólogo brasileiro. Segundo Ayçaguer (2008, p. 102), na agenda bilateral entre os dois países a partir de 1935, houve um foco no aspecto político, no qual “(...) o tema das atividades “subversivas” – comunistas ou anarquistas – já esteve presente na correspondência diplomática de ambos os países nos meses anteriores ao levante de novembro no Brasil” (Tradução do autor)¹. Portanto, os dois governos possuíam aproximações ideológicas anticomunistas, apesar das pressões constantes do governo brasileiro, houve interesse mútuo da vigilância aos comunistas e anarquistas.

No ano seguinte, em 1936, o Itamaraty começou a formular as propostas de criação de uma agência burocrática anticomunista, o SEI. Nas discussões internas na casa do Barão, é destacado o posicionamento da diplomata, Odette de Carvalho e Souza. Ela argumentou abertamente contra o inimigo interno e sobre a necessidade de o MRE atuar em conjunção com a “obra da Revolução”, quer dizer, a caçada aos comunistas:

(...) de prevenção e repressão contra o comunismo, servindo-se de suas representações diplomáticas e consulares no estrangeiro com o intuito de providenciar (...) trabalhos de investigação, prestar informações ou esclarecimentos” sobre a atividade de brasileiros, que na condição de exilados políticos ou de partidários da doutrina socialista representassem alguma ameaça aos rumos do governo (NEPOMUCENO, 2018 *apud* AHDI-RJ, Memorial, 1937, p. 1-3).

Esse posicionamento anticomunista demonstra como o Itamaraty atuou nos anos de 1930 contra a ideologia vermelha, sobretudo como um braço de apoio à política interna, posto que não seria possível vigiar comunistas apenas em território nacional. O interessante é a inovação em relação ao passado, já que naquele momento uma agência institucionalizada seria criada com a finalidade apenas de espionar comunistas.

É bom dizer que a postura do Itamaraty estava em acordo com a do seu chefe, Getúlio Vargas. Os ecos do movimento vermelho de novembro de 1935 foram grandes. O próprio político gaúcho iniciou seu discurso ao povo

¹ Versão no original: “5º) El tema de las actividades ‘subversivas’ – comunistas o anarquistas – ya estuvo presente en la correspondencia diplomática de ambos países en los meses previos al levantamiento de noviembre en Brasil”.

brasileiro contra o comunismo em 1 de janeiro de 1936. A partir daqui a política anticomunista, que era articulada de maneira difusa, ganhou ares oficiais:

(...) Padrão eloqüente e insofismável do que seria o comunismo no Brasil, tivemos-lo nos episódios de baixa rapina e negro vandalismo de que foram teatro as ruas de Natal e de Recife, durante o surto vergonhoso dos implantadores do credo russo, assim como na rebelião de 27 de novembro, nesta Capital, com o registo de cenas de revoltantes traições e, até, de assassinio frio e calculado de companheiros confiantes e adormecidos. Os fatos não permitem mais duvidar do perigo que nos ameaça. Felizmente, a Nação sentiu esse perigo e reagiu com todas as suas reservas de energias sãs e construtoras. A quase unanimidade das forças políticas do país, integradas todas na opinião pública, mobilizou-se afim de fortalecer o Governo na *adoção das medidas necessárias para agir dentro da lei e dar maior eficiência às suas decisões repressivas* (...) (VARGAS, 1936, p. 141-142, grifo nosso).

Em seu discurso, Vargas, instrumentaliza as forças anticomunistas nacionais de diversas tendências. Há uma mobilização dos católicos, dos militares e liberais em torno do projeto quando cita elementos em que o comunismo intenta acabar: cristandade, pátria e propriedade privada. Ao final da citação acima, no grifo, é destacado como ele diz de forma clara que vai utilizar medidas excessivas e repressivas para aumentar a força do governo e, em paralelo, combater o comunismo. Portanto, o SEI é fruto dessas medidas excepcionais anunciadas pelo chefe do executivo.

A diplomacia anticomunista no Governo Dutra

As eleições de 1945 deram vitória para o general Eurico Dutra, do Partido Social Democrático (PSD), com 55% dos votos contra o brigadeiro Eduardo Gomes do Partido União Democrática Nacional (UDN), com aproximadamente 34%. Ambos os candidatos eram militares, embora o primeiro fosse mais próximo do ex-presidente Vargas, enquanto o segundo vinculava-se às forças liberais-conservadoras anti-getulistas. A novidade era o terceiro candidato, Iedo Fiúza, do PCB, que obteve uma votação próxima dos 10%.

A participação de um candidato com orientação comunista demonstrava a boa vontade com o retorno da democracia liberal ao país. Entretanto, essa liberdade de organização partidária iria mudar a partir da dinâmica do novo governo eleito, aliado de primeira hora dos EUA, em uma perspectiva de “alinhamento automático” (MOURA, 1990). Além disso, estava no lado capitalista da disputa bipolar, portanto, o anticomunismo não iria demorar a se manifestar com intensidade novamente.

Ao assumir a cadeira da presidência, Dutra, em seu discurso inicial, decidiu manter muitos signos do governo anterior. No âmbito externo, o americanismo continuaria como marca da PEB em busca do desenvolvimento nacional. A novidade era o compromisso com a ONU, recém-criada, com participação de destaque brasileiro, quase como um sexto membro permanente do Conselho de Segurança (GARCIA, 2011). Assim se expressou o novo chefe do Executivo sobre a política internacional:

9. Nada tenho a inovar nas grandes linhas de nossa política internacional, que se tem afirmado numa perfeita continuidade histórica. Ministro referendário da declaração de guerra aos Países do Eixo, que ensangüentaram o mundo movidos por um espírito criminoso de agressão e de conquista, prosseguirá o Governo na mais estreita cooperação e solidariedade com as Nações Unidas, sobretudo com os Estados Unidos e as Repúblicas deste hemisfério, sem perder de vista que os nossos esforços e sacrifícios, pela vitória comum, devem assegurar ao Brasil uma posição digna de respeito e reconhecimento de nossos nobres aliados (DUTRA, 1946).

Nota-se que, no discurso de posse, Dutra não tocou em temas críticos dos últimos anos, como, por exemplo, as políticas de exceção e autoritárias contra opositores políticos. Ao contrário, a fala é uma saudação à democracia liberal. Essa concórdia mudou rapidamente com o aprofundamento da Guerra Fria após o discurso da contenção ao comunismo feita pelos americanos.

É interessante notar que o novo governo abriu um flanco de relações diplomáticas com a URSS, algo inédito na história nacional até aquele momento. Em verdade, essa aproximação recomeçou na antessala das discussões de paz da Segunda Guerra Mundial. Como aliados de guerra e negociadores da paz, os dois países retomam as relações diplomáticas em 2 de abril de 1945 (MOURA, 1990).

A retomada das relações não foi tão fácil quanto pareceu. Uma parte considerável da sociedade mantinha-se reticente a uma aproximação com a URSS. É o caso da alta cúpula das Forças Armadas, setores da Igreja Católica, políticos conservadores, a grande imprensa, dentre outros (CATERINA, 2019). Apesar dessa resistência, Dutra mantém as linhas da política externa de Vargas, e continua com esse relacionamento até o ano de 1947, quando voltará a adotar uma política mais enérgica em relação a Moscou.

Como aponta Moura (1990), a compreensão do giro no relacionamento com a URSS, voltando ao anticomunismo de outrora, tem a ver com a situação interna do país. Primeiramente, o governo buscava manter os movimentos sociais e sindicatos sob a tutela do Estado, assim como fizera Vargas por meio da política do trabalhismo. Entretanto, na concepção do executivo, a União Soviética mantinha seu domínio sobre o operariado e outras forças sociais, o que compelia novamente uma posição mais dura em relação aos soviéticos.

Em segundo lugar, o PCB iniciou um processo de crescimento robusto nas votações presidenciais e legislativas, o que tornava a sua legalidade um perigo para as elites políticas e econômicas nacionais. Não é à toa que o governo inicia um extenso processo de cassação do registro do partido sob diversas formas, primeiro no Parlamento brasileiro, em 1946, processo este negado pelas forças liberais e esquerdistas no Congresso Nacional (CN). Na sequência, em 1947, buscará apoio no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), conquistando uma vitória por 3 a 2, tornando assim o Partido Comunista ilegal.

Como aponta Ricupero (2017, p. 367), poucas vezes na história da política externa um governo instrumentalizou essa política com viés político e social, isto é, preocupado com as crises internas. Dutra utiliza essa tática para conseguir dar legitimidade a uma democracia de viés conservadora, no qual a busca de um inimigo interno e do inimigo externo (URSS) se cruzaram em um único objetivo.

O ponto de culminância dessa política foi o rompimento das relações diplomáticas com a URSS em outubro de 1947, retomando uma política anticomunista na PEB já articulada pelos seus antecessores. Apesar de não existir mais a Terceira Internacional Comunista para justificar a perseguição aos soviéticos; o sistema internacional bipolar justificava tal posicionamento, porque o Brasil era aliado incondicional dos EUA. Na justificativa do rompimento, o presidente discursou da seguinte maneira:

(...) Neste nosso País, onde se cultiva a tolerância e a bondade, não há fuzilamentos, nem cadafalsos nas ruas. Não há campos de concentração, nem lugares para degredo. Não há trabalho escravo, nem o pensamento está encarcerado. O que não queremos é uma oligarquia de falsos líderes, educados e disciplinados no estrangeiro, que se reservam a faculdade de decidir pelo Povo os destinos do Povo. Não queremos a ditadura, porque temos uma Constituição que assegura as garantias individuais e permite a defesa contra pregação e ação anti-democráticas que objetivem o domínio ilimitado de um partido único, seja ele qual for. Não queremos a consciência nacional dissolvida pela submissão, sob a capa de internacionalismo, aos interesses e aos instrumentos de uma potência estrangeira (DUTRA, 1947, p. 166-167).

O discurso com forte tom anticomunista, que criava oposições entre o sistema da democracia liberal e o comunista, foi feito alguns dias após o Itamaraty romper as relações diplomáticas com a URSS. O motivo inicial havia sido uma publicação no jornal *Gazeta Literária* de Moscou, com fortes críticas ao presidente do Brasil e ao país (CATERINA, 2019).

Essa motivação foi uma justificativa pouco convincente, posto que a imprensa no Brasil e na URSS eram críticas aos regimes opositores durante a Guerra Fria. O governo Dutra já havia endurecido o tom internamente faltava, entretanto,

mais um passo para concretizar a luta contra os comunistas. O objetivo estava claro: conseguir apoio junto aos EUA, sobretudo subsídios econômicos.

Essa aliança incondicional chegou aos principais fóruns internacionais da época. Na ONU, o Brasil alinhou seu discurso político ao estadunidense na possibilidade de um novo conflito mundial, justificado pela ameaça soviética e comunista (OLIVEIRA, 2017b). O Brasil buscava protagonismo mundial e reconhecimento pelo seu alinhamento automático aos americanos. Embora o país centrasse suas forças na aliança, os EUA estavam preocupados com a Europa e a Ásia, o que evidenciou uma leitura equivocada da parceria especial pela parte brasileira.

Essa leitura equivocada era comum entre as elites políticas brasileiras. O novo ministro de relações exteriores, Raul Fernandes, compartilhava da visão dominante de que o sistema capitalista e a ordem liberal eram ameaçadas pelos soviéticos e pela ideologia comunista (OLIVEIRA, 2017b). Sem fazer uma leitura crítica da realidade, esse ponto de vista não continha a ideia de que as duas potências defendiam seus interesses. Portanto, não caberia ao Brasil alinhar-se a qualquer um dos lados, posto que ia na direção contrária às suas finalidades enquanto potência emergente.

O eixo da política externa brasileira na ONU se constituiu em três posições bem delimitadas. Em primeiro lugar, manter-se ao lado da delegação estadunidense nas pautas colocadas no foro multilateral, exceto nos casos da Palestina e Espanha (OLIVEIRA, 2017a). Em segundo lugar, colocar-se em oposição à agenda soviética e aos regimes políticos que estivessem na zona de influência da URSS. E, finalmente, apoio às iniciativas anticomunistas e antissoviéticas.

Considerações finais

Como o anticomunismo influenciou a PEB em parte do século XX? Esse fenômeno produziu opções no ambiente externo que não eram as mais adequadas para o país, já que não conseguiu perceber que a URSS seria uma potência durante parte do século XX. Ao invés de apoiar-se em uma posição pragmática, no qual reconheceria a posição da URSS no sistema internacional, e buscaria ampliar suas relações externas com aquele novo país, optou-se por uma posição ideológica no qual marginalizou-se politicamente aquele país das relações internacionais. Isso reduziu a margem de manobra da política externa brasileira que ficou ainda mais dependente da potência emergente capitalista em ascensão (EUA e Alemanha).

Apesar de parecer que não tinha efeito externo, as medidas internas de combate ao comunismo, como por exemplo, proibição de partidos políticos, não ajudava na aproximação entre o Brasil e a URSS. Ao contrário, ampliou a distância política e fez o Brasil perder tempo no cenário internacional.

Nos três momentos analisados no artigo, percebeu-se que houve uma tendência ao posicionamento ideológico em relação a URSS. Na diplomacia antirrevolucionária da Primeira República (1889-1934), não se reconheceu aquele país e perseguiu-se a oposição sob a alcunha de “revolucionários”. É o começo de uma tradição duradoura na PEB. (MOREIRA, 2020).

O período Vargas (1930-1945) ampliou a perseguição aos comunistas, sobretudo após 1935, o que levou à elaboração de novas estratégias, como por exemplo, o SEI – órgão burocrático interministeriais, que espionava comunistas nas fronteiras com o Uruguai, Argentina e Paraguai. Em sequência, Dutra (1945-1951) articulou as dimensões internas e externas do anticomunismo, especialmente ao romper relações diplomáticas com a URSS e proibir partidos políticos comunistas.

Percebeu-se que em parte do século XX, a crise democrática liberal gerou espaço para à perseguição contra os comunistas de forma geral. Por outro lado, o sistema internacional de cada momento possui uma singularidade e explicação fundamental para entender como a perseguição global ao comunismo e ao modelo da URSS trouxe consequências na determinação da política externa brasileira. A cada desenrolar do tempo as táticas, estratégias e diretrizes anticomunistas foram ressignificadas a fim de acabar com a ameaça comunista.

Referências

- ARAÚJO, Brenda. **Contribuição de Rui Barbosa a uma ordem mundial democrática**. Monografia (Graduação em Direito), Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/22467/22467.PDF>. Acesso em: 18 jan. 2023.
- ARAYA, Marcelo Casals. **La creación de la amenaza roja: Del surgimiento del anticomunismo en Chile a la “campana del terror” de 1964**. Santiago: LOM Ediciones, 2016.
- AYÇAGUER, Ana. La diplomacia del anticomunismo: la influencia del gobierno de Getúlio Vargas en la interrupción de las relaciones diplomáticas de Uruguay con la URSS en diciembre de 1935. **Estudios Ibero-americanos**, Porto Alegre, v. 34, n. 1, jun. 2008, p. 92-120. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=134612638006>. Acesso em: 19 jan. 2023.
- BRASIL. Decreto nº 5221 de 12/08/1927. **Diário Oficial da União**, 31 de dezembro de 1927, Rio de Janeiro.
- BRASIL. Lei nº 38, 4 de abril de 1935. **Diário Oficial da União**, Seção 1, 28/6/1935, Página 13977. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-38-4-abril-1935-397878-republicacao-77367-pl.html>. Acesso em: 24 jan. 2023.
- BURNS, Bradford. **A aliança não escrita: o Barão do Rio Branco e as relações Brasil-Estados Unidos**. Rio de Janeiro: EMC, 2003.
- CARR, Edward. **Vinte anos de crise: 1919-1939. Uma introdução ao estudo das relações internacionais**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001. Disponível em: https://funag.gov.br/loja/download/40-Vinte-Anos_de_Crise_-_1919-1939.pdf. Acesso em: 17 jan. 2023.
- CASTILHO, Alessandra. “Prices that cannot be paid”: Itamaraty’s conservatism and anti-communism in the early 20th century (1900 – 1945). **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 67, n. 1, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/Bqbb8jKRJHDkChz7KqXKxZf/?lang=en>. Acesso em: 12 dez. 2024.
- CATERINA, GIANFRANCO. **Um grande oceano: Brasil e União Soviética atravessando a Guerra Fria (1947-1985)**. Tese (Doutorado em História), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 425f., 2019. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/27454>. Acesso em: 21 jan. 2023.
- CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 4a ed. rev. Brasília: UnB, 2011.
- DUTRA, Eurico. Discurso de posse da presidência da República. In: BOMFIM, João Bosco (Org.). **Palavra de presidente: os discursos presidências de posse**. Brasília: Lge Editora, 2004. p. 229-236. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/91988>. Acesso em: 23 jan. 2023.
- DUTRA, Eurico. **Discurso de rompimento com a URSS**. 24 de outubro de 1947. Brasília. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/gaspar-dutra/discursos/1947/24-10-discurso-pronunciado-da-sacada-do-palacio-do-catete-quando-da-manifestacao-popular-de-solidariedade-ao-presidente-da-republica-por-motivo-do-rompimento-de-relacoes-diplomaticas-com-a-u.-r.-s.-s/view>. Acesso em: 23 jan. 2023.
- GARCIA, Eugênio Vargas. **Entre América e Europa: A política externa brasileira na década de 1920**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília/FUNAG, 2006. Disponível em: https://www.academia.edu/20171685/Entre_Am%C3%A9rica_e_Europa_a_pol%C3%ADtica_externa_brasileira_na_d%C3%A9cada_de_1920. Acesso em: 17 jan. 2023.
- GARCIA, Eugênio Vargas. **O sexto membro permanente – O Brasil e a criação da ONU**. Brasília: FUNAG, 2011. Disponível em: https://www.academia.edu/20169581/O_sexto_membro_permanente_o_Brasil_e_a_cria%C3%A7%C3%A3o_da_ONU. Acesso em: 23 jan. 2023.
- MARQUES, Raphael. Repressão política e anticomunismo no primeiro governo Vargas: a elaboração da primeira lei de segurança nacional. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 15, n. 107, 2013.
- MIRANDA, Samir. **A integração da América do Sul no discurso da política externa brasileira (1992-2010)**. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.
- MOREIRA, Danilo S. Oliveira. O Anticomunismo na Política Externa Brasileira: Passado e Presente (1930-2020). **Hoplos**, v. 4, n. 6. 2020. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/hoplos/article/view/41153/24652>.
- MOTTA, Rodrigo Patto Sá. **Em guarda contra o "perigo vermelho": o anticomunismo no Brasil (1917-1964)**. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- MOURA, Gerson. **O alinhamento sem recompensa: a política externa do governo Dutra**. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1990. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6613/792.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 16 jan. 2023.

NEPOMUCENO, Maria. A criação de uma Diplomacia Anticomunista no governo Vargas, em 1937. **Em Tempo de História**, Brasília, n. 33, ago./dez. 2018, p. 176-189. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/emtempos/article/view/23678>. Acesso em: 19 jan. 2023.

OLIVEIRA, Adna. **O Itamaraty, o corpo diplomático e a ONU no início da Guerra Fria: a atuação brasileira entre 1947 a 1956**. In: XXIX Encontro Nacional de História, 2017a, Brasília-DF. Anais do XXIX Encontro Nacional de História, 2017a. Disponível em: https://www.snh2017.anpuh.org/resources/anais/54/1502822581_ARQUIVO_anphu2017-ADNA.pdf. Acesso em: 24 jan. 2023.

OLIVEIRA, Adna. O Itamaraty no início da Guerra Fria e a ONU: discussão anticomunista e a perseguição do PCB. Rio de Janeiro, **Augustus**, v. 22, n. 43, jan./jun. 2017b, p. 9-17. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.15202/1764>. Acesso em: 25 jan. 2023.

PINHEIRO, Letícia Abreu. Traídos pelo desejo: Um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, v. 22, n. 2, jul./dez. 2000, p. 305-335. Disponível em: http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/media/Pinheiro_vol22n2.pdf. Acesso em: 16 jan. 2023.

RICUPERO, Rubens. Governo Dutra: Democratização conservadora e diplomacia a serviço do anticomunismo interno (1946-1950). In: RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)**. Rio de Janeiro: Versal Editores. 2017. p. 367-377.

PINHEIRO, Letícia Abreu. **Política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

SETEMY, A. Do Serviço de Estudos e Informações (SEI) ao Centro de Informações do Exterior (CIEEX): a institucionalização das políticas de informação e repressão ao comunismo no Itamaraty. **Locus: Revista de História**, v. 24, n. 1, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/locus/article/view/20870>. Acesso em: 12 dez. 2024.

VARGAS, Getúlio. **Discurso de posse 1930**. Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 1930.

VARGAS, Getúlio. **Discurso sobre o levante comunista de 27 de novembro de 1935**. Brasília: Biblioteca da Presidência da República, 1936. Disponível: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/getulio-vargas/discursos/1936/01.pdf/view>. Acesso em: 21 jan. 2023.

Funções de colaboração exercidas

Daniilo Sorato Oliveira Moreira:

Conceituação; Metodologia; Análise formal; Investigação; Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelo autor de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

O desenvolvimento da Hidrovia Uruguai-Brasil: Atos de Fala nas Atas da Secretaria Técnica

The development of the Uruguay-Brazil Waterway: Speech Acts in the Minutes of the Technical Secretariat

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.140705>

Bruno Hammes de Carvalho
Universidade Federal de Pelotas (UFPel), Pelotas, Brasil
brun06.2012@gmail.com  

Silvana Schimanski
Universidade Federal de Pelotas (UFPel), Pelotas, Brasil
silvana.schimanski@ufpel.edu.br  

Resumo

O objetivo geral deste trabalho consiste em analisar os atos de fala registrados nas atas das reuniões da Secretaria Técnica para a Hidrovia Uruguai-Brasil, constituída por meio do Acordo entre o Brasil e o Uruguai sobre o Transporte Fluvial e Lacustre na Hidrovia Uruguai-Brasil, firmado em 2010. É nessa instância bilateral que as partes buscam convergências sobre aspectos técnico-operacionais para a implementação do projeto. Passados mais de dez anos, quinze reuniões ocorreram sem que a hidrovia tenha sido implementada. Entendendo os atos de fala como aqueles que levam as partes à ação, parte-se do pressuposto de que envolvem palavras com potencial para moldar a realidade social. Busca-se comprovar a hipótese de que os atos de fala compromissórios são mais presentes nos registros ao longo do recorte temporal analisado (2010-2021), sugerindo comprometimento das partes com o projeto. Trata-se de pesquisa de natureza qualitativa, com análise de conteúdo de fontes documentais (atas) e bibliográficas e finalidade analítica. Os resultados permitem considerar que os atos compromissórios, embora não sejam os principais, aparecem em número equivalente entre as partes, sugerindo que tanto o Brasil quanto Uruguai seguem pragmaticamente engajados com o projeto, apesar dos desafios para harmonizar ações e mecanismos para sua implementação.

Palavras-chave: Atos de fala; Hidrovia Uruguai-Brasil; Lagoa Mirim.

Abstract

The general objective was to analyze the speech acts recorded in the minutes of the meetings of the Technical Secretariat for the Uruguay-Brazil Waterway, set up through the Agreement between Brazil and Uruguay on River and Lake Transport on the Uruguay-Brazil Waterway, signed in 2010. It is in this bilateral body that the parties seek convergence on technical and operational aspects for the implementation of the project. After more than ten years, fifteen meetings have taken place without the waterway being implemented. Understanding speech acts as those that lead the parties to action, it is assumed that they involve words with the potential to shape social reality. The aim is to prove or refute the hypothesis that compromising speech acts are more present in the records over the period analyzed (2010-2021), suggesting the parties' commitment with the project. This is qualitative research, with content analysis of documentary (minutes) and bibliographic sources and an analytical purpose. The results allow us to consider that the compromissory acts, although not the main ones, appear in an equivalent number between the parties, suggesting that both Brazil and Uruguay remain pragmatically committed to the project, despite the challenges to harmonize actions and mechanisms for implementation.

Keywords: Speech Acts; Uruguay-Brazil Waterway; Merin Lagoon.

Recebido: 12 Junho 2024
Aceito: 09 Dezembro 2024

Esta pesquisa contou com o apoio financeiro do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC) CNPq, entre junho e agosto de 2022.

Conflitos de interesse: Os autores não reportaram potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da Licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilhamento Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte original sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

O objetivo geral deste trabalho é analisar os atos de fala registrados nas atas das reuniões da Secretaria Técnica da Hidrovia Uruguai-Brasil, instância estabelecida por meio do Acordo entre o Brasil e o Uruguai sobre o Transporte Fluvial e Lacustre na Hidrovia Uruguai-Brasil, firmado em 2010, no âmbito da Comissão Mista Brasileira-Uruguia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM).

A CLM institucionaliza as relações bilaterais entre Brasil e Uruguai sobre a Bacia Hidrográfica Mirim-São Gonçalo, que por sua natureza transfronteiriça requer coordenação de políticas sobre os seus usos e recursos (CLM, 1961; 1963). Tal institucionalização foi formalizada em 1977, por meio do Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (BRASIL, 1977a). Atualmente a CLM é amparada por estatuto próprio e é composta por uma Seção Brasileira e uma Seção Uruguia - denominada *Delegación Uruguaya*, que se reúnem regularmente visando manter os objetivos do tratado.

Em 2010, no âmbito da CLM, foi aprovado o texto do Acordo entre o Brasil e o Uruguai sobre o Transporte Fluvial e Lacustre na Hidrovia Uruguai-Brasil, que entrou em vigor em 2015 (BRASIL, 2015). Seu texto avança em um dos temas presentes desde o início das tratativas bilaterais, quanto às condições da navegação de embarcações comerciais e de passageiros, contribuindo para a integração regional por meio de melhores conexões na infraestrutura logística.

Visando implementar a hidrovia, o texto do Acordo estabeleceu a Secretaria Técnica da Hidrovia Uruguai-Brasil, espaço institucional para tratativas bilaterais sobre os aspectos técnico-operacionais do projeto. No recorte temporal analisado (2010-2021), ocorreram quinze reuniões da Secretaria, abordando temas como regulamentos de navegação, planos cartográficos, levantamentos batimétricos, questões ambientais, obras de infraestrutura, entre outros.

Decorridos mais de dez anos da assinatura do Acordo as reuniões realizadas ainda não possibilitaram sua implementação, sendo daí que emerge o questionamento: a análise das atas coletadas indica o engajamento do Brasil e do Uruguai na implementação da Hidrovia Uruguai-Brasil? Para Onuf (1998, p. 65, tradução nossa) o ato de fala refere-se ao “[...] ato de falar de uma forma que leva outra pessoa a agir [...]” e há três categorias: assertivos (informam), diretivos (direcionam) e compromissórios (comprometem). Parte-se do pressuposto de que cada categoria envolve palavras com potencial para moldar a realidade social, e que os atos de fala compromissórios são aqueles que exibem a intenção de se comprometer com um rumo de ação (ONUF, 1989; 1998).

Busca-se comprovar ou refutar a hipótese de que os atos de fala compromissórios são mais presentes nos registros ao longo do recorte temporal analisado, sugerindo comprometimento ativo das partes com o projeto. A pesquisa de abordagem qualitativa tem finalidade analítica e se utiliza de fontes primárias e secundárias (SORIANO, 2004). Os documentos que foram submetidos à análise de conteúdo foram as atas das reuniões da Secretaria Técnica (BARDIN, 2011), totalizando quinze documentos produzidos no intervalo temporal de 2010 a 2021 (não houve reunião em 2022)¹. A justificativa para a escolha da análise de conteúdo se dá em razão de que esse método envolve procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, possibilitando identificar unidades de sentido e posteriormente categorizá-las.

Para análise dos atos de fala registrados nas atas das reuniões da Secretaria Técnica, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: i) identificar atos de fala e categorizá-los; ii) contextualizar o Acordo para a Hidrovia e a atuação da sua Secretaria Técnica; iii) identificar e contabilizar a frequência de emissão de cada categoria de ato de fala; iv) identificar áreas de interesse das representações por meio dos atos de fala emitidos por cada uma. Foram, a priori,

¹ As atas foram reunidas a partir da consulta à página web da Delegação Uruguia (Comisión Mixta Uruguayo-Brasileña para el desarrollo de la Cuenca de la Laguna Merín) e da requisição, para fins acadêmicos, à Divisão de América do Sul do Ministério das Relações Exteriores brasileiro. Os documentos não serão disponibilizados uma vez que os links das páginas web de onde foram extraídos não estão mais ativos e os autores não possuem expressa autorização para o compartilhamento dos documentos. Os dados foram sistematizados em planilha de documento suplementar, disponível para consulta em: <https://link.dev/dhwrS>.

delimitadas três classificações: atos assertivos; atos diretivos; e atos compromissórios. Ao analisar o conteúdo dos documentos qualitativamente, quando atos de fala eram identificados pelo enunciado, o trecho era selecionado e inserido em uma planilha, na qual, para cada reunião, os trechos com a unidade de sentido foram relacionados aos seus emissores, e categorizados em uma das três categorias. A partir da análise do conteúdo das mensagens e tratamento dos dados com base nos conceitos de atos de fala, é possível fazer inferências do comportamento e atuação das representações e agentes dos dois Estados no comprometimento, ou não, no desenvolvimento do projeto.

Além desta introdução e das considerações finais, a primeira parte do trabalho contextualiza o conceito de atos de fala de Nicholas Onuf, no contexto das abordagens construtivistas das Relações Internacionais. Na sequência, apresenta o Acordo e a atuação da Secretaria Técnica, para pôr fim, identificar e classificar a frequência de emissão de cada categoria de ato de fala. Os resultados do estudo permitem considerar que os atos de fala compromissórios, embora não sejam os principais, aparecem em número equivalente entre as partes, sugerindo que tanto o Brasil quanto Uruguai seguem pragmaticamente engajados com o projeto da hidrovía, importante obra de infraestrutura no contexto da integração regional. Apesar disso, as partes enfrentam desafios para harmonizar ações e mecanismos para a implementação do projeto.

Atos de Fala nas Relações Internacionais

O conceito de atos de fala - que instrumentaliza esta pesquisa - foi desenvolvido por Nicholas Onuf, no contexto das abordagens construtivistas do campo Relações Internacionais (ONUF, 1989, 1998). Para o autor, o Construtivismo é uma forma de estudar as relações sociais a partir da premissa de que a realidade é socialmente construída, por meio de interações e pelo compartilhamento de ideias e interesses.

Na sua visão, são as interações sociais que fazem do mundo o que ele é, seja fazendo o que se faz uns com os outros, ou dizendo o que se diz uns para os outros. Para o autor, dizer é fazer, já que “[...] falar é, sem dúvida, a maneira mais importante de tornar o mundo o que ele é.” (ONUF, 1998, p. 59, tradução nossa). Portanto, o autor chama atenção para o estudo das falas, porque elas introduzem o elemento que permite que as pessoas e as sociedades interajam em mútua construção, estabelecendo as regras que, por sua vez, estabelecem afirmações sobre como agir.

Na sua obra *World of Our Making* (1989), não há uma distinção profunda entre as realidades material e social, pois o autor considera que as duas influenciam-se em graus variáveis. É um construtivismo que visualiza os conteúdos feitos pela realidade social para, e nos, indivíduos sem excluir suas independências e sua natural condição de seres biológicos em uma realidade material. Onuf (1989, p. 36, tradução nossa) explica: “Em termos simples, pessoas e sociedades constroem, ou constituem, umas às outras”. Nessas interações o autor destaca a relevância das palavras, que favorecem tais interações e, eventualmente, estimulam mudanças (ONUF, 1989).

Para o autor é a co-constituição das pessoas e sociedade que produz a história. Contudo, ao mesmo tempo que sinaliza essa posição como o ponto inicial no desenvolvimento da história, o autor expõe que a construção social é um resultado incerto, advindo de práticas políticas, já que os seres humanos constroem a realidade através de suas ações (*deeds*), em razão de que os únicos fatos que existem são as ações tomadas e as palavras ditas.

Essas ações são atos de fala que se repetem e são institucionalizados em regras - que incluem, mas não estão restritas às regras legalmente instituídas - que conectam as pessoas e as sociedades em suas interações contínuas e recíprocas fornecendo o contexto e a base para o significado da ação humana (ONUF, 1998). A noção de que as palavras e a linguagem são agentes de destaque na composição da realidade é enfatizada pelo autor, para aprofundar seu argumento sobre as origens sociais da elaboração da realidade.

Para Onuf (1989) as regras são um objeto da linguagem, capazes de orientar a ação. Contudo, elas não são capazes de transmitir consequências decorrentes das ações, já que não são meios suficientes para a materialização das intenções.

Destaca-se sua relevância pois são as regras que tornam possível agir em nome das construções sociais, bem como, apresentar escolhas aos agentes em suas interações institucionais:

Os agentes criaram ou reconheceram estas regras na convicção de que o seu cumprimento os ajuda a atingir os objetivos pretendidos. Quer por acidente quer por concepção, as regras e as práticas relacionadas formam frequentemente um padrão estável (mas nunca fixo) que se adequa às intenções dos agentes. Estes padrões são as instituições. Como padrões reconhecíveis de regras e práticas relacionadas, as instituições transformam as pessoas em agentes e constituem um ambiente no qual os agentes se comportam racionalmente (ONUF, 1998, p. 61, tradução nossa).

Nesses espaços institucionais, os agentes exercitam as suas escolhas, agem sobre e no contexto no qual operam, de forma que é possível que alterações a si próprios e nas características institucionais, ocorram no processo. Como a agência é sempre limitada, as regras permitem ao agente a oportunidade de estabelecer limites nos outros agentes, bem como, facilitar a escolha racional dos demais, indicando a que se refere e o que fazer em determinadas situações. Portanto, o autor explica que “[...] O ato de falar de forma que leve a outra a agir é chamado ato de fala.” (ONUF, 1998, p. 64-45, tradução nossa).

Para avançar o seu argumento, Nicholas Onuf buscou amparo interdisciplinar. Para Max Black (1962), por exemplo, as regras têm conexão profunda com o conjunto de palavras em que são enunciadas, constituídas por suas formulações. As regras são e devem ser declaradas publicamente para atingir tal condição. Na formulação de regras, dois aspectos gerais merecem destaque: i) descrição de um conjunto de ações, sendo elas presumivelmente realizadas por um grupo determinado de pessoas; ii) orientação sobre se esse grupo de ações é necessário, permitido ou proibido.

Black (1962) identifica três sentidos para as regras: sentido regulatório, sendo regras imperativas ou ordens em vigor; sentido direcional ou de instrução; e sentido de preceitos. As regras elaboradas dentro destes três sentidos são regras sociais, em função de ser possível de serem realizadas. Dessa forma, as regras são uma “indicação”, em razão de que a maneira como são enunciadas visa auxiliar a ação dos usuários.

Contudo, Onuf (1989) menciona a dificuldade em determinar o real significado de uma regra, uma vez que não há como distinguir quando a utilização de uma regra estabelece uma resposta específica ou simplesmente apoia certa ação. O autor critica as explicações polarizadas, que negam a posição social das regras. Considera que ou as posições são extremamente objetivas, que visualizam as regras como regularidades de conduta independente das vontades do autor, ou extremamente subjetivas, que amarram as regras apenas aos seus desejos e assim criam regras de conteúdo único para todos os acontecimentos.

O autor considerou as três noções de regras sociais de Black (1962) como possíveis de serem utilizadas, por apresentarem categorias funcionais e inclusivas. Contudo, foi a Teoria dos Atos de Fala² que permitiu que Onuf estabelecesse uma proposta própria de categorização. A teoria que o inspirou estuda como a linguagem funciona na prática social, na qual os ouvintes concluem sobre as intenções do orador a partir da força ilocucionária (fração do discurso que constitui uma ação que gera desdobramentos sociais) e do conteúdo proposicional de enunciados bem formulados. A posição diferencial da teoria é de que a linguagem é representativa e performática, isto é, que as pessoas se utilizam de palavras para performar e representar atos.

Foi a classificação de Searle (1969; 1979) que Onuf utilizou como base para sua categorização dos atos de fala como regras. Isso porque, nem todos os atos de fala produzem regras, uma vez que esta capacidade depende dos verbos utilizados e da finalidade que o enunciado busca alcançar. O esquema de Searle apresenta cinco categorias: assertivos; diretivos; compromissórios; expressivos; e declarações. Contudo, para Onuf apenas as três primeiras se confirmam como viáveis,

² Tais teorias são discutidas no âmbito da filosofia da linguagem e da linguística e examinam como as palavras não apenas comunicam informações, mas também realizam ações.

pois as duas últimas (expressivas e declarações), na relação com as categorias de regras de Black, não produzem regras já que os atos por si só não são capazes de produzi-las.

Dessa forma, Onuf (1989; 1998) sugere que os atos de fala são classificados em três categorias: assertivos, diretivos e compromissórios. As regras mantêm a forma de um ato de fala ao generalizar a relação entre falante e ouvinte, ressaltando que os atos apenas materializam algo se os agentes responderem e agirem ao que ouvem.

Os atos de fala assertivos agem como regras de instrução, isto é, balizam o que são as coisas e como se organizam, além de informar sobre as consequências para casos de inobservância. Regras na forma de atos de fala assertivos informam os agentes sobre aspectos bastante específicos, estabelecendo uma crença associada à intenção de que o interlocutor a aceite (ONUF, 1989; 1998).

Os atos de fala diretivos podem ser identificados como imperativos. São realizados com a intenção de instruir os agentes sobre coisas que devem ser feitas, agregando a intenção de que a regra seja seguida com obediência e aceitação, expondo as consequências de não a atender (ONUF, 1989; 1998). Isto é, os atos de fala diretivos têm como objetivo posicionar um fardo regulatório no ouvinte. Para o autor, tais atos de fala produzem regras diretivas, já que quando o orador disser que algo deve ser feito, deseja que o interlocutor acredite que deveria fazer.

Os atos de fala compromissórios são aqueles que expressam uma rota de ação que o emissor tem a intenção de tomar e que a anuência do receptor caracteriza o compromisso do emissor. Quando o receptor também realiza sua promessa, agora como falante, essas falas se tornam regras de compromisso, que dessa forma faz com que os agentes passem a ter direitos e deveres entre si (ONUF, 1989; 1998).

O Quadro 1 apresenta uma síntese dos conceitos apresentados pelo autor, que guiaram a análise de conteúdo das atas das reuniões. Também, são apresentados exemplos de verbos com unidades de sentido associadas às categorias estabelecidas. São eles que em declarações e registros documentais constituem o material a ser analisado na pesquisa, isto é, os atos de fala.

Quadro 1 – Síntese da classificação dos atos de fala e exemplos de verbos com unidade de sentido associados

Atos de Fala	Conceitos	Exemplos de verbos com unidade sentido associados
Assertivos (regras de instrução)	“Assertivos, [...], são atos de fala que declaram uma crença, em conjunto, é claro, ao desejo ou intenção do falante de que o ouvinte aceite essa crença”.	declarar; afirmar; relatar; caracterizar; atribuir; informar, comunicar, apresentar, relatar
Diretivos (regras diretivas)	“Os atos de fala diretivos também apresentam ao ouvinte a intenção do orador quanto a um ato que o orador gostaria que fosse realizado”	perguntar; comandar; demandar; permitir; advertir; encaminhar / dirigir, propor
Compromissório (regras de compromisso)	“Compromissórios revelam a intenção do orador de estar comprometido com um determinado curso de ação”.	prometer; oferecer, pactuar

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Onuf (1989, p. 88, tradução nossa)

É possível analisar e classificar os atos de fala por meio das categorias, ou por meio das relações intrínsecas entre elas, elaboradas na teoria dos atos de fala. A partir disso, Onuf (1989) apresenta sua proposição sobre o processo de elaboração de regras: quaisquer regras sociais são oriundas das três categorias da teoria dos atos de fala. Enfatiza, portanto, que as diferentes categorias interagem na criação de regras umas das outras.

A abordagem de Onuf contribui ao reforçar que agentes internacionais dependem da linguagem para expressar seus desejos, transformá-los em objetivos e ações. Negociar e implementar as decisões negociadas envolve ouvir e falar,

ler, escrever e interpretar, ações que ocorrem através de um conjunto de enunciados registrados e interpretados ao longo dos processos. Como *locus* de interação humana, a negociação abarca a elaboração de mensagens faladas e/ou escritas a serem interpretadas, pois são práticas sociais, inclusive no que diz respeito a tratados internacionais.

O Acordo para Hidrovia Uruguai-Brasil e a Secretaria Técnica da Hidrovia Uruguai-Brasil

O recorte geográfico da Bacia Hidrográfica Mirim São Gonçalo, historicamente, tem estimulado Brasil e Uruguai à diplomacia pautada pela cooperação. O interesse uruguaio nos temas de navegação e comércio - presentes desde a negociação dos tratados de limites de 1851, que levaria à assinatura do Tratado da Lagoa Mirim, em 1909 – tem demonstrado como as tratativas avançaram por meios pacíficos.

Moerzinger (2009, p. 11, tradução nossa) afirma: “A revisão dos artigos relacionados com a navegação e o comércio tal como haviam deixado acordado nos Tratados de 1851 supõe um tema prioritário na agenda internacional do Uruguai [...]”. A solução proposta pelo Tratado de 1909 seria o condomínio das águas, destacada dessa forma pelo autor “Com o Tratado da Lagoa Mirim se registra um caso inédito nos anais da história diplomática: a concessão territorial sem compensação por parte do Estado que não tinha obrigação jurídica de concedê-la, ao mesmo tempo em que se concedem maiores vantagens sem solicitar contrapartidas” (MOERZINGER, 2009, p. 13-14, tradução nossa).

Nesse contexto, é possível afirmar que Brasil e Uruguai possuem relações bilaterais co-constituídas por “[...] vínculos históricos, políticos e humanos entre os dois países [que] permitem elevado grau de confiança mútua [...]” (BRASIL, 2023, s.p). Criaram entre si significados intersubjetivos, com potencial para moldar os seus interesses, como é o caso da navegação pelas águas da Lagoa Mirim, que embora represente interesse histórico do Uruguai, passa a ser vista como uma oportunidade para o Brasil, no âmbito da integração regional.

Entre 1961 e 1963 ocorreram as primeiras tratativas para a institucionalização de sua atuação conjunta sobre questões de interesse mútuo, formalizadas na Ata de Conversas Uruguai-Brasil e por Notas Reversais (CLM, 1961; 1963). Em 1961 decidiu-se pela constituição da Comissão Mista Brasileira-Uruguaia para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim (CLM) para o estudo, entre outras questões, dos problemas relacionados à navegação. Neste trabalho, o foco recai sobre um dos compromissos formalizados em Santana do Livramento, em 30 de julho de 2010: o Acordo entre Brasil e Uruguai sobre o Transporte Fluvial e Lacustre na Hidrovia Uruguai-Brasil (BRASIL, 2015).

O Acordo entre Brasil e Uruguai sobre o Transporte Fluvial e Lacustre na Hidrovia Uruguai-Brasil foi concebido com a premissa de contemplar a necessidade de transporte e comunicação eficientes entre os dois países e como forma de concretizar o processo de integração regional (CLM, 2010). O texto do Art. 2º. determina o alcance da hidrovia:

O alcance da Hidrovia abrange o setor brasileiro da Lagoa Mirim e seus afluentes, especialmente o Rio Jaguarão; o Canal de São Gonçalo e seus afluentes; os canais de acesso hidroviário ao Porto de Rio Grande; a Lagoa dos Patos e seus afluentes; o Rio Guaíba e seus afluentes, especialmente os rios Taquari, Jacuí, dos Sinos, Gravataí e Caí, na República Federativa do Brasil; e o setor uruguaio da Lagoa Mirim e seus afluentes, especialmente os rios Jaguarão, Cebollatí e Tacuarí, na República Oriental do Uruguai, bem como os portos e terminais reconhecidos por cada Parte. (BRASIL, 2015, n.p.)

O texto do Art. XII dispõe sobre a criação de Secretaria Técnica responsável para supervisionar o desenvolvimento do projeto da hidrovia. Desta forma, a Secretaria Técnica da Hidrovia Uruguai-Brasil (ST-HUB) foi estabelecida (BRASIL, 2015, n.p):

[...] 1. Com a finalidade de garantir a efetiva aplicação do presente Acordo e a plena operação da Hidrovia, as Partes conformarão uma Secretaria Técnica integrada por funcionários das respectivas autoridades nacionais e das Chancelarias, que funcionará no âmbito da Comissão Mista para o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim.

2. A Secretaria adotará o seu próprio estatuto de funcionamento e será responsável pela definição de todos os regulamentos necessários para a correta operação da Hidrovia. A Secretaria realizará reuniões periódicas para avaliar, desenvolver e reforçar a cooperação bilateral, assegurar ações coordenadas e planejadas por todos os agentes envolvidos no presente Acordo, e buscar soluções para os problemas de interesse comum, bem como para as controvérsias que possam surgir. Mediante acordo entre seus membros, a Secretaria poderá reunir-se extraordinariamente em circunstâncias especiais.

Seu estabelecimento visa proporcionar um ponto focal para prover o compasso do projeto. Em 2011 foi elaborado seu estatuto de funcionamento, ratificado em 2015 (CLM, 2015b). A composição da ST-HUB disposta no Acordo, com base nos Art. IV e XII, cita como integrantes da Secretaria e responsáveis para desenvolvimento do projeto o Ministério dos Transportes (atual Ministério da Infraestrutura) e a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ), pelo lado brasileiro, e o *Ministerio de Transporte y Obras Públicas* (MTOP) por meio *Dirección Nacional de Hidrografía* e a *Dirección General de Transporte Fluvial y Marítimo*, e demais membros das chancelarias que forem considerados pertinentes ao projeto (CLM, 2010). Contudo, múltiplos órgãos governamentais participam das reuniões, divididos em grupos de trabalho, em função da tecnicidade das exigências para a implementação da hidrovia binacional.³

As reuniões são agendadas em comum acordo entre os membros das duas delegações, com objetivo de alinhar ações e expectativas, bem como uma ferramenta de supervisão dos avanços realizados. No recorte temporal proposto neste trabalho, foram realizadas quinze reuniões da Secretaria. O Quadro 2 apresenta as datas e locais, consolidando as principais pautas das reuniões ao longo dos anos.

³ No lado brasileiro, além dos já citados, participam os seguintes órgãos: Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA); embaixada do Brasil em Montevidéu e divisões do MRE; a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA); o Centro de Hidrografia da Marinha (CHM), e o Estado Maior da Armada da Marinha; entidades do governo do Estado do Rio Grande do Sul; Agência da Lagoa Mirim; e entidades do Ministério da Infraestrutura, como o Departamento Nacional de Transportes (DNIT). Já na delegação uruguaia além dos Ministérios que compõem a CLM, contudo é possível observar também outros atores envolvidos, como por exemplo: a Prefectura Nacional Naval e o Servicio de Oceanografía, Hidrografía y Metereología de la Armada (SOHMA), do Ministerio de Defensa Nacional; e a Dir. Adjunta de Assuntos de Direito Internacional, a Dirección de Direito Internacional e a Dir. de Assuntos Limítrofes do Ministerio de Relaciones Exteriores.

Quadro 2 – Reuniões realizadas pela Secretaria Técnica para Hidrovia Uruguai-Brasil

Data	Nº	Local	Principais pautas
07-08/07/2011	I	Montevideu - URU	Tramitação nos parlamentos sobre o Acordo; obras necessárias para hidrovia; terminais hidroviários; complemento do marco jurídico da hidrovia e elaboração de um plano de trabalho para ST
20/10/2011	II	Brasília - BRA	Estatuto da ST; tramitação do Acordo; informações acerca das obras dos terminais; elaboração de cronogramas para produção de documentos técnicos
08/03/2012	III	Montevideu - URU	Tramitação do Acordo; Ponto Quilométrico (PK) Zero; pesquisa dos canais navegáveis da Lagoa Mirim; rascunhos das regulamentações técnicas.
02 - 03/08/2012	IV	Rio de Janeiro - BRA	Tramitação do Acordo; Estudo ambiental para liberar as dragagens no Brasil; EVTEA; criação do GT Cartográfico; PK Zero; Regulamentos de Navegação.
12 - 13/03/2013	V	Montevideu - URU	Tramitação do Acordo; avanço do estudo ambiental para dragagem brasileira; EVTEA; dragagem no lado uruguaios; GT Cartográfico; PK Zero; Regulamentos de Navegação; Cronograma de obras.
15 - 16/08/2012	VI	Rio de Janeiro - BRA	Tramitação do Acordo; requisitos para dragagem brasileira; EVTEA; GT Cartográfico; GT Regulamentos de Navegação; PK Zero.
02 a 06/07/2014	VII	Montevideu - URU	Tramitação do Acordo; ratificação das resoluções adotadas pela ST-HUB; licença ambiental para dragagem brasileira; EVTEA; situação da dragagem uruguaia; GT Cartográfico; GT Regulamentos de Navegação; frota para suprir a hidrovia; resoluções do Grupo de Trabalho de Alto Nível (GAN).
30 - 31/10/2014	VIII	Rio de Janeiro - BRA	Tramitação do Acordo; dragagem brasileira; EVTEA; dragagem uruguaia; frota para transporte na Hidrovia; GT Cartografia; GT Regulamentos de Navegação; delimitações da Hidrovia.
30 - 31/07/2015	IX	Montevideu - URU	Tramitação do Acordo; dragagem brasileira; EVTEA; dragagem e projetos portuários uruguaios; frota para transporte na Hidrovia; GT Cartográfico; GT Meio Ambiente; delimitação da Hidrovia.
04/12/2015	X	Rio de Janeiro - BRA	Promulgação do Acordo; formalização da ST e suas decisões; dragagem brasileira; dragagem e projetos portuários uruguaios; frota para transporte na Hidrovia; definição de quilometragem da Hidrovia; GT Cartográfico; Gt Regulamentos de Navegação; GT Meio Ambiente.
11/11/2016	XI	Montevideu - URU	Dragagem brasileira; dragagem e projetos portuários uruguaios; definição da quilometragem da Hidrovia; divulgação da Hidrovia; criação de fórum para setor privado discutir a operatividade da Hidrovia; GT Cartográfico; GT Meio Ambiente.
03 a 05/12/2018	XII	Niterói - BRA	GT Cartográfico; GT Regulamentos de Navegação; GT Meio Ambiente; dragagem brasileira; dragagem uruguaia; participação do setor privado na discussão da operacionalidade da Hidrovia.
22 - 23/07/2019	XIII	Montevideu - URU	GT Cartográfico; GT Reglamentos de Navegação; GT Meio Ambiente; dragagem brasileira; dragagem uruguaia; canal para compartilhamento de dados e informações de interesse para ST-HUB.
04/11/2020	XIV	Online (pela pandemia Covid-19)	GT Cartográfico; GT Regulamentos de Navegação; levantamento batimétrico da Lagoa Mirim; projetos de infraestrutura para Hidrovia.
05/10/2021	XV	Online (pela pandemia Covid-19)	GT Regulamentos de Navegação; GT Cartográfico; GT Meio Ambiente; levantamentos batimétricos; obras de infraestrutura para Hidrovia.

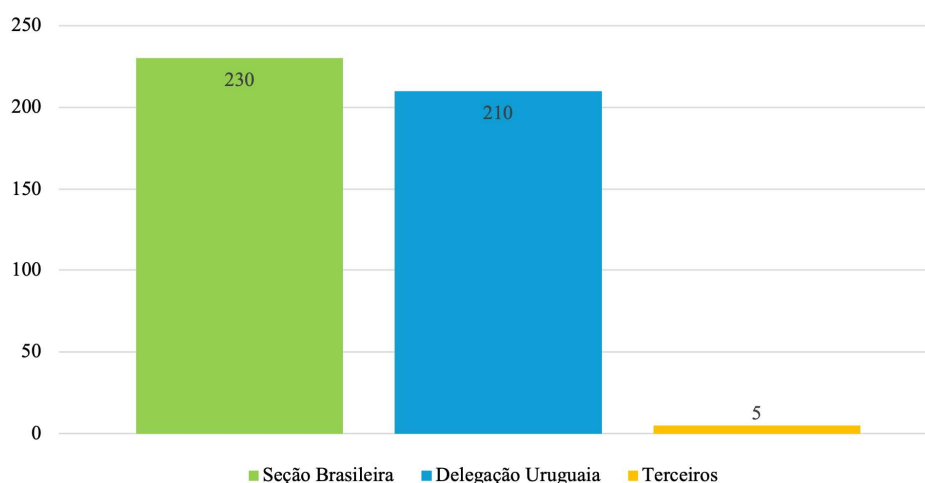
Fonte: Elaborado pelos autores com base nas atas da ST-HUB.

A Secretaria se apresenta como o espaço de interações bilaterais entre agentes para a promoção dos avanços técnicos relacionados ao projeto da hidrovía, sendo as reuniões o momento em que os agentes de cada parte revelam suas intencionalidades por meio dos atos de fala registrados em ata. É a partir de tais registros, que na sequência, são classificadas as falas, suas intencionalidades, e a análise desses posicionamentos oratórios com as ações tomadas em sequência.

Atos de Fala na Secretária Técnica

Na pesquisa foram utilizadas categorias *a priori* de atos de fala assertivos, diretivos e compromissórios. Sua sistematização se deu a partir de uma planilha contendo os seguintes elementos: identificação da reunião; identificação do emissor; enunciado com destaque na unidade de sentido; e classificação do ato de fala. Conforme apresentado na Imagem 1, foram identificados 445 atos de fala partindo das delegações brasileira, uruguaia e de terceiros.⁴

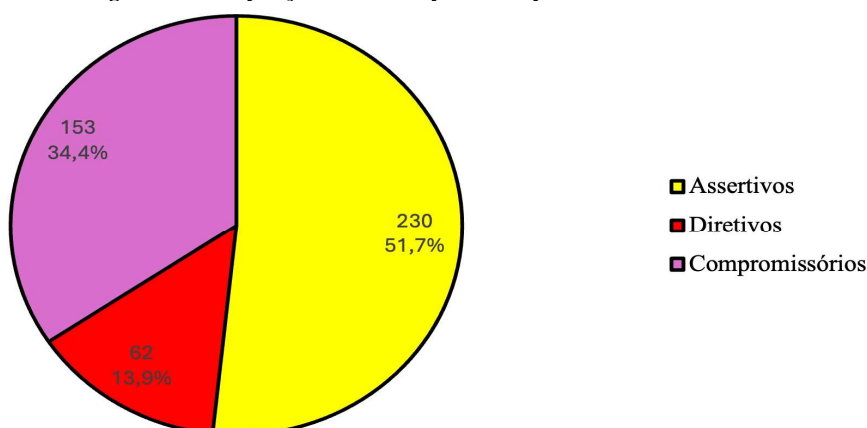
Imagem 1 – Emissores de atos de fala



Fonte: Elaborada pelos autores com base nas atas da ST-HUB.

No que compete às suas classificações dentre as categorias dos atos de fala, 230 foram classificados como assertivos, 153 como compromissórios e 62 como diretivos (Imagem 2).

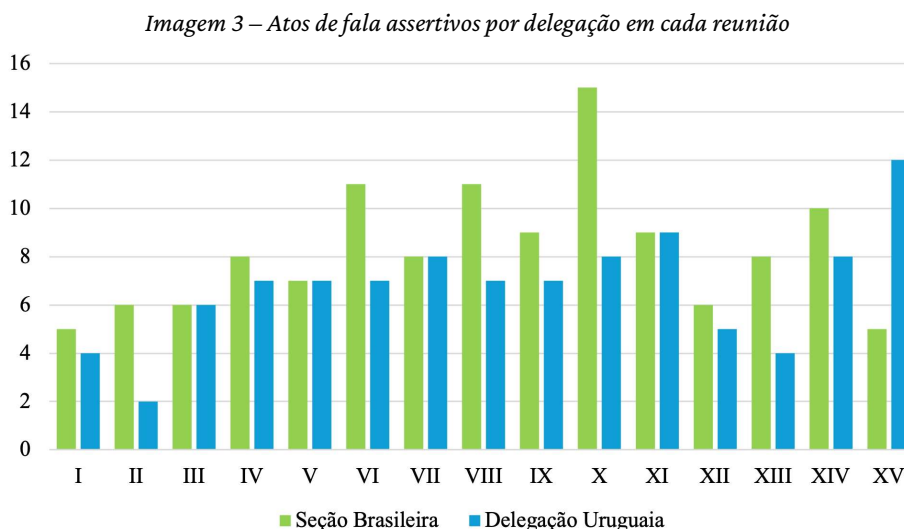
Imagem 2 – Classificação dos atos de fala identificados nas atas analisadas



Fonte: Elaborada pelos autores com base nas atas da ST-HUB.

⁴ Sendo esses emissores os seguintes: concessionária TIMONSUR, na VIIIª reunião (2014); empresa Puerto Orientales S.A, na XIª reunião (2016); empresa DTA Engenharia e o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), na XVª reunião (2021).

Quanto aos atos de fala assertivos, o Brasil desponta com 53,9% dos atos identificados, isto é, 124 dos 230. Somente nos registros da reunião realizada pela Secretaria, em 05 de outubro de 2022 de maneira *online*, os atos de fala assertivos não foram majoritariamente do Brasil (Imagem 3).



Fonte: Elaborada pelos autores com base nas atas da ST-HUB.

Os atos assertivos foram utilizados pelas duas partes para realizar apresentações das progressões internas no andamento do projeto da hidrovia e de assuntos pertinentes à apreciação e/ou conhecimento de todos na Secretaria Técnica. Todavia, a discrepância entre as emissões uruguaia e das brasileiras é consequência de uma burocracia intensa, em conjunto com a morosidade dos agentes internos da parte brasileira envolvidos na execução da Hidrovia (especialmente relacionados à emissão de autorizações e licenças).

Focando nos períodos com unidades de sentido mais relevantes, pode-se destacar a frequência da exposição dos processos tomados por diferentes órgãos e a necessidade de aguardar emissão de documentos ou de pareceres de outros órgãos. Como é possível observar na seguinte passagem:

A delegação do Brasil informou que em abril de 2014 o IBAMA foi contatado solicitando trâmite prioritário, o Estudo de Impacto Ambiental do Projeto de Dragagem, com previsão de que em 30 a 60 a partir da data se tenha o relatório do IBAMA e que ao fim do segundo semestre se possa obter a licença ambiental (CLM, 2014, p. 2, tradução nossa).

Esse quadro levou o Uruguai a demonstrar, à comunidade civil, seu descontentamento com a aparente falta de celeridade brasileira para o desenvolvimento do projeto (UFPEL, 2021). Essa situação pode ser elucidada a partir da seguinte fala da delegação uruguaia na XIª reunião da Secretaria:

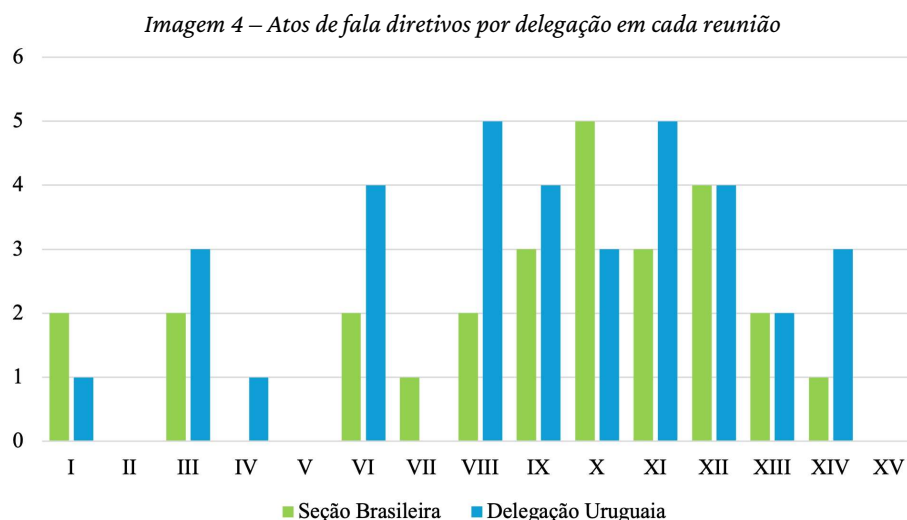
A Delegação Uruguaia propôs a Delegação Brasileira que realizasse negociações com as áreas competentes, para viabilizar a agilização do início da licitação dos trechos a serem dragados, visto que os empreendimentos privados uruguaia que são planejados no contexto da Hidrovia Uruguai-Brasil dependem das ditas obras (CLM, 2016, p. 1, tradução nossa).

Na exposição uruguaia acerca do andamento das obras é possível identificar a utilização de um ato diretivo. Relembrando, os atos diretivos são empregados quando há o interesse por parte do emissor que o receptor realize uma ação, isto é, nesse caso que as obras de dragagem no lado brasileiro tivessem início consequentemente possibilitando a

realização das obras no lado uruguaio. A importância dos atos de fala diretivos na Secretaria Técnica emerge da necessidade de um ator solicitar ações por parte da sua contraparte.

Como Onuf (1989) salienta, mesmo que os atos sejam de categorias diferentes, eles interagem na criação de regras umas das outras de forma intrínseca. Esta premissa é evidenciada em situação na qual o receptor de um ato diretivo pode emitir um ato compromissório como resposta ao diretivo, comprometendo-se a realizar a ação posta no diretivo.

No que concerne ao número respectivo de cada delegação nos atos de fala diretivos identificados, o Uruguai se sobressaiu com 35 (56,5%) enquanto o Brasil é responsável por 27 (43,5%). A maior proeminência uruguaia comparada à brasileira na emissão de diretivos é ilustrada no gráfico abaixo.



Fonte: Elaborada pelos autores com base nas atas da ST-HUB.

Os atos diretivos estritamente de procedência uruguaia abordam, em sua maioria, o desenvolvimento da hidrovia, como a solicitação de compartilhamento de documentos e informações pertinentes aos projetos de infraestrutura. Tal como: “A delegação uruguaia solicitou ao lado brasileiro, se possível, obter informações sobre a cartografia dos outros trechos da Hidrovia Uruguai - Brasil, a cargo do Brasil” (CLM, 2013b, p. 2).

A possibilidade de harmonização de documentos e normas também foi explorada pela delegação uruguaia, com objetivo de facilitar a atuação conjunta das áreas técnicas das partes envolvidas no projeto. Isso é exemplificado pelas seguintes falas: “A delegação uruguaia solicitou que se estudasse a possibilidade de diminuir o número de cartas por plano cartográfico, a fim de facilitar seu uso como material de consulta” (CLM, 2014b, p. 2); “Complementarmente, sugeriu a simplificação do texto, de modo a deixá-lo mais compacto, com a eventual fusão de alguns pontos do documento” (CLM, 2020, p. 3).

Ainda, é possível observar grande ênfase no âmbito ambiental do projeto pela parte uruguaia, posto que o andamento do projeto está atrelado aos aspectos ambientais da bacia hidrográfica e seus recursos hídricos. Isto significa que é essencial o desenvolvimento de estudos ambientais para conhecimento dos impactos à fauna e à bacia, assim como das formas de minimizar tais impactos. Contudo, esse tema não tem recebido atenção homogênea de todas as partes na Secretaria Técnica, retardando seus avanços, como apresentado na seguinte fala da delegação uruguaia: “A Delegação Uruguaia propôs a Delegação Brasileira que, a fim de poder avançar efetivamente neste importante tema, promovesse a possibilidade de agendar uma reunião do Grupo de Proteção ao Meio Ambiente no Brasil, em um prazo de 90 dias para continuar as discussões deste grupo” (CLM, 2016, p. 4, tradução nossa).

Ao observar os atos diretivos do lado brasileiro, mesmo sendo também possível identificar atos referentes à solicitação de documentos e informações à sua contraparte, é igualmente viável contemplar diferentes tipos de enfoque

nas áreas do projeto. As emissões brasileiras diferem por buscar obter o posicionamento uruguaio acerca dos relatórios e informações enviadas a eles, como também de proposições técnicas, estas referindo-se apenas ao território brasileiro, como a demarcação do PK Zero no Porto de Rio Grande.

Todavia, uma maior distinção na emissão de diretivos da seção brasileira tem como foco a divulgação do projeto à comunidade civil e empresarial, como no exemplo a seguir: “Sugeriu a realização de seminários binacionais de divulgação da Hidrovia após o lançamento da licitação da dragagem do canal de Sangradouro e do canal de acesso ao Porto de Santa Vitória do Palmar” (CLM, 2015, p. 2). Dos 27 atos diretivos emitidos pela delegação brasileira 3 foram referentes ao desejo da realização da divulgação do projeto, isto é, 11,1% dos seus atos.

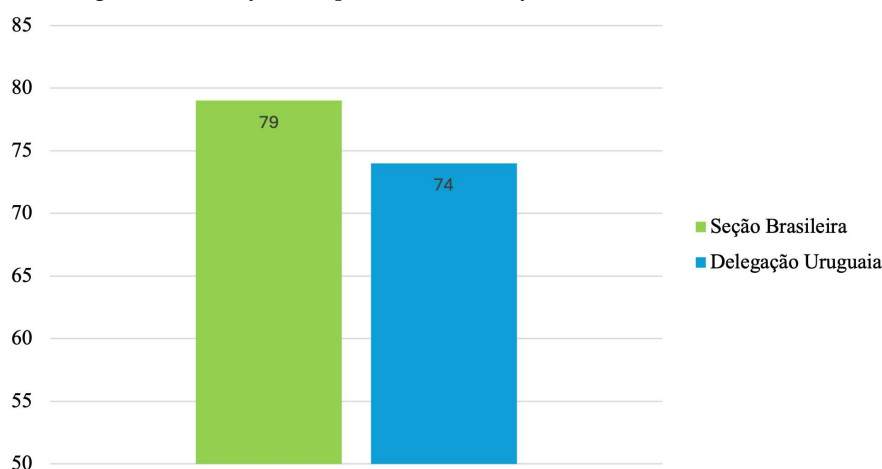
É possível observar que as duas partes emitem atos diretivos para direcionar a ação de sua contraparte na Secretaria, contudo com intensidades e enfoques diferentes. Enquanto o Uruguai demanda colaboração por parte do Brasil para ter acesso às informações necessárias e debater assuntos essenciais para dar andamento ao projeto, o Brasil demanda exposição da sua atuação para a sociedade e nos pareceres uruguaios, quanto às escolhas brasileiras na parte da hidrovia em seu encargo.

No que tange a identificação dos atos de fala compromissórios, foco desta análise por meio dos quais se pretende verificar o comprometimento das delegações com os avanços da hidrovia, foram coletados aqueles que contêm unidades de sentido como “acordar”, “concordar” e “comprometer”, em consequência de sua proximidade de denotação com os verbos citados por Onuf como comumente compreendidos por compromissórios, “prometer” e “oferecer”.

Entretanto, também foram categorizados como atos de fala compromissórios unidades de sentido utilizadas no tempo verbal futuro do presente, isto é, que expunham ações futuras que viriam a ser realizadas pelos atores. Exemplificando: “A delegação uruguaia detalhará a proposta na próxima reunião” (CLM, 2016, p. 2, tradução nossa). Essa apreciação se dá uma vez que de acordo com Onuf (1989, p. 88), os atos compromissórios apesar de também terem como finalidade a ação do agente perlocucionário, se diferem dos diretivos por atribuir o fardo de agir ao emissor e não ao ouvinte. Desse modo, a manifestação de ação futura é interpretada como um compromisso tomado pelo emissor diante do recebimento da mensagem pelo ouvinte.

Como citado anteriormente, foram identificados 153 (cento e cinquenta e três) atos de fala compromissórios. Destes, 74 têm origem na delegação uruguaia e 79 na delegação brasileira, representando, respectivamente, 48,4% e 51,6% dos atos compromissórios coletados (Imagem 5).

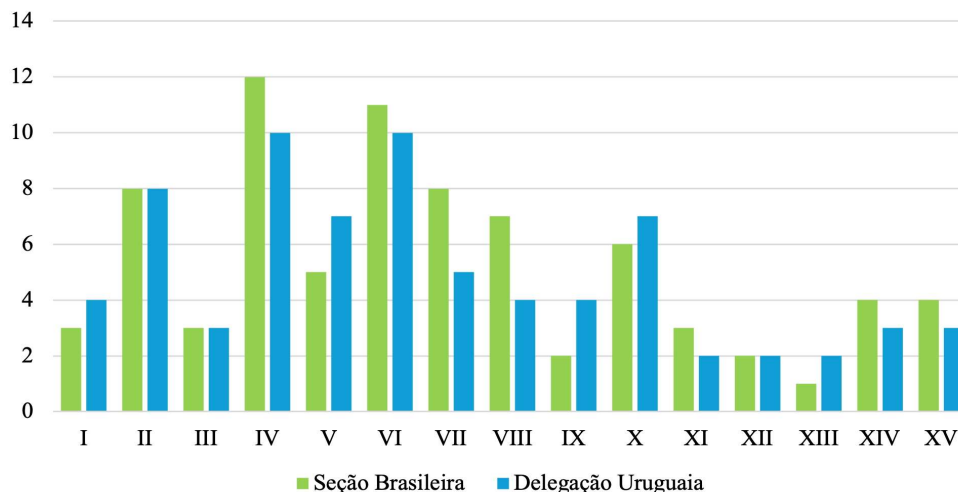
Imagem 5 – Atos de fala compromissórios identificados nas reuniões da ST-HUB



Fonte: Elaborada pelos autores a partir dos dados coletados nas atas da ST-HUB.

Por meio da análise das atas, é inferido que as emissões de atos compromissórios pelas duas partes nas reuniões foram feitas de maneira equilibrada, nunca havendo diferença maior que dois atos e assim não ocorrendo predominância de uma ou outra parte (Imagem 6).

Imagem 6 – Gráfico dos atos compromissórios por delegação em cada reunião



Fonte: Elaborada pelos autores com base nas atas da ST-HUB.

Os dados coletados apresentam compromissos assumidos pelas delegações no que tange o agendamento de reuniões para a Secretaria e para os GTs, como também o de desenvolvimento de regulamentos para a hidrovia, elaboração de estudos para sua implementação e para compartilhamento de banco de dados. Ademais, muitos dos atos compromissórios emitidos foram feitos de maneira conjunta pelas partes, indicando convergências acerca do projeto, como sinalizado na seguinte emissão: “Acordou-se aprofundar a discussão, na próxima reunião da ST, sobre questões de operacionalização efetiva da Hidrovia, através da possível criação de um foro subordinado à Secretaria Técnica com participação do setor privado” (CLM, 2015b, p. 3).

Contudo, no caso particular brasileiro observa-se destaque ao compromisso de aprovar o Acordo da hidrovia e assim fazê-lo entrar em vigência. Foram emitidos 8 atos compromissórios, abrangendo o período entre a Iª e a Xª reunião, que representam 10,1% da totalidade dos compromissórios de origem brasileira dentre todas as reuniões já realizadas. Os atos identificados versam sobre a aprovação do Acordo e seus desdobramentos, como aprovação do Estatuto da Secretaria e as ações tomadas pela instituição informalmente até a ratificação do Acordo.

Outra particularidade brasileira, e que se difere da normalidade das quais os compromissos emitidos pelas duas partes prezam, é observada na seguinte fala, realizada na XIª reunião: “Assim mesmo, se continuará com os trâmites pertinentes ante as instituições competentes, tendo em conta a urgência uruguaia e prioridade do começo das obras” (CLM, 2016, p. 1, tradução nossa). Essa emissão trata do compromisso brasileiro de agilizar o início das obras em seu território, que estavam atrasadas em razão de questões internas aos órgãos brasileiros.

Essas obras eram de extrema importância não somente em razão de serem parte da hidrovia, mas por seu início ser requisito para o início das obras no território uruguaio. O ponto relevante é que a partir da análise dessa postura de compromisso, aliada aos desdobramentos e informações observados nas diferentes atas ao longo do tempo, esse ato foi feito como uma forma de *mea culpa* pelo lado brasileiro. Isto é, o Brasil assumiu um compromisso como modo de demonstrar uma mudança de postura e/ou correção de rumo como maneira de redimir um impacto negativo de sua responsabilidade ao projeto, sendo esse o único ato compromissório constatado com essa pretensão.

Apesar das particularidades apresentadas, com base nos dados coletados, classificados e organizados, é visto que as duas partes assumiram perfil de compromisso com o desenvolvimento da Hidrovia Uruguaí-Brasil por meio da

utilização dos atos compromissórios. Entretanto, no ponto em que vemos uma quase equivalência na produção de atos de fala compromissórios isso se difere nos assertivos e diretivos.

Recentemente, os Ministros de Relações Exteriores de ambos os países (Francisco Busillo do Uruguai e Carlos França do Brasil), em uma Declaração conjunta expressaram o excelente momento das relações bilaterais, destacando os vínculos históricos de amizade e cooperação entre ambos os povos. No mesmo documento, destacaram que habilitar a hidrovia para o relançamento da navegação comercial entre ambos os países é um passo transcendente para a integração física bilateral (URUGUAY, 2022, n.p.).

Com base no que foi coletado, sistematizado e analisado, assevera-se que indivíduos com poder de agência, se utilizam dos atos de fala em suas interações no ambiente da Secretaria Técnica visando promover as ações necessárias para a execução do projeto da Hidrovia Uruguai-Brasil. A articulação dos atos compromissórios, diretivos e assertivos indica situações complexas na execução do projeto binacional, relacionadas às dinâmicas burocrático-institucionais domésticas, em que pese o engajamento pragmático dos agentes para avançar o projeto da hidrovia.

Considerações finais

Este trabalho teve por objetivo analisar os atos de fala registrados nas atas das reuniões da Secretaria Técnica para a Hidrovia Uruguai-Brasil, buscando comprovar a maior presença dos atos de fala compromissórios, que pudessem indicar comprometimento das partes quanto à execução do projeto. A pesquisa foi instrumentalizada pelo conceito, que no escopo construtivista das Relações Internacionais, argumenta que os atos de fala em suas interações, constituem a base que leva os agentes à ação.

A navegação no território é um tema presente há décadas nas negociações bilaterais. Em 2010 foi firmado o Acordo entre o Brasil e o Uruguai sobre o Transporte Fluvial e Lacustre na Hidrovia Uruguai-Brasil, que instituiu a Secretaria Técnica como o órgão para a discussão e coordenação dos aspectos técnico-operacionais para a implementação do projeto. Em mais de dez anos, quinze reuniões ocorreram e a hidrovia ainda não foi implementada.

O ponto de partida, portanto, foi buscar na linguagem registrada nas atas das reuniões, intenções e ações acerca da implementação de tal compromisso. Os achados corroboram parcialmente a hipótese inicial do trabalho. Embora Brasil e Uruguai manifestem atos de fala compromissórios na Secretaria Técnica, de forma relativamente equilibrada, sugerindo seu compromisso com o projeto da hidrovia, os atos de fala assertivos foram os mais presentes ao longo dos anos nos quais as reuniões ocorreram.

A análise de conteúdo e de categorias *a priori*, tendo como referência a classificação dos atos de fala, permitiu identificar a presença de 445 atos de fala nas atas analisadas. Destes, 230 pela parte brasileira, 210 pela parte uruguaia e 5 foram emitidos por terceiros. Os atos de fala assertivos foram os principais (51,7%), basicamente, registraram informes, comunicados, relatos, apresentações e afirmações entre as delegações.

Os atos de fala compromissórios (34,4%) figuram em segundo lugar entre os mais identificados e em termos gerais, registraram as manifestações expressas de compromissos e concordâncias sobre ações relacionadas ao projeto, como por exemplo, aprovações, estudos e encaminhamentos. Por fim, os atos de fala diretivos (13,9%) registraram as solicitações, requisições, sugestões, recomendações ou propostas das partes.

Alicerçado na análise das atas, na observação e classificação dos atos de fala, como também nas posições públicas dos atores e no desenvolvimento do projeto, a emissão equilibrada dos atos compromissórios, sua presença nas reuniões e sua emissão - muitas vezes feita de forma conjunta - demonstram que há ações por parte dos dois Estados em dar prosseguimento ao projeto da Hidrovia Uruguai-Brasil. Ainda que a hipótese não seja satisfeita completamente, a análise permite considerar que há compromisso quanto ao projeto, ao desenvolvimento de normas e regulamentações para

hidrovia, além de uma disposição ao trabalho em conjunto, evidenciada pelas reuniões e elaboração de planos de ação mesmo com a incidência de atos de fala compromissórios não sendo a maioria.

Contudo, é preciso destacar que os desafios para a coordenação burocrática-institucional dos prazos e avanços dos trabalhos são uma realidade. Mesmo havendo a confirmação de que os dois Estados permanecem engajados no projeto, tal envolvimento não foi o mesmo ao longo do tempo e com a mesma intensidade pelas duas partes. Nota-se dificuldades relacionadas ao alinhamento entre as diferentes instituições domésticas, bem como, na harmonização das ações entre as instituições técnicas dos dois países.

Em função do empenho diferenciado das partes ao longo do projeto, as duas representações, em determinados momentos, apresentaram divergências quanto à satisfação das expectativas mútuas. Tal percepção advém da disposição a meios de comunicação do descontentamento da representação uruguaia com sua contraparte, por exemplo. Anterior a essa divulgação, o próprio Estado brasileiro, mediante sua atuação, havia tomado como compromisso, como consequência de não cumprir com algumas de suas atribuições, dar caráter de urgência ao início de suas obras paradas no projeto da hidrovia.

Sugere-se que trabalhos futuros possam testar hipóteses relacionadas aos alinhamentos político-partidários ou à agenda de política externa em diferentes períodos. Também, seria importante analisar os eventuais conflitos intraburocráticos presentes em cada delegação. Há, ainda, a possibilidade de estudos acerca da participação da iniciativa privada, a qual constituirá importante fator nos debates dos próximos anos, em razão das concessões.

Referências

AUTORIDADES uruguaias visitam Barragem Eclusa. **UFPEL**, Pelotas, 11 nov. 2021. Coordenação de Comunicação Social. Disponível em: <<https://ccs2.ufpel.edu.br/wp/2021/11/11/autoridades-uruguaias-visitam-barragem-eclusa/>>. Acesso em: 05 jun. 2024.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BLACK, Max. **Models and Metaphors**. Ithaca: Cornell University Press, 1962.

BRASIL. **Tratado de Cooperação para o Aproveitamento dos Recursos Naturais e o Desenvolvimento da Bacia da Lagoa Mirim**. 1977. Disponível em: <<https://agencialagoamirim.com.br/arquivos/legislacao/Tratados%20entre%20Brasil%20e%20Uruguai%20na%20Bacia%20da%20Lagoa%20Mirim/Tratado-de-Cooperacao%CC%A7a%CC%83o-para-o-Aproveitamento-dos-Recursos-Naturais-1977.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2024.

BRASIL. **Estatuto da Comissão Mista Brasileiro-Uruguia para o Desenvolvimento da Lagoa Mirim (CLM)**. 1977. Disponível em: <<https://agencialagoamirim.com.br/arquivos/legislacao/Comissao%CC%83o%20Mista%20Brasileiro-Uruguia%20para%20o%20Desenvolvimento%20da%20Bacia%20da%20Lagoa%20Mirim/1977-Estatuto-da-Comissao%CC%83o-Mista-Brasileiro-Uruguia-para-o-Desenvolvimento-da-Bacia-da-Lagoa-Mirim.pdf>>. Acesso em: 06 jun. 2024.

BRASIL. Presidência Geral da República. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto Nº 8.548, de 23 de outubro de 2015**. Brasília, DF: Palácio do Planalto, 23 out. 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8548.htm>. Acesso em: 05 jun. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Relações Bilaterais com o Uruguai**. 30 mar. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/republica-oriental-do-uruguai>>. Acesso em: 05 jun. 2024.

COMISSIÓN MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN - CLM. **Acta de Conversaciones Uruguay-Brasil. Rio de Janeiro**. 1961. Disponível em: <<https://agencialagoamirim.com.br/arquivos/legislacao/Comissao%CC%83o%20Mista%20Brasileiro-Uruguia%20para%20o%20Desenvolvimento%20da%20Bacia%20da%20Lagoa%20Mirim/Ata%201961%20-%20CLM.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2024.

COMISIÓN MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN - CLM. **Notas Reversales 24/04/1963; 05/08/1963; 20/05/1974**. Disponível em: <<https://agencialagoamirim.com.br/arquivos/legislacao/Comissao%CC%83o%20Mista%20Brasileiro-Uruguia%20para%20o%20Desenvolvimento%20da%20Bacia%20da%20Lagoa%20Mirim/Ata%201961%20-%20CLM.pdf>>. Acesso em: 04 jun. 2024.

COMISIÓN MIXTA URUGUAYO-BRASILENA PARA EL DESAROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN - CLM. **Acuerdo sobre transporte fluvial y lacustre en la Hidrovía Uruguay-Brasil**. Santana do Livramento, 30 jul. 2010.

COMISIÓN MIXTA URUGUAYO-BRASILEÑA PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN - CLM. **VII Reunion de Alto Nivel para la Nueva Agenda de Cooperacion y Desarrollo Fronterizo Uruguay-Brasil**. Montevideú, 07-08 jun. 2011.

COMISIÓN MIXTA URUGUAYO-BRASILEÑA PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN - CLM. **Ata da II Reunião da Secretaria Técnica da Hidrovia Uruguai-Brasil**. Brasília, 20 out. 2011.

COMISIÓN MIXTA URUGUAYO-BRASILEÑA PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN - CLM. **Acta de la III Reunión de la Secretaría Técnica de la Hidrovia Uruguay-Brasil**. Montevideú, 08 mar. 2012.

COMISIÓN MIXTA URUGUAYO-BRASILEÑA PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN - CLM. **Ata da IV Reunião da Secretaria Técnica da Hidrovia Uruguai-Brasil**. Rio de Janeiro, 02-03 ago. 2012.

COMISIÓN MIXTA URUGUAYO-BRASILEÑA PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN - CLM. **Acta de la V Reunión de la Secretaría Técnica de la Hidrovia Uruguay-Brasil**. Montevideú, 12-13 mar. 2013.

COMISIÓN MIXTA URUGUAYO-BRASILEÑA PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN - CLM. **Ata da VI Reunião da Secretaria Técnica da Hidrovia Uruguai-Brasil**. Rio de Janeiro, 15-16 ago. 2013.

COMISIÓN MIXTA URUGUAYO-BRASILEÑA PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN - CLM. **Acta de la VII Reunión de la Secretaría Técnica de la Hidrovia Uruguay-Brasil**. Montevideú, 02-06 jun. 2014.

COMISIÓN MIXTA URUGUAYO-BRASILEÑA PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN - CLM. **Ata da VIII Reunião da Secretaria Técnica da Hidrovia Uruguai-Brasil**. Rio de Janeiro, 30-31 out. 2014.

COMISIÓN MIXTA URUGUAYO-BRASILEÑA PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN - CLM. **Acta de la IX Reunión de la Secretaría Técnica de la Hidrovia Uruguay-Brasil**. Montevideú, 28-31 jul. 2015.

COMISIÓN MIXTA URUGUAYO-BRASILEÑA PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN - CLM. **Ata da X Reunião da Secretaria Técnica da Hidrovia Uruguai-Brasil**. Rio de Janeiro, 04 dez. 2015.

COMISIÓN MIXTA URUGUAYO-BRASILEÑA PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN - CLM. **Acta de la XI Reunión de la Secretaría Técnica de la Hidrovia Uruguay-Brasil**. Montevideú, 11 nov. 2016.

COMISIÓN MIXTA URUGUAYO-BRASILEÑA PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN - CLM. **Ata da XII Reunião da Secretaria Técnica da Hidrovia Uruguai-Brasil**. Niterói, 03-05 dez. 2018.

COMISIÓN MIXTA URUGUAYO-BRASILEÑA PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN - CLM. **Acta de la XIII Reunión de la Secretaría Técnica de la Hidrovia Uruguay-Brasil**. Montevideú, 22-23 jul. 2019.

COMISIÓN MIXTA URUGUAYO-BRASILEÑA PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN - CLM. **Ata da XIV Reunião da Secretaria Técnica da Hidrovia Uruguai-Brasil**. Online, 04 nov. 2020.

COMISIÓN MIXTA URUGUAYO-BRASILEÑA PARA EL DESARROLLO DE LA CUENCA DE LA LAGUNA MERÍN - CLM. **XV Reunión de la Secretaría Técnica de la Hidrovia Uruguay-Brasil**. Online, 05 out. 2021.

MOERZINGER, Alvaro. **100 anos do Tratado entre Estados Unidos do Brasil e a República Oriental do Uruguai, modificando as suas fronteiras na Lagoa Mirim e Rio Jaguarão e estabelecendo princípios gerais para o comércio e navegação nessas paragens**. Embaixada do Brasil no Uruguai: Montevideo, 2009.

ONUF, Nicholas. **World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations**. Columbia, Estados Unidos: University of South Carolina Press, 1989.

ONUF, Nicholas. Constructivism: a user's Manual. In: KUBÁLKOVÁ, Vendulka.; ONUF, Nicholas; KOWERT, Paul (Eds). **International Relations in a Constructed World**. Armonk, Estados Unidos: M.E. Sharpe, 1998. p. 58-78.

SORIANO, Raúl. **Manual de pesquisa social**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

SEARLE, John. **Speech Acts**. Cambridge: Cambridge University Press, 1969.

SEARLE, John. **Expression and Meaning**. Cambridge: Cambridge University, 1979.

URUGUAY. Presidencia. **Declaración conjunta del Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Carlos França, y el Ministro de Relaciones Exteriores de Uruguay, Francisco Bustillo**. 10 jun. 2022. Disponível em: <<https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/declaracion-conjunta-ministros-relaciones-exteriores-brasil-carlos-franca>. Acesso em: 05 jun. 2024.

Funções de colaboração exercidas

Bruno Hammes de Carvalho:

Metodologia; Análise formal; Recursos; Investigação; Escrita (primeira redação);

Silvana Schimanski:

Conceituação; Metodologia; Curadoria de dados; Administração do projeto; Visualização; Obtenção de financiamento; Supervisão; Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelos autores de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)

How does the “Global South” mobilize resources for environmental projects – a per capita comparative analysis based on the Global Environment Facility database (1991-2023)

Como o “Sul Global” mobiliza recursos para projetos ambientais – uma análise per capita comparativa baseada no banco de dados do Fundo Global para o Meio Ambiente - GEF (1991-2023)

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.135375>

Renato Revoredo de Almeida Machado

University of Bucharest, Bucharest, Romania

renato.revoredo-de-almeida-machado@s.unibuc.ro  

Abstract

This paper analyzes how the different regions and countries of the (conceptually subjective) “Global South” mobilized resources for environmental projects, that were partially sponsored by the Global Environment Facility (GEF). The quantitative analyses were mostly based on per capita indicators, which form the foundation for most of the conclusions presented. The data analysis looked at the information of over 5.000 GEF projects- amounting to more than US\$ 160 billion, including cofinance- ever since its establishment in the early 1990s, until the first semester of 2023. The main findings suggest that smaller countries, especially those composed of low-lying islands, present the best per capita ratios of resources mobilized (GEF grants plus cofinance) for the projects. Size, necessity and GEF’s inclusive, but finite, resources, seem to catalyze these results. Among the three “macro” regions examined, Latin America and the Caribbean (LAC) presents the best resources mobilized per capita ratios, and parts of Asia and the Pacific (ASIAPAC) excel at completing existing projects. One-country projects followed through better than multi-country ones. Finally, this paper concludes that wars and superior political instability are relevant factors that make countries cancel more projects. Theoretical hypotheses that help to corroborate most of these findings are included.

Keywords: Global South; Global Environment Facility; environmental projects.

Resumo

Este artigo analisa como as diferentes regiões e países do (conceitualmente subjetivo) “Sul Global” mobilizaram recursos para projetos ambientais, que foram patrocinados parcialmente pelo Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF). As análises quantitativas foram baseadas substancialmente em indicadores per capita. A análise de dados examinou as informações de mais de 5.000 projetos do GEF - totalizando mais de US\$ 160 bilhões, incluindo contrapartidas - desde sua criação no início dos anos 1990 até o primeiro semestre de 2023. Os principais resultados sugerem que países menores, especialmente os compostos por ilhas de baixa altitude, apresentam os melhores indicadores per capita de recursos mobilizados (doações do GEF mais contrapartidas). Tamanho, necessidade e os recursos inclusivos, mas finitos, do GEF, parecem catalisar tais resultados. Entre as três macrorregiões examinadas, a América Latina e Caribe (LAC) apresenta os melhores indicadores de recursos mobilizados per capita, e a partes da Ásia e do Pacífico (ASIAPAC) se destacam na conclusão de projetos existentes. Projetos de um país executaram melhor que os coletivos. Por fim, este artigo conclui que guerras e maior instabilidade política são fatores relevantes para maiores cancelamentos de projetos. Hipóteses teóricas que ajudam a corroborar a maioria destas conclusões foram incluídas.

Palavras-chave: Sul Global; Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF); projetos de meio ambiente.

Received: 06 September 2024

Accepted: 03 November 2024

Conflicts of interest: The authors did not report potential conflicts of interest



This is an article published in open access and distribution under the terms of the [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/) which permits its use, distribution and reproduction in any medium as well as its transformation and creations from it, as long as the original author and source are credited. Also, the material cannot be used for commercial purposes, and in the case it is transformed, or serves as a basis for other creations, these must be distributed under the same license as the original.

Introduction

This paper proposes to link the “Global South” with environmental care, within our worrying scenario of climate change. As stated by the Intergovernmental Panel on Climate Change-IPCC, “human activities, principally through emissions of greenhouse gases (GHG), have unequivocally caused global warming” (IPCC, 2023, p. 6). Academic studies on the various relationships between this phenomenon and human behavior – including causes and efforts to mitigate it – are urgently important. This paper proposes to contribute to the comparative cross-country debate with an economic and objective element, which is resources mobilized by countries to environmental projects, more specifically from one of the main funding sources available in the multilateral space: the Global Environment Facility (GEF). GEF numbers being analyzed in academia is not new. Monika Figaj (2010) correlated GEF projects data from 1995-2006 with several variables, and poverty and environmental factors were more determinant to explain superior environmental aid received (2010). A study by Bayer *et al.* (2014) analyzed the GEF database of projects from 1991 to 2011 and concluded, among other findings, that economically important countries presented superior levels of resources mobilized (by bargaining power with international organizations – IOs), as far as the World Bank resources were involved (2014).¹ Cui *et al.* (2019) also worked on the GEF database from 1991-2018 with a specific focus on the co-financing part of the projects, concluding that its ratio (vs. GEF grants) have almost doubled throughout the time period, which demonstrates an increasing mobilization by non-GEF parties to contribute.

As stated by Biagini *et al.*, which have analyzed the technical dimension of GEF projects, “there is little evidence that the mainstreaming projects funded through Global Environment Facility have produced peer-reviewed articles written either by the project implementers or by others” (BIAGINI *et al.*, 2014, p. 106). This reinforces the case that the GEF has not been approached much by theoretical lenses. Connected to this, Steiner and Medeiros (2010) evaluated if international environmental conventions do work, by employing theoretical-methodological approaches, mainly related to the efficacy of the former. This study stated that given the complexity of the theme, there was still much to be developed in theoretical-methodological terms but, focusing on the measurement of efficacy, posited that a simpler approach would be to analyze the evolution of GHG emissions (STEINER; MEDEIROS, 2010). Looking at these numbers, unfortunately, global GHG emissions reached a new record in 2023 (STATISTA, 2024). According to dictionaries, efficacy is the ability to perform a task to a satisfactory or expected degree. I posit that the increase in GHG emissions is very unsatisfactory. But I also posit that the environmental efficacy of the GEF projects relates to “expected” outcomes, such as to successfully execute training/capacity-building in countries. GEF database shows if their projects are completed or not, so successful completion can be deemed as effective. Completion rates are analyzed further in this paper.

GEF funds have strongly increased amidst the growing climate change global concern. So, this paper proposes to present a newer, updated macro perspective to this funding source, reflecting more recent times. Using the GEF database of projects, covering all their investment cycles ever since the start in the early 1990s until June 2023, this paper cross-checks amounts mobilized (direct grants and co-finance) and encompass them into a macro-level “Global South” study. Drawing from the economic relevance of the source of funding in case here, the GEF, herewith I would like to answer the following primary question: How have the “Global South” countries and regions compared in the GEF funds they mobilized in the last three decades, on a per capita basis, for environmental care projects?

¹ In this study, the trio of China-India-Brazil, in this order, were the top recipients of GEF projects. In my study, the trio persists as the leading recipients, the only difference is that the order changed to China-Brazil-India. The GEF numbers, in absolute terms, for all GEF country-recipients can be found at the Appendix, which location is referenced in the “Available database as further avenues for analysis” section of this paper. Different from Bayer *et al.* (2014) study, my focus is mostly on per capita basis.

“Global South” conceptualization

This paper normatively conceptualizes the “Global South” as a large group of countries from the less-developed regions of Latin America, Asia, Africa, and Oceania (DADOS; CONNELL, 2012). For Peter Jacques, Global North encompasses Western societies and Global South the non-Western ones (JACQUES, 2008). Dubey *et al.* conceptualized Global North and Global South as a distinction between countries with higher and lower rates of human development, respectively; in an exercise which is “not geographically absolute” (2024, p. 72). This latter source included Mexico and Turkey as part of the “Global North”, which I disagree with because the first has similar level of development of other Latin American countries and the second is predominantly in Asia, and it has distanced itself from European influence in the last years. However, this source also included Eastern Europe as Global North, a perspective that this paper adopts as well. For Russia, it also has been considered as Global North by Dubey *et al.* 2024, and this very debatable case is treated according to considerations in the methodology section of this paper.

The concepts of different levels of “development” permeating Global North-South categorization of countries carry subjectivity. The problematization of what “development” is and why country A is North but not South, or vice-versa, is a deep area of contention, which involves many elements such as poverty, income inequality, among others, and these are not within the scope of this paper. To move forward to the quantitative analyses, this paper mainly draws from the sources mentioned above (JACQUES, 2008; DADOS; CONNELL, 2012; DUBEY *et al.*, 2024). Therefore, for the purpose of this study, the Global North consists of the United States, Canada, Australia, Japan and all Western Europe – these countries are not served by the GEF. Eastern Europe is served by the GEF, and it is also considered Global North. Russia is a special case, which is explained specifically in this paper. With this imperfect, but pragmatic categorization of countries, this study proposes to tackle the following question: does the GEF really focus its funding on the “Global South”? The numerical results presented below attempt to answer this question, with the primary answer being a positive one.

According to many scholars and authors, the “Global South” is less to blame for climate change than the Global North is (YORK *et al.*, 2003; PARKS; ROBERTS, 2006; BERNERS-LEE, 2011; CLINI 2017; CALDEIRA *et al.*, 2020; MUNDY, 2021; CRIPPA *et al.*, 2022; MARIA; NASCIMENTO, 2023). This is what numbers of the carbon footprints of different countries tell us, as per what York *et al.* posited, “if the Chinese try to eat as much meat and eggs and drive as many cars (per capita) as the Americans the biosphere will fry” (2003, p. 295), or as Mundy showed, “while the United States emits 15.5 tons of carbon (per capita) a year, Ethiopia emits just 0.1 tons” (2021, p. 380). Stemming from the previous statistics, one of the main issues around global environmental politics relates to a debt that the Global North owes to the South, due to its historically higher levels of carbon emissions. This paper acknowledges that this debt is being paid, not in (and probably still far from) the adequate total amount, but in a small part at least. As posited by Cui *et al.*, developing countries do still face huge financial gaps in addressing climate change (2019, p. 96). An additional, enormous challenge our world faces is environmental skepticism. Getting back to the North vs. South confrontation, Jacques posited that “skepticism is – at least if books in print tell the tale – an exclusively Northern social countermovement with Northern interests in undermining insurgent interests in ecological sustainability” (2008, p. 9)².

The GEF and the “Global South”

The GEF employs resources that mostly come from richer countries and distribute them mostly to poorer ones, in projects which aim to confront biodiversity loss, climate change, pollution, and strain on land and ocean health. Ever since its creation in the early 1990s, the GEF has provided more than US\$ 21 billion in grants and blended finance and has

² The author surveyed 141 “environmentally-skeptical” books published between 1972 and 2005 and found that only one was written by a “Global South” author from South Africa, while the remaining 140 were authored by individuals from the “Global North”.

mobilized additional US\$ 140 billion in co-financing (which takes part with funds from various sources, local governmental ones being more relevant) to more than five thousand national and regional environmental projects in the world, focusing preponderantly on its developing regions.

In part similar to the Figaj (2010) and Bayer *et al.* (2014) studies, this paper employs a methodology of comparative quantitative assessments, but focuses on how the “Global South” mobilizes GEF resources for projects, mostly through simple per capita analyses. More specifically, how the regions of the “Global South” (i.e., Latin America and the Caribbean, Africa and less-developed Asia/Pacific nations) differentiated themselves in the numbers mobilized to environmental projects. This paper is structured as follows: (i) a brief chronology of how global environmental politics advanced within the increasing awareness of climate change, culminating in the creation of the GEF – the core data source for this paper, (ii) how the GEF operates and the methodology for the data-analysis done for this paper, (iii) results of the data-analysis, and (iv) concluding and discussing considerations.

Brief chronology of environmental politics amidst our climate change crisis

Despite very limited publicity and dissemination/acceptance, the discovery of climate change can be traced back to 1896, when a Swedish chemist named Svante Arrhenius published a prediction that humankind would gradually warm the planet by several degrees by releasing carbon dioxide into the atmosphere (OPPENHEIMER, 2023). More than a century passed by and climate change has become one of the defining issues of our current times, and it is very difficult to address, the primary reason being it is “a collective action problem where the benefits of limiting greenhouse gas emissions accrue globally but the costs are borne by individual countries and communities, leading to little common ground among nations to share costs of recovery or fixturing” (GUSTAFSON, 2021, p. 2). Awareness of climate change effects has increased as many states have been impacted, especially the most vulnerable and developing ones, and low-lying islands (ECKERSLEY, 2004; HALL, 2016; HUQ, 2023; TAYLOR, 2023).

Climate change affects conditions to produce economic output, such as by the sharp increase of rainfall (as the recent case in Rio Grande do Sul, Brazil, showed), or by fires and droughts and other types of natural catastrophes, as Dietz and Rosa (1997), Jackson (2009), Hamilton (2014) and Oppenheimer (2020) presented, or by strengthening virus or bacteria-caused vector-borne diseases (BROWNSTEIN *et al.*, 2023; COLÓN-GONZÁLEZ, 2023).

The evolution of global environmental politics leading up to the establishment of the GEF

The issue of climate change, within global environmental politics, has been mostly circumscribed to the Global North during the late 1960s and 1970s, or mostly imposed by the former to the “Global South” (GORGEN ZECA, 2022). The early 1970s marked the rise of non-state actors such as non-governmental organizations, which were able to enhance their soft power through the presentation of their transnational environmentalism agenda to wider audiences (HAYNES, 2016). The “Global South” was finally at the door during the 1970s most prominent efforts, like the Club of Rome initiative, that drew from the grand narratives of “limits to growth” and absolute “scarcities”. A globalist discourse was central to this period; “the work commissioned by the Club of Rome, for instance, assumed that the various important processes (population, resources, pollution) had to be examined at a global level, what placed North-South issues in a central position” (STEVIS, 2006, p. 26).

The narrative expressions “sustainable development” and “global environment” only came about in the 1980s and replaced the previous decade’s “limits to growth” and “scarcities” primary discourses. The internalization of globalization within the environment debate came to stay in this decade as the depletion of the ozone layer and climate change, crystallized. The trajectory of environmental protection insertion into politics from the 1970s to the 1990s can be

summarized, as follows: it evolved from “an additional, identifiable, but subsidiary task of the welfare state” in the first decade of the period, to being elevated to “a more significant (although still not primary) task to be integrated with, rather than overshadowed by, the goals of economic development” (ECKERSLEY, 2004, p. 79-80).

In 1992 the United Nations Earth Summit took place in Rio de Janeiro. This was a notable milestone which effects made the environment climb up the agenda of policymakers from various countries, amidst its increasing importance at the multilateral space. Some theorists observe that Rio 1992 was a pivotal event for the start of a global political conscience regarding the environment (BETSILL, 2006; IVANOVA, 2013; DALBY, 2016; HALL, 2016; CLINI, 2017; OPPENHEIMER, 2023; LAFER, 2023). At the onset of Rio 1992 preparations, the Global Environment Facility-GEF was founded. This brief section on global environmental politics is instrumental in demonstrating how North-South cleavages have evolved over the past decades. The founding and ongoing existence of the GEF highlight some aspects of this persistent divide.

Operationalization - the GEF and multilateral funds mobilized for environmental projects

The primary focus of this paper is the resources mobilized by the GEF, with accompanying larger amounts mobilized by governments, non-governmental and private entities, for environmental projects located worldwide. Established by the World Bank, the United Nations Environment Programme-UNEP and the United Nations Development Programme-UNDP in the early 1990s and headquartered in the heart of the “developed”, “Western” world in Washington D.C., GEF funding is provided by participating donor countries and made available to developing countries and countries with economies in transition to meet the objectives of internal environmental conventions and agreements. This North-South configuration where GEF sits on the middle does not escape the criticism from some developing countries, which are reluctant to watch its role as “the operating entity for the financial mechanism to implement (the environmental) Agenda 21” (GUPTA, 2007). One of the key implementation agencies of GEF is UNEP³, where I have worked for more than three years as from 2020.

The numbers presented were extracted from the project database section of GEF’s website (GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY, 2023). Ever since its creation in the early 1990s, until mid-2023, the GEF has provided more than US\$ 21 billion in grants and blended finance and has mobilized additional US\$ 140 billion in co-financing to more than five thousand national and regional environmental projects. Considering these numbers, the GEF is still the largest funder in the world for environmental projects, despite some growing alternative funds – for instance, the Green Climate Fund (GCF), headquartered in South Korea, which claims to be the “world’s largest climate fund”, with almost US\$ 14 billion cumulatively provided (GCF, 2024), but these numbers are still smaller than GEF’s. According to Carugi, the GEF “is one of the most important, if not the most important multilateral fund specifically supporting environmental projects and programmes throughout the world” (2016, p. 55).

In summary, the GEF operates as follows. The GEF functions as an open space for any climatic demand of any asking country, if it aligns with GEF’s main areas of focus. Country specific biomes are part of GEF projects, for example, Brazil’s *cerrado* (GEF ID project 2641), Brazil’s *caatinga*, *pampa* and *Pantanal* (GEF ID 4859), South Africa’s national grasslands (GEF ID 2615), Russia’s steppe (GEF ID 3745), among many other examples (GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY, 2023). The Ministry of the Environment of the asking country is oftentimes involved in the process of designing a project which will be submitted for GEF consideration. So, theoretically, the environmental issues or demands of a particular country are potentially addressed through the most appropriate channel for it. But in some other instances, the environmental ministries are not involved and projects might be submitted to the GEF through other political channels.

³ Since its inception in 1972, the United Nations Environment Programme (UNEP) has been the global authority that sets the environmental agenda, promotes the coherent implementation of the environmental dimension of sustainable development within the UN system and serves as an authoritative advocate for the global environment (UNEP, 2023).

Either way, for any project to be funded by the GEF, it is normally substantially scrutinized and discussed inside a country, as the course ensues a rather long, detail-rich, technical approval process. The country (or group of countries) needs to present a detailed plan for the project, within two eliminating rounds of approval, leading up to a “project document” (named “CEO Endorsement”) that is submitted to the GEF CEO/Council. Every project that gets into the GEF pipeline, even if cancelled afterwards, needs to go over these steps, or at least walk a good portion of the first stage. Therefore, to present and get a project approved by the GEF implies a high level of preparation, mobilization, and political willingness by the asking country(ies). In summary and despite some criticism for some alleged “favoritism” towards certain countries by the GEF, in my view it would be fair to reckon that this entity seems to operate in a neutral manner. Notwithstanding, it would be also fair to acknowledge that countries which are more prone to climate change adverse effects, e.g., sea rise, would naturally receive more funds than others.

The GEF numbers – methodology of the data analysis

GEF project data were retrieved and exported for analysis on June 30, 2023.⁴ From the GEF project database, multi-layered filters were applied and all the projects that individually belong to 164 countries served by the GEF were initially taken into consideration. The GEF also has multi-country projects, labeled as “regional”, “global” or “world” projects. The two latter labels were not included in the analysis. Projects labeled as “regional” were considered on a case-by-case basis in two ways: either as designated to a specific country or designated to a specific region when only countries from that were involved. The four regions were labeled according to geography: (i) Latin America and the Caribbean (LAC), (ii) Africa (AFR), (iii) Asia-Pacific (ASIA PAC) and (iv) Eastern Europe. It’s worth reemphasizing the absence of countries such as the United States, Canada, Australia, Japan and all Western Europe ones, which are not served by the GEF, what reinforces a non-Global North inclination. In contrast, Russia, a clearly “Global North” type of country geography-wise, is a nation which has been served by the GEF. As it will be later presented in this paper, the consideration of Russia inside this North-South conceptualization can bring many discussions, but the primary approach was to exclude it from most of the analyses hereinafter.

Data formatting was executed for many projects which had broken text, and data quality control was obtained through extensive check procedures. The raw database encompassed 5.674 projects, totaling US\$ 22,4 billion in GEF grants plus US\$ 148,7 billion in Cofinance amounts, what would aggregate to more than US\$ 171 billion mobilized resources. The number of projects that were identifiable by countries and regions (remembering that global, world and regional projects which have countries from different regions were excluded) was 5,044. 349 of those were marked as individual-country Eastern Europe projects, and thus were excluded from this analysis, which is focused on the “Global South”.

In addition to non-Global South projects and to projects which had no value in the database, a small portion of the projects was cancelled (215 projects, or 3.8% of 5,674 total projects), and the number of actual projects analyzed for this paper was 4,526, representing almost 85% of the number from the original dataset, net of cancellations. Regarding dollar figures, the total amounts of GEF grants and Cofinance that were analyzed were US\$ 16,3 and US\$ 114,3 billion, respectively. In sum, the relevant total amount of US\$ 130,5 billion was analyzed, representing almost 81% of the total amount from the original dataset, net of cancellations. The breakdown of these numbers is presented below:

⁴ Since mid-2023 was the cut-off point for the data analysis, any GEF data reference in this paper, such as “1991-2023”, reflects numbers until the end of the first semester of 2023.

Table 1 – GEF projects breakdown (in US dollars)

Type of projects	Number of projects	GEF Grant	Cofinance	Totals
"Global South" Country-only	4,027	13,066,852,018	92,693,810,167	105,760,662,185
Regional ASIA PAC	128	747,078,646	3,517,059,831	4,264,138,477
Regional LAC	146	1,019,215,125	6,193,132,560	7,212,347,685
Regional AFR	225	1,419,705,328	11,871,803,527	13,291,508,855
(A) Totals	4,526	16,252,851,117	114,275,806,085	130,528,657,202
GEF Raw Database Totals	5,574	22,389,602,423	148,683,587,530	171,073,189,953
Cancellations	215	1,110,116,185	8,165,112,857	9,275,229,042
(B) GEF Not Cancelled Projects	5,359	21,279,486,238	140,518,474,673	161,797,960,911
"Global South" % (A/B)	84.5%	76.4%	81.3%	80.7%

Source: Own elaboration, based on the GEF project database (1991-2023), retrieved at its website on June 30, 2023.

When the "Global South country-only" projects are distributed to their applicable region, the numbers look the following:

Table 2 – GEF projects breakdown for "Global South" (in US dollars)

	GEF Grant	Cofinance	Totals
ASIA PAC 1-country projects	5,446,186,880	48,543,601,831	53,989,788,711
ASIA PAC regional projects	747,078,646	3,517,059,831	4,264,138,477
ASIA PAC Total	6,193,265,526	52,060,661,662	58,253,927,188
LAC 1-country projects	3,326,767,664	17,424,287,769	20,751,055,433
LAC regional projects	1,019,215,125	6,193,132,560	7,212,347,685
LAC Total	4,345,982,789	23,617,420,329	27,963,403,118
AFR 1-country projects	4,293,897,474	26,725,920,567	31,019,818,041
AFR regional projects	1,419,705,328	11,871,803,527	13,291,508,855
AFR Total	5,713,602,802	38,597,724,094	44,311,326,896
Totals	16,252,851,117	114,275,806,085	130,528,657,202

Source: Own elaboration, based on the GEF project database (1991-2023), retrieved at its website on June 30, 2023.

Data limitations and per capita methodology limitations

The amounts that are disclosed by the GEF and that are used for the comparisons across countries in this paper are budgetary ones. The actual amounts spent can vary. But from practical experience, it is fair to say that the GEF grants' budgets are usually followed. The original GEF budget is set on stone right from the beginning (i.e., cannot be changed under any circumstance), is heavily controlled by the implementing agency (UNEP or others) – as the executors need to periodically render accounts and justify all amounts spent – and independent audit also applies for many cases. Regarding Cofinance amounts, actual variation from budget can be greater. Notwithstanding this last comment, the budgeted Cofinance amounts are reasonable references to be considered as the decisions to commit to them, although not binding, are done after extensive discussions and as official letters from the Cofinance parties (governmental entities, NGOs, foundations, private entities, etc.) need to be submitted to the GEF.

Per capita indicators were calculated as this approach was deemed as the most appropriate – and possible, due to the available form of the data - to derive cross-country conclusions on the GEF project database. The GEF database is extensive in terms of the number of projects but provides limited detailed information for each project. The per capita approach has its limitations, such as the eventual leaning of the better results (higher per capita ratios) towards smaller countries. Some exercises of leaving out some outliers were performed to alleviate some of these shortcomings. It is

important to emphasize that the GEF aims to serve as many countries as possible, which naturally leads to a tendency to prioritize smaller countries.

Results

The main results of the data analysis will be presented in the next subsections. The question-and-answer format will be the primary mode to present the findings.

How do the regions of the “Global South” compare in terms of mobilized funds per capita?

Taking into consideration the numbers derived in Table 2 above, and considering the population of the countries involved within the regions, a regional per capita analysis would result per the following:

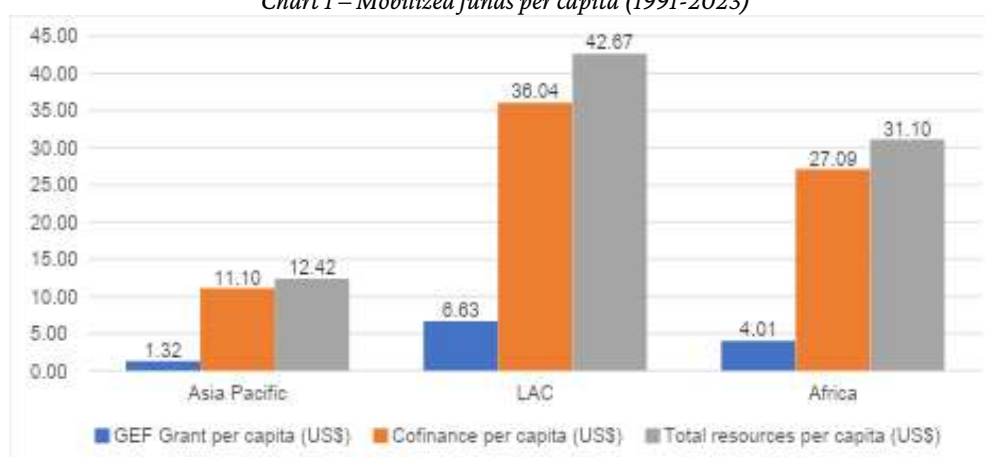
Table 3 – Regional per capita analysis, GEF grants and Cofinance

Region	Sum of Population (k)	A		B		A+B	
		GEF Grant (US\$)	GEF Grant per capita (US\$)	Cofinance (US\$)	Cofinance per capita (US\$)	Total resources (US\$)	Total resources per capita (US\$)
Asia Pacific	4,690,442	6,193,265,526	1.32	52,060,661,662	11.10	58,253,927,188	12.42
LAC	655,269	4,345,982,789	6.63	23,617,420,329	36.04	27,963,403,118	42.67
Africa	1,424,857	5,713,602,802	4.01	38,597,724,094	27.09	44,311,326,896	31.10

Source: Own elaboration, based on (i) the GEF project database (1991-2023), retrieved at its website on June 30, 2023; and (ii) population data (as of July 2022) taken from the UN Population Division - Department of Economic and Social Affairs website in June 2023.

The following chart shows the per capita results. LAC stands out as the best region for mobilizing resources – for both GEF grant and Cofinance levels, Africa comes second, and Asia Pacific comes third.

Chart 1 – Mobilized funds per capita (1991-2023)



Source: Own elaboration, based on Table 3 above.

What are the best performing countries in per capita mobilized resources?

Analyzing the “Global South” countries, and considering only 1-country projects (i.e., excluding any multi-country projects), a top 30 ranking in terms of mobilized resources (GEF Grants + Cofinance) would be the following:

Table 4 - Top "Global South" countries

Rank	Country	Region	Per capita mobilized resources (US\$)	Population (000)
1	Niue	ASIAPAC	31,697	2
2	Tuvalu	ASIAPAC	12,453	11
3	Cook Islands	ASIAPAC	4,993	17
4	Nauru	ASIAPAC	4,639	13
5	Palau	ASIAPAC	4,568	18
6	Seychelles	AFR	1,923	107
7	Kiribati	ASIAPAC	1,307	131
8	St. Kitts And Nevis	LAC	1,280	48
9	St. Vincent and Grenadines	LAC	1,258	104
10	Sao Tome and Principe	AFR	1,149	227
11	Samoa	ASIAPAC	1,079	222
12	Dominica	LAC	822	73
13	Vanuatu	ASIAPAC	740	327
14	Antigua And Barbuda	LAC	676	94
15	Marshall Islands	ASIAPAC	631	42
16	Tonga	ASIAPAC	596	107
17	Cabo Verde	AFR	479	593
18	St. Lucia	LAC	421	180
19	Bhutan	ASIAPAC	421	782
20	Solomon Islands	ASIAPAC	413	724
21	Comoros	AFR	390	837
22	Grenada	LAC	388	125
23	Maldives	ASIAPAC	326	524
24	Djibouti	AFR	295	1,121
25	Barbados	LAC	289	282
26	Belize	LAC	267	405
27	Timor-Leste	ASIAPAC	258	1,341
28	Suriname	LAC	219	618
29	Mauritius	AFR	211	1,299
30	Namibia	AFR	192	2,567

Source: Own elaboration, based on (i) the GEF project database (1991-2023), retrieved at its website on June 30, 2023; and (ii) population data (as of July 2022) taken from the UN Population Division - Department of Economic and Social Affairs website in June 2023.⁵

Interestingly, the rankings show that in general very small countries, and low-lying islands, benefit the most from GEF and Cofinance resources. Out of the top 30, there are just three countries with population greater than 1 million inhabitants (Djibouti, Timor-Leste and Mauritius) and one greater than 2 million inhabitants (Namibia). These results make some sense for the very small countries (in terms of population), considering that smaller countries tend to be politically nimbler, and resources ensue to being higher on a per capita basis. Some academic references suggest the hypotheses that “less distance between those who govern and those who are governed, and more open and flexible political processes” (ANCKAR, 2002) are catalyzers to explain why smaller nations can outperform others. Sanches *et al.* (2022) also studied the “smallness” and “islandness” factors and concluded that “smallness leads to closer links between citizens and politicians in addition to more effective service delivery; while islandness promotes community cohesion” (SANCHES *et al.*, 2022, p. 210). Similarly, drawing from Dahl and Tufte (1973), they hypothesized throughout history analysis that size can matter, as the Greeks have found out that a good polity had to be small in territory and population; advancing in time through Montesquieu and Rousseau - the latter posited that making decisions vary inversely with size:

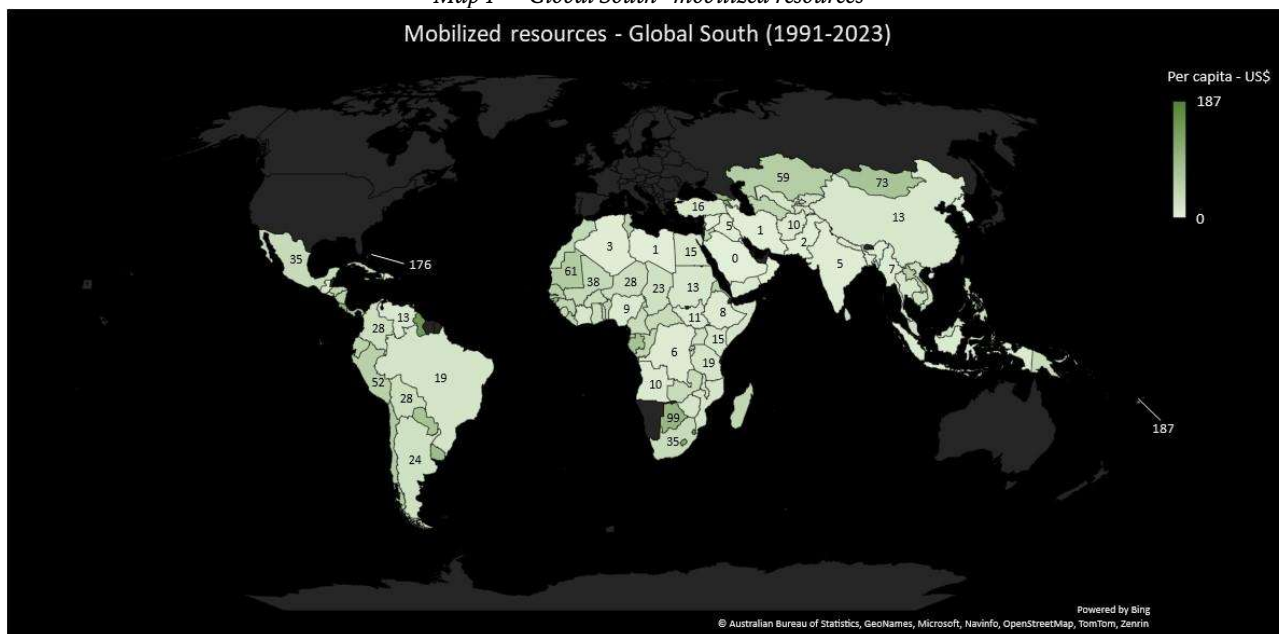
⁵ Note: All 142 “Global South” countries’ information are shown in an Appendix worksheet, which is available at a public repository noted at the “Available database as further avenues for analysis” section of this paper.

the larger the number of citizens, the smaller the average citizen's share in the decision (1973, p. 4-6). The necessity of resources for low-lying countries, more susceptible to climate change effects such as sea rise, also explains their leading positions in the ranking. The small-island developing states (SIDS) are particularly vulnerable to the adverse effects of climate change (LAI *et al.*, 2022, p. 1214). More importantly than (and related to) the SIDS's vulnerability, Kalaidjian and Robinson (2022) posit that these cases are oftentimes deemed as “special cases for environment and development” by multilateral entities such as the GEF, which propels them to receive special attention and more dedicated resources.

How would a “Global South” map look like, excluding the top 30 countries, in terms of per capita mobilized resources?

Leaving those top 30 smaller countries aside and focusing on the rest of the “Global South”, this subsection presents how the numbers for its more populous countries would portray. Initially, it is worth stating that Russia is not being considered for the sake of the map presented below. As previously stated, the designation of which countries would be part of a “Global South” can be a very subjective exercise, and this is not the scope of this paper. Russia is obviously a geographic North country, and for this simple reason, it is not being considered part of the “Global South”, even though it receives funding and has projects with the GEF. For the record, Russia's GEF projects (net of cancellations) accounted for US\$ 327 million in grants and almost US\$ 3.5 billion in Cofinance in the period of analysis (1991-mid 2023). These numbers would be equivalent to per capita ratios of US\$ 2,26 for GEF grants and US\$ 24,11 for Cofinance, totaling US\$ 26,37 mobilized resources. These numbers would put Russia as the 93rd position (out of 142 “Global South” countries). A map of the countries of the “Global South”, excluding Russia and the top 30 countries previously mentioned, and their respective per capita resources mobilized would be as follows:

Map 1 – “Global South” mobilized resources
Mobilized resources - Global South (1991-2023)



Source: Own elaboration, based on the GEF project database (1991-2023), retrieved at its website on June 30, 2023.

To facilitate the comparative color scaling, the US\$ 187/per capita threshold was used here. Following the top 30 countries that were presented in a previous section, Fiji and Bahamas come with ratios superior to US\$ 175/per capita. In Asia, two large countries that stand out are Mongolia and Kazakhstan. The Middle-East North Africa (MENA) sub-region, which includes countries from both continents (Asia and Africa) also stands out, but negatively, with generally low per capita ratios. The Americas portions of the “Global South” and the African continent are analyzed in more details in the next subsection.

How would South America, Central America and Africa maps look like in terms of per capita mobilized resources?

Map 2 – South America mobilized resources



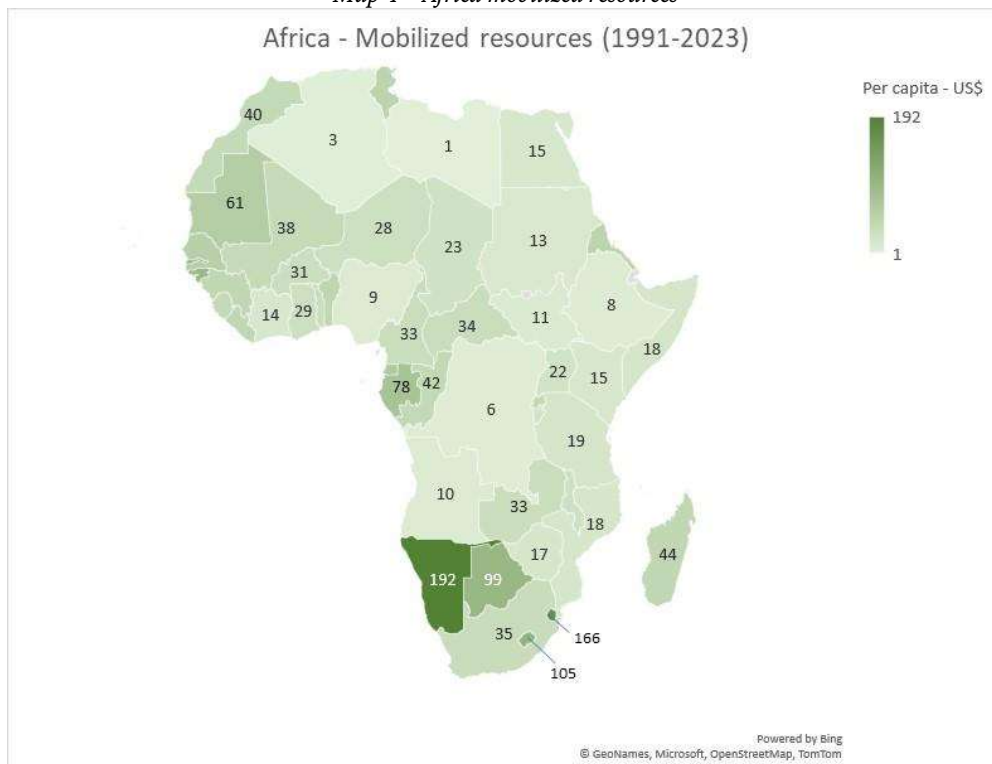
Source: Own elaboration, based on the GEF project database (1991-2023), retrieved at its website on June 30, 2023.

Map 3 – Central America mobilized resources



Source: Own elaboration, based on the GEF project database (1991-2023), retrieved at its website on June 30, 2023.

Central American countries performed generally better than South American ones. In South America, small Suriname and Guyana performed the best. Similarly, small Belize outperformed the Central American countries. Costa Rica is the only “not very small” country in South-Central Americas to present per capita mobilized resources in excess of 100 dollars. These superior numbers correlate with this country, which is world-famous for its “*pura vida*”, environment-friendly motto.

Map 4 – Africa mobilized resources

Source: Own elaboration, based on the GEF project database (1991-2023), retrieved at its website on June 30, 2023.

For Africa, to facilitate the color scaling, the US\$ 192/per capita threshold was also used. As it was previously mentioned, the small African country-islands of Seychelles, São Tome and Príncipe, Cabo Verde, Comoros and Mauritius stood out with ratios all superior to the threshold; and the only country in the continent that surpassed that threshold was Djibouti with around US\$ 295/per capita. And as the map above shows, Namibia came strongly at first in that sample, followed by the Southern nations of Eswatini, Lesotho and Botswana. After these leading countries, as a general trend, Western countries performed better than Eastern ones in Africa.

How would the regions of the “Global South” compare in percentages of cancellation and completion?

Completion (i.e., delivery of the designed outcomes and objectives) of a project is an important achievement, and I posit, could be related to the concept of efficacy, per Steiner and Medeiros (2010) conceptualization. Typical GEF projects have a duration of around five years. Closure procedures are generally very strict and need to go over both the agency’s implementation and GEF’s approvals. The regional cancellation rates are also presented below. Taking a look at the three macro regions of the “Global South” plus the (Eastern) European 1-country projects, the rates would be the following:

Table 5 - Three macro regions of "Global South" - cancellation and completion.

	Totals	Cancelled	% Cancelled	Active	Completed	% Completed
AFR 1-country projects	1,544	43	3%	1,501	836	56%
LAC 1-country projects	1,005	26	3%	979	579	59%
ASIAPAC 1-country projects	1,614	67	4%	1,547	924	60%
EUR 1-country projects (*)	349	16	5%	333	254	76%
AFR regional projects	236	11	5%	225	113	50%
LAC regional projects	151	5	3%	146	74	51%
ASIAPAC regional projects	145	17	12%	128	66	52%
Totals excluding EUR (*)	4,695	169		4,526	2,592	

Source: Own elaboration, based on the GEF project database (1991-2023), retrieved at its website on June 30, 2023.⁶

From the table above, as a general observation, 1-country projects perform better than regional ones: there is less cancellation and more completion for all regions. The Asia Pacific region presents the best completion rates, followed by LAC and then by Africa. The “Global South” countries generally present similar performances. Conversely, the European 1-country projects performed better in terms of completion. These are interesting findings which suggest that 1-country projects are more effective than multi-country projects, and that specifically Eastern European projects are also more effective than the “Global South” ones. One datum that stands out is the comparatively high cancellation rate in the Asia Pacific region. Explanations on this are presented in the next subsection.

What are the countries of the “Global South” that present the highest cancellation rates?

Cancellation is not very usual, but it takes place. As it was previously mentioned, the overall cancellation rate of all GEF projects is around 4%. There were 17 countries which cancelled at least 10% of their projects. The list of them is below:

⁶ EUR regional projects (i.e., inter-European projects and projects which have at least one European country participating plus at least one country from another continent) exist in the database but were not analyzed in more details as the focus of the paper is the Global South.

Table 6 - Largest cancellation rates

Country	Region	Project cancellation rate
Libya	AFR	60%
Syria	ASIAPAC	31%
Algeria	AFR	22%
Ukraine	EUR	19%
Myanmar	ASIAPAC	17%
Yemen	ASIAPAC	17%
Hungary	EUR	14%
Venezuela	LAC	14%
Trinidad and Tobago	LAC	13%
Russian Federation	ASIAPAC	12%
India	ASIAPAC	11%
Afghanistan	ASIAPAC	11%
Indonesia	ASIAPAC	11%
Eswatini	AFR	11%
Iran	ASIAPAC	10%
St. Vincent and Grenadines	LAC	10%
Republic of Congo	AFR	10%

Source: Own elaboration, based on the GEF project database (1991-2023), retrieved at its website on June 30, 2023.

Higher cancellation rates generally correlate with higher political turmoil. Cancellations occurred more in countries which have faced war (Syria, Ukraine, Yemen, Russia and Afghanistan) in the last few decades. But superior political instability also explains to a great extent some cancellations (Libya, Algeria, Myanmar and Republic of Congo). Ultimately, sharp declines in the political freedoms – such as the cases of Hungary, Venezuela and Iran⁷ – appear also to be a factor to catalyze the cancellation of projects. A plausible accelerant for the cancellation of projects might be related to the theoretical concept of “danger of anocracy” (anocracy meaning a middle ground between democracy and autocracy, but perhaps more importantly, a sign of sudden and relevant change between the former and the latter). According to this reasoning, rapid political freedom (or regime) change oftentimes precedes political instability, and civil wars are more likely to break out (WALTER, 22, p. 18). Higher levels of instability, or civil wars per se, imply people organizing and/or fighting their governments. Since governments are crucial actors in the design and implementation, as well as key co-financiers, of GEF-sponsored projects, attacks on these governments often lead to a vicious cycle of project abandonment and subsequent cancellations.

Conclusions and discussion

As stated in the beginning, climate change has, among others, two key facets, its historical (human-made) generation and its more recent mitigation efforts; this paper focused on this latter element. This paper’s goal was to propose a quantitative route, mostly based on per capita analyses, to draw connections between the “Global South” and levels of environmental care, as measured by the execution of environmental projects coordinated by the Global Environment Facility (GEF). In the considered period of analysis (1991-2023), the amounts of GEF grants and cofinance mobilized for these projects were relevant, aggregating to more than US\$ 130 billion in the timespan. Drawing from brief theoretical and chronological sections which qualified what is the “Global South” and how global environmental politics

⁷ As measured by specialized institutions such as Freedom House. Per Freedom House, in the 2017-2023 period, all democratic scores from these countries considerably fell (Iran: 17/100 to 12/100; Hungary: 76/100 to 66/100 and Venezuela: 30/100 to 15/100).

evolved to culminate in the creation of the increasingly relevant (but also contested to a certain extent) GEF, in the early 1990s, this paper's fundamental tasks comprised of extensive data analysis to attempt to answer the main question of how the "Global South", or different "Global Souths", compare in mobilizing GEF's and own resources for environmental projects. The following main findings from the analyses conducted, accompanied by some theoretical hypotheses possibly linked to the results, can be highlighted:

First, the results corroborate the assertion that the GEF focus of funding is the "Global South". The ratios presented of "Global South" representativeness over number of total GEF projects (85%), GEF Grant resources (76%) and Cofinance resources (81%) all illustrate this importance. Contestations aside on (i) GEF's possible exertion of biased behavior towards certain countries (BAYER *et al.*, 2014) or (ii) some undeserving leadership of a Western-based entity to implement a global environmental agenda within the Global North-South divide (GUPTA, 2007), these numbers clearly corroborate GEF's focus on the developing world.

Second, at the regional level, the Latin America and Caribbean (LAC) region has performed the best, compared to Africa and countries of Asia and the Pacific. This is represented by the superior "mobilized resources per capita" that the region showed, which was then followed in order by the other two regions. Despite LAC's more positive project "generation" level, Asia Pacific countries performed better in terms of completing existing projects. Still on the project completion topic, it was observed that 1-country projects presented better completion rates than multi-country projects, and the non-Global South countries of Eastern Europe presented considerably better completion rates than the "Global South" ones. Bringing Steiner and Medeiros (2010) theoretical conceptualization of "efficacy" to measure the success of multilateral environmental initiatives, while the simplest approach proposed by them would show negative results (GHG emissions kept increasing), I posit that the findings that 1-country projects are more effective than multi-country ones relate to the complexity inherent to international cooperation to solve collective problems.

Third, at the individual country level, it can be observed that smaller and low-lying insular countries stand out. The insular countries act more out of necessity, aiming to mitigate sea rise. This finding aligns with the scientifically proven superior vulnerability of SIDS countries (LAI *et al.*, 2022) when it comes to climate change. The fact that a country is small, meaning it has a more lean, agile governmental structure, also seems to be an important factor to explain superior amounts being mobilized. The smallness-remoteness characteristics can be an advantage for some countries for getting more resources, as the hypotheses raised by Anckar (2002), Sanches *et al.* (2022) and Dahl & Tufte (1973) sustain. As it was shown, all the top 20 countries in mobilized resources per capita ratio are very small countries and are all insular. Countries that come next in the applicable ranking are also all small in population; Djibouti, Timor-Leste, Mauritius and Namibia are the exceptions that have at least one million inhabitants. The inclination of the best results (per capita indicators) towards smaller countries in detriment to larger ones might be related to the finitude of GEF's resources and its goal to include/serve as many countries as possible, connected to Cui *et al.* (2019) assertion that developing countries do still face huge financial gaps in addressing climate change.

Fourth, two regions were analyzed in more detail, with a focus on their countries. For LAC, in South America and in Central America, (smaller) size seemed also to matter, as Suriname, Guyana and Belize all showed very much superior per capita indicators. Diverting attention from the very small countries for a moment, the countries which performed the best in the two predominantly Latin American regions were Costa Rica, Uruguay, Paraguay, Panama and Chile. These are all relatively smaller countries (in both population and area), what could strengthen hypotheses that smaller countries either tend to benefit from their smallness (as conjectured in the previous paragraph) and/or also from GEF's inclusivity goal. In Africa, smallness also seemed to be beneficial, as small countries like Eswatini and Lesotho were among the champions in mobilized resources per capita in the continent. The North of Africa, which is generally oil-rich and Arab, as well as most of the Middle East countries, which carry similar features of the former region, present rather disappointing

mobilized resources per capita indicators. Lastly, and different from the previous more blurred conclusions, an important and clearer finding that arose is that war and superior political instability were factors, when strictly analyzing the GEF dataset, that catalyzed the cancellation of GEF projects, as the last part of the previous section demonstrated. Here, the “anocracy danger” hypothesis posited by Barbara F. Walter (2022) gains traction in explaining this finding.

Available database as further avenues for analysis:

The worked database is available at: <https://osf.io/mvje4/>. Additional types of analyses can be done through the modeling of it.

References

- ANCKAR, D. Why are small Island States Democracies? **The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs**, v. 91, n. 365, p. 375-390, 2002.
- BAYER, P.; MARCOUX, C.; URPELAINEN, J. When International Organizations Bargain: Evidence from the Global Environment Facility. **Journal of Conflict Resolution**, p. 1-27, 2014.
- BERNERS-LEE, M. **How Bad Are Bananas? The Carbon Footprint of Everything**. Vancouver: Greystone, 2011.
- BETSILL, M. M. Transnational Actors in International Environmental Politics. In: BETSILL, M. M.; HOCHSTETLER, K.; STEVIS (EDITORS), D. **Palgrave Advances in International Environmental Politics**. New York: Palgrave Macmillan, 2006. p. 172-202.
- BIAGINI, B.; BIERBAUM, R.; STULTS, M.; DOBARDZIC, S.; MCNEELEY, S. M. A typology of adaptation actions: A global look at climate adaptation actions financed through the Global Environment Facility. **Global Environmental Change**, v. 25, p. 97-108, 2014.
- BROWNSTEIN, J.; MACFADDEN, D.; MCGOUGH, S.; SANTILLANA, M. Antibiotic Resistance. In: THUNBERG (COMPILER), G. **The Climate Book**. New York: Penguin, 2023. p. 216-218.
- CALDEIRA, J.; SEKULA, J. M.; SCHABIB, L. **Brasil: paraíso restaurável**. Rio de Janeiro: Estação Brasil, 2020.
- CARUGI, C. Experiences with systematic triangulation at the Global Environment Facility. **Evaluation and Program Planning**, v. 55, p. 55-66, 2016.
- CLINI, C. **Between a Rock of Global Security and a Hard Place of Domestic Growth: China's Role in Climate Action as an Unsuspected Norm Maker** (Doctor of Philosophy- PhD thesis). Kent: University of Kent, 2017.
- COLÓN-GONZÁLEZ, F. J. Vector-borne Diseases. In: THUNBERG (COMPILER), G. **The Climate Book**. New York: Penguin, 2023. p. 211-215.
- CRIPPA, M.; GUIZZARDI, D.; SOLAZZO, E.; MUNTEAN, M.; SCHAFF, E.; PAGANI, F.; MONFORTI-FERRARIO, F. **CO2 emissions of all world countries – JRC/IEA/PBL 2022 Report**. Luxembourg. 2022.
- CUI, L.; SUN, Y.; SONG, M.; ZHU, L. Co-financing in the green climate fund: lessons from the global environment facility. **Climate Policy**, v. 20, n. 1, p. 95-108, 2019.
- DADOS, N.; CONNELL, R. The Global South. **Contexts**, v. 11, n. 1, p. 12-13, 2012.
- DALBY, S. Environment and International Politics: Linking Humanity and Nature. In: SOSA-NUNEZ, G.; ATKINS, E. **Climate Change and International Relations**. Bristol: International Relations Publishing, 2016. p. 42-59.
- DIETZ, T.; ROSA, E. A. Effects of population and affluence on CO2 emissions. **Proc. Natl. Acad. Sci. USA**, v. 94, p. 175-179, 1997.
- DUBEY, S.; MEIJERS, M. H. C.; SMIT, E. S.; SMIT, E. G. Beyond climate change? Environmental discourse in the planetary boundaries in Twitter networks. **Climatic Change**, v. 177, n. 73, 2024. Available at: <<https://doi.org/10.1007/s10584-024-03729-y>>.
- ECKERSLEY, R. **The Green State - Rethinking Democracy and Sovereignty**. Cambridge: The MIT Press, 2004.
- FIGAJ, M. Who gets environmental aid? The characteristics of global environmental aid distribution. **Environmental Economics and Policy Studies**, v. 12, n. 3, p. 97-114, 2010.
- FREEDOM HOUSE. **Freedom House**. Available at: <www.freedomhouse.org>. Accessed on: 10 jul. 2023.
- GLOBAL ENVIRONMENT FACILITY. Global Environment Facility. Available at: <<https://www.thegef.org/>>. Accessed on: 30 jun. 2023.
- GORGEN ZECA, B. O Brasil na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano: Amazônia, ocupação territorial e o meio ambiente no cenário internacional. **Conjuntura Austral**, v. 13, n. 62, p. 36-47, 2022.

- GREEN CLIMATE FUND (GCF). GCF. Available at: <<https://www.greenclimate.fund/>>. Accessed on: 12 jun. 2024.
- GUPTA, J. The global environment facility in its North-South context. **Environmental Politics**, v. 4, n. 1, p. 19-43, 2007.
- GUSTAFSON, T. **Klimat - Russia in the Age of Climate Change**. Kindle Edition: Harvard University Press, 2021.
- HALL, N. The Institutionalisation of Climate Change in Global Politics. In: SOSA-NUNEZ, G.; ATKINS (EDS), E. **Environment, Climate Change and International Relations**. Bristol: E-International Relations Publishing, 2016. p. 60-74.
- HAMILTON, C. Moral Collapse in a Warming World. **Ethics & International Affairs**, v. 28, n. 3, p. 335-342, 2014.
- HAYNES, J. **Religious Transnational Actors and Soft Power**. New York: Routledge, 2016.
- HUQ, S. Life at 1.1°C. In: THUNBERG (COMPILER), G. **The Climate Book**. New York: Penguin, 2023. p. 230-234.
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE - IPCC. **Sixth Assessment Report (AR6)**. p. 1-85. 2023.
- IVANOVA, M. reforming the institutional framework for environment and sustainable development: rio+20's subtle but significant impact. **International Journal of Technology Management & Sustainable Development**, v. 12, n. 3, p. 211-231, 2013.
- JACKSON, T. **Prosperity without Growth - Economics for a Finite Planet**. London: Earthscan, 2009.
- JACQUES, P. Ecology, Distribution, and Identity in the World Politics of Environmental Skepticism. **Capitalism Nature Socialism**, v. 19, n. 3, p. 1-22, September 2008. Available at: <<http://dx.doi.org/10.1080/10455750802348762>>.
- KALAJIAN, E.; ROBINSON, S.-A. Reviewing the nature and pitfalls of multilateral adaptation finance for small island developing states. **Climate Risk Management**, v. 36, p. 1-16, 2022.
- LA FER, C. A Declaração da Rio-92 sobre Meio Ambiente. **O Estado de São Paulo**, São Paulo, 21 Maio 2023. A4. Accessed on: 21 mai. 2023.
- LAI, M.; ROBINSON, S.; SALAS, E.; THAO, W. Climate justice for small island developing states: identifying appropriate international financing mechanisms for loss and damage. **Climate Policy**, v. 22, n. 9-10, p. 1213-1224, 2022.
- MARIA, C.; NASCIMENTO, V. A influência da vulnerabilidade climática no comportamento de países do G20 em relação ao Acordo de Paris. **Conjuntura Austral**, v. 14, n. 65, p. 61-74, 2023.
- MUNDY, S. **Race for Tomorrow - A Journey Through the Front Lines of the Climate Fight**. London: William Collins, 2021.
- OPPENHEIMER, M. As the World Burns: Climate Change's Dangerous Next Phase. **Foreign Affairs**, v. 99, n. 6, 2020.
- OPPENHEIMER, M. The Discovery of Climate Change. In: THUNBERG (COMPILER), G. **The Climate Book**. New York: Penguin, 2023. p. 52-60.
- PARKS, B. C.; ROBERTS, J. T. Environmental and ecological justice. In: BETSILL, M. M.; HOCHSTETLER, K.; STEVIS (EDS), D. **Palgrave Advances in International Environmental Politics**. New York: Palgrave Macmillan, 2006. p. 329-360.
- SANCHES, E. R.; CHEESEMAN, N.; VEENENDAAL, W.; CORBETT, J. African exceptions: democratic development in small island states. **Journal of International Relations and Development**, v. 25, n. 1, p. 210-234, 2022.
- STATISTA; TISEO, I. Statista, 19 September 2024. Available at: <<https://www.statista.com/topics/5770/global-greenhouse-gas-emissions/>>. Accessed on: 3 oct. 2024.
- STEINER, A. Q.; MEDEIROS, M. D. A. Como Saber se as Convenções Internacionais de Meio Ambiente realmente Funcionam? Abordagens Teórico-metodológicas sobre a Eficácia dos Regimes Ambientais. **Contexto Internacional**, p. 695-727, December 2010.
- STEVIS, D. The trajectory of the study of international environmental politics. In: BETSILL, M. M.; HOCHSTETLER, K.; STEVIS (EDITORS), D. **Palgrave Advances in International Environmental Politics**. New York: Palgrave Macmillan, 2006. p. 13-53.
- TAYLOR, M. Sea-level Rise and Small Islands. In: THUNBERG (COMPILER), G. **The Climate Book**. New York: Penguin, 2023. p. 245-247.
- UNITED NATIONS. United Nations, 2023. Available at: <<https://www.un.org/>>. Accessed on: 20 June 2023.
- UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP), 2023. Available at: <<https://www.unep.org/>>. Accessed on: 20 jun. 2023.
- WALTER, B. F. **How Civil Wars Start - And How to Stop Them**. London: Viking, 2022.
- YORK, R.; ROSA, E. A.; DIETZ, T. Footprints on the Earth: The Environmental Consequences of Modernity. **American Sociological Review**, v. 68, n. 2, p. 279-300, 2003. Available at: <<http://www.jstor.org/stable/1519769>>.

Authors' Contributor Roles

Renato Revoredo de Almeida Machado:

Writing (Original Draft Preparation);

Information provided by the authors according to the [Taxonomy of author contributions \(CRediT\)](#)

Book Review: Ferreira, Marcos Alan (Ed.). 2022. Peace and Violence in Brazil: Reflections on the Roles of State, Organized Crime and Civil Society. Rethinking Peace and Conflict Studies. Cham: Springer International Publishing. 209p. ISBN 978-3-030-79209-1

Resenha do livro: Ferreira, Marcos Alan (Ed.). 2022. Peace and Violence in Brazil: Reflections on the Roles of State, Organized Crime and Civil Society. Rethinking Peace and Conflict Studies. Cham: Springer International Publishing. 209p. ISBN 978-3-030-79209-1

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.244755>

Murilo Motta

Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo - IRI-USP, São Paulo, Brasil

murilo.motta@usp.br  

Abstract

The book “Peace and Violence in Brazil: Reflections on the Roles of State, Organized Crime, and Civil Society”, edited by Marcos Alan Ferreira, provides a comprehensive analysis of the persistence and causes of violence in Brazil. It argues that social inequality, fragile state institutions, and actions by both state actors and criminal groups contribute significantly to high violence levels. The book employs a Peace Studies framework, emphasizing structural and cultural dimensions, such as the normalization of violence and social exclusion, as key to understanding this issue. Moreover, it highlights the roles of civil society, education, and institutional reforms in fostering peace. In addition, the book explores alternative strategies for reducing violence, including peace education and advocacy by non-governmental organizations. However, the analysis would benefit from incorporating an economic perspective, particularly regarding how illicit markets perpetuate violence. This addition could enhance the book’s scope, offering a fuller understanding of violence in Brazil.

Keywords: Violence; Peacebuilding; Organized Crime.

Resumo

O livro “Peace and Violence in Brazil: Reflections on the Roles of State, Organized Crime, and Civil Society”, editado por Marcos Alan Ferreira, fornece uma análise abrangente da persistência e das causas da violência no Brasil. Ele argumenta que desigualdade social, instituições estatais frágeis e ações de atores estatais e grupos criminosos contribuem significativamente para os altos níveis de violência. O livro emprega uma abordagem de Estudos da Paz, enfatizando dimensões estruturais e culturais, como a normalização da violência e a exclusão social para entender essa questão. Além disso, ele destaca os papéis da sociedade civil, da educação e das reformas institucionais na promoção da paz. Além disso, o livro explora estratégias alternativas para reduzir a violência, incluindo a educação para a paz. Entretanto, a análise seria beneficiada com a incorporação de uma perspectiva econômica, especialmente com relação a como os mercados ilícitos perpetuam a violência. Esse acréscimo poderia oferecer uma compreensão mais completa da violência no Brasil.

Palavras-chave: Crime Organizado; Violência; Paz.

Received: 18 December 2024
Accepted: 23 December 2024

Bolsista CAPES, Processo nº 88887.825252/2023-00

Conflitos de interesse: O autor não reportou potenciais conflitos de interesse



This is a book review published in open access and distribution under the terms of the [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), which permits its use, distribution and reproduction in any medium as well as its transformation and creations from it, as long as the original author and source are credited. Also, the material cannot be used for commercial purposes, and in the case it is transformed, or serves as a basis for other creations, these must be distributed under the same license as the original.

Introduction

The book “Peace and Violence in Brazil: Reflections on the Roles of State, Organized Crime and Civil Society”, edited by Marcos Alan Ferreira, makes the case that the violence in the region is a consequence of social inequality and weak state institutions, particularly in the justice system. The book is the result of a joint project between the Department of International Relations of the Federal University of Paraíba (UFPB) and the Department of Politics and the Humanitarian and Conflict Response Institute (HCRI) of the University of Manchester. From a Peace Studies perspective, it emphasizes that criminal activities and state violence reflect deeper human insecurities tied to underdevelopment, lack of economic opportunity and cultural norms that normalize violence. However, the analysis could be strengthened by incorporating an economic perspective, highlighting how competition for local monopolies in illicit markets fuels social violence.

The Introduction emphasizes the need to understand violence holistically, considering its direct, cultural, and structural manifestations. Thus, direct violence, such as crime-related homicides or state-perpetrated violence, stems from structural forms of violence, such as inequality, and is reinforced by cultural elements that normalize violence, such as entrenched prejudices against Afro-descendants. In addition to these structural and cultural factors, economic incentives play a crucial role in causing violence. In the absence of state regulation and legal protection, criminal organizations use violence against the police or the military to safeguard their business interests from state intervention, and against each other to maintain control over territories, trafficking routes, and consumer markets (WILLIAMS, 2018). Understanding these economic drivers allows for a more complete picture of the factors that perpetuate social violence in Brazil.

The first part of the book explores the social-political context of violence in Brazil. Chapter 1, written by Marcos Alan Ferreira, argues that despite being seen as peaceful due to its lack of interstate conflicts, South America remains one of the most violent regions when social violence is considered. In Chapter 2, Camila de Macedo Braga and Rafael Antônio Duarte Villa analyse hybrid security governance in the Southern Cone, showing how transnational criminal networks, particularly in drug and arms trafficking, drive violence along Brazil's borders. Chapter 3, by Veronica F. Azzi and Kai Michael Kenkel, analyses Brazil's militarized public security policies, which frame organized crime as a national threat, justifying the deployment of the Armed Forces, and the export of this approach through UN peacekeeping. Chapter 4, by Augusto W. M. Teixeira Júnior and Maria Eduarda L. S. Freire, examines Brazil's evolving use of the military in public security, emphasizing the increasing role of joint operations between the military and police to combat transnational organized crime along the borders.

Indeed, despite the relative absence of interstate conflicts in Latin America since the twentieth century, the region faces some of the highest rates of internal violence in the world. Since the late 1970s, homicide rates have increased sharply in much of the region. The onset of democratic transitions in the 1980s and 1990s set the hope that this trend would be reversed (PEREIRA; DAVIS, 2000). However, internal violence remains a pervasive issue in many Latin American countries. With just 8 percent of the global population, Latin America and Caribbean countries account for a third of the world's intentional homicides (ESPINOZA *et al.*, 2024). Since 2017, the Americas have become the most affected region by non-state violence, driven primarily by conflicts between organized crime groups over territorial and drug trafficking control. Unlike rebel groups with political objectives, organized crime groups are driven by economic gain, and engage in violence to secure smuggling routes and assert territorial dominance (DAVIES *et al.*, 2024).

To address the challenges posed by organized crime groups, Latin American governments have been increasingly deploying their armed forces on domestic missions to dismantle these groups. This convergence of military and police activities aims to strengthen the state's response capacities. Nonetheless, replacing police with the military can have negative consequences, such as de-professionalization of the military, loss of civilian control over the military, weakened police legitimacy, and reduced investment in the police (HARIG, 2020; SUNG; CAPELLAN; BARTHULY, 2022).

The second part of the book presents alternative, peaceful strategies to address social violence in the region. Chapter 5, by Henrique Zeferino Menezes, highlights Brazil's efforts to reduce violence, strengthen governance, and address social inequalities to meet Sustainable Development Goal n. 16 (Peace, Justice and Strong Institutions), but he recognizes the challenges of building inclusive institutions and achieving lasting peace in a country with deep-rooted socio-economic disparities. Chapter 6, by Paulo Roberto Loyolla Kuhlmann, Edith Larissa Rodrigues do Rêgo Souza, and Luan do Nascimento Silva, explores how arts, mediation, and strategies like critical literacy and dialogue circles promote peace education in public schools, empowering students to confront violence and engage in peacebuilding. Chapter 7, by Ingri Bøe Buer, shows how NGOs in Rio de Janeiro's favelas navigate both direct and structural violence to build alternative forms of peace through conflict mediation, youth programs, drug rehabilitation, education, and advocacy. Finally, Chapter 8, by André Duffles Teixeira Aranega and Kai Michael Kenkel, explores the historical role of Brazilian civil society in advocating for gun policy reform, examining how such advocacy can influence violence dynamics, and contribute to a more peaceful society.

While these strategies offer valuable insights into peacebuilding and social violence reduction, they could be further strengthened by public policies focusing on dismantling the economic structures that sustain illicit markets. By targeting the economic structures and supply chains that sustain these activities, peacebuilding efforts could reduce the power and reach of organized crime groups. Specifically, initiatives like enhancing international cooperation and establishing intelligence-sharing networks could disrupt the financial infrastructure supporting illicit markets, such as money laundering.

In conclusion, the book provides a comprehensive analysis of the dynamics of violence in Brazil. While it effectively explores the socio-political factors underlying violence, it would be further strengthened by incorporating an economic perspective on crime. Such an addition would enhance the understanding of how competition for local monopolies in illicit markets drives social violence, offering a more complete picture of the drivers of violence in Brazil.

References

DAVIES, Shawn; ENGSTRÖM, Garoun; PETTERSSON, Therése; ÖBERG, Magnus. Organized violence 1989–2023, and the prevalence of organized crime groups. **Journal of Peace Research**, [S. l.], v. 61, n. 4, p. 673–693, 2024. DOI: 10.1177/00223433241262912.

ESPINOZA, Raphael A.; BISCA, Paul M.; CHAU, Vu; DUDINE, Paolo; FOURNIER, Jean-Marc; GUÉRIN, Pierre; HANSEN, Niels-Jakob H.; SALAS, Jorge. Violent Crime and Insecurity in Latin America and the Caribbean: A Macroeconomic Perspective. **International Monetary Fund Departmental Papers**, [S. l.], v. 2024, n. 009, p. 1, 2024. DOI: 10.5089/9798400288470.087.

HARIG, Christoph. Soldiers in police roles. **Policing and Society**, [S. l.], v. 30, n. 9, p. 1097–1114, 2020. DOI: 10.1080/10439463.2019.1650745.

PEREIRA, Anthony W.; DAVIS, Diane E. New Patterns of Militarized Violence and Coercion in the Americas. **Latin American Perspectives**, [S. l.], v. 27, n. 3, p. 3–7, 2000. DOI: 10.1177/0094582X0002700301.

SUNG, Hung-En; CAPELLAN, Joel; BARTHULY, Bryce. Trust in the police and the militarisation of law enforcement in Latin America. **Policing and Society**, [S. l.], v. 32, n. 3, p. 311–340, 2022. DOI: 10.1080/10439463.2022.2037551.

WILLIAMS, Phil. Transnational organized crime. Em: WILLIAMS, Paul D. (org.). **Security studies: an introduction**. Third edition ed. London; New York: Routledge, 2018. p. 503–519.

Authors' Contributor Roles	
Murilo Motta:	Conceptualization; Administration; Formal Analysis; Investigation; Writing (Original Draft Preparation); Writing (Review & Editing);

Information provided by the author according to the [Taxonomy of author contributions \(CRediT\)](#)

Diretrizes para autores

1. A revista *Conjuntura Austral* publica Análises de Conjuntura, Artigos de Pesquisa e Resenhas Bibliográficas, nos idiomas português, inglês e espanhol;
2. A revista está dividida em quatro seções: Conjuntura (Análises de Conjuntura); Pesquisa (Artigos de Pesquisa); Leitura (Resenhas Bibliográficas) e Dossiê (Dossiês temáticos e Edições Especiais);
3. As contribuições devem ser originais e podem ter sido depositadas (de forma prévia ou simultânea à submissão para avaliação na revista) nos servidores de preprint considerados pela *Conjuntura Austral*;
 - 3.1 A revista aceita submissões de preprints depositados nos seguintes servidores:
 - [American Political Science Association](#)
 - [OSFPreprints](#)
 - [Preprints.org](#)
 - [SciELO Preprints](#)
 - 3.1.1. Caso decida realizar o depósito do manuscrito em servidor de preprint de maneira simultânea à submissão para a revista, os(as) autores(as) se comprometem a depositá-lo em um dos servidores considerados pela *Conjuntura Austral*;
 - 3.2 Os preprints submetidos à revista serão avaliados por três pareceristas, sendo ao menos um membro do Comitê Editorial e outros dois selecionados de forma *ad hoc* pelo Comitê Editorial;
 - 3.2.1. Caso solicitado, os nomes dos(as) pareceristas poderão ser, a critério do Comitê Editorial, informados aos(as) autores(as) do manuscrito;
 - 3.2.2. Em caso de aprovação dos preprints para publicação, os pareceres emitidos serão também publicados, acompanhados dos nomes dos(as) respectivos(as) avaliadores(as);
 - 3.3 Caso a contribuição esteja depositada em servidor de preprint, os(as) autores deverão informar o fato ao Comitê Editorial por meio do preenchimento do campo específico na Carta ao Comitê Editorial, disponível [aqui](#), que deverá ser enviada como documento suplementar no momento da submissão do manuscrito;
4. Os manuscritos submetidos à revista devem respeitar critérios específicos de números mínimos e máximos de caracteres; nessa contabilização são incluídos título, resumo e palavras chave (no idioma original e em inglês), corpo do texto e notas de rodapé; não são incluídas as referências.
 - 4.1 Trabalhos que não estejam adequados aos tamanhos estabelecidos poderão, mediante solicitação e a partir da avaliação do Comitê Editorial, ser considerados para a publicação; o registro dessa solicitação, bem como sua justificativa, deverão ser apresentados no momento da submissão, na seção "Comentários ao editor" no processo de submissão de artigos no sistema;
 - 4.2 Os artigos de Análise de Conjuntura devem conter entre 15 mil e 25 mil caracteres (incluindo espaços);
 - 4.2.1 As Análises de Conjuntura deverão ser textos científicos que analisem uma situação ou fato atual, buscando uma interpretação que localize tal situação em estruturas explicativas (teóricas ou históricas) mais amplas. Diferentemente de um texto jornalístico ou informativo, a análise de conjuntura internacional deverá procurar elementos explicativos mais amplos, fundamentados em bibliografia pertinente, correlacionando a questão abordada. As análises de conjuntura devem conseguir articular elementos conjunturais e estruturais de forma equilibrada, oferecendo uma explicação provisória ao problema internacional apontado.
 - 4.3 Os Artigos de Pesquisa devem conter entre 35 mil e 50 mil caracteres (incluindo espaços);
 - 4.3.1 Os artigos de pesquisa deverão ser trabalhos resultantes de pesquisa científica original. Podem ser resultados parciais de pesquisas mais amplas, mas que já podem ser divulgados como uma unidade encerrada. Devem ter originalidade, precisão conceitual, definição do problema, dos objetivos e tratamento correto dos dados, adotar e apresentar de forma clara metodologia adequada, ser referenciado em bibliografia pertinente, e apresentar seus resultados. O texto deve ser suficientemente claro para um público mais amplo. O uso de imagens e tabelas que não tenham sido produzidas para o artigo enfraquecem a submissão e devem ser evitadas.
 - 4.4 As Resenhas Bibliográficas devem conter entre 7 mil e 9 mil caracteres (espaços inclusive).
 - 4.4.1 As resenhas deverão ter caráter crítico e analítico, não devendo limitar-se à apresentação da obra em questão. Espera-se que o texto contribua não apenas para o conhecimento da obra (identificando de forma clara e objetiva tanto seu argumento central, quanto sua estrutura de sustentação), mas também para situá-la no campo de estudos de Relações Internacionais, apresentando elementos que demonstrem sua interlocução com outras obras e também sua atualidade e relevância;
5. Os dados sobre os(as) autor(as) (nome completo, titulação, ORCID iD, filiação institucional – com o nome da instituição por extenso – e e-mail para contato) devem ser inseridos nos respectivos campos da plataforma de submissão da revista para todos os(as) autores(as);
 - 5.1 Essas informações deverão ser igualmente preenchidas na Carta ao Conselho editorial, disponível [aqui](#), que deverá ser enviada como documento complementar no momento da submissão do manuscrito;
 - 5.2 Os manuscritos, especialmente aqueles que não estejam depositados em servidores de preprints, não devem conter qualquer informação dos(as) respectivos(as) autores(as);
6. O completo preenchimento, pelos(as) autores(as), do formulário de submissão do artigo no sistema da Revista é imprescindível; submissões com dados incompletos não serão encaminhadas para avaliação;
 - 6.1 O formulário de submissão do artigo deve ser obrigatoriamente preenchido também em inglês, o que é possível por meio da opção de troca de idioma disponível na parte superior do formulário (é necessário alterar o idioma no campo específico, no topo do formulário, e clicar no botão "submeter");
 - 6.2 A seção do formulário de submissão destinada ao URL deve ser preenchida com o link para o Currículo Lattes do(a) autor(a) – sempre que ele(a) tiver um;
 - 6.3 Todos(as) autores(as) devem ter seu ORCID iD informado no momento da submissão; caso o formulário informe que o ORCID iD é inválido, tente retirar o "S" de "https" no endereço do ORCID iD; caso o problema persista, contate a equipe da *Conjuntura Austral*;
7. Não serão considerados para avaliação artigos com mais de três autores, salvo em casos considerados pertinentes pelo Comitê Editorial; o registro de solicitação para tanto, bem como sua justificativa, deverão ser apresentados na seção "Comentários ao editor", no processo de submissão de artigos no sistema;

8. A titulação mínima para a submissão de manuscritos é Mestre(a);

8.1 Não serão aceitos trabalhos de graduandos(as), nem mesmo na condição de coautores(as);

8.2 Trabalhos de mestrands(as) só serão aceitos se acompanhados de outro(a) autor(a) com titulação maior;

9. No caso de resenhas bibliográficas, só serão aceitas contribuições de obras publicadas no máximo 24 meses antes da submissão do manuscrito;

9.1 Nas resenhas devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;

9.2 As resenhas não passarão pelo processo de revisão duplo-cego por pares, sendo sua avaliação realizada por integrantes do Comitê Editorial da revista;

10. Todas as contribuições devem vir acompanhadas de:

10.1 Três palavras-chave no idioma original e em inglês, separadas por ponto-e-vírgula (;);

10.2 Título no idioma original e em inglês;

10.3 Resumo no idioma original e em inglês;

10.4 Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas obrigatoriamente nos campos destinados a elas no momento da submissão no sistema;

11. No caso das contribuições em inglês, elas também devem apresentar:

11.1 Três palavras-chave em um segundo idioma (português ou espanhol), separadas por ponto-e-vírgula (;);

11.2 Título em um segundo idioma (português ou espanhol);

11.3 Resumo em um segundo idioma (português ou espanhol);

11.4 Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, estas informações devem ser inseridas obrigatoriamente nos campos destinados a elas no momento da submissão no sistema;

12. Os títulos dos artigos devem ter no máximo 200 caracteres (espaços incluídos), e não devem ser inseridos totalmente em maiúsculas no momento da submissão no sistema;

13. Os resumos deverão ter entre 150 e 200 palavras, bem como apresentar, de forma clara e concisa, o tema, os objetivos, a metodologia utilizada e as conclusões do trabalho;

14. As contribuições deverão ser geradas por um software de processamento de textos amplamente utilizado, e apresentada em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF, em fonte Times New Roman, tamanho 12, espaço 1,5, sem espaçamento entre parágrafos; contribuições em qualquer outro formato não serão aceitas;

15. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto, não devendo conter referências bibliográficas ou links;

15.1 Caso a nota de rodapé seja incluída no final da frase, ela deve ser inserida depois do ponto final.

16. O uso de imagens (fluxogramas, mapas, tabelas, gráficos e figuras) deve ser restrito ao essencial para a ilustração dos argumentos desenvolvidos no texto;

16.1 As tabelas, fluxogramas, gráficos e quadros devem ser produzidos no mesmo software de produção de textos utilizado na elaboração do manuscrito (ou em um software compatível), e devem ser incluídos no corpo do texto, com títulos, legendas e referências adequados, e não como imagens ou ao final do texto, como anexos;

16.2 A localização de mapas e imagens deve ser indicada de forma sequencial ([Figura 1], [Figura 2], etc.) no corpo do texto, acompanhada do título e das respectivas referências;

16.2.1 As imagens não devem ser incluídas no corpo do texto, e sim encaminhadas como documentos complementares, em formato .jpeg com resolução de ao menos 300 dpi;

16.2.2 No caso de imagens que não tenham sido produzidas pelo autor e que não tenham uma licença que permita sua livre reprodução, a submissão deve incluir, como documento complementar, uma autorização formal assinada pelo autor, editor e/ou detentor do copyright da imagem para seu uso e reprodução no artigo submetido à *Conjuntura Austral: journal of the Global South*.

17. As citações diretas devem seguir a norma ABNT 10520/2002: até três linhas no corpo do texto destacada por aspas; maior de três linhas com recuo de 4cm do lado esquerdo, espaçamento simples e fonte tamanho 10pt.

17.1 As citações diretas devem estar obrigatoriamente no mesmo idioma que o artigo; caso o texto original esteja em outro idioma, a tradução do trecho em questão deverá ser usada no corpo do texto, acompanhada da indicação de que a tradução foi feita pelos(as) autores(as) do manuscrito, e a versão original poderá ser introduzida como nota de rodapé;

18. As referências devem ser listadas ao final do texto e devem se restringir àquelas efetivamente citadas no artigo.

18.1 No corpo do texto deve ser observado estritamente o sistema (AUTOR/A, data). Não serão aceitas referências bibliográficas completas em notas de rodapé.

19. As referências bibliográficas devem estar em ordem alfabética de sobrenome, e devem constar no final do trabalho. Além de constarem no arquivo submetido para avaliação, as referências devem ser inseridas obrigatoriamente no campo destinado a elas no momento da submissão no sistema. O formato utilizado pela Revista é:

SOBRENOME, Nome. Título do livro: subtítulo. Cidade: Editora, Ano.

SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome. Título do Capítulo/Artigo. In: SOBRENOME, Nome; SOBRENOME, Nome (Eds). Título do livro: subtítulo do livro. Cidade: Editora, Ano, cap.X, p. xx-xx.

SOBRENOME, Nome. Título do Artigo. Nome do Periódico. Cidade do periódico, v.X, n.X, p. xx-xx, Ano. Disponível em: Link para o artigo. Acesso em dia mês ano.

SOBRENOME, Nome. Título da tese acadêmica: subtítulo. Tese de Doutorado em (curso), Universidade, País, Ano, (nº de páginas)p.

SOBRENOME, Nome. Título da notícia de jornal/revista. Nome do Jornal/revista. Cidade, dia mês. ano (da publicação da notícia). Disponível em: link para a notícia. Acesso em dia mês. ano.

20. Em caso de dúvidas a respeito da formatação das referências bibliográficas, utilizar a NBR 6023:2018 e a NBR 10520:2002 da ABNT como referência;

20.1 Como forma de assegurar a conformidade com o estilo adotado pela revista, a Conjuntura Austral incentiva os(as) autores(as) a utilizarem a ferramenta [MyBib](#) para a elaboração da lista de referências;

20.1.1 O estilo de citação a ser utilizado é “*Universidade Federal do Rio Grande do Sul - SBUFRGS - ABNT (autoria completa) (Portuguese - Brazil)*”;

20.2 Em caso de dúvidas, os(as) autores(as) são aconselhados(as) a consultar a equipe da Conjuntura Austral antes da submissão dos manuscritos;

21. Os manuscritos submetidos à Conjuntura Austral não devem conter jargões, devendo ser escritos de forma clara e concisa. Linguagem não-discriminatória e científica são obrigatórias, e termos racistas, sexistas e/ou que expressem qualquer forma de preconceito não serão tolerados;
22. Termos e expressões em outro idioma que não o principal do artigo devem estar indicados em itálico;
23. Os conjuntos de dados usados para sustentar argumentos e conclusões de artigos devem, preferencialmente, estar disponíveis de forma integral e gratuita para os(as) leitores(as) da revista;
 - 23.1 Os manuscritos submetidos devem citar e referenciar todos os dados, bases de dados, códigos de programas e outros materiais que tenham sido utilizados ou gerados na pesquisa;
24. Os artigos devem, obrigatoriamente, conter seções de introdução, de conclusão e de referências;
 - 24.1 A fragmentação excessiva do restante do texto, com a inclusão de mais de duas subseções, deverá ser evitada;
 - 24.2 Na seção de introdução dos manuscritos devem ser apresentados de forma clara e facilmente identificável o tema e o problema da pesquisa, além da metodologia utilizada;
 - 24.3 Na seção de introdução e nas conclusões, quadros, tabelas ou figuras de qualquer natureza não são permitidos;
25. A Conjuntura Austral não publica mais de um artigo de um(a) mesmo(a) autor(a) em um intervalo menor do que doze meses; não serão aceitas submissões simultâneas de um(a) mesmo(a) autor(a);
26. Os(as) autores(as) deverão preencher a Carta ao Conselho Editorial, disponível neste [link](#), e incluí-la como documento suplementar no momento da submissão do artigo;
27. Agradecimentos devem ser incluídos apenas em casos em que façam referência a apoio substancial recebido pelos(as) autores(as) no desenvolvimento da pesquisa que originou o artigo;
 - 27.1 Os agradecimentos devem ser inseridos, pelos autores, no campo indicado na Carta ao Conselho Editorial;
 - 27.2 Agradecimentos a auxílios ou financiamentos, bem como agradecimentos a colaborações de colegas e eventual menção à origem de um artigo (como, por exemplo, teses) devem ser indicados nesta seção;
 - 27.3 Agradecimentos aos(as) pareceristas e dedicatórias não são permitidos;
 - 27.4 Agradecimentos a indivíduos devem preceder agradecimentos a instituições ou agências;
28. Caso o manuscrito submetido seja aprovado para publicação, os(as) autores(as) se comprometem a fornecer, à Conjuntura Austral, materiais como comunicados de imprensa, entrevistas ou quaisquer outras informações solicitadas pelo Comitê Editorial;
29. A Conjuntura Austral: journal of Global South está aberta a propostas de dossiês temáticos ou edições especiais;
 - 29.1 Um dossiê temático ou edição especial inclui, geralmente, entre 5 e 7 artigos que versem sobre um tema comum ou um mesmo conjunto de questões;
 - 29.2. Propostas de dossiês temáticos e/ou edições especiais deverão ser enviadas para o e-mail da revista (conjunturaaustral@ufrgs.br), ter no máximo três autores(as), e ser acompanhadas das seguintes informações:
 - 29.2.1. Nome(s), filiação por extenso, informações de contato, currículos resumidos dos(as) proponentes, bem como os link para seus Currículos Lattes (quando houver) e ORCIDid;
 - 29.2.1.1 Ao menos um(a) dos(as) autores(as) deve ter título de doutor(a), e todos(as) devem ter ao menos título de mestre(a);
 - 29.2.2 Proposta da edição especial ou dossiê, com no máximo 4.000 palavras de extensão (contabilizadas as notas e referências), contendo o título proposto para a edição especial, uma apresentação da temática da edição proposta e as justificativas da proposta;
 - 29.2.3 Uma lista com os nomes, ORCIDid e contatos de ao menos 10 (dez) possíveis pareceristas a serem considerados para atuar na edição.
 - 29.3. Em conjunto com o Comitê Editorial da Conjuntura Austral, os(as) proponentes do dossiê ou edição especial, na condição de Editores(as) Convidados(as), ficarão responsáveis por divulgar a edição e captar artigos para avaliação, bem como por supervisionar os processos de revisão por pares;
 - 29.3.1 Aos(as) proponentes será facultado a elaboração de um Editorial para edição, o qual deverá ter caráter científico, sendo passível de citação acadêmica, e não se limitando à mera apresentação da edição;
 - 29.4. As propostas aprovadas ficarão disponíveis no sistema da Revista Conjuntura Austral, como chamada especial, por no mínimo 60 dias, que é o prazo que todas as pessoas (seguindo as diretrizes da Revista) poderão enviar artigos, resenhas ou análises de conjuntura;
 - 29.4.1 A Conjuntura Austral não publica números fechados ou completos, ficando, portanto, todos os dossiês temáticos e edições especiais abertos à submissão de trabalhos por todos(as) os pesquisadores(as) interessados.
 - 29.5. Os trabalhos submetidos para essas edições deverão seguir as mesmas orientações das demais submissões, sendo incluídos apenas em uma seção diferente da revista, no momento da submissão, e serão submetidos ao mesmo processo de revisão cega por pares.
 30. Somente serão encaminhadas para avaliação aquelas contribuições que estiverem de acordo com todas as diretrizes estabelecidas pela revista.

Condições para submissão

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; se não for esse o caso, uma justificativa deve ser incluída no campo "Comentários ao editor";
2. Os arquivos para submissão foram gerados por um software de processamento de textos amplamente utilizado, e estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (não ultrapassando 2MB); documentos em qualquer outro formato não serão aceitos.
3. URLs para as referências foram informadas sempre que necessário.
4. O texto está em espaço 1,5; usa fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as tabelas foram geradas no processador de texto e estão inseridas no corpo do texto, não no final do documento, como anexos; as imagens tem seu espaço de inserção indicado no corpo do texto, em numeração sequencial entre colchetes ([Imagem 1], [Imagem 2], etc.) e serão incluídas como documentos suplementares.
5. O texto está plenamente de acordo com os padrões de estilo, requisitos bibliográficos e demais critérios e exigências descritos nas [Diretrizes para Autores](#), na seção Sobre a Revista.
6. No caso de manuscritos que não tenham sido depositados em servidores de preprint, a identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção "Propriedades" no software de processamento de texto, garantindo, desta forma, o critério de sigilo da revista, conforme instruções disponíveis em [Assegurando a Avaliação Cega por Pares](#).

7. Caso os(as) autores(as) decidam depositar o manuscrito em um servidor de preprints de forma simultânea à submissão para avaliação na revista, estes se comprometem a depositá-lo em um dos servidores aceitos pela Conjuntura Austral;
8. Os(as) autores(as) asseguram que a existência de quaisquer conflitos de interesse de ordem financeira, comercial, política, acadêmica e/ou pessoal com relação ao manuscrito, bem como todo o apoio material e/ou financeiro recebido para o desenvolvimento deste trabalho, estão claramente informados no campo "Comentários ao Editor".
9. Os(as) autores(as) preencheram correta e integralmente a [Carta ao Comitê Editorial](#), que será encaminhada como documento suplementar na submissão de seu manuscrito.
10. Os(as) autores(as) estão cientes e plenamente de acordo com as [Diretrizes de ética e de boas práticas editoriais](#) adotadas pela revista.

Declaração de direito autoral

Autores que publicam nesta revista concordam com os seguintes termos:

- a. Autores(as) mantêm os direitos autorais e concedem à revista o direito de primeira publicação, com o trabalho simultaneamente licenciado sob a [Licença Internacional Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](#), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o(a) autor(a) e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.
- b. Autores(as) têm autorização para assumir contratos adicionais separadamente, para distribuição não-exclusiva da versão do trabalho publicada nesta revista (ex.: publicar em repositório institucional ou como capítulo de livro), com reconhecimento de autoria e publicação inicial nesta revista.
- c. Autores(as) têm permissão para publicar, nos repositórios considerados pela Conjuntura Austral, a versão preprint dos manuscritos submetidos à revista a qualquer ponto antes ou durante o processo editorial, já que isso pode gerar alterações produtivas, bem como aumentar o impacto e a citação do trabalho publicado (Veja [O Efeito do Acesso Livre](#)).
- d. Autores(as) têm permissão e são incentivados(as) a publicar e distribuir online (em repositórios institucionais e/ou temáticos, em suas páginas pessoais, em redes ou mídias sociais, etc.) a versão posprint dos manuscritos (aceitos e publicados), sem qualquer período de embargo.
- e. A *Conjuntura Austral: journal of the Global South*, imbuída do espírito de garantir a proteção da produção acadêmica e científica regional em Acesso Aberto, é signatária da [Declaração do México sobre o uso da licença Creative Commons BY-NC-SA para garantir a proteção da produção acadêmica e científica em acesso aberto](#).

Apoio:

