

## GEOPOLÍTICA E SOBERANIA

JOSÉ JORGE E JOSÉ PEDRO TEIXEIRA FERNANDES TEORIA DOS JOGOS E GEOPOLÍTICA: MUNDOS À PARTE OU PEÇAS DO MESMO *PUZZLE*? SUSANA DE-SOUSA-FERREIRA AS FISSURAS NA "FORTALEZA EUROPEIA": O IMPACTO DA SECURITIZAÇÃO NA TRANSFORMAÇÃO DOS REGIMES FRONTEIRIÇOS DO ATLÂNTICO VANESSA DO CARMO INSTRUMENTALIZAÇÃO DE MIGRANTES: UMA ARMA HÍBRIDA ANTÓNIO EUGÉNIO SOBERANIA TECNOLÓGICA: O EXEMPLO DA UCRÂNIA CARLOS GASPAR A CHINA E A GUERRA RUSSO-UCRANIANA

---

## NAÇÃO E DEFESA

---

**Diretora:** Isabel Ferreira Nunes

**Editor:** Luís Cunha

**Assistente Editorial:** António Baranita

---

### *Estatuto Editorial*

<https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao>

---

### *Conselho de Redação*

Isabel Ferreira Nunes, Luís Cunha, Rui Garrido, Patrícia Daehnhardt, Pedro Seabra

---

### *Conselho Editorial Nacional*

André Barrinha (Universidade de Bath), Ana Paula Brandão (Universidade do Minho), Ana Santos Pinto (FCSH, Universidade Nova de Lisboa), António Horta Fernandes (FCSH, Universidade Nova de Lisboa), Armando Marques Guedes (Faculdade de Direito, Universidade Nova de Lisboa), Bruno Cardoso Reis (ISCTE-IUL), Carlos Branco (IPRI), Daniel Pinéu (Universidade de Amsterdão), Francisco Proença Garcia (Universidade Católica Portuguesa), João Vieira Borges (Comissão Portuguesa de História Militar), José Luís Pinto Ramalho (Exército Português), José Manuel Freire Nogueira (Universidade Autónoma de Lisboa), Luís Leitão Tomé (Universidade Autónoma de Lisboa), Manuel Ennes Ferreira (ISEG), Maria do Céu Pinto (Universidade do Minho), Maria Francisca Saraiva (Instituto da Defesa Nacional e Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa), Mendo Castro Henriques (Universidade Católica Portuguesa), Miguel Monjardino (Universidade Católica Portuguesa), Paulo Jorge Canelas de Castro (Universidade de Macau), Paulo Viegas Nunes (Academia Militar), Raquel Freire (Universidade de Coimbra), Sandra Balão (Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade de Lisboa), Teresa Ferreira Rodrigues (FCSH, Universidade Nova de Lisboa), Vasco Rato (Universidade Lusíada), Vítor Rodrigues Viana (Exército Português).

---

### *Conselho Consultivo Nacional*

Abel Cabral Couto (Exército Português), António Martins da Cruz (Universidade Lusíada), António Vitorino (Organização Internacional das Migrações), António Silva Ribeiro (Armada Portuguesa), Carlos Gaspar (IPRI), Celso Castro (Fundação Getúlio Vargas), João Salgueiro (Eurodefense), José Manuel Durão Barroso (Goldman Sachs International), Luís Valença Pinto (Universidade Autónoma de Lisboa), Luís Moita (Universidade Autónoma de Lisboa), Manuel Braga da Cruz (Universidade Católica Portuguesa), Maria Carrilho (ISCTE-IUL), Nuno Severiano Teixeira (FCSH, Universidade Nova de Lisboa).

---

### *Conselho Consultivo Internacional*

Bertrand Badie (Sciences Po, Paris), Christopher Dandeker (King's College, London), Christopher Hill (University of Cambridge), George Modelski (University of Washington), Josef Joffé (Hoover Institution), Ken Booth (University of Aberystwyth), Lawrence Freedman (King's College, London), Robert Kennedy (US Army War College), Todd Sandler (University of Texas).

---

### *Editorial Board*

André Barrinha (University of Bath), Ana Paula Brandão (University of Minho), Ana Santos Pinto (Faculty of Social and Human Sciences, Nova University of Lisbon), António Horta Fernandes (Faculty of Social and Human Sciences, Nova University of Lisbon), Armando Marques Guedes (Law Faculty, Nova University of Lisbon), Bruno Cardoso Reis (ISCTE-University Institute of Lisbon), Carlos Branco (Portuguese Institute of International Relations), Daniel Pinéu (University of Amsterdam), Francisco Proença Garcia (Portuguese Catholic University), João Vieira Borges (Portuguese Commission of Military History), José Luís Pinto Ramalho (Portuguese Army), José Manuel Freire Nogueira (Autónoma University), Luís Leitão Tomé (Autónoma University), Manuel Ennes Ferreira (Lisbon School of Economics and Management), Maria do Céu Pinto (University of Minho), Maria Francisca Saraiva (National Defence Institute and Institute of Social and Political Sciences), Mendo Castro Henriques (Portuguese Catholic University), Miguel Monjardino (Portuguese Catholic University), Paulo Jorge Canelas de Castro (University of Macau), Paulo Viegas Nunes (Military Academy), Raquel Freire (University of Coimbra), Sandra Balão (Institute of Social and Political Sciences), Teresa Ferreira Rodrigues (Faculty of Social Sciences, Nova University of Lisbon), Vasco Rato (Lusíada University), Vítor Rodrigues Viana (Portuguese Army).

---

---

### *National Advisory Board*

Abel Cabral Couto (Portuguese Army), António Martins da Cruz (Lusíada University), António Vitorino (International Organization for Migration), António Silva Ribeiro (Portuguese Navy), Carlos Gaspar (Portuguese Institute of International Relations), Celso Castro (Foundation Getúlio Vargas), João Salgueiro (Eurodefense Portugal), José Manuel Durão Barroso (Goldman Sachs International), Luís Valença Pinto (Autónoma University), Luís Moita (Autónoma University), Manuel Braga da Cruz (Portuguese Catholic University), Maria Carrilho (ISCTE-University Institute of Lisbon), Nuno Severiano Teixeira (Faculty of Social and Human Sciences, Nova University of Lisbon).

---

### *International Advisory Board*

Bertrand Badie (Sciences Po, France), Christopher Dandeker (King's College, UK), Christopher Hill (University of Cambridge, UK), George Modelski (University of Washington, USA), Josef Joffé (Hoover Institution, USA), Ken Booth (University of Aberystwyth, UK), Lawrence Freedman (King's College, UK), Robert Kennedy (US Army War College, USA), Todd Sandler (University of Texas, USA).

---

### *Capa*

Nuno Fonseca/nfdesign

---

### *Normas de Colaboração*

Consultar final da revista

---

### *Propriedade, Edição e Sede da Redação*

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

NIPC: 600014002

Tel.: 21 392 46 00 Fax.: 21 392 46 58 E-mail: idn.publicacoes@defesa.pt www.idn.gov.pt

---

### *Paginação, Pré-Impressão, Impressão e Acabamento*

Rainho & Neves, Lda.

R. Do Souto, 8 – São João de Ver – 4520-612

Tel: 256371470 E-mail: geral@rainhoeneves.pt Website: www.rainhoeneves.pt

Direitos de Autor (c) 2022 Nação e Defesa | Copyright (c) 2022 Nação e Defesa



Esta publicação está licenciada sob a Licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional. Para ver uma cópia desta licença, visite <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

This publication is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International License. To view a copy of this license, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

---

ISSN 0870-757X Publicação Eletrónica ISSN 2183-9662

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 400 exemplares

ERC 127782 Registada na Latindex – Sistema Regional de Informação em Linha para Revistas Científicas da América Latina, Caraíbas, Espanha e Portugal; MIAR, RedAllyC e JSTOR.

Disponível no RCAAP – Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal

---

***As opiniões livremente expressas nas publicações do Instituto da Defesa Nacional vinculam apenas os seus autores, não podendo ser vistas como refletindo uma posição oficial do Instituto da Defesa Nacional ou do Ministério da Defesa Nacional de Portugal.***

---

<b>Editorial</b>	5
<i>Isabel Ferreira Nunes</i>	
Teoria dos Jogos e Geopolítica: Mundos à Parte ou Peças do Mesmo <i>Puzzle</i> ?	9
<i>José Jorge e José Pedro Teixeira Fernandes</i>	
As Fissuras na “Fortaleza Europeia”: o Impacto da Securitização na Transformação dos Regimes Fronteiriços do Atlântico	29
<i>Susana De-Sousa-Ferreira</i>	
Instrumentalização de Migrantes: uma Arma Híbrida	47
<i>Vanessa do Carmo</i>	
Soberania Tecnológica: o Exemplo da Ucrânia	63
<i>António Eugénio</i>	
A China e a Guerra Russo-Ucraniana	81
<i>Carlos Gaspar</i>	
<b>Extra Dossiê</b>	97
Lições Aprendidas pelas Forças Armadas Brasileiras nas Tarefas de Apoio às Políticas Estatais no Combate à Pandemia do COVID-19	99
<i>Ricardo Freire</i>	

O Instituto da Defesa Nacional (IDN), no presente número da revista *Nação e Defesa* dedicado ao tema da *Geopolítica e Soberania*, aborda algumas das questões geopolíticas que desafiam o sistema internacional e a soberania dos Estados que o integram.

É a partir desse enquadramento que José Jorge e José Pedro Teixeira Fernandes realizam uma síntese sobre as origens e evolução teórico-prática da Teoria dos Jogos e da Geopolítica e Susana De-Sousa-Ferreira aborda o impacto da securitização na transformação dos regimes fronteiriços do Atlântico.

Ainda no âmbito da temática considerada no quadro das transformações dos regimes fronteiriços decorrente do fenómeno migratório europeu, Vanessa do Carmo analisa a instrumentalização de migrantes enquanto “arma híbrida” usada na prossecução de objetivos políticos, económicos e/ou militares.

A soberania tecnológica no contexto da guerra na Ucrânia é o tema versado por António Eugénio, que identifica as tecnologias necessárias à resiliência do Estado e da sociedade, incluindo a digitalização, o espaço e o ciberespaço.

A análise da guerra Russo-Ucraniana é também objeto de estudo no artigo de Carlos Gaspar na perspetiva do impacto deste conflito na balança regional europeia e na equação de segurança no continente euroasiático.

Por último, o artigo extra dossiê, assinado por Ricardo Freire, debruça-se sobre as lições aprendidas pelas Forças Armadas Brasileiras nas tarefas de apoio às políticas estatais no combate à pandemia do COVID-19.

Isabel Ferreira Nunes



# Geopolítica e Soberania



# Teoria dos Jogos e Geopolítica: Mundos à Parte ou Peças do Mesmo Puzzle?

José Jorge

*Professor da Faculdade de Economia da Universidade do Porto.*

José Pedro Teixeira Fernandes

*Investigador do IPRI-Universidade Nova de Lisboa e Investigador Associado do Instituto da Defesa Nacional.*

## Resumo

Apesar de existirem algumas interações pontuais, a Teoria dos Jogos e a Geopolítica têm permanecido largamente separadas enquanto campos de estudos, a primeira associada à Economia, a segunda às Relações Internacionais. Este artigo efetua uma breve síntese sobre as origens e evolução teórico-prática da Teoria dos Jogos e da Geopolítica, procurando, a partir daí, identificar pontos de contacto e complementaridades entre estas duas abordagens que evidenciem as vantagens de ligar esses conhecimentos. Para o efeito, são analisados alguns exemplos concretos onde são demonstradas as vantagens da interação entre a Teoria dos Jogos e a Geopolítica, bem como apontadas algumas pistas para investigação futura e desenvolvimento de um conhecimento pluridisciplinar nesta área.

**Palavras-chave:** teoria dos jogos, geopolítica, estratégia, risco.

## Abstract

***Game Theory and Geopolitics: worlds apart or pieces of the same puzzle?***

*Despite the existence of some specific interactions, Game Theory and Geopolitics have remained largely separate as fields of study, the first associated with Economics, the second with International Relations. This article makes a brief synthesis of the origins and theoretical-practical evolution of Game Theory and Geopolitics, seeking, from there, to identify points of contact and complementarities between these two approaches that show the advantages of connecting this knowledge. To this purpose, some concrete examples are analyzed where the advantages of the interaction between Game Theory and Geopolitics are demonstrated, as well as some clues for future research and development of multidisciplinary knowledge in this area.*

**Keywords:** game theory, geopolitics, strategy, risk.

Artigo recebido: 05.09.2022

Aprovado: 01.11.2022

<https://doi.org/10.47906/ND2023.165.01>

## Introdução

Juntar no mesmo artigo conceitos e teorias de John von Neumann, Oskar Morgenstern, John Nash e Thomas Schelling com os de Rudolf Kjéllen, Alfred T. Mahan, Halford Mackinder e Saul B. Cohen é pegar em peças de dois mundos à parte, cada um largamente encerrado nos seu próprio corpo teórico-conceitual e meio académico-científico. Por isso, pensar em abordar o tema da Teoria dos Jogos e da Geopolítica no mesmo artigo é um empreendimento algo temerário, eventualmente visto por alguns como não tendo perspectivas de produzir ganhos substantivos. É compreensível a resistência intelectual. Como notado, são campos de estudo pertencentes a duas áreas científicas usualmente abordadas de forma completamente autónoma, cada um com o seu próprio corpo de conceitos, de teorias e de modelos analíticos e com os seus próprios praticantes. A primeira, a Teoria dos Jogos, desenvolveu-se desde meados do século XX, ligada aos campos da Matemática e da Economia. A segunda, a Geopolítica, está inserida há mais de um século no campo das Relações Internacionais (e da Ciência Política).

Todavia, há motivos fortes para tentar pensar os dois campos de forma integrada, indo além da compartimentação tradicional desses dois saberes<sup>1</sup>. Um dos campos de estudos, a Geopolítica, que fora do estudo académico-científico das Relações Internacionais era apenas visto como uma curiosidade, ganhou uma inusitada relevância no mundo teórico e prático das organizações e empresas (Caldara and Lacoviello, 2022; Rice and Zegart, 2018a; Rice and Zegart, 2018b). A explicação mais importante para esta mudança está ligada às transformações que levaram à criação de uma economia globalizada nos últimos trinta anos. As atividades económicas e empresariais passaram, tipicamente, a desenvolver-se ao longo de extensas e complexas cadeias de produção e de abastecimento. Para além das vantagens económicas e empresariais desse modelo globalizado, a grande maioria das empresas passou, assim, a estar exposta, num grau muito mais elevado do que estava habituada (e preparada), a riscos de natureza geopolítica de vários tipos e em múltiplas partes do mundo. As exceções são, naturalmente, as atividades empresariais onde o risco geopolítico já era visto como fazendo parte intrínseca da natureza da atividade – casos clássicos são o petróleo, o gás natural ou a extração de minerais como o cobre, o urânio e outros em diversas partes do mundo. Assim, pelas razões apontadas, há uma crescente consciência de que o risco geopolítico deixou de ser um risco exótico e periférico, para se tornar um risco central para a maioria das atividades empre-

---

1 Esta ideia (e convicção) resulta também da experiência bem-sucedida dos autores em três edições do curso de Risco Geopolítico e Estratégia para Executivos, realizado numa parceria do Instituto da Defesa Nacional (IDN) e da Porto Business School (PBS).

sariais. Este risco mantém-se atualmente, mas agora causado pelas tendências de desglobalização que estão em curso.<sup>2</sup>

Para abordarmos esta temática, é necessário explicitarmos o desenho da investigação aqui usado. Pelas razões já apontadas quando explicitado o objeto de estudo, a hipótese de partida colocada é a de que existirão ganhos substantivos de conhecimento teórico, mas também prático, ou seja, com relevância efetiva para o mundo real das organizações e empresas, se houver uma adequada ligação e for efetuada uma interação virtuosa entre ambas as matérias. A ideia é avaliar, ainda que de forma exploratória, a possibilidade de serem desenvolvidos estudos de natureza pluridisciplinar que ultrapassem, deliberadamente, as usuais limitações de circulação de conhecimento entre a Teoria dos Jogos (Economia) e a Geopolítica (Relações Internacionais), explorando contributos e complementaridades entre ambas. Naturalmente que tem de haver a preocupação de não as desvirtuar, ou cair em simplificações grosseiras que criem ideias simplistas e falaciosas, nem descurar as críticas existentes. Quanto ao objetivo deste artigo, é limitado dada a complexidade do assunto e o grau inicial da investigação sobre estas matérias. Fundamentalmente, visa-se aqui iniciar um processo que possa melhorar a cultura de pensamento estratégico existente (designadamente o pensamento estratégico empresarial e organizacional), incorporando o hábito de incluir o risco geopolítico nela. Outro objetivo é ir além dos destinatários naturais da Geopolítica – os decisores políticos e outros –, chegando ao mundo empresarial e às organizações, que usualmente estão fora do seu âmbito. Complementarmente, pretende-se, ainda, que os decisores políticos e outros ligados ao Estado ganhem também com a visão e instrumentos fornecidos pela Teoria dos Jogos, aprofundando a sua cultura estratégica.<sup>3</sup>

Importa notar que não é intenção dos autores elaborar ou propor um novo quadro teórico em substituição dos geralmente usados nos domínios das Relações Internacionais e da Economia. É de notar que numa análise típica da área das Relações Internacionais, dada a pluralidade de paradigmas ou lentes teóricas existentes (realismo, liberalismo, construtivismo, pós-estruturalismo e outras), se impõe, usualmente, uma referência ao quadro teórico utilizado e uma fundamentação da opção escolhida. Todavia, como este não é um estudo típico de Relações Internacionais, isso não será feito por opção deliberada dos autores, que não consideram aqui ser relevante esse

---

2 Sobre as tendências de desglobalização em curso e as suas potenciais consequências para as empresas e organizações ver Hillebrand (2010) ou Bergeijk (2019).

3 Existe já uma longa tradição de aplicação de Teoria dos Jogos no campo político-militar, designadamente na dissuasão nuclear. O nosso trabalho complementa essa abordagem anterior, evidenciando o papel da Teoria dos Jogos para além das questões de segurança e defesa. No contexto geopolítico do século XXI, a competição económica e os conflitos comerciais adquiriram grande relevância, com implicações não só para as empresas e organizações que interagem num mundo globalizado, mas também para os Estados.

aspecto. O mesmo se aplica às análises típicas da Economia e aos seus modelos teórico-conceituais habituais que aqui, deliberadamente, também não são usados por similares razões. O que é feito é apenas uma brevíssima (e modesta) síntese, apoiada numa muito seletiva revisão da literatura ligada à Teoria dos Jogos e à Geopolítica, para dar uma ideia geral das potencialidades de cada campo. Assim, num primeiro ponto, é especificamente abordada a Teoria dos Jogos e as suas aplicações; num segundo ponto, a Teoria dos Jogos e a Estratégia no campo económico-empresarial; num terceiro, a Geopolítica e as suas aplicações; e num quarto, a Geopolítica e a Estratégia no campo político-militar. Por último é feito um esforço, ainda que de forma bastante condensada, de juntar as peças soltas, abordando aspectos da análise do risco geopolítico na empresa.

## 1. A Teoria dos Jogos e as suas aplicações

Vejamos agora, em termos sucintos, os traços que singularizam a Teoria dos Jogos. A principal característica que a define é a interdependência entre as decisões dos agentes, a qual se designa por interdependência estratégica. Utilizamos a palavra “agente” no sentido de “aquele que age”. O agente em questão depende da aplicação concreta em causa. Pode ser um partido político em Ciência Política, um grupo social em Economia Política, um Estado em Relações Internacionais / Geopolítica, uma espécie em Biologia, um vírus em Epidemiologia, ou um algoritmo em Ciências da Computação. Dada a variedade de agentes possíveis, em Teoria dos Jogos utiliza-se a designação “jogador”. Por sua vez, um jogo descreve uma situação em que existe interação estratégica entre os jogadores, ou seja, em que a decisão de um jogador afeta (positivamente ou negativamente) o bem-estar de outros jogadores.<sup>4</sup> Quanto à estratégia, a origem etimológica do termo encontra-se na Grécia Antiga, mas a ideia de interação parece ser mais recente. Usualmente, em Economia e Gestão, estuda-se o modelo de duopólio criado por Antoine Augustin Cournot (1838), que foi um dos primeiros economistas a formalizar a interdependência entre as decisões dos jogadores, utilizando as empresas para esse efeito.

De acordo com a ideia de interdependência estratégica, aquilo que um jogador faz afeta o bem-estar dos outros jogadores, ocorrendo também o efeito inverso (há uma lógica de reciprocidade). Quando os jogadores são racionais, esta afirmação implica que cada jogador tentará antecipar o que os outros vão fazer, atuando em resposta às ações antecipadas e às estratégias deles. Por isso se diz que a teoria dos jogos tem uma perspetiva aloctrônica, do latim *ale* (outro) e do grego *kéntron* (ponto central),

---

<sup>4</sup> A Teoria dos Jogos é um corpo teórico abstrato, cujos princípios fundamentais se aplicam a qualquer nível de decisão estratégica e em qualquer prazo.

ao enfatizar a tendência de o indivíduo ter os outros como seu centro de interesse. Resumindo, na Teoria dos Jogos os jogadores racionais estão conscientes de que: (i) todas as ações provocam reações; (ii) antes de agirem, devem antecipar as reações dos outros jogadores; (iii) só depois devem decidir, escolhendo a sua melhor opção. O corolário deste comportamento é a existência de efeitos de *feedback* entre as ações antecipadas pelos jogadores. Esses efeitos de *feedback* despertaram interesse a John von Neumann, matemático, físico, cientista da computação e engenheiro, em inícios do século XX. O seu *paper*, publicado originalmente em finais dos anos 1920 (Neumann, 1928), marcou o nascimento da Teoria dos Jogos. Por sua vez, o seu livro *Theory of Games and Economic Behavior*, em parceria com Oskar Morgenstern (von Neumann and Morgenstern, 2004), é um marco na Teoria dos Jogos e nas Finanças. Após a Segunda Guerra Mundial, os avanços e a popularidade das contribuições da Teoria dos Jogos foram acompanhados por trabalhos efetuados no âmbito da RAND Corporation. Vários associados desse influente organismo norte-americano ligado aos meios de segurança e defesa aplicaram a Teoria dos Jogos para definir a estratégia dos EUA na Guerra Fria e construir a doutrina de dissuasão nuclear.

A data mais importante da Teoria dos Jogos é, todavia, 1950. Nesse ano, John Nash apresentou a sua tese de doutoramento, um surpreendente trabalho com umas curtíssimas 26 páginas e duas referências bibliográficas (Nash, 1951), em que respondeu à seguinte questão: dados os efeitos de *feedback* entre as ações antecipadas pelos jogadores, haverá uma situação de estabilidade nas respostas dos jogadores? Por outras palavras, existirá uma situação em que: (i) todos os jogadores antecipam corretamente as ações dos outros jogadores; (ii) todos os jogadores têm em conta o comportamento dos adversários, e cada um dos jogadores está satisfeito com a sua própria ação? Se tal acontecer, então o jogo está numa situação de “equilíbrio” em que nenhum dos jogadores tem incentivos para alterar a sua decisão unilateralmente. John Nash (1950) demonstrou que (sob condições pouco exigentes) todos os jogos têm um equilíbrio, que se tornou conhecido como o equilíbrio de Nash. Assim, o equilíbrio de Nash é o conceito mais importante na Teoria dos Jogos. Nas palavras do prémio Nobel da Economia Roger Myerson (1999, pág. 1067), este conceito teve “um impacto fundamental e generalizado na economia e nas ciências sociais que é comparável ao da descoberta da dupla hélice do ADN<sup>5</sup> nas Ciências Biológicas”. Face a um jogo, a primeira tarefa de um investigador que aplica a Teoria dos Jogos é procurar o equilíbrio de Nash do jogo. Tal equivale, na linguagem comum, a encontrar a “solução” do jogo. Vale também a pena referirmos aqui as consequências de procurar uma “solução” alternativa, negando a validade dos princípios subjacentes

---

5 O ácido desoxirribonucleico (ADN) – DNA em língua inglesa (*deoxyribonucleic acid*) – é um composto orgânico cujas moléculas contêm as instruções genéticas que coordenam o desenvolvimento e funcionamento dos seres vivos e transmitem as suas características hereditárias.

ao equilíbrio de Nash. Uma solução dessa natureza sofre de um de dois “vícios”. Ou o jogador não está a reagir da melhor forma às ações dos outros jogadores (e por isso não é um jogador racional), ou então o jogador formulou expectativas erradas acerca das ações dos outros jogadores (pelo que não tem expectativas “racionais”). Há uma vasta literatura técnica que versa sobre estes dois casos em áreas híbridas entre a Economia, a Filosofia e Epistemologia, e a Psicologia, incidindo sobre processos de aprendizagem, heurísticas e enviesamentos cognitivos. Aqui destacam-se, pela sua relevância, os trabalhos dos prémios Nobel Thomas Schelling, Daniel Kahneman ou Richard Thaler. De acordo com os ensinamentos dessa mesma literatura, os seres humanos desviam-se dos comportamentos prescritos pelo equilíbrio de Nash, porque há limites para a racionalidade ou porque são vítimas de enviesamentos cognitivos e cometem erros. Frequentemente, nessa literatura, são identificados tais limites e enviesamentos e tentados corrigir de forma a atingir equilíbrios sociais mais eficientes<sup>6</sup>.

## 2. A Teoria dos Jogos e a Estratégia no campo económico-empresarial

Antes da ascensão da Teoria dos Jogos, ocorrida ao longo das últimas décadas, o pensamento estratégico e os incentivos tinham pouco ou nenhum lugar na Economia (Myerson, 1999; Horn, 2018). Durante a primeira metade do século XX, a maioria dos economistas debruçava-se sobre o modelo de concorrência perfeita, no qual não existe papel para a estratégia. Frequentemente, o modelo de concorrência perfeita ainda é o paradigma dominante entre os decisores políticos. Este modelo fundamentou a liberalização dos mercados nacionais e impulsionou o processo de globalização após o fim da Guerra Fria. Assenta no princípio de que a afetação mais eficiente dos recursos está ligada ao comércio (nacional ou internacional) de matérias-primas, *inputs* intermédios, fatores produtivos e bens de consumo. Ao nível empresarial essa visão contribuiu para o crescimento da subcontratação de muitas tarefas, quer localmente, quer internacionalmente. A ascensão da China nos últimos trinta anos resulta dessa convicção e da capacidade das suas empresas integrarem exigentes cadeias logísticas internacionais (Coase and Wang, 2012; Simchi-Levi, 2015; Baldwin, 2017). No entanto, ao longo dos últimos trinta anos, no âmbito da Economia, consolidou-se um novo paradigma que considera os mercados imperfeitos. Ganhou preponderância na academia com temas como a assimetria de informação (com os trabalhos de George Akerloff, Michael Spence, Joseph Stiglitz, entre outros), com o estudo de mercados com poucas empresas (por exemplo, de Jean Tirole), com a expansão do conceito de

---

6 É esse o caso de Thaler and Sunstein (2018), que propõem pequenas medidas para ajudar as famílias a cuidar das suas poupanças e da sua saúde.

mercado a outros domínios da vida em sociedade (desde logo de Gary Becker), ou com a implementação de uma nova visão da empresa (com as propostas de Ronald Coase, entre outros). O facto de todos os trabalhos anteriormente citados terem sido objeto de reconhecimento com a atribuição de prémios Nobel, confirma, indubitavelmente, a evolução da Economia para esse novo paradigma. Quanto à Teoria dos Jogos, teve aí um duplo papel. Por um lado, teve um papel substantivo, colocando o pensamento estratégico e os incentivos no centro da Economia. Por outro lado, teve um papel instrumental, pois fornece os instrumentos que permitem formalizar matematicamente os modelos económicos. Vejamos uma ilustração da aplicação da Teoria dos Jogos ao caso da empresa.

De acordo com o modelo de concorrência perfeita, o mecanismo de preços permite uma especialização da produção, em que cada atividade é conduzida pela empresa mais eficiente. O corolário é que cada empresa deveria especializar-se nas atividades em que é mais eficiente. Este raciocínio está subjacente à subcontratação de muitas atividades e a cadeias logísticas ou de “valor acrescentado” extensas e complexas. Por exemplo, as componentes de um iPhone são produzidas por milhares de empresas independentes, localizadas em vários países, que são depois juntadas e montadas numa fábrica que produz o produto final. Todavia, Ronald Coase contestou tal visão da empresa. Num *paper* de fácil leitura para o não especialista, Coase (1937) questionou o porquê de existirem empresas e organizações complexas que agregam várias atividades, se o mercado e o mecanismo de preços são tão maravilhosos?

Por exemplo, em Portugal, a Galp é um grupo de empresas. A integração vertical e horizontal de empresas (fornecedoras e clientes, e até concorrentes) à volta de um determinado «core business» pode gerar conglomerados, sendo um tópico de estratégia empresarial. Porque abdica a Galp de subcontratar tais atividades no mercado, renunciando às vantagens do mecanismo de preços? Também a multinacional norte-americana Apple recusa subcontratar todas as suas atividades – após subcontratar a montagem do iPhone, a Apple passa a ter um domínio quase total sobre o equipamento, controlando o *software* instalado e o processo de venda. Tipicamente, a empresa funciona num regime de “comando e controlo”, de cima para baixo, com decisões centralizadas. É paradoxal, mas a empresa moderna funciona de uma forma semelhante às economias socialistas de planificação central do século XX. Ironicamente, tal leva a afirmar que “a empresa é uma ilha de socialismo num mundo capitalista” (Coase, 1988; Bylund, 2014)<sup>7</sup>. Assim, qual a razão para a empresa abdicar das vantagens do mecanismo de preços, da disciplina imposta pela concor-

---

7 Como notado no texto, a frase “a empresa é uma ilha de socialismo num mundo capitalista” é irónica. Visa evidenciar o paradoxo de a empresa ser nuclear para a ideia de capitalismo liberal de mercado, mas, ao mesmo tempo, no seu interior, não funcionar tipicamente de forma liberal (mas antes numa forma hierarquizada de comando e de controlo).

rência e do potencial de inovação da economia de mercado? A resposta de Coase é que existem fricções e custos de transação que tornam cara e difícil a utilização do mercado e do mecanismo de preços. Quando estas fricções e custos são maiores do que as ineficiências geradas por conduzir as atividades internamente, a empresa opta por conduzir essas atividades e produzir internamente os *inputs* intermédios necessários à produção do produto final.

É precisamente a existência de mercados imperfeitos que atribui um papel-chave à estratégia empresarial, surgida nos EUA a partir dos anos 1950. Quando os mercados são “confiáveis” a empresa pode e deve subcontratar aquelas atividades que os mercados conduzem eficientemente. Quando os mercados não são “confiáveis”, a empresa passa a desenvolver um conjunto de atividades internamente, investindo em recursos e competências que a tornam única (na linha do trabalho do já citado Jean Tirole). De acordo com Porter (1986), a estratégia da empresa visa a criação de uma posição valiosa e duradoura face às rivais – através da diferenciação ou da redução de custos –, tanto na escolha das atividades quanto na forma como são realizadas. Também no processo de globalização estão presentes as duas forças contraditórias. Por um lado, a globalização resulta da maior “confiabilidade” dos mercados, que permitem à empresa vender em novas geografias, aceder a fornecedores internacionais mais eficientes e adquirir matérias-primas mais baratas e de melhor qualidade. Por outro lado, muitos mercados internacionais são menos “confiáveis”, pois têm maiores custos de transação do que o mercado interno. Por exemplo, existem maiores riscos legais (e políticos) em jurisdições onde a empresa não está instalada, sendo mais difícil executar contratos ou fazer pagamentos que envolvem entidades estrangeiras. Cabe à empresa, eventualmente com a ajuda do Estado, gerir estas tensões. É devido a este contexto complexo que a Geopolítica emerge como relevante para as empresas, tendo um duplo papel nas tensões da globalização<sup>8</sup>. Por um lado, os Estados desenvolvem ações de diplomacia económica para promover e facilitar o comércio internacional. Por outro lado, as empresas necessitam de compreender, analisar e mitigar o risco geopolítico, por forma a definir corretamente a sua estratégia de internacionalização. Assim, o conhecimento geopolítico é útil para a definição das ações de diplomacia económica dos Estados, mas é também fundamental na gestão dos riscos associados à presença das empresas nos mercados internacionais. Vamos então olhar agora para a Geopolítica, tradicionalmente vista como um mundo à parte da economia e das empresas.

---

8 As tensões de natureza geopolítica ligadas (de forma direta ou indireta) à globalização podem ser de muitos e diferentes tipos, resultando de conflitos bélicos entre Estados, violência étnica e/ou religiosa, migrações em massa, separatismos, guerras civis, etc. Num outro plano, podem resultar também de mudanças drásticas nas regras de propriedade estrangeira feitas por um Estado, que levam a expropriações, de recusa de cumprimento de contratos internacionais de investimento, de manipulação de recursos energéticos, etc.

### 3. A Geopolítica e suas aplicações

A Geopolítica aborda as rivalidades e disputas de poder sobre um determinado espaço, implicando, simultaneamente, um elemento geográfico e um elemento político. Para existir uma dimensão geopolítica *stricto sensu* num conflito, a competição entre os intervenientes terá de estar relacionada com a soberania sobre um território, ou com a influência e poder sobre este. O elemento geográfico está assim relacionado com as fronteiras, a dimensão do território, a distribuição de populações, os recursos minerais e hídricos, o acesso ao mar ou interioridade, entre outros aspetos relevantes para qualquer análise geopolítica. Ao território geográfico (físico) acrescem agora as novas formas de “território” como a Internet (ou ciberespaço) e as rivalidades que aí se desenrolam entre Estados e/ou atores económicos (Lacoste, 2019). Quanto ao elemento político, a outra componente fundamental da análise geopolítica<sup>9</sup>, inclui as questões ideológicas (democracia liberal/autoritarismo), identitárias (grupos étnicos/religiosos/linguísticos), históricas (relação com o passado) ou legais (Direito Internacional), que interagem com o elemento geográfico. É sobretudo no âmbito dos estudos de Relações Internacionais que a Geopolítica é, hoje, usualmente estudada e aplicada. Enquanto saber autónomo e instrumento de análise, a Geopolítica surgiu na transição do século XIX para o século XX, sendo o termo originalmente criado pelo politólogo sueco Rudolf Kjellén (Kjellén, 1916). A sua origem é indissociável do ambiente nacionalista da época e da competição político-económica e territorial entre Estados e impérios. É também um inequívoco produto intelectual dos finais do século XIX e das primeiras décadas do século XX, refletindo as tendências intelectuais da época. Surgiu ainda como um ramo do saber com o intuito de “dar conselhos ao príncipe” (na lógica do livro *O Príncipe* de Niccolò Machiavelli, originalmente publicado em 1532 e escrito em 1513) (Machiavelli, 2014). Por outras palavras, era objetivo da Geopolítica contribuir com o seu conhecimento e instrumentos para a formulação da política externa, diplomacia e estratégia internacional dos Estados, o que é evidente nos trabalhos da primeira metade do século XX de Rudolf Kjellén, Karl Haushofer, Halford Mackinder, Nicholas Spykman e outros.

---

9 Tal como François Thual (1996, p.22) notou, não há propriamente um método geopolítico (no singular). Existem, antes, várias metodologias possíveis, qualitativas e quantitativas, combinadas com recurso a diferentes conhecimentos (políticos, geográficos, históricos, económicos, etc.). Por isso, não existe um modelo geral que capte a atuação geopolítica dos atores (Estados) e que possa ser sempre usado. Cada caso, com as suas especificidades, implica que o método usado tenha de ser delineado em função das suas circunstâncias próprias. Assim, por exemplo, uma análise de um conflito ou crise internacional implica, metodologicamente, identificar primeiro a(s) principal(ais) fonte(s) das tensões, efetuar uma análise dos intervenientes afetados, contextualizar o conflito ou crise no âmbito da região e do seu passado histórico, e articulá-lo com as tendências do sistema internacional no seu conjunto.

Na sua configuração inicial, a dicotomia potência marítima (Alfred Thayer Mahan, Nicholas Spykman) *versus* potência terrestre (Halford Mackinder) ocupava ainda um lugar central na análise geopolítica. Por exemplo, para o contra-almirante norte-americano Alfred Thayer Mahan (1840-1914) o mar era a principal fonte estrutural do poder desde logo por ser a via fundamental de comércio (Mahan, 2020). Era necessário assegurar a liberdade de circulação marítima nos oceanos e o controlo de pontos críticos de navegação para garantir a livre circulação da marinha mercante, o que implicava um efetivo poder naval. Quanto ao geógrafo britânico Halford Mackinder (1861-1947), as suas teorias incidiram sobre a relação entre espaço e poder político e os perigos de uma grande potência terrestre hegemónica. Identificou um centro (o *pivot* geográfico ou *heartland*), localizado no grande continente euro-asiático, em torno do qual decorriam as dinâmicas geopolíticas fundamentais (Sloan, 1999). Receando a emergência de uma grande potência terrestre que suplantasse a hegemonia global britânica assente no poder marítimo, Halford Mackinder preconizava, por sua vez, a necessidade de um controlo do *heartland* – uma extensa área geográfica com uma população numerosa e largamente inacessível ao poder marítimo –, o qual passava pela Europa de Leste. A criação de Estados-tampão nessa área era vista como crucial para impedir a hegemonia mundial por grandes potências terrestres como a Rússia e a Alemanha (Mackinder, 1919; Mackinder, 1904).

Nesse período, a Geopolítica criou ligações perigosas com o poder estabelecido, especialmente na Alemanha. Devido a essa proximidade da escola de Geopolítica alemã, cuja figura central foi Karl Haushofer, um general e geógrafo (Haushofer, 1986, Weigert, 1942) associado com o nazismo, o uso do termo foi largamente banido no pós-Segunda Guerra Mundial. Todavia, a Geopolítica, enquanto saber e forma de conhecimento geográfico-político e também estratégico, continuou o seu percurso. A partir dos 1970, ocorreu um renascimento do interesse por esta, num duplo sentido: (i) o da recuperação do uso generalizado do termo; (ii) o de uma nova abordagem crítica, beneficiando do distanciamento temporal face ao conhecimento produzido na primeira metade do século XX. Yves Lacoste e a revista *Hérodote* ocuparam, especialmente em França, um lugar de relevo nesta segunda vaga da Geopolítica (Lacoste, 2014; Lacoste, 2012). Nos EUA, Henry Kissinger, numa publicação efetuada nos finais dos anos 1970 sobre as suas memórias dos anos em que esteve no poder (fez parte do governo de Richard Nixon), usou também o termo geopolítica, algo incomum na época em contexto cultural e político anglo-saxónico (Kissinger, 2011). No sentido em que Kissinger usou o termo, este aproximava-se da visão realista (política) das Relações Internacionais, marcando um distanciamento face à política externa de pendor internacionalista-liberal dos EUA (tradicionalmente designada pelos críticos como “idealismo”). A peça central dessa visão do mundo era a política e estratégia de um equilíbrio de poderes (*balance of power*) entre grandes potências.

Ao contrário do passado da primeira metade do século XX, a Geopolítica dos anos 1970 e 1980 mostrou-se mais emancipada e crítica do poder instituído. Para além desse distanciamento crítico, surgiu ainda um alargamento de perspectiva no objeto de estudo. Transitou-se de área do conhecimento impregnada por uma visão do mundo centrada no Estado (estatacêntrica) e tipicamente realista – no sentido que o conceito tem nas teorias das Relações Internacionais –, para abordagens marcadas por um pluralismo metodológico, ontológico e epistemológico e tendo subjacentes uma visão de tipo multicêntrico (para além do Estado, incorporando organizações internacionais e grandes empresas multinacionais, entre outros intervenientes). Assim, passaram a ser usuais as análises de conflitos que confrontam as perspectivas dos diferentes intervenientes, o alargamento do objeto de estudo a problemas ecológicos, migratórios e ao impacto das grandes empresas multinacionais nos processos económicos e políticos internacionais, a par dos Estados soberanos (vestefalianos) – sobretudo as chamadas grandes potências – e das organizações internacionais. Coincidindo com o final da Guerra Fria, na última década do século XX, a Geopolítica teve um novo impulso intelectual. Quanto ao uso do termo, começou também a expandir-se e tornar-se, gradualmente, de uso comum na linguagem dos *media*. Com o final da Guerra Fria, assistiu-se ao (re)surgimento de conflitos violentos em casos em que estes estavam “congelados” devido ao domínio soviético – em especial no Cáucaso e nos Balcãs. Em simultâneo, ocorreu a expansão da globalização económico-comercial-tecnológica num mundo multipolar sob a supremacia dos EUA. Assistiu-se, nessa altura, à expansão de múltiplas abordagens, na lógica plural já apontada. Algumas próximas da Geopolítica clássica de tipo estatocêntrico (Thual, 1996, Brzezinski, 1997b); outras de uma abordagem geopolítica imbuída de uma visão do mundo neomarxista (Ramonet, 1999); e outras ainda feitas segundo lentes pós-positivistas (Agnew e Crobridge, 2002) ou com intuítos de desconstrução das “grandes narrativas” (Tuathail, 1996).

Ultimamente, é observável um ressurgir de análises mais ou menos ancoradas nos conceitos espaciais e teorias da Geopolítica clássica da primeira metade do século XX, de Robert D. Kaplan e outros (Kaplan, 2012). Paralelamente, estão também em expansão novas abordagens focadas na tecnologia, energia, ambiente e no ciberespaço (Högselius, 2018; Wong, 2021). Observa-se, ainda, o surgimento de novos conceitos geopolíticos, ainda que algo fluídos nos seus contornos – como o Indo-Pacífico –, os quais apontam para uma gradual deslocação do “centro do mundo” (económico e político) do Atlântico para a vasta região Indo-Pacífico, ou para a ainda mais vasta região Ásia-Pacífico. Mas há um outro desenvolvimento importante a assinalar, que é particularmente relevante para o estudo aqui efetuado. Ao longo das últimas duas décadas, a Geopolítica captou gradualmente a atenção do mundo económico-empresarial. Como anteriormente notado, a globalização da economia levou a um crescente interesse pelo que é designado como “risco geopolítico”, seja no mundo

financeiro, seja no mundo comercial ou tecnológico. Muitas empresas sentem, agora, a necessidade de incorporar esse tipo de risco nos seus planos estratégicos. A crescente competição económico-comercial e tecnológica, mas também político-militar, entre a China e os EUA contribuiu significativamente para esse interesse (Allison, 2017).

#### 4. A Geopolítica e a Estratégia no campo político-militar

A Estratégia, tal como é entendida modernamente no âmbito das Relações Internacionais, é um discurso e um saber que adquiriu a configuração que hoje conhecemos a partir de inícios do século XIX. No pensamento estratégico político-militar, um marco incontornável – influenciado pelo impacto que as guerras napoleónicas tiveram na Europa do século XIX – foi o trabalho do general prussiano, Carl von Clausewitz, *Da Guerra*, publicado postumamente em 1832 (Clausewitz, 2022). Trata-se de uma obra de referência obrigatória do pensamento estratégico-militar ocidental, com larga influência também na área económico-empresarial (von Ghyczy *et al.*, 2002). Todavia, é de notar que aspetos importantes hoje abrangidos pela Estratégia, pelo menos no sentido amplo do termo, tal como o planeamento feito por um *staff* ou a logística, emergiram só numa fase já avançada do século XIX, ligados aos desenvolvimentos científicos e à revolução tecnológico-industrial. As ligações entre os dois campos (Geopolítica e Estratégia) existem desde o nascimento da Geopolítica e são bastante evidentes, mesmo sem efetuar qualquer análise aprofundada. O já referido contra-almirante norte-americano, Alfred Thayer Mahan, foi, simultaneamente, um teorizador geopolítico (em particular da ideia de potência marítima) e o proponente de uma estratégia político-militar que influenciou a política externa norte-americana, em particular sob a presidência de Theodore Roosevelt (1901-1909). Também os trabalhos do geógrafo britânico Halford Mackinder, e as suas observações sobre os perigos de uma grande potência terrestre hegemónica, tinham uma dimensão estratégica. A tese de um *pivot* geográfico ou *heartland* localizado no vasto continente euro-asiático, em torno do qual decorriam as dinâmicas geopolíticas fundamentais, visava delinear uma política externa e uma estratégia de preservação da hegemonia global britânica assente no poder marítimo. O mesmo poderá ser dito da já referida obra do general alemão Karl Haushofer nos anos 1920 e 1930, e a sua influência na política externa e estratégia da Alemanha nazi e no seu expansionismo para o Leste europeu (Herwig, 2016).

Ligações similares podem ser observadas, ainda que maneira indireta, num trabalho clássico da estratégia militar ocidental, o livro do militar britânico Basil Liddell Hart (1967), originalmente publicado sob o título *The Decisive Wars of History: A Study in Strategy*, em 1929. A este deve-se a difusão da terminologia “grande estratégia”, uma abrangente visão que integrava todos os recursos de um Estado, especialmente os

econômicos e demográficos, como peças fundamentais para prossecução dos objetivos político-militares. O contexto dessa teorização foi a Primeira Guerra Mundial, na versão original do livro de 1929, mais tarde alargado à Segunda Guerra Mundial (Liddell Hart, 1967). Todos estes casos confirmam a existência de uma proximidade e intersecção entre a Estratégia (político-militar) e a Geopolítica. A conexão está evidenciada de uma maneira ainda mais óbvia numa área próxima da Geopolítica, a Geoestratégia. Um rápido olhar pela literatura da área mostra, frequentemente, os dois termos presentes nos títulos de artigos e livros ou nos seus conteúdos (Gray and Sloan, 2014; Brzezinski, 1997a). Assim, não há qualquer dúvida que a Geopolítica, pelo menos na abordagem que continua a ter por objetivo “dar conselhos ao príncipe” (ou seja, na linguagem de hoje, fazer recomendações e propor formas de atuação aos decisores políticos e também empresariais), incorpora implicitamente uma dimensão estratégica.

## 5. Juntar as peças do *puzzle*: a análise do risco geopolítico na empresa

Cabe agora refletir de forma integrada, ainda que de uma maneira necessariamente breve e a título exploratório, sobre aquilo que foi anteriormente dito. O primeiro ponto a notar é que o pensamento estratégico (político-militar) exerceu influência sobre a Teoria dos Jogos. A este propósito vem à mente, desde logo, que um dos associados mais importantes da já referida RAND Corporation foi Thomas Schelling, com o seu trabalho *The Strategy of Conflict* (1960). Uma das virtudes do trabalho de Schelling foi, precisamente, compreender que os princípios gerais que regem o pensamento estratégico político-militar também se aplicam às atividades comuns do dia-a-dia, como, por exemplo, aos processos de negociação, às relações entre pessoas e aos seus aspetos psicológicos. Importa ainda notar que o conceito de “movimento estratégico”, em que o jogador visa condicionar as expectativas dos outros jogadores, sejam eles pessoas, empresas ou Estados, adquiriu também um papel central em Economia (Schelling, 1960).

Assim, vale a pena focar com mais detalhe a relação entre a Teoria dos Jogos e a Geopolítica, enunciando alguns domínios importantes para a empresa e para os governos que dedicam recursos à segurança e à defesa. No caso da empresa, a Geopolítica é relevante em vários domínios que a seguir se indicam:

(i) Recursos: a Geopolítica aborda o problema das condicionantes geográficas e políticas do acesso às matérias-primas e aos *inputs* necessários para a empresa laborar. Para além de guerras, que limitam o comércio internacional, os países que dominam mercados de matérias-primas têm políticas ativas de manipulação dos mercados internacionais. Temos os exemplos dos recursos energéticos ou das “terras raras”.

(ii) *Outsourcing/offshoring*: a globalização conduziu as empresas ocidentais a subcontratar atividades por todo mundo, em busca de maior eficiência produtiva. Contudo, as cadeias internacionais de logística soçobraram na sequência da pandemia da Covid-19, criando disrupções na produção das empresas e gerando inflação do lado da oferta;

(iii) Clientes: muitas empresas obtêm receitas de vendas em vários países, estando sujeitas a variações na procura dos seus produtos e serviços em destinos longínquos (por exemplo, a China adquire cerca de 40% dos automóveis da marca alemã BMW vendidos no mundo).

Tendo a Geopolítica um poder explicativo importante nestes domínios, as empresas e os governos trataram de desenvolver estratégias para lidar com o risco geopolítico. Estas estratégias têm duas vertentes. Uma primeira é a vertente do planeamento estratégico, em que os decisores públicos e privados tentam antecipar as grandes tendências identificadas, por forma a aproveitarem as novas oportunidades para se recolocarem nos mercados globais, transitando suavemente para um “novo normal”. Por exemplo, no caso das empresas, trata-se de reconhecer os riscos da transição climática, identificar mercados emergentes, ou antecipar instabilidade política em países com os quais a empresa tem relações económicas. A segunda vertente é a de mitigação do risco para responder eficazmente a crises. Trata-se de dispersar os ativos críticos da empresa e construir capacidade extra para fazer face a disrupções. A diplomacia económica (dos Estados e das empresas) adquire aqui um papel relevante, pois relações sólidas com os *stakeholders* locais ajudam a empresa a enfrentar crises.

Neste contexto, pode afirmar-se, sem exagero, que o desenho das estratégias para lidar com o risco geopolítico assenta – conscientemente ou inconscientemente – na Teoria dos Jogos, pois estas estratégias exigem a compreensão da interdependência estratégica entre os atores geopolíticos. Um pequeno exemplo prático permite ilustrar de forma clara estas relações. Como já notado, a pandemia da Covid-19 veio expor debilidades do processo de globalização, designadamente no domínio das cadeias de logística. As cadeias de logística longas e opacas deixaram as empresas ocidentais vulneráveis a disrupções no processo produtivo e a cortes na oferta, que geraram tensões inflacionistas, criando, desta forma, preocupações nas empresas e nos governos. Ajudadas por governos que incentivam uma maior “autonomia estratégica”, as empresas responderam aos novos problemas, fundamentalmente, com duas estratégias. Primeiro, com uma maior integração vertical nas suas cadeias de produção, adquirindo empresas a montante e a jusante. Por exemplo, o sector automóvel tem imitado o fabricante norte-americano de automóveis elétricos Tesla, que produz motores, componente eletrónicos e baterias, e negocia diretamente com as grandes empresas mineiras. Tal estratégia inverte uma tendência de décadas, em que as grandes construtoras automóveis adquiriam componentes a grandes empresas (caso, por exemplo, do grupo alemão Bosch). Essa estratégia de sub-

contratação gerou grandes ganhos de eficiência, pois as grandes produtoras de componentes beneficiaram de economias de escala ao fornecer, simultaneamente, várias construtoras automóveis. A segunda resposta estratégica das empresas foi mudar a natureza do *offshoring*, passando a adquirir componentes geograficamente mais próximos (*near-shoring*) ou em países politicamente próximos (*friend-shoring*). Com estas respostas, as empresas procuraram ter um maior controlo sobre as cadeias logísticas, por forma a evitar ruturas. Na prática, estas respostas conduzem a uma deslocalização de atividades que eram até agora conduzidas em lugares longínquos, como por exemplo na China ou noutros países do Sudeste Asiático. No entanto, espera-se também uma reação da China e de outros países a estas novas tendências que lhes são desfavoráveis. Tendo sido uma das maiores ganhadoras da globalização, é natural que a China passe a oferecer propostas vantajosas para travar o processo de deslocalização. É previsível, por isso, que o futuro passe por soluções híbridas, com as empresas ocidentais a constituírem reservas estratégicas baseadas localmente, e a subcontratar atividades com menor peso estratégico em destinos longínquos. Em qualquer caso, nenhuma destas estratégias, para ser bem-sucedida, poderá ignorar os contributos da Geopolítica para uma adequada análise do ambiente onde se move a empresa. Se dúvidas existissem quanto à relevância de incorporar o risco geopolítico nessa análise, a invasão da Ucrânia pela Rússia em 2022, pelas consequências que já teve na economia e empresas, dissipou-as, certamente. No mundo empresarial e das organizações (pelo menos na Europa e no Ocidente em geral) ninguém pode ignorar o choque que tal provocou nos mercados energéticos (petróleo e gás natural) e noutros produtos de base (cereais e adubos). As suas consequências enormes nas economias nacionais, empresas e famílias ficaram claras.

### **Reflexões finais**

Apresentámos os princípios que governam a Teoria dos Jogos e a Geopolítica, enunciando o risco geopolítico como um exemplo das virtualidades da interação entre estas duas áreas de estudos. Apesar de serem campos tradicionalmente tratados de forma separada, é possível, já hoje, detetar uma tendência crescente para uma interação virtuosa entre ambos, nomeadamente na construção de índices de risco geopolítico para auxiliar a decisão de empresas e governos (Caldara e Lacoviello, 2022). Mas existem mais domínios de aplicação da Teoria dos Jogos relevantes para as Relações Internacionais/Geopolítica. Por um lado, temos áreas de estudo especializado em Economia úteis às Relações Internacionais/Geopolítica, como, por exemplo, as migrações ou as tecnologias de informação. Por outro lado, é possível estender (extrapolar) o conhecimento existente sobre relações entre empresas às relações entre Estados (ou Estados-nação, como é a terminologia mais usual em

Economia). De forma simplificada, trata-se de ver o Estado-nação como uma espécie de conjunto de empresas que acede a recursos e que coloca os seus produtos no mercado mundial – sendo o mercado mundial o teatro onde os Estados nacionais atuam. Certamente que esta é uma perspetiva parcial, pois um Estado-nação é mais do que um conjunto de empresas. Todavia, esta perspetiva permite identificar fatores-chave para o sucesso económico dos Estados-nação (auxiliando assim o “príncipe”, ou seja, os governantes, na tomada de decisões).

Mas podemos levar ainda mais longe esta abordagem, se considerarmos como útil (e válida) a analogia entre os Estados que atuam no sistema internacional e as empresas num mercado oligopolístico. Essa analogia foi explorada por teóricos como Kenneth Waltz (1979), que marcaram a visão neorrealista ou realista estrutural das Relações Internacionais. Nesta ótica, a analogia entre os dois campos de estudos é construída a partir de uma série de correspondências que a seguir se enunciam (Snidal, 1985): (i) mercado económico de empresas/sistema internacional de Estados; (ii) empresas maximizam os lucros/Estados maximizam a sua sobrevivência; (iii) empresas oligopolistas/grandes potências; (iv) concentração do mercado/concentração de poder; (v) guerras de preços (ou guerra comerciais)/guerras militares.

Estas correspondências estabelecem uma analogia que permite outras inferências da teoria do oligopólio para o sistema internacional. Todavia, como notou também Snidal (1985), “o estatuto desta inferência é o de uma hipótese cuja plausibilidade *a priori* depende de as correspondências iniciais serem ou não convincentes”. Ainda de acordo com Duncan Snidal, a aplicação da Teoria dos Jogos a problemas internacionais e geopolíticos levanta também uma série de questões empíricas difíceis. Por exemplo: quem são os atores (*players* ou jogadores) relevantes? Quais são as regras do jogo? Quais são as escolhas disponíveis para cada ator (*player*)? Quais são os ganhos no jogo? A questão é mais bem representada por uma única jogada ou por várias jogadas? Há aqui alguns aspetos algo paradoxais. A Teoria dos Jogos parece muitas vezes exigir mais informação do que aquela que pode ser efetivamente obtida no mundo real. Por outro lado, nem sempre é possível incorporar adequadamente todas as informações importantes disponíveis (por exemplo, determinados detalhes históricos relevantes sobre o contexto de interação, perceções sobre as personalidades e comportamento dos decisores, etc.). Todavia, estas dificuldades e limitações não lhe retiram utilidade na análise de problemas geopolíticos, mais ou menos complexos: “O verdadeiro poder da teoria dos jogos, tanto para fins empíricos como teóricos, emerge quando é utilizada para gerar novas descobertas e entendimentos” (Snidal, 1985).

Após estas breves reflexões terminamos deixando, ainda, duas pistas de investigação que emergem quer do “elemento geográfico”, quer do “elemento político” da Geopolítica. As pistas de investigação que vamos indicar estendem também o âmbito da pesquisa e do conhecimento usuais em Economia. Uma primeira, envolve

a Geografia Económica, a qual trata do estudo geográfico das atividades económicas e teve um significativo desenvolvimento nas últimas décadas, com contributos fundamentais de Paul Krugman (1992). Todavia, esse tipo de abordagem tem favorecido os fatores internos<sup>10</sup>, em grande medida porque a maioria dos estudos foca o caso americano (uma economia relativamente fechada). Assim, uma possibilidade interessante de futura investigação será reforçar a componente Geopolítica nos estudos nacionais sobre Geografia Económica. A Alemanha e sua dependência económica do gás natural da Rússia é um bom terreno para essa abordagem. Uma análise abrangente do tecido empresarial alemão anterior a 2022 deve incorporar a grande dependência das empresas germânicas face ao gás proveniente da Rússia. Para além disso, também uma análise da indústria alemã (fortemente dependente do transporte fluvial) deve levar em conta o elemento geográfico-climático, pois as alterações climáticas podem reduzir substancialmente o caudal dos seus rios, com efeitos negativos importantes.

Quanto à segunda pista de investigação, visa enriquecer as Relações Internacionais/ Geopolítica pelo uso acrescido da Teoria dos Jogos, aprofundando um caminho que ainda hoje é pouco usual, apesar de já ter dado alguns resultados palpáveis. É necessário notar que vários teóricos (e práticos) da área da política internacional e segurança – entre os quais se destaca Bruce Bueno de Mesquita, professor emérito da Universidade de Nova Iorque ligado à Hoover Institution (um *think tank* da Universidade de Stanford) – têm usado a Teoria dos Jogos com maior ou menor sucesso. Apesar das limitações já apontadas, a Teoria dos Jogos pode ser usada de forma analítica (e descritiva) de um determinado caso ou acontecimento internacional; ou então para efetuar previsões de padrões de comportamentos futuros. Pelos dados que são publicamente conhecidos, um elevado grau das previsões feitas por Bueno de Mesquita (2010), usando modelos da Teoria dos Jogos para organismos governamentais dos EUA de segurança e defesa, foram acertadas. Este uso contém as maiores potencialidades (mas também as maiores dificuldades), pois torna-se uma ferramenta particularmente útil para apoiar decisões críticas de governos ou empresas (Bueno de Mesquita, 2014). Trata-se de um desafio estimulante para futuras investigações pluridisciplinares, mas certamente com dificuldades e limitações. Todavia, o estudo das Relações Internacionais/ Geopolítica (tal como da Economia/ Teoria dos Jogos) tem a ganhar com o recurso a conhecimentos e ferramentas não usuais na área, explorando, desde logo, analogias e similitudes com outras áreas afins. É verdade que a modelação de comportamentos na área da Geopolítica, sujeitos a incentivos múltiplos e diversos, é mais complexa do que na da Economia, onde o

---

10 É possível interpretar o “Projeto Porter” (ver MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E ENERGIA. 1995. O Projecto Porter. A Aplicação a Portugal 1993/1994. Lisboa: Ministério da Indústria e Energia.), assente na teoria desenvolvida por Michael Porter (1990), à luz dessa mesma ótica assente em fatores internos.

incentivo fundamental é o ganho em termos económicos. Todavia, esta dificuldade deve ser vista como um estímulo para inovar na investigação, não como um obstáculo intransponível.

## Referências

- AGNEW, J. & CROBRIDGE, S. 2002. *Mastering space: hegemony, territory and international political economy*, Routledge.
- ALLISON, G. T. 2017. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, Houghton Mifflin Harcourt.
- BALDWIN, R. 2017. *The great convergence: Information technology and the new globalization*, Harvard University Press.
- BERGEIJK, P. 2019. *Deglobalization 2.0*. Edward Elgar Publishing
- BRZEZINSKI, Z. 1997a. A geostrategy for Eurasia. *Foreign Affairs*, 76, 50-64.
- BRZEZINSKI, Z. 1997b. *The Grand Chessboard*, Basic Books.
- BUENO DE MESQUITA, B. 2010. *The Predictioneer's Game: Using the Logic of Brazen Self-Interest To See and Shape the Future*, Penguin Random House.
- BUENO DE MESQUITA, B. 2014. Predicting the future to shape the future. *Predicting the Future in Science, Economics, and Politics*. Edward Elgar Publishing.
- BYLUND, P. L. 2014. Ronald Coase's "nature of the firm" and the argument for economic planning. *Journal of the History of Economic Thought*, 36, 305-329.
- CALDARA, D. & LACOVIELLO, M. 2022. Measuring geopolitical risk. *American Economic Review*, 112, 1194-1225.
- CLAUSEWITZ, C. V. 2022. *Da Guerra, Relógio D'Água*.
- COASE, R. & WANG, N. 2012. *How China Became Capitalist*, Palgrave Macmillan.
- COASE, R. H. 1937. The Nature of the Firm. *Economica*, 4, 386-405.
- COASE, R. H. 1988. 1. the nature of the firm: origin. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 4, 3-17.
- COURNOT, A. A. 1838. *Recherches sur les principes mathématiques de la théorie des richesses*, Paris, L. Hachette.
- GRAY, C. S. & SLOAN, G. 2014. *Geopolitics, geography and strategy*, Routledge.
- HAUSHOFER, K. A., JEAN KLEIN (PREFACE), HANS-ADOLF JACOBSEN (INTRODUCTION) 1986. *De la géopolitique*, Fayard Paris.
- HERWIG, H. H. 2016. *The Demon of Geopolitics: How Karl Haushofer 'Educated' Hitler and Hess*, Rowman & Littlefield.
- HILLEBRAND, E. E. 2010. Deglobalization scenarios: who wins? Who loses? *Global Economy Journal*, 10, 1850197.
- HÖGSELIUS, P. 2018. *Energy and geopolitics*, Routledge.

- HORN, K. 2018. John Forbes Nash Jr. In: CONLIN, J. (ed.) *Great Economic Thinkers: An Introduction-from Adam Smith to Amartya Sen*. Reaktion Books.
- KAPLAN, R. D. 2012. *The Revenge of Geography*.
- KISSINGER, H. 2011. *White House Years*, Simon and Schuster.
- KJELLÉN, R. 1916. *Staten som Lifsform*, Hugo Gebers
- KRUGMAN, P. 1992. *Geography and trade*, MIT press.
- LACOSTE, Y. 2012. La géographie, la géopolitique et le raisonnement géographique. *Hérodote*, 14-44.
- LACOSTE, Y. 2014. *La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre*, La découverte.
- LACOSTE, Y. 2019. *Définir la géopolitique* [Online]. République Française / Vie Publique. Available: <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/277002-definir-la-geopolitique-par-yves-lacoste> [Accessed 14-02-2022].
- LIDDELL HART, B. H. 1967. *Strategy: The Classic Book on Military Strategy*, London: Faber&Faber Ltd.
- MACHIAVELLI, N. 2014. *The Prince and other writings*, Simon and Schuster.
- MACKINDER, H. J. 1904. The Geographical Pivot of History. 170, 298-321.
- MACKINDER, H. J. 1919. *Democratic Ideals and Reality. A Study in the Politics of Reconstruction*, Constable and Co., Ltd.
- MAHAN, A. T. 2020. *The influence of sea power upon history, 1660-1783*, Good Press.
- MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA E ENERGIA 1995. O Projecto Porter. A Aplicação a Portugal 1993/1994. Lisboa: Ministério da Indústria e Energia.
- MYERSON, R. B. 1999. Nash equilibrium and the history of economic theory. *Journal of Economic Literature*, 37, 1067-1082.
- NASH, J. 1951. Non-Cooperative Games. *Annals of Mathematics*, 54, 286-295.
- NEUMANN, J. V. 1928. Zur Theorie der Gesellschaftsspiele. *Mathematische Annalen*, 100, 295-320.
- PORTER, M. 1986. *Competition in global industries*, Harvard Business Press.
- PORTER, M. E. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*. Free Press New York.
- RAMONET, I. 1999. *Géopolitique du chaos*.
- RICE, C. & ZEGART, A. 2018a. Managing 21st-Century Political Risk. *Harvard Business Review*, 96, 130-138.
- RICE, C. & ZEGART, A. B. 2018b. *Political risk: How businesses and organizations can anticipate global insecurity*, Hachette Book Group.
- SCHELLING, T. C. 1960. *The Strategy of Conflict* Harvard University Press.
- SIMCHI-LEVI, D. 2015. You Can't Understand China's Slowdown Without Understanding Supply Chains. *Harvard Business Review*.
- SLOAN, G. 1999. Sir Halford J. Mackinder: the heartland theory then and now. *The Journal of Strategic Studies*, 22, 15-38.
- SNIDAL, D. 1985. The game theory of international politics. *World Politics*, 38, 25-57.

- THALER, R. & SUNSTEIN, C. R. 2018. *Nudge – Um pequeno empurrão*, Lisboa, Lua de Papel.
- THUAL, F. 1996. *Méthodes de la géopolitique: apprendre à déchiffrer l'actualité*, Ellipses Paris.
- TUATHAIL, G. Ó. 1996. *Critical geopolitics: The politics of writing global space*, University of Minnesota Press.
- VON GHYCZY, T., VON OETINGER, B. & BASSFORD, C. 2002. *Clausewitz on strategy: Inspiration and insight from a master strategist*, John Wiley & Sons.
- VON NEUMANN, J. & MORGENSTERN, O. 2004. *Theory of games and economic behavior*, Princeton, N.J. ; Woodstock, Princeton University Press.
- WALTZ, K. N. 1979. *Theory of International Politics*, McGraw-Hill.
- WEIGERT, H. W. 1942. *Generals and Geographers: the Twilight of Geopolitics* Oxford University Press.
- WONG, P. N. 2021. *Techno-Geopolitics: US-China Tech War and the Practice of Digital Statecraft*, Routledge India.

# As Fissuras na “Fortaleza Europeia”: o Impacto da Securitização na Transformação dos Regimes Fronteiriços do Atlântico

Susana De-Sousa-Ferreira

*Professora de Relações Internacionais na Faculdade de Ciências Políticas e Sociologia da Universidade Complutense de Madrid.*

## Resumo

A discussão académica sobre as transformações dos regimes fronteiriços no âmbito europeu tem-se centrado, em grande medida, no processo de externalização das fronteiras no quadro da política migratória. Esta tendência de externalização do controlo tornou as fronteiras omnipresentes, através da implementação de um conjunto de práticas, mecanismos e acordos que constituem um complexo sistema sociotécnico para monitorizar os movimentos fronteiriços e as rotas migratórias para a União Europeia (UE). Estas políticas de externalização baseadas numa visão securitária converteram as fronteiras europeias em veículos de poder e controlo, criando novas formas de governabilidade centradas num enfoque de “emergência”

em situações de crise, que suspende a prática comum e cria um estado de exceção.

Neste trabalho, tomamos como ponto de partida os desembarques na costa portuguesa no período entre 2019 e 2021 para entender a sua relação com o processo de securitização e externalização das fronteiras europeias. Através de uma perspetiva construtivista, analisamos a transformação dos regimes migratórios no Atlântico e concluímos que as chegadas à costa do Algarve são uma das fissuras criadas no muro da fortaleza europeia, como consequência da crescente securitização das políticas migratórias.

**Palavras-chave:** regimes fronteiriços, securitização, migrações, Portugal e Atlântico.

**Abstract**

***Fissures in the “European Fortress”: the Impact of Securitisation on the Transformation of Atlantic Border Regimes***

*The academic discussion on the transformations of border regimes in the European context has largely focused on the process of externalisation of borders in the framework of the migration policy. This trend of externalisation of control has made borders ubiquitous through the implementation of a set of practices, mechanisms and agreements that constitute a complex socio-technical system to monitor border movements and migration routes into the EU. These externalisation policies based on a securitarian vision have turned European borders into vehicles of power and control, creating new forms of gover-*

*mentality centred on an ‘emergency’ approach in crisis situations, which suspends common practice and creates a state of exception.*

*In this work, we take as a starting point the arrivals to the Portuguese coast between 2019 and 2021, in order to understand their relationship with the process of securitisation and externalisation of European borders. From a constructivist perspective, we analyse the transformation of migratory regimes in the Atlantic and conclude that the arrivals to the Algarve coast are one of the cracks created in the wall of the European fortress as a consequence of the increasing securitisation of migration policies.*

**Keywords:** border regimes, securitization, migration, Portugal and the Atlantic.

Artigo recebido: 15.07.2023

Aprovado: 24.07.2023

<https://doi.org/10.47906/ND2023.165.02>

## Introdução

O desembarque de mais de um centenar de indivíduos no período entre finais de 2019 e finais de 2021, na costa algarvia, suscita o debate sobre a inclusão de Portugal nas rotas marítimas irregulares para a União Europeia (UE), mas, acima de tudo, abre uma nova linha na discussão académica sobre a transformação dos regimes fronteiriços, em particular do regime fronteiriço europeu.

Como resultado da crescente securitização das políticas de imigração europeias, as fronteiras da UE converteram-se em veículos de poder e controlo, criando novas formas de governabilidade centradas num enfoque de “emergência” em situações de crise, que suspende a prática comum e cria novas práticas de exceção. Estas práticas traduzem-se em alterações nas rotas e podem ser enquadradas numa tendência mais ampla de crescente externalização das políticas da UE.

Com base na conceptualização dos regimes fronteiriços e a partir de uma perspetiva construtivista, podemos aproximar-nos às práticas de controlo e vigilância fronteiriça, para entender como estes regimes são constitutivos e constituintes de ação. Assim, este artigo explora os fatores contextuais determinantes que desencadearam estas chegadas. O texto interroga os limites do processo de externalização e o impacto que este tem no regime de fronteiras. E, ao fazê-lo, aponta para as consequências do reforço dos controlos que conduzem a novas fissuras no muro da “Fortaleza Europeia”.

## A securitização das fronteiras e a transformação dos regimes fronteiriços

Desde a viragem do século, temos assistido ao desenvolvimento de um conjunto de práticas que ilustram transformações significativas nos modelos de governança, com o desenvolvimento de políticas cada vez mais orientadas para questões relacionadas com a população, mais do que com modelos jurídicos (Walters, 2004, p. 677). Neste sentido, apesar das fronteiras continuarem a ser veículos de poder geopolítico – intimamente relacionadas com a soberania e o território –, assistimos a uma relação cada vez mais direta entre as fronteiras e a gestão da população. Esta ideia remete-nos para o conceito de biopolítica de Foucault (1977), relacionado com o controlo da população e a administração da vida como elementos centrais para o funcionamento do poder soberano.

Analisar as fronteiras desde a perspetiva da biopolítica permite a sua conceptualização como espaços privilegiados de mobilidade transnacional e de gestão da população. Como sublinham Aradau e Tazzioli (2020, p. 200): “[o] conceito de biopolítica tem sido mobilizado para explicar as modalidades de poder emergentes com a modernidade e constitutivas do nosso presente, que tomam a ‘vida’ como

objeto de poder e transformam”<sup>1</sup> os sujeitos cujas vidas podemos governar. No entanto, os limites da biopolítica – relacionados com a marginalização de conceitos como o de raça, resistência, repressão ou violência – têm sido reforçados com novas conceptualizações a partir dos estudos neocolonialistas e feministas, das quais se destaca a ideia de necropolítica de Mbembe (2003), que relaciona os distintos modelos de governação que produzem regimes de vida ou morte através da implementação de dispositivos que ordenam, exploram e destroem os corpos. Segundo esta visão, é a morte, e não a vida, que se converte em “princípio orientador do biopoder, que opera em espaços de pós-colonialidade, cada vez mais visível nas fronteiras europeias” (Ferreira, 2022, p. 32). De certa forma, a morte sobrepõe-se à vida na governação da modernidade.

Estes avanços conceptuais permitem prestar maior atenção às múltiplas formas de governança migratória e das fronteiras. Ao tomar as fronteiras como local de investigação observamos o seu crescente carácter difuso e a sua descentralização. Estes fenómenos podem ser entendidos a partir de uma aproximação dinâmica da fronteira, como processo de fronteirização – *bordering*, na sua conceptualização em inglês –, que capta a complexidade das fronteiras como uma construção social, em constante transformação e adaptação. Deste processo de fronteirização resultam dinâmicas que transformam as fronteiras em entidades móveis, em linha com a ideia de desterritorialização. Esta noção de desterritorialização presente nas relações internacionais e na geopolítica descreve o movimento de desmarcação e distanciamento de um território geográfico fixo (Walters, 2004, p. 680).

A tónica nos modos de governação da mobilidade humana na atualidade centra-se nesta lógica de desterritorialização e extraterritorialização. Neste sentido, a externalização das políticas migratórias da UE responde a esta tendência, através do estabelecimento de uma estratégia de gestão migratória que vai muito além das fronteiras externas atuais. Assim, a arquitetura institucional e normativa criada pelas dinâmicas de externalização envolve uma governação migratória extraterritorial da UE noutras regiões vizinhas e mais além das suas zonas de influência direta – particularmente no continente africano (Ferreira, 2022, p. 35).

A literatura existente sobre a externalização das fronteiras enfatiza dois aspetos diferenciados: por um lado, a securitização das políticas e espaço físico adjacente às fronteiras e, por outro, as biopolíticas que governam os corpos dos outros (Martins e Strange, 2019; Aradau e Tazzioli, 2020). A extensão extraterritorial das fronteiras resulta na externalização das políticas europeias, tendo como base uma lógica de dissuasão, resultado da securitização da política migratória europeia. Neste sentido, o tratamento contínuo da pressão migratória sobre as fronteiras da UE a partir de narrativas de “crise migratória” traduz-se na adoção de um conjunto de

---

1 Tradução da autora.

políticas excepcionais – de emergência – que permitem a adoção de procedimentos extraordinários de tomada de decisão. Neste quadro, a UE estabelece uma panóplia de parcerias, através de diferentes instrumentos, como a celebração de acordos de mobilidade ou de readmissão, que promovem o endurecimento das estratégias de gestão migratória – cada vez mais centradas no controlo e na vigilância dos corpos (Ferreira, 2019; Ferreira, 2022).

Como vêm demonstrando os múltiplos estudos sobre a externalização da política migratória europeia, este processo cria várias tensões normativas para a UE e os seus parceiros, na busca de uma gestão mais eficiente e de políticas de êxito (Lavenex, 2019; Martins e Strange, 2019; Ferreira, 2022). Se é certo que os números e estatísticas disponíveis parecem demonstrar uma aparente diminuição do fluxo migratório em determinado momento e em determinada rota, é importante dar um passo mais além para entender o verdadeiro impacto destas políticas, tanto para os Estados-membros e terceiros países, como para os próprios migrantes. Neste sentido, a externalização da governança migratória da UE enfatiza as tensões entre a conceptualização de potência normativa europeia de Manners (2002), centrada na projeção de um conjunto de valores constitutivos da UE – como são a paz, liberdade, Estado de direito e os direitos humanos –, e as narrativas securitárias que marginalizam ou limitam a salvaguarda dos direitos humanos (Boulos *et al.*, 2023).

Com base na noção dominante de fronteirização, vários autores têm-se centrado no conceito de regime fronteiriço para analisar os tipos de funções atribuídas à fronteira e os modos de governação associados com a sua gestão, assim como o nível de abertura do regime fronteiriço (Berg e Ehin, 2006; Tsianos e Karakayali, 2010; Loftus, 2015). Neste sentido, Berg e Ehin (2006, p. 54) conceptualizam o regime fronteiriço como “um sistema de controlo que regula o comportamento nas fronteiras”<sup>2</sup>. Tsianos e Karakayali (2010), por sua vez, oferecem uma aproximação ao conceito de regime nas relações internacionais, que compreende o conjunto de princípios, normas e processos de tomada de decisão, pelo que “a análise do regime centra-se nos níveis de negociação, que têm origem no estabelecimento de um regime e que já não são intergovernamentais” (Tsianos e Karakayali, 2010, p. 375). Neste sentido, a lógica de regime cria uma relação de poder assimétrica entre os Estados e os indivíduos (neste caso, os migrantes), mas também entre os próprios Estados – se considerarmos o processo de externalização de fronteiras, através do qual os Estados europeus impõem o seu modelo a terceiros Estados na governação das migrações.

Uma aproximação aos regimes fronteiriços centra-se, de modo particular, nas políticas de controlo fronteiriço e na forma como se transformam e reconstróem as práticas de controlo transnacionais. Através de uma perspetiva construtivista, podemos entender como os regimes fronteiriços são constitutivos e constituintes de ação. Assim,

---

2 Tradução da autora.

as fronteiras exercem uma função seletiva, de definir quem entra e quem fica fora, o que é ameaça ou não, pelo que se convertem em elementos estruturais na criação de um imaginário coletivo (Berg e Ehin, 2006, p. 55).

A partir do imaginário das migrações irregulares como uma ameaça à segurança interna dos Estados-membros da UE, cria-se um complexo sistema de (i)mobilidades que refletem a interação entre visibilidade e invisibilidade. Neste sentido, a sublimação dos controlos territoriais fixos por complexos sistemas traduziu-se na expansão de um aparato de policiamento e vigilância que vai mais além das fronteiras nacionais, através da aplicação de diversos mecanismos sociotécnicos, em que os dispositivos tecnológicos desempenham um papel cada vez mais importante.

Assim, a lógica de securitização através do processo de externalização leva à constante reconfiguração do regime fronteiriço europeu, que opera através de um conjunto de práticas nacionais e transnacionais, ao mesmo tempo que ressalta a porosidade do sistema de fronteiras e dos modelos de gestão migratória, como veremos em seguida.

### **O reforço da infraestrutura de vigilância e controlo migratório no Estreito de Gibraltar**

Os desembarques na costa portuguesa desde finais de 2019 não podem ser entendidos num vazio, mas, antes, devem ser contextualizados no âmbito das rotas migratórias irregulares com destino à UE, assim como tendo em conta a dimensão geopolítica destes acontecimentos, como se destacará mais adiante.

O momento crítico que nos permite compreender o fenómeno emergente da imigração irregular, por via marítima, para Portugal remete-nos para a chamada “crise migratória” de 2018 vivida no Estreito de Gibraltar. Nesse ano, registaram-se 54.820 deteções de entrada irregular (Frontex, 2019) pela rota do Mediterrâneo Ocidental (aquela que tem como ponto de chegada a costa espanhola de Huelva a Almeria, contabilizando-se também as entradas registadas nas cidades autónomas de Ceuta e Melilla). Assim, no ano de 2018, esta foi a rota que sofreu maior pressão migratória, registando 49,4% do total das entradas irregulares para a UE.

Numa das manchetes do jornal local *EuropaSur*, do Campo de Gibraltar, podia-se então ler: “Espanha consolida a sua posição de porta de entrada na UE face ao colapso da rota do Mediterrâneo Central”, com um aumento das chegadas em 157%, no ano de 2018, através do Estreito de Gibraltar (Albisu, 2019). Se é certo que os restantes meios de comunicação espanhóis foram acompanhando os múltiplos desembarques e resgates, contudo, não houve grande eco desta ideia de “crise migratória”, contrariamente ao que destacam as forças de segurança espanholas. No entanto, a própria União Europeia destaca este fenómeno na sua página *online* dedicada à caracterização

dos fluxos migratórios nas rotas ocidentais, onde se pode ler que nesse ano a rota do Mediterrâneo Ocidental passou a ser a mais frequentada e que o número de chegadas foi diminuindo de forma constante a partir de 2019, devido a um conjunto de esforços e fatores, dos quais se destaca: a “intensificação dos esforços de Marrocos para combater a migração ilegal”; “uma cooperação estreita entre Marrocos, Espanha e a UE” e a pandemia da Covid-19 (Conselho Europeu, 2023).

Antes de mais, cabe sublinhar o uso de uma linguagem por parte da UE que criminaliza *a priori* os migrantes ao falar de “migração ilegal”, assim como de “combater” este fenómeno. Esta linguagem remete-nos para o fenómeno de “controlo da crimigração” – *crimmigration control* na expressão inglesa –, que se refere à convergência entre o controlo das migrações e da criminalidade (Amelung, 2021). Neste sentido, vemos claramente como as estratégias da UE se centram numa representação do “outro criminoso” através de diferentes práticas de controlo e vigilância das fronteiras.

Relativamente à cooperação mais estreita com Marrocos, em setembro de 2018, na Reunião do Grupo Permanente Hispano-Marroquino, o governo espanhol reconheceu o papel crucial de Marrocos na gestão migratória. Nas palavras da então secretária de Estado das migrações, Consuelo Rumí, Marrocos é “como um sócio privilegiado e indispensável para Espanha na construção dum modelo conjunto de gestão da imigração”, modelo este que se “fundamenta nos princípios da responsabilidade e solidariedade<sup>3</sup>” (La Moncloa, 2018). O comunicado de imprensa publicado pelo governo de Espanha não detalha de que forma se reforçará esta colaboração, fazendo apenas referência à necessidade de uma reação, com a máxima urgência, que deve estar centrada numa “aposta pela colaboração e responsabilidade partilhada” (La Moncloa, 2018). Um conjunto de palavras vazias que reforçam o princípio do sigilo – aqui entendido como o conceito de *secrecy* em inglês – que envolve os acordos relacionados com políticas migratórias e de controlo de fronteiras.

Neste sentido, é importante trazer à colação a ideia de performatividade (*performativity*) avançada por Dijstelbloem e Pelizza (2019, p. 51), que mostra que “os Estados não existem em termos abstratos, mas tornam-se visíveis quando são executados” através da criação de políticas, instalação de infraestruturas, construção de fronteiras, etc. Sendo que, como alertam os autores (Dijstelbloem e Pelizza, 2019, p. 51), não devemos assumir que a partir das práticas de gestão de fronteiras, migração e mobilidade o Estado atua como um todo (já que envolve, em diferentes medidas, ministérios distintos e agentes diferentes). No entanto, através das suas práticas podemos ver um determinado modelo de Estado. Assim, é importante chamar a atenção para o facto de que esta estreita colaboração entre Espanha e Marrocos no âmbito das migrações irregulares está marcada pela invisibilidade e

---

3 Tradução da autora.

opacidade – por parte de ambos os governos –, principalmente no que respeita à salvaguarda dos direitos humanos, como denunciam várias organizações nacionais e internacionais (CEAR, 2015; Amnistia Internacional, 2018; APDHA, 2020). Neste sentido, os Estados implementam um conjunto de práticas invisíveis de controlo. No caso de Marrocos, que não garante o respeito dos direitos humanos nem a proteção dos migrantes e refugiados, retomaram-se as detenções arbitrárias – uma prática conhecida como “*boumla*” – que se costumam verificar depois dos acordos celebrados entre Espanha e aquele país e que se complementam com uma repressão constante por parte das forças de segurança sobre os migrantes que se encontram em distintos pontos do país (entrevista realizada pela autora a dirigente de ONG no Senegal, abril de 2022). Assim, os migrantes vêm-se numa situação de completa desproteção como resultado das políticas repressivas implementadas por Marrocos, com o objetivo de impedir que estes cheguem à sua fronteira norte. Segundo relata a Amnistia Internacional, só entre os meses de julho e setembro de 2018, “umas 5.000 pessoas viram-se afetadas pelas operações, trazidas em autocarros e abandonadas em zonas remotas perto da fronteira argelina ou no sul do país” (Amnistia Internacional, 2018).

Vemos assim que, na prática, estes acordos, ainda que permitam uma diminuição no número de chegadas, têm como base a aplicação de um modelo opaco e repressivo que legitima a violação dos direitos humanos. Retomando o conceito de performatividade, relacionado com os acordos sigilosos entre Espanha e Marrocos, podemos nos questionar se estes acordos sigilosos não são também uma forma de *performance* estatal, ou seja, uma maneira através da qual o próprio Estado se manifesta.

Para além destas medidas, de externalização da fronteira, destaca-se ainda o reforço da infraestrutura de vigilância e de controlo da migração irregular. Deste modo, Espanha adotou novas decisões políticas e criou uma nova autoridade de migração para enfrentar esta “crise”. Assim, com base no modelo implementado nas ilhas Canárias em 2006, ativaram-se sinergias entre diferentes agências e organizações, incluindo a Guardia Civil, SASEMAR e a Cruz Vermelha, e criou-se a ACIE (Autoridade de Coordenação) e o CCOE (Centro de Coordenação) para coordenar a ação dos diferentes atores de maneira transversal (entrevista realizada pela autora com forças de segurança espanholas, março 2022).

Ante a crescente pressão migratória vivida na zona do Estreito de Gibraltar, mar de Alborán e águas adjacentes, o governo espanhol aprovou, em agosto de 2018, a criação da Autoridade de Coordenação (ACIE) das atuações para fazer frente à imigração irregular nesta zona. Desta autoridade fazem parte representantes dos principais departamentos e organismos que trabalham com o fenómeno da imigração irregular nesta zona: Forças Armadas; Frontex; Centro Nacional de Inteligência (CNI); Guardia Civil; Policía Nacional; Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera; Capitánias marítimas; SASEMAR; Secretaria de Estado das Migrações do Ministério

do Trabalho, Migrações e Segurança Social; as Delegações do Governo de Andaluzia, de Ceuta e Melilla e a Cruz Vermelha (Ministerio de la Presidencia, 2018). Neste sentido, o governo reconhece a necessidade de criar uma entidade responsável pela coordenação e partilha de informação para otimizar a resposta e os esforços frente à pressão migratória.

Entre as principais funções a desempenhar pelo CCOE destacam-se: (a) a gestão das fronteiras marítimas na zona de atuação e do controlo da imigração irregular nessa mesma zona; (b) a centralização da informação sobre a imigração irregular nos países de origem, disponibilizada pelos oficiais de ligação; (c) a coordenação das operações das forças e corpos de segurança do Estado responsáveis pela vigilância e controlo das fronteiras marítimas (mar territorial) de carácter permanente e as atividades desempenhadas pela Marinha no âmbito das suas competências. Para além disso, o CCOE é também responsável por coordenar as atuações dos meios de busca e salvamento em colaboração com SASEMAR, as capitánias marítimas e centros territoriais de salvamento. Uma vez realizado o processo de busca e salvamento, o centro deve coordenar com outras entidades, como a Cruz Vermelha, as funções de receção e acolhimento dos migrantes (Ministerio de la Presidencia, 2018).

Seis meses após a implementação da ACIE e do CCOE, o governo reconheceu os avanços positivos registados no quadro desta coordenação, ao mesmo tempo que identificou áreas de melhoria para reforçar a ação do comando único operativo da ACIE, introduzindo modificações ao texto adotado em agosto de 2018. Assim, a ACIE deve ser a responsável máxima pela coordenação e supervisão das atuações operativas relacionadas com a imigração irregular na área do Estreito de Gibraltar, e o diretor do CCEO (um Oficial General da Guardia Civil nomeado para o efeito) deve ser o responsável pela composição do CCOE e coordenação da atuação das autoridades e organismos relacionados com a imigração irregular. Para além disso, este tem ainda competências para propor novas operações e procedimentos relativos à evolução dos fluxos migratórios na sua zona de responsabilidade (Ministerio de la Presidencia, 2019).

Em suma, com base na retórica da “crise migratória” de 2018, através da aplicação de um conjunto de práticas nacionais e transnacionais, assistimos a uma transformação do regime fronteiriço, que se traduziu numa alteração nas dinâmicas migratórias, com o aumento da pressão na rota do Atlântico a partir de meados de 2019 (De-Sousa-Ferreira, 2023). É assim que, em dezembro de 2019, se regista o primeiro desembarque na costa portuguesa<sup>4</sup>.

---

4 O primeiro registo de chegadas por via marítima a Portugal teve lugar em 2007, quando um grupo de 23 indivíduos alcançou a costa algarvia. Segundo a informação disponível à data, as autoridades consideraram que queriam alcançar a costa de Cádiz e não tinham sido bem-sucedidos (Martinheira, 2007).

## As fissuras no muro: desembarques na costa portuguesa

O imaginário da “Fortaleza Europeia” relaciona-se cada vez mais com a ideia de construção de uma “fortaleza”, por parte da UE, através da implementação de uma política centrada na securitização e dissuasão das migrações irregulares, em que se destaca a ambiguidade dos valores e as constantes violações de direitos humanos por parte da UE e dos seus Estados-membros. Recorrendo a um imaginário militar medieval, podemos pensar nesta “fortaleza” como estando bem guardada por uma infraestrutura sociotécnica desenvolvida pelos Estados-membros, que permite monitorizar e vigiar as fronteiras, assim como separada por um fosso – o mar Mediterrâneo –, cada vez mais militarizado, que serve de elemento dissuasor para todos aqueles que tentem chegar aos seus portões. No entanto, apesar deste perímetro altamente securitizado que rodeia o muro da “Fortaleza Europeia”, estamos ante um modelo que não é totalmente estanque, sendo vulnerável às constantes pressões migratórias que vão criando fissuras no sistema de proteção da “fortaleza”.

Neste sentido, os desembarques na costa portuguesa registados no período entre finais de 2019 e finais de 2021 ilustram as fissuras no muro da “Fortaleza Europeia”, tomando emprestada a expressão de Ferrer-Gallardo e Gabrielli (2022) de “cracks in the Wall”. Devido à crescente transformação do regime fronteiriço europeu, principalmente na sua vertente ocidental – como vimos anteriormente –, os migrantes e as máfias de contrabando de migrantes procuram novas estratégias para adaptar-se às medidas restritivas e seletivas implementadas pelos países de destino, ante um conjunto de fatores estruturais e conjunturais que os impelem a buscar estas alternativas<sup>5</sup>.

Ferrer-Gallardo e Gabrielli (2022) referem a importância da agência dos migrantes, recorrendo até ao conceito de “autonomia da migração” de Casas-Cortés *et al.* (2015) para abordar a mudança no aparelho analítico, uma vez que a capacidade de organização, subversão e resistência dos migrantes lhes permite ser mais do que peões no processo migratório e subverter o sistema. Esta subversão dos mecanismos de controlo do regime fronteiriço por parte dos migrantes demonstra “a porosidade de uma fronteira externa – que está longe de estar impermeabilizada (Ferrer-Gallardo e Gabrielli, 2018) – bem como as dimensões performativas do dispendioso (em termos humanos, diplomáticos e económicos) aparelho de securitização” (Ferrer-Gallardo e Gabrielli, 2022, p. 4). Assim, os intensos esforços dos migrantes para ultrapassar as restrições fronteiriças criam tensão nas próprias práticas fronteiriças e fissuras no

---

5 No caso específico da rota migratória entre Marrocos e Portugal no período entre finais de 2019 e finais de 2021, é importante ter em conta o contexto de pandemia mundial, com o encerramento das fronteiras europeias; os controlos cada vez mais estritos em Marrocos e Espanha; a diminuição das rotas do Mediterrâneo Central e Oriental e o crescente fluxo na rota do Atlântico, assim como a ausência de um acordo de devolução entre Portugal e Marrocos, como sucede no caso de Espanha.

sistema. Ideia que permite entender os migrantes não só como peões num quadro de jogos geopolíticos, com a sua instrumentalização por parte de muitos Estados – como é o caso de Marrocos –, mas também como atores que desenham as suas próprias estratégias e trajetórias.

Assim, vemos como o encerramento – ou o reforço dos controlos e policiamento – de determinados pontos leva os próprios migrantes e os traficantes de migrantes a explorarem rotas alternativas, como é o caso da ligação entre El Jadida (Marrocos) e o Algarve. Surge assim um novo padrão migratório que tem um objetivo final específico – Faro – e não um desvio na rota do Mediterrâneo Ocidental. As primeiras notícias nos meios de comunicação dão conta de que “tinham como destino a costa do sul de Espanha” (Ferreira, 2019), algo que rapidamente as forças de segurança portuguesas descartaram (Entrevistas individuais realizadas pela autora com forças de segurança portuguesas em 2022). Esta teoria do desvio é ainda apontada pelas próprias autoridades espanholas – que quase desconhecem o fenómeno –, no entanto, os dados demonstram que todos os que desembarcaram nas proximidades de Faro tinham claramente esse objetivo. As fontes consultadas afirmam que, após a análise dos sistemas de navegação e dos pontos de geolocalização da embarcação para reconstituir o trajeto efetuado, percebe-se claramente a intencionalidade de atingir a costa portuguesa (De-Sousa-Ferreira, 2023; Entrevistas individuais realizadas pela autora com forças de segurança portuguesas em 2022).

Se é certo que desde finais de 2021 o fenómeno parece ter diminuído, a verdade é que os desembarques na costa portuguesa demonstram a possibilidade de travessia do Atlântico em embarcações precárias, sem qualquer sistema específico de navegação, para além do GPS do telemóvel (De-Sousa-Ferreira, 2023). Neste sentido, “o caminho está aberto e publicitado” – houve um indivíduo que regressou a Marrocos – (Entrevistas individuais realizadas pela autora com forças de segurança portuguesas em 2022), ainda que do ponto de vista político seja “difícil assumir que a rota pode vir a ser mais frequente” (Entrevistas individuais realizadas pela autora com forças de segurança portuguesas em 2022). Contudo, constatamos que esta ligação continua a ser bastante desconhecida por parte tanto de forças de segurança como de organizações de migrantes ou organizações que trabalham com migrantes na área do Atlântico, pelo que poderíamos afirmar que é ainda uma “rota silenciosa” (Font, 2021).

As autoridades portuguesas tentaram, desde o primeiro momento, não dar grande importância a este fenómeno, com o então ministro da Administração Interna, Eduardo Cabrita, a declarar que Portugal “não deve cair no ridículo” ao considerar a possibilidade de uma rota de imigração irregular entre Marrocos e Portugal (Antena 1, 2020). Contudo, o Relatório Anual de Segurança Interna (RASI) de 2021 fala pela primeira vez na “rota El Jadida para Faro”, que permite “aos migrantes evitarem o controlo efetuado pelas autoridades marroquinas a Norte, apesar de se adivinhar uma rota de navegação mais difícil” (Sistema de Segurança Interna,

2021, p. 53). Este reconhecimento remete-nos para o imaginário de Portugal como porta de entrada, como reflete o RASI de 2019: “Portugal mantém-se sob pressão migratória direta como destino, e pressão migratória indireta, quando o destino final configura outro EM da UE, continuando a afirmar-se como porta de entrada e plataforma de trânsito para outros países europeus” (Sistema de Segurança Interna, 2019, p. 56). Sendo certo que, até à data, este imaginário da “porta de entrada” era apenas considerado pela via aérea, já que se considerava que o oceano Atlântico era uma barreira intransponível.

### **A performatividade do Estado português**

A evolução dos desembarques na costa algarvia sublinhou a necessidade de se desenvolver uma renovada relação com Marrocos, através de novos foros bilaterais. Neste sentido, em outubro de 2020, o então ministro da Administração Interna, Eduardo Cabrita, afirmou que “Portugal está a discutir com Marrocos, já em fase avançada, um programa de imigração legal, que espera concluir em breve” (Lusa, 2020).

Assim, em janeiro de 2022, o governo português e o governo marroquino celebraram um acordo relativo ao emprego e à estadia de trabalhadores marroquinos (República Portuguesa, 2022). Este acordo foi publicado em *Diário da República* a 14 de julho de 2022, e tem como objetivo definir “os procedimentos para a admissão de cidadãos marroquinos para o desempenho de uma atividade profissional sob contrato de trabalho na República Portuguesa, criando um quadro jurídico em matéria de recrutamento, contratação e admissão de cidadãos marroquinos” (Presidência do Conselho de Ministros, 2022). No âmbito deste acordo, o governo português anunciou, em novembro de 2022, a implementação de “um projeto piloto que visa o recrutamento de 400 trabalhadores marroquinos para colmatar as necessidades de mão-de-obra em Portugal no setor da agricultura, nomeadamente para as campanhas agrícolas de 2023” (Governo de Portugal, 2022).

Relativamente à performatividade do Estado, vemos como o Estado português se centrou na celebração de um acordo centrado na imigração regular (algo que Espanha vem implementando com Marrocos nas últimas décadas), no âmbito da implementação do Pacto Global das Migrações, pelo que se destaca um enfoque nas rotas legais e seguras como resposta ao fenómeno da migração irregular por via marítima. Também cabe ressaltar o facto de o acordo ser público, tendo sido publicado no boletim oficial do Estado seis meses depois da sua aprovação, o que nos remete para a dimensão da transparência.

Contudo, fica no ar também a possibilidade de haver algum tipo de acordo informal que se tenha traduzido numa maior vigilância e controlo das saídas por parte das autoridades marroquinas na zona de El Jadida, já que há relatos de que as forças de

segurança marroquinas conseguiram intercetar, em mais de uma ocasião, tentativas de saída desta área (Entrevistas individuais realizadas pela autora com forças de segurança portuguesas em 2022). O que nos leva a questionar sobre a possibilidade de existência de um acordo sigiloso entre Portugal e Marrocos para a contenção das saídas ilegais daquele país do norte de África.

Relativamente ao modelo de controlo e vigilância das fronteiras em Portugal, estes desembarques chamam a atenção para a importância de um modelo rápido e efetivo na resposta.

Neste sentido, na primeira chegada, em dezembro de 2019, segundo o comandante da Polícia Marítima de Vila Real de Santo António, os jovens “estavam escondidos nas dunas e foram populares que nos alertaram para a sua presença” (Ferreira, 2019). Este relato confirma que as embarcações não foram detetadas antes do seu desembarque – com a exceção das últimas chegadas em 2021, em que os imigrantes foram resgatados em alto-mar –, o que questiona a efetividade do modelo.

Apesar de Portugal dispor de um sistema avançado de vigilância de fronteiras, o SIVICC<sup>6</sup>, parece não ter conseguido detetar atempadamente as chegadas destas embarcações, o que afetou a capacidade de implementar uma resposta rápida e eficaz. Assim, as embarcações resgatadas foram avistadas pela população que chamou as autoridades, ativando estas a resposta correspondente. Esta tecnologia, operada pela GNR (Guarda Nacional Republicana), permite a construção de um quadro situacional fronteiriço, sendo que na componente de *security* destaca a implementação de operações de vigilância sobre embarcações suspeitas (comportamentos suspeitos e tráficos ilícitos) e na componente do *safety* contribui para o desenvolvimento de ações relacionadas com a Busca e Salvamento Marítimo.

Este dispositivo de vigilância, integrado no EUROSUR<sup>7</sup>, é concebido pela ENGIF (Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras) como essencial para “detetar, prevenir e combater a imigração ilegal e a criminalidade transfronteiriça e de contribuir para garantir a proteção e a salvaguarda da vida dos migrantes” (Presidência do Conselho de Ministros, 2017). Se é certo, como vimos anteriormente, que Portugal também utiliza uma linguagem que criminaliza as migrações irregulares e as securitiza *a priori*, é importante ter em conta o facto de que o sistema não foi efetivo na deteção das embarcações com migrantes irregulares, o que indicaria uma necessidade de melhoria nas capacidades de *expertise* na deteção de embarcações de todo tipo e no uso do dispositivo para salvaguarda da fronteira marítima e resgates.

---

6 O Sistema Integrado de Vigilância, Comando e Controlo (SIVICC) foi implementado em 2013 como um sistema tecnológico que permite a monitorização permanente da costa portuguesa.

7 O EUROSUR é o Sistema Europeu de Vigilância de Fronteiras, implementado em 2013, constituindo uma ferramenta essencial para a coordenação entre a Frontex e as agências de fronteiras nacionais. Este sistema permite a troca de informação sobre o estado das fronteiras europeias em tempo real e reforça a cooperação entre os Estados-membros.

Cabe ainda destacar, de acordo com as entrevistas realizadas com agentes das forças de segurança portuguesas com responsabilidades na gestão da fronteira marítima (principalmente com o SEF, Marinha e GNR), que apesar de se ter criado um espaço específico de colaboração entre as várias autoridades para dar uma resposta coordenada, verifica-se ainda a falta de um centro de comando único e uma autoridade que coordene a ação das diferentes agências e organizações. Neste sentido, o modelo implementado por Espanha, tanto no Estreito de Gibraltar como nas ilhas Canárias, pode servir de modelo para fomentar uma resposta coordenada que possa ser rapidamente ativada ante qualquer suspeita detetada pelo sistema. Para além disso, considera-se necessária uma maior coordenação com as autoridades espanholas com uma larga experiência neste campo – sendo que se constatou que havia um grande desconhecimento por parte destas autoridades do fenómeno dos desembarques no Algarve –, que permitirá dar uma resposta coordenada a nível ibérico que atenda às necessidades relacionadas com a pressão migratória na vertente ibérica e atlântica, centrada na salvaguarda dos direitos humanos dos migrantes. Um passo inicial que poderia servir de modelo para exportação para as outras fronteiras mediterrâneas europeias.

## **Conclusões**

Este artigo permite-nos avançar na conceptualização e análise das fronteiras como veículos de poder, apontando para a emergência de diferentes modelos de governação das fronteiras europeias centrados na governança dos corpos que conduzem à transformação dos regimes fronteiriços. Neste sentido, através de uma aproximação às práticas de controlo e vigilância das fronteiras, vemos como estas transformam e reconstróem os regimes fronteiriços. Só podemos entender os desembarques de migrantes irregulares na costa portuguesa no contexto mais amplo do regime fronteiriço europeu, em que as fronteiras se convertem em instrumentos estruturais do imaginário de segurança europeia e em filtros para uma mobilidade cada vez mais seletiva.

A partir desta aproximação torna-se visível o impacto que têm os processos de externalização das fronteiras. Os acordos celebrados com Marrocos e a crescente cooperação dos países ibéricos com aquele país, remete-nos para a importância de um país terceiro, como Marrocos, na gestão das migrações e no controlo de fronteiras. Neste sentido, a construção das migrações irregulares como uma ameaça à segurança europeia capacita geopoliticamente os países vizinhos da UE, considerados como parceiros indispensáveis no controlo das fronteiras europeias. Assim, através do processo de desterritorialização e extraterritorialização, capacita-se um país terceiro

para a vigilância e controlo das fronteiras, muitas vezes através de acordos sigilosos, independentemente do impacto que possam ter na salvaguarda dos direitos humanos. Cabe destacar, contudo, a resposta rápida de Portugal no sentido de criar canais de imigração legais e seguros através de um acordo que facilita a estadia de trabalhadores marroquinos em Portugal. Fica por avaliar agora o impacto que este acordo terá nos fluxos migratórios para a Península Ibérica.

A nível interno, destaca-se ainda o facto de este fenómeno ter sido tratado como um evento isolado e a necessidade de construção de maiores sinergias entre as diferentes autoridades nacionais e entre as autoridades nacionais e os vizinhos ibéricos, além da colaboração com a Frontex, para criar uma resposta integrada e mais efetiva a nível ibérico que permita salvar vidas e salvaguardar os direitos humanos dos migrantes. Concluímos que a crescente securitização das políticas migratórias europeias resulta em fissuras no muro da “fortaleza europeia”, sendo os desembarques na costa do Algarve um claro exemplo destas fissuras. Neste sentido, o reforço das estratégias de contenção por parte dos Estados-membros do Sul da UE, neste caso particular, de Espanha, leva ao aparecimento de novas aberturas no muro de contenção, que por um lado se traduziram na intensificação da pressão migratória na rota do Atlântico, através das ilhas Canárias, e por outro no aparecimento de uma nova dinâmica migratória, através da ligação Marrocos-Portugal, com os desembarques por via marítima na costa algarvia.

## Referências

- Albisu, J. (2019). La llegada de migrantes por el Estrecho creció un 157% en 2018. *EuropaSur*, 20 de fevereiro [https://www.europasur.es/campo-de-gibraltar/llegada-migrantes-estrecho-crecio-2018\\_0\\_1329767584.html](https://www.europasur.es/campo-de-gibraltar/llegada-migrantes-estrecho-crecio-2018_0_1329767584.html)
- Amelung, N. (2021). “Crimmigration control” across Borders: The Convergence of Migration and Crime Control through Transnational Biometric Databases. *Historical Social Research*, 46(3), pp. 151-177. DOI: 10.12759/hsr.46.2021.3.151-177
- Amnistia Internacional (2018). Marruecos: La incessante ofensiva contra miles de personas migrantes y refugiadas de origen subsahariano es ilegítima. *Comunicados de prensa*, 7 de setembro <https://www.amnesty.org/es/latest/press-release/2018/09/morocco-relentless-crackdown-on-thousands-of-sub-saharan-migrants-and-refugees-is-unlawful/>
- Antena 1 (2020). Eduardo Cabrita: Portugal “não deve cair no ridículo” ao falar em rede ilegal para o Algarve. *RTP Notícias*, 16 de junho [https://www.rtp.pt/noticias/pais/eduardo-cabrita-portugal-nao-deve-cair-no-ridiculo-ao-falar-em-rede-ilegal-para-o-algarve\\_a1237507](https://www.rtp.pt/noticias/pais/eduardo-cabrita-portugal-nao-deve-cair-no-ridiculo-ao-falar-em-rede-ilegal-para-o-algarve_a1237507)
- APDHA (2020). *Derechos Humanos en la Frontera Sur 2020*. Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía. <https://apdha.org/media/informe-frontera-sur-2020.pdf>
- Aradau, C. e Tazzioli, M. (2020). Biopolitics Multiple: Migration, Extraction, Subtraction. *Millennium: Journal of International Studies*, 48(2), pp. 198-220. DOI: 10.1177/0305829819889139

- Berg, E. e Ehin, P. (2006). What Kind of Border Regime is in the Making? Towards a Differentiated and Uneven Border Strategy. *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, 41(1), pp. 53-71. DOI: 10.1177/0010836706060935
- Boulos, S., Abad-Quintanal, G., Mayo-Cubero, M. e De-Sousa-Ferreira, S. (2023). Constructing “Normative Power Europe”: A critical analysis of the human rights narratives in Spanish media discourses on the European Union. *Profesional de la Información*, 32(4), e320407. DOI: 10.3145/epi.2023.jul.07
- Casas-Cortés, M., Cobarrubias, S. e Pickles, J. (2015). Riding Routes and Itinerant Borders: Autonomy of Migration and Border Externalization. *Antipode*, 47(4), pp. 894-914.
- CEAR (2015). *Marruecos: Desprotección y vulneración de derechos de las personas migrantes y refugiadas a las puertas de Europa. Informe 2015*. CEA(R) Comisión Española de Ayuda al Refugiado. [https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/11/informe\\_marruecos\\_cear\\_2015\\_definitivo.pdf](https://www.cear.es/wp-content/uploads/2016/11/informe_marruecos_cear_2015_definitivo.pdf)
- Conselho Europeu (2023). Fluxos migratórios nas rotas ocidentais. *Política de Migração e Asilo da UE*. <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-migration-policy/western-routes/#mediterranean>
- De-Sousa-Ferreira, S. (2023). The rebordering of human mobility in the Atlantic: the risky maritime route between Morocco and Portugal. *Policy Brief* 15 (March), Atlantic Centre.
- Dijstelbloem, H. e Pelizza, A. (2019). The state is the secret. For a relational approach to the study of border and mobility control in Europe. Em: De Goede, M., Bosma, E. e Pallister-Wilkins, P. (eds.). *Secrecy and Methods in Security Research. A Guide to Qualitative Fieldwork*. Routledge, pp. 48-62. DOI: 10.4324/9780429398186-6
- DN / Lusa (2020). MAI diz que Portugal “não deve cair no ridículo” ao falar em rede de migração ilegal para o Algarve. *Diário de Notícias* (DN), 16 de junho <https://www.dn.pt/pais/mai-diz-que-portugal-nao-deve-cair-no-ridiculo-ao-falar-em-rede-de-migracao-ilegal-para-o-algarve-12318158.html>
- Ferreira, P. F. (2019). Oito migrantes marroquinos desembarcaram na Praia de Monte Gordo. *Diário de Notícias*, 11 de dezembro <https://www.dn.pt/pais/oito-imigrantes-marroquinos-desembarcam-na-praia-de-montegordo-11606160.html>
- Ferreira, S. (2022). A externalização das fronteiras europeias e os efeitos indesejados de uma fronteira dinâmica. *RI: Relações Internacionais*, 75(setembro), pp. 29-44. DOI: 10.23906/ri2022.75a03
- Ferrer-Gallardo, X. e Gabrielli, L. (2022). The Ceuta Border Peripeteia: Tasting the Externalities of EU Border Externalization. *Journal of Borderlands Studies*. DOI: 10.1080/08865655.2022.2048680
- Font, L. (2021). El Atlántico, la silenciosa ruta de los migrantes hacia Portugal. *Brújula Global*, 1 de agosto <https://www.brujulaglobal.com/categorias/historias/migracion/el-atlantico-la-silenciosa-ruta-de-los-migrantes-hacia-portugal>
- Foucault, M. (1977). *Security, Territory, Population. Lectures at the Collège de France 1977-1978*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Frontex (2019). *Risk Analysis for 2019*. FRONTEX. [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis\\_for\\_2019.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2019.pdf)

- Governo de Portugal (2022). Portugal e Marrocos avançam com projeto piloto para recrutamento de trabalhadores. *Notícias*, 28 de setembro <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=portugal-e-marrocos-avancam-com-projeto-piloto-para-recrutamento-de-trabalhadores>
- La Moncloa (2018). XVIII Reunión del Grupo Permanente Hispano-Marroquí sobre Migraciones. España y Marruecos intensifican las relaciones bilaterales para consolidar un modelo conjunto de gestión de las migraciones. *Notas de prensa*, 14 de setembro <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/trabajo/Paginas/2018/140918espana-marruecos.aspx>
- Lavenex, S. (2019). Common market, normative power or super-state? Conflicting political identities in EU asylum and immigration policy. *Comparative European Politics*. DOI: 10.1057/s41295-019-00175-4
- Lusa (2020). Ministro promete acordo com Marrocos sobre migração legal para breve. *Sábado*, 1 de outubro <https://www.sabado.pt/portugal/detalhe/ministro-promete-acordo-com-marrocos-sobre-migracao-legal-para-breve>
- Martinheira, P. (2007). 23 africanos falham Cádiz e chegam a Olhão. *Diário de Notícias*, 18 de dezembro <https://www.dn.pt/arquivo/2007/23-africanos-falham-cadis-e-chegam-a-olhao-991234.html>
- Martins, B. O. e Strange, M. (2019). Rethinking EU external migration policy: contestation and critique. *Global Affairs*, 5(3), pp. 195-202. DOI: 10.1080/23340460.2019.1641128
- Mbembe, A. (2003). Necropolitics. *Public Culture*, 15(1), inverno, pp. 11-40.
- Ministerio de la Presidencia (2018). Orden PCI/842/2018, de 3 de agosto, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de agosto de 2018, por el que se dispone la creación de la Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración irregular en la zona del Estrecho de Gibraltar, mar de Alborán y aguas adyacentes y se establecen normas para su actuación. *BOE*, 188, 4 de agosto de 2018, pp. 78296-78299. <https://www.boe.es/eli/es/o/2018/08/03/pci842>
- Ministerio de la Presidencia (2019). Orden PCI/121/2019, de 11 de febrero, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de febrero de 2019, por el que se adoptan medidas adicionales para reforzar las capacidades operativas y garantizar la adaptación permanente de la Autoridad de Coordinación de las actuaciones para hacer frente a la inmigración irregular en la zona del Estrecho de Gibraltar, mar de Alborán y aguas adyacentes, para el cumplimiento de las funciones que le fueron encomendadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de agosto de 2018. *BOE*, 37, 12 de febrero de 2019, pp. 12951-12955. <https://www.boe.es/eli/es/o/2019/02/11/pci121>
- Presidência do Conselho de Ministros, 2017. *Gestão integrada de fronteiras em Portugal – Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/2017*, aprova a Estratégia Nacional de Gestão Integrada de Fronteiras. <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/104-2017-107693728>
- Presidência do Conselho de Ministros (2022). Aprova o Acordo entre a República Portuguesa e o Reino de Marrocos Relativo ao Emprego e à Estada dos Trabalhadores Marroquinos na República Portuguesa, feito em Lisboa e Rabat, em 12 de janeiro de 2022. *Diário da República*, 1ª série, N.º 135, pp. 3-22. <https://files.dre.pt/1s/2022/07/13500/0000300022.pdf>

- República Portugal (2022). Portugal e Marrocos celebram acordo relativo ao emprego e à estada de trabalhadores marroquinos. *Notícias*, 12 de janeiro <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/noticia?i=portugal-e-marrocos-celebram-acordo-relativo-ao-emprego-e-a-estada-dos-trabalhadores-marroquinos-em-portugal>
- Sistema de Segurança Interna (2019). *Relatório de Segurança Interna 2019*. Sistema de Segurança Interna. <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dB-QAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDA0sAAAQJ%2bleAUAAAA%3d>
- Sistema de Segurança Interna (2020). *Relatório Anual de Segurança Interna 2020*. Gabinete do Secretário-Geral, Governo de Portugal. <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDQ1NAUABR26oAUAAAA%3d>
- Sistema de Segurança Interna (2021). *Relatório de Segurança Interna 2021*. Sistema de Segurança Interna. <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dB-QAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNLI0NgcAIUgtZwUAAAA%3d>
- Tsianos, V. e Karakayali, S. (2010). Transnational Migration and the Emergence of the European Border Regime: An Ethnographic Analysis. *European Journal of Social Theory* 13(3), pp. 373-387. DOI: 10.1177/1368431010371761
- Walters, W. (2004). The Frontiers of the European Union: A Geostrategic Perspective. *Geopolitics*, 9(3) (otono), pp. 674-698. DOI: 10.1080/14650040490478738

# Instrumentalização de Migrantes: uma Arma Híbrida

Vanessa do Carmo

*Técnica Superior da Administração Pública, Licenciada em Relações Internacionais (ISCSP).*

## Resumo

As migrações constituem um fenómeno complexo e uma expressão da interdependência que caracteriza o nosso mundo. Embora a exploração, de forma instrumental, dos movimentos populacionais não constitua um fenómeno recente, consideramos que atualmente a manipulação destes fluxos reveste-se de uma natureza híbrida e assimétrica, sendo utilizada como verdadeira arma de guerra na prossecução de objetivos políticos, económicos e/ou militares. Apenas na última década, são variados os exemplos deste tipo de instrumentalização de migrantes, sendo a União Europeia (UE) um ator que tem sido impactado por esta atuação, capaz de colocar em causa a segurança europeia e o normal funcionamento dos seus Estados-membros mais afetados. A atual guerra na Ucrânia vem trazer receios de que novas rotas migratórias possam vir a ser exploradas por países terceiros, levando ao recrudescimento dos desafios migratórios para o espaço europeu e expondo algumas das eventuais deficiências que subsistem no sistema de asilo da UE.

**Palavras-chave:** Migrações, ameaça híbrida, instrumentalização de migrantes, União Europeia.

Artigo recebido: 06.03.2023

Aprovado: 09.05.2023

<https://doi.org/10.47906/ND2023.165.03>

## Abstract

### *Migrant Instrumentalization: a Hybrid Weapon*

*Migration is both a complex phenomenon and an expression of the interdependence that characterises our world. Although the instrumental exploitation of population movements might not be a recent phenomenon, the current manipulation of these flows has a hybrid and asymmetric nature that is being used as a weapon of war in the pursuit of political, economic and/or military objectives. Only in the last decade, there are several examples of this type of exploitation of migrants, with the European Union (EU) being an actor that has been highly impacted by this action capable of jeopardizing European security and the normal functioning of its more affected Member States. The current Ukrainian war has brought deeper concerns that the migration crisis could be exploited by third countries, triggering a new migratory challenge for the European space, and exposing once again the deficiencies that remain in the EU's asylum system.*

**Keywords:** Migration, hybrid threats, migrants instrumentalization, European Union.

## Introdução

### Contexto e Pertinência

No mundo atual, caracterizado por uma “nova” desordem internacional, com alterações rápidas do *statu quo* e uma cada vez mais profunda interdependência complexa<sup>1</sup>, traduzida numa efetiva dependência mútua e assimétrica entre atores, os desafios que se colocam aos diferentes atores no tabuleiro internacional caracterizam-se por uma complexidade crescente<sup>2</sup>. Neste contexto, deparamo-nos com alterações conceptuais em diversos domínios, não sendo a guerra e os seus instrumentos uma exceção. Assim, à chamada guerra convencional juntou-se toda uma nova forma de fazer a guerra, sendo que os instrumentos, métodos e estratégias utilizados por atores estatais e não estatais assumem nova abrangência, permitindo-lhes comutar a forma através da qual procuram atingir os seus objetivos.

A par de conceitos como o de guerra assimétrica ou guerra híbrida, o conceito de segurança acaba por abarcar novos domínios e dimensões<sup>3</sup>. De igual modo, numa aceção mais securitária, também as migrações, um fenómeno em crescendo, passam a constituir um instrumento não convencional em contexto de tensões entre atores, sendo utilizadas como um instrumento de poder. Desta forma, as migrações acabam por integrar, atualmente, o domínio securitário. Neste contexto, surge a ideia de ‘instrumentalização de migrantes’, que constituiu uma tentativa empregada por um determinado ator com o intuito de exercer poder sobre outrem, através da criação estratégica ou exploração de fluxos migratórios, ameaçando a capacidade do Estado visado de gerir aquele fluxo atípico, com o intuito de o desestabilizar. De facto, são já vários os exemplos da utilização de fenómenos migratórios como arma por parte de diversos Estados. No entanto, consideramos que, por vezes, torna-se difícil de comprovar, de forma contundente, essa mesma utilização, uma vez que ela é conduzida com recurso a métodos discretos, sem violência aparente, e empregada cumulativamente com outros instrumentos coercivos. Adicionalmente, em momentos em que se verifica uma particular pressão migratória numa dada fronteira, pode não ser fácil fazer a distinção entre o que é consequência dessa mesma pressão migratória e o que poderá decorrer de uma instrumentalização desse fluxo de migrantes.

---

1 Na aceção de Robert Keohane e Joseph Nye no seu livro *Power and Interdependence*.

2 Lei aplicada às relações internacionais, cunhada por Adriano Moreira, adaptada do pensamento de Teilhard de Chardin.

3 Como seja, a título exemplificativo, a segurança humana, a segurança energética, etc.

---

## **Objeto de estudo**

Desta forma, o objeto de estudo deste artigo será a instrumentalização de fluxos migratórios por parte de Estados terceiros contra a União Europeia (UE), um fenómeno que parece estar a ganhar nova relevância e que encerra um grande potencial de desestabilização de todo o espaço europeu.

## **Objetivos, abordagem teórica e *corpus***

Pretendemos que este artigo constitua um contributo teórico e crítico sobre a temática e o objeto de estudo identificado, desejando contribuir para o debate em torno da instrumentalização de fluxos migratórios, que pode constituir um instrumento no quadro das guerras híbridas e um meio para a prossecução de fins de natureza diversa, aplicada sob a UE como um todo ou algum dos seus Estados-membros de forma mais isolada. Tendo em consideração o objeto e objetivos do presente trabalho, optaremos por uma abordagem qualitativa, sendo o *corpus* do trabalho constituído quer por fontes primárias, nomeadamente documentos oficiais produzidos pelas instituições europeias, quer por fontes secundárias, como literatura científica. A leitura e análise destes documentos permitir-nos-á uma abordagem crítica sobre o nosso objeto de estudo.

## **Estrutura**

Neste artigo propomo-nos, num primeiro momento, contextualizar a problemática, nomeadamente através da concretização de alguns dos conceitos que nos parecem fundamentais para o melhor entendimento da mesma. Num segundo momento, pretendemos debruçar-nos sobre a abordagem da UE face a este fenómeno de instrumentalização de migrantes nas suas fronteiras externas. Começamos por procurar entender qual o enquadramento jurídico vigente sobre esta temática, para depois analisarmos alguns casos concretos do emprego desta abordagem assimétrica contra a UE e/ou algum(ns) dos seus Estados-membros. Por último, na conclusão, procuramos sintetizar as principais ilações retiradas da reflexão que desenvolvemos nos pontos anteriores.

## 1. Enquadramento teórico-conceitual

Conforme referido anteriormente, entendemos que as migrações constituem um aspeto central em termos securitários, sendo, igualmente, um elemento-chave no domínio da política externa dos Estados vestefalianos. De facto, a fronteira constitui um elemento fundamental para as noções de Estado<sup>4</sup> e de soberania, esta última entendida como a capacidade de um ente estatal exercer o poder exclusivo, isto é, sem interferência externa, sobre o seu território.

A globalização, que acelerou o surgimento de fenómenos transnacionais, tem contribuído para um fenómeno contraditório, em que um esbatimento da importância das fronteiras pode coexistir simultaneamente com o aumento da importância das mesmas (Bakker, 2022). De facto, fenómenos como o vírus SARS-COV-2 vêm sublinhar os efeitos limitados do fecho das fronteiras, demonstrando que o carácter transnacional de algumas ameaças dificilmente será limitado por potenciais barreiras físicas. No entanto, e em igual medida, ataques terroristas como os de 11 de setembro de 2001, evento que marcou um ponto de viragem nos debates acerca do binómio migrações/segurança, sustentam teorias que defendem o reforço de políticas migratórias, das fronteiras, dos requisitos para a obtenção de vistos e dos diferentes procedimentos migratórios (Bakker, 2022).

No âmbito da UE, e uma vez que *“o projeto europeu é esse ‘quid’, esse qualquer coisa que, por vezes, só esotericamente se consegue traduzir”* (Maltez, 1996), estas questões assumem características particulares. Primeiramente porque quando foi criada, pelo Tratado de Roma em 1957, a Comunidade Europeia não tinha por objetivo desempenhar um papel enquanto ator global. As intenções dos Estados que a criaram passavam por uma integração económica entre os membros de modo a facilitar a paz, o crescimento económico e a prosperidade. Assuntos relacionados com a política externa e de defesa nacional eram considerados expressões da soberania nacional e, por isso, foram excluídos da Comunidade. Porém, as mudanças geoestratégicas no panorama mundial mostraram quão artificial podia ser essa separação. E a evolução deste projeto, tantas vezes catalogado de *sui generis*, possibilitou a construção de um espaço sem fronteiras internas, o espaço Schengen, que obrigou à criação de uma área robusta de justiça e segurança e a uma maior vigilância das fronteiras externas.

Adicionalmente, a evolução demográfica que se tem vindo a verificar no velho continente europeu impõe a necessidade crescente de os Estados-membros da UE conseguirem captar migrantes que os possam ajudar a suprir necessidades de mão-de-obra e a garantir a sustentabilidade do modelo social europeu.

---

4 *Vide*, a este respeito, Pascal Boniface, pp. 137-141 (Boniface, 1996).

Desta forma, a exploração do fenómeno migratório, especialmente de migrações em massa, constitui um fenómeno capaz de impactar negativamente a segurança dos Estados vestefalianos, podendo ser considerada uma ameaça híbrida<sup>5</sup>. Importa referir que *weaponisation of migration* ou *coercive engineered migration* são conceitos cunhados por Kelly M. Greenhill, sendo entendidos como um método coercivo e não-militar. De acordo com a autora, ocorrem através da indução deliberada ou manipulação de movimentos populacionais, por parte de Estados ou atores não estatais, utilizados como meios operacionais e estratégicos para a prossecução de fins políticos ou militares (Greenhill, 2008). Refere, ainda, a autora que essa manipulação poderá ser materializada, quer através da mera ameaça, quer da efetiva tomada de ação. No fundo, estaremos perante um fenómeno de uso deliberado de fluxos migratórios para desestabilizar um outro país ou ator. Desta forma, este fenómeno constitui uma ferramenta de interferência na soberania de um Estado terceiro, situação da qual podem resultar impactos significativos ao nível securitário para o Estado visado/atacado.

Neste contexto, a atual utilização das migrações como uma arma poderá ser observada quando um determinado ator (estatal ou não estatal) instrumentaliza um fluxo migratório, voluntário ou forçado, criado ou intensificado com fins políticos, militares ou de qualquer outra natureza (Başer, 2022).

De acordo com Greenhill, existem cinco formas distintas, embora não mutuamente exclusivas<sup>6</sup>, através das quais as migrações podem funcionar de forma estratégica como um instrumento de guerra (Greenhill, 2008):

- *Dispossessive* – atuação cujo principal objetivo assenta na apropriação de um território e/ou propriedade de um outro grupo(s), e/ou a eliminação desse(s) grupo(s) enquanto ameaça à dominância étnico-política do agressor; nesta categoria cabem os fenómenos de limpeza étnica.

---

5 Esta terminologia fazia parte do enquadramento conceptual da caracterização NATO das operações por parte da Federação Russa na Ucrânia já desde 2014. Atualmente, o conceito de ameaça híbrida encerra novas formas de guerrear que combinam métodos regulares e irregulares. Assim, táticas híbridas incluem guerrilhas urbanas, utilização de armas sofisticadas como *drones*, desinformação, ciberataques, raptos e até terrorismo, podendo ser empregadas por atores estatais e não estatais. A guerra híbrida representa assim um novo paradigma, uma rutura com as “guerras convencionais”, como seja a Primeira e Segunda Guerras Mundiais, caracterizadas pelo confronto convencional entre forças militares. Admitimos que as guerras híbridas não constituem necessariamente um fenómeno novo, mas entendemos que este conceito encerra a crescente incerteza que envolve tanto momentos de guerra como de paz, aliando-a à utilização verificável de meios e táticas assimétricas.

6 Refira-se que, segundo a autora, na guerra da Bósnia, entre 1992 e 1995, verificaram-se as quatro formas de *engineered migration* por todas as partes no conflito: bósnios, croatas e sérvios (Greenhill, 2008).

- *Exportive* – atuação para reforçar uma posição interna, através da expulsão de dissidentes políticos ou de outros adversários internos, ou para desestabilizar um outro governo(s) estrangeiro(s).
- *Militarized* – deslocamentos populacionais conduzidos sobretudo durante um conflito para ganhar vantagem militar face ao adversário – nomeadamente por via da disrupção ou destruição da cadeia de comando e controlo, da logística ou capacidade de movimentação do adversário – ou para reforçar a sua própria estrutura, através da obtenção de força humana adicional (ainda que, por vezes, relutante) ou de mais recursos.
- *Coercive* – quando os fluxos migratórios (reais ou a ameaça dos mesmos) são utilizados como um instrumento de política externa para induzir (ou prevenir) alterações no comportamento político e/ou garantir pagamentos por parte do(s) alvo(s); esta técnica faz uso propagandístico dos fluxos (geralmente gerados por elementos terceiros) para seu próprio benefício.

Greenhill defende que o recurso a estes métodos não convencionais e assimétricos parte sobretudo de atores mais fracos ou fragilizados, a quem faltam recursos para utilizar métodos mais convencionais de influência, revestindo a manipulação de fluxos migratórios de um carácter eminentemente racional e muito atrativo (Greenhill, 2008). Atendendo aos potenciais resultados que poderão ser conseguidos através da instrumentalização de fluxos migratórios, consideramos que esta estratégia poderá ser caracterizada como sendo de baixo custo e reduzido risco, podendo efetivamente trazer benefícios bastante superiores ao potencial risco que encerra. Adicionalmente, Greenhill aponta para um padrão no qual as democracias liberais constituem um alvo específico e preferencial por parte de regimes autoritários (Greenhill, 2010). O busílis da utilização desta estratégia assenta na convicção de que as democracias liberais acabarão por sucumbir a fluxos migratórios estrategicamente manipulados por diversas razões, nomeadamente relacionadas com questões humanitárias e por pressão do seu eleitorado nacional. De facto, a utilização de fluxos migratórios como arma numa guerra assimétrica levanta questões que assumem grande pertinência nas sociedades que têm sido afetadas pelo fenómeno, como sejam as associadas à dignidade da condição humana.

## 2. Instrumentalização de migrantes nas fronteiras externas da União Europeia

### Enquadramento legal

A UE reconhece a existência deste fenómeno, apelidado de instrumentalização de migrantes, nas suas fronteiras externas, bem como a necessidade de o combater<sup>7</sup>, nomeadamente na proposta de alteração do Código das Fronteiras Schengen, no plano de ação renovado da UE contra o tráfico de migrantes (2021-2025) (COM(2021) 591 final, 29.9.2021) e, mais recentemente, na proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à resposta a situações de instrumentalização no domínio da migração e do asilo (COM(2021) 890 final, 14.12.2021).

Entende a UE que, recentemente, se tem observado esse fenómeno preocupante, considerado um ataque híbrido, de instrumentalização dos migrantes, quando “um país terceiro instiga fluxos migratórios irregulares para a União, ao incentivar ou auxiliar ativamente a deslocação de nacionais de países terceiros para as fronteiras externas, de ou para o seu território e a partir daí até essas fronteiras externas, caso essas ações indiquem a intenção de um país terceiro de desestabilizar a União ou um Estado-Membro, sempre que a natureza dessas ações seja suscetível de colocar em risco as funções essenciais do Estado, nomeadamente a sua integridade territorial, a manutenção da ordem pública ou a garantia da segurança nacional” (COM(2021) 890 final, 14.12.2021). Neste contexto, a instrumentalização de migrantes, na aceção da UE, equivale ao conceito de *coercive engineered migration* de Greenhill, na sua vertente *coercive*.

Consideramos que o facto da UE ter começado a legislar sobre este fenómeno denota, por um lado, o reconhecimento da importância deste instrumento, que apresenta uma cada vez maior sofisticação e constitui uma poderosa arma de política externa, e, por outro, a sua vulnerabilidade no que concerne ao fenómeno. De facto, a UE tem vindo a confrontar-se com dificuldades na melhor gestão dos fluxos migratórios que têm tido Estados-membros como destino final, sendo diversas as rotas de entrada de milhares de pessoas que procuram uma vida melhor; verificamos então, que ao contrário dos receios iniciais, a construção de uma ‘fortaleza Europa’ não se materializou. No entanto, o enquadramento legislativo e jurídico no domínio da política de migração e asilo ainda apresenta aspetos que carecem de ser melhorados para que todo o sistema seja mais eficiente e eficaz. Assim, não obstante a UE procurar implementar, também neste domínio, os mais elevados padrões de respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais, questões como a solidariedade e um *burden*

---

7 “Numa situação de instrumentalização de migrantes, é essencial impedir a entrada das pessoas que não satisfazem as condições de entrada, assegurando simultaneamente a proteção dos direitos fundamentais.” (COM(2021) 890 final, 14.12.2021)

*sharing* efetivo entre Estados-membros continuam ainda a ser mote de discussões no seio da União. Verificamos que os fluxos migratórios mistos em direção à UE são muitíssimo expressivos e que as rotas e meios utilizados por aqueles que pretendem ingressar em território europeu de forma irregular são altamente adaptativos, nomeadamente face às ações de controlo das fronteiras externas. Adicionalmente, estes fluxos não impactam os Estados-membros em igual medida, seja pelas rotas e pontos de entrada utilizados, seja pelos países de destino desses fluxos.

Na materialização do conceito de instrumentalização de migrantes por parte de países terceiros sobre o território da UE, verificamos que a mesma pode assumir formas diversas: (i) uma tentativa efetiva por parte de um ator terceiro de criar ou explorar, estrategicamente, fluxos migratórios massivos; (ii) a exigência, por parte de países terceiros que albergam uma vasta população de refugiados e deslocados, de maior assistência financeira, sob a ameaça de deixarem de proteger essas pessoas e/ou permitirem que as mesmas cheguem a território europeu, facilitando ativamente a sua passagem pelas fronteiras e entrada em território europeu; (iii) a recusa de cooperar com a UE no domínio da implementação de políticas de retorno e readmissão, caso algumas das suas pretensões/exigências não sejam atendidas.

Não obstante a UE parecer tentar implementar uma política que procura alguma reciprocidade aquando das negociações com países terceiros nos domínios migratórios (e.g., isenção de vistos, acordos de readmissão, política de retorno, assistência financeira, etc.), parece-nos que, ainda assim, alguns países terceiros, sobretudo aqueles que constituem países de trânsito ou origem de fluxos migratórios relevantes, acabam por conseguir exercer algum grau de influência neste diálogo que, na realidade, constitui uma negociação dinâmica e que, naturalmente, obriga a cedências de parte a parte. Esta potencial capacidade por parte de alguns países terceiros não coloca, no nosso entendimento, em causa a atuação da UE enquanto poder normativo na aceção de Ian Manners (Manners, 2002), para quem a UE promove princípios e normas universais nas suas relações com Estados terceiros, centradas em cinco valores chave (paz, liberdade, democracia, Estado de direito e respeito pelos direitos humanos) e quatro valores subsidiários (solidariedade social, antidiscriminação, desenvolvimento sustentável e boa governação).

Entendemos que a noção da UE enquanto poder normativo permite ultrapassar a dicotomia entre potência civil (cunhada por François Duchêne, em 1972) e militar (Hedley Bull, em 1982), retirando do centro da análise os instrumentos com base nos quais este ator interage com o ambiente que o rodeia, e recentrando-a nos objetivos da sua ação, nos valores que são exportados e na visão do mundo que é veiculada. Assim, tendemos a concordar que a UE parece ser guiada pela implementação e observância de padrões e princípios comuns na maioria das áreas nas quais incide a sua atuação, o que, paradoxalmente, não deixa de constituir uma característica explorada pelos países terceiros na tentativa de exercer influência junto da UE.

Neste sentido, e atendendo às características *sui generis* da construção europeia, consideramos que, para que possa estar à altura da procura de soluções para o problema relacionado com a instrumentalização de migrantes, que constitui uma verdadeira e nova ameaça e que possivelmente perdurará no tempo, será necessário garantir uma forte articulação entre os diferentes tipos de iniciativas (desde políticas, legislativas e humanitárias), âmbitos de ação (internacional, no seio da UE, nacional ou local) e os diferentes intervenientes envolvidos (instituições, Estados-membros, sociedade civil, etc.). Só desta forma poderão os instrumentos preventivos (como os sistemas de alerta precoce, avaliações de vulnerabilidade, cooperação no domínio de readmissão, reforço de leis internacionais, etc.) e reativos (sanções, proteção fronteiriça, ações diplomáticas, incentivos para a mudança, entre outros) surtir algum efeito nesta guerra assimétrica, sendo que a correta implementação dos primeiros não é sinónimo da não utilização de ações sancionatórias, atendendo a que é virtualmente impossível para a UE antecipar um caso de instrumentalização de fluxos migratórios. (Fakhry, *et al.*, 2022).

Adicionalmente, uma outra fragilidade com que a UE se tem vindo a deparar assenta no aumento da expressão e poder de ideais contrários ao desígnio dos pais fundadores do projeto europeu. De facto, a interligação feita entre migração e fenómenos de maior violência e insegurança nas sociedades, muito característica de ideários políticos de direita populista e extremista, constitui um ónus adicional aquando da abordagem às questões relacionadas com os atuais fluxos migratórios em direção à UE.

Assim, em muitos Estados europeus vemos um confronto “aberto” entre diferentes e irreconciliáveis visões de sociedade, no que concerne à postura face à migração, e que acaba por conduzir a que as ditas democracias ocidentais se tornem ainda mais vulneráveis a uma instrumentalização dos fluxos migratórios. Consideramos que a tentativa de influenciar a opinião pública nesses países, nomeadamente, e a título exemplificativo, através de processos de disseminação de desinformação, mais do que um efeito secundário da tentativa de desestabilização por parte de um ator terceiro, pode efetivamente constituir um objetivo central para a efetiva instrumentalização de migrantes.

### **Bielorrússia, Turquia e Líbia: casos práticos**

Refira-se que a proposta de regulamento relativo à resposta a situações de instrumentalização no domínio da migração e do asilo (COM(2021) 890 final, 14.12.2021) surge como resposta à instrumentalização de migrantes por parte do regime bielorrusso, que promoveu a chegada de migrantes às fronteiras da Lituânia, Letónia e Polónia, com o objetivo de as inundar com milhares de pessoas desesperadas, como forma de

retaliação à aplicação de sanções contra o regime de Aleksandr Lukashenko, devido a fraude eleitoral e perseguição de opositores. Ou seja, a estratégia bielorrussa assentou na exploração de uma fraqueza da UE, no âmbito do controlo de fluxos migratórios, na procura (i) pela legitimação das eleições presidenciais de 2020, (ii) bem como pelo levantamento das sanções aplicadas pela UE àquele país.

Este episódio de instrumentalização de migrantes por parte do regime de Lukashenko<sup>8</sup> constituiu uma verdadeira arma híbrida que teve o apogeu da sua expressão na Polónia. De facto, com um número avassalador de migrantes a tentar atravessar a fronteira entre Kuznica e Bruzzgi<sup>9</sup>, Varsóvia viu-se obrigada a declarar o estado de emergência, de modo a legitimar ações consideradas extraordinárias para conter a situação, como seja a militarização das suas fronteiras e a não observância de princípios como o de *non-refoulement*<sup>10</sup>. O fluxo massivo de migrantes constituiu uma verdadeira arma não convencional que pressionou a Polónia a responder por meios que acabaram por violar os direitos humanos e o próprio *acquis* comunitário, fragilizando não só aquele país como também a própria construção europeia.

Neste episódio, fica por consubstanciar a interferência do Kremlin em apoio aos ensejos bielorrussos, atendendo às alegações de que Moscovo controla de facto aquele país, pelo menos desde 2020. Adicionalmente, as intervenções do ministro dos Negócios Estrangeiros russo, Sergei Lavrov, no sentido de sugerir que a UE deveria financiar os esforços de Minsk para combater fluxos de migração irregular, podem ser entendidas como um elemento que remete para o facto de Moscovo estar por detrás e a apoiar esta ação contra a UE (Bekic, 2022).

Paralelamente, a Turquia tem sido frequentemente apontada como um outro país que tem vindo a aplicar este tipo de estratégia contra a UE. Neste contexto, cumpre referir: (i) as ameaças feitas, em 2016, de pressão sobre as fronteiras da UE de migrantes vindos do Médio Oriente, a menos que houvesse um pagamento de 6,5 mil milhões de euros por parte da UE; (ii) em março de 2017, o Presidente Recep Tayyip Erdogan apelou às famílias turcas residentes na UE que tivessem cinco filhos para se protegerem de injustiças, numa estratégia de ‘turquificação’ da Europa; ou (iii), em 2019, aquele chefe de Estado ameaçou inundar a UE com 3,6 milhões de migrantes a viver na Turquia, caso os Estados-membros continuassem a referir-se à invasão

---

8 Inicialmente, o Presidente Lukashenko ameaçou que facilitaria a entrada de migrantes e drogas em território europeu, tendo depois liberalizado o regime de vistos daquele país com 73 outros países, recrutando migrantes de países terceiros, tendo organizado a sua viagem para e alojamento na Bielorrússia, e o seu posterior transporte até à fronteira com a UE.

9 Na sequência de uma operação complexa de criação artificial de uma crise migratória, que envolveu voos fretados por Minsk para conduzir potenciais migrantes até àquela fronteira.

10 Princípio consagrado no direito internacional de proteção dos direitos humanos dos migrantes, refugiados e requerentes de asilo ou proteção internacional, que garante que nenhuma pessoa seja enviada para um país no qual possa sofrer tratamentos degradantes ou desumanos.

da Síria por parte da Turquia como ‘ocupação’<sup>11</sup> (Bachmann, 2021). Em todos estes episódios as intenções de Ancara revestem-se de uma natureza claramente coerciva, numa estratégia de procura pelo aumento de ajuda financeira ao regime, para que este pudesse prosseguir os seus objetivos domésticos e internacionais, sendo que, neste âmbito, a Turquia tem vindo a procurar afirmar-se por via de *soft power* (Kaya, 2020). Desde a primeira ação turca de instrumentalização de migrantes, esta estratégia tornou-se uma característica central dos diálogos entre a Turquia e a UE (Jennequin, 2020), impactando, assim, todos os processos de negociação entre estes dois *players*. Num caso mais antigo, a utilização de migrantes africanos por parte da Líbia, em 2010, consubstancia outro exemplo concreto da instrumentalização de fluxos migratórios contra a UE. Nesse ano, Muammar al-Gaddafi ameaçou a UE de que poderia deixar de ser ‘europeia’, exigindo pelo menos 5 mil milhões de euros anuais para impedir os fluxos migratórios ilegais com destino à Europa. As declarações proferidas nessa altura demonstram de forma clara a sua estratégia/intenção de utilizar os fluxos migratórios como uma arma híbrida.

Em todos estes exemplos, a estratégia e interesses destes três países foi avançada de forma transparente e concreta. No entanto, como referido anteriormente, as intenções de utilização dos fluxos migratórios como uma arma para atingir determinados objetivos não são sempre expostas de forma tão clara. Neste âmbito, outro exemplo representativo deste tipo de atuação assenta na potencial instrumentalização de fluxos de refugiados, por parte de células terroristas, com o objetivo de conseguir que terroristas ingressem num país terceiro, mais facilmente e de forma encoberta sob o estatuto de refugiado, para aí perpetrarem um ataque terrorista. Ainda que não haja indícios concretos e irrefutáveis deste *modus operandi*, este tem sido, de facto, um receio latente na generalidade da população europeia desde os atentados do 11 de setembro de 2001, enfatizado, nomeadamente, pelos ataques de Paris, em novembro de 2015, Bruxelas, em março de 2016, e Nice, em julho do mesmo ano.

### **Guerra na Ucrânia: uma ameaça renovada**

Atualmente, sem nunca ter saído da agenda europeia, o tema das migrações e asilo voltou a assumir relevância política e mediática no palco europeu, devido à (i) guerra na Ucrânia e ao consequente afluxo massivo de cidadãos ucranianos para países da UE, à (ii) instrumentalização de migrantes e à (iii) existência de “pontos” de entrada e rotas preferenciais; elementos que se somam ao contínuo agudizar dos

---

11 “Hey EU, wake up! I say it again; if you try to frame our operation there as an invasion, our task is simple: we will open the doors and send 3.6 million migrants to you.” – declarações do Presidente Recep Tayyip Erdogan (The Brussels Time, 10.10.2019).

movimentos migratórios em geral, com maior expressão através das rotas dos Balcãs e do Mediterrâneo Central, que continuam a pressionar fortemente o espaço europeu. Desde 24 de fevereiro de 2022, dia em que a Federação Russa iniciou a agressão militar contra a Ucrânia, foram registados cerca de 4,9 milhões de refugiados oriundos da Ucrânia para proteção temporária ou outros regimes similares em território da UE (ACNUR, 27.12.2022)<sup>12</sup>. A estes milhões de pessoas que fogem da guerra, procurando refúgio nos Estados-membros da UE e países vizinhos, somam-se um elevado número de deslocados internos. Esta é, assim, a maior guerra às portas da Europa desde o final da Segunda Guerra Mundial, não havendo registo de um fluxo tão elevado de migrantes nas fronteiras externas da UE há várias décadas.

Admitindo que a agenda geopolítica de Moscovo assenta no reforço do seu poder enquanto potência internacional, Vladimir Putin tem empreendido duas estratégias paralelas: reforçar o seu poder político, económico e militar, especialmente no espaço ex-soviético; e tentar conter o avanço do Ocidente e das instituições/organizações transatlânticas para essas geografias. Para tal, o Kremlin parece não se coibir de utilizar todo o arsenal ao seu dispor, nomeadamente, recorrendo a instrumentos híbridos e assimétricos, desde disseminação de desinformação a ataques cibernéticos. A instrumentalização de migrantes integra esta miríade de ferramentas que têm vindo a ser empregadas por Moscovo na prossecução dos seus objetivos em política externa<sup>13</sup> (Wojnowski, 2022), uma vez que aparenta ser uma estratégia de baixo custo e baixo risco que facilita a realização dos seus interesses geopolíticos.

Deste modo, a ameaça de uma nova instrumentalização de migrantes e refugiados nas fronteiras externas da UE, por parte da Federação Russa, para fins políticos, assume novo vigor. Estes receios são reforçados por atuações passadas. De facto, de acordo com o General Philip Breedlove, o então Comandante Supremo Aliado da Europa (SACEUR-NATO), em 2016, Moscovo aliou-se ao regime de Bashar al-Assad para, deliberadamente, instrumentalizar os fluxos migratórios sírios numa tentativa de dividir a aliança transatlântica e enfraquecer o projeto europeu (Schoemaker, 2019). Importa mencionar as diversas alegações, veementemente negadas pelo Kremlin, de que as tropas de al-Assad e as forças russas na Síria utilizaram armas de destruição maciça imprecisas com o intuito de aterrorizar as populações forçando-as a migrarem (Wojnowski, 2022). De igual modo, não será de excluir que o apoio russo, nomeadamente aos curdos sírios, tenha sido motivado pela leitura de que as aspirações

---

12 Embora, de acordo com a mesma fonte, o número de pessoas que atravessaram as fronteiras ucranianas para abandonar o país ascenda a perto de 17 milhões (dados de 27 de dezembro de 2022).

13 Refira-se, a título exemplificativo, que, em janeiro de 2016, as autoridades finlandesas reportaram um fluxo acrescido de migrantes do Médio Oriente junto das suas fronteiras, afirmando que tal movimentação teria sido organizada pelas autoridades russas, nomeadamente os Serviços Secretos e os Serviços de Fronteiras.

nacionalistas destes poderiam conduzir a alterações nas fronteiras no Médio Oriente, o que, por sua vez, poderia vir a enfraquecer a Turquia e, conseqüentemente, reforçar a posição russa de potência naquela região (Wojnowski, 2022). Assim, na atual guerra da Ucrânia, o Kremlin poderá, com recurso a bombardeamentos indiscriminados, forçar êxodos (ainda mais) massivos de pessoas de determinadas localizações da Ucrânia, podendo vir a engrossar o número de pessoas que se tem deslocado para o espaço da União e, desta forma, gerar uma nova e intensa crise migratória. Neste contexto, reforçam-se os receios de que as vulnerabilidades da UE possam ser, efetivamente, e uma vez mais, utilizadas enquanto armas geopolíticas contra si própria. Adicionalmente, as crises migratórias, algumas orquestradas, que se têm vindo a abater sobre a UE acabaram por constituir um catalisador para o reforço de partidos políticos de extrema-direita no espaço europeu, com financiamento não raras vezes assegurado pelo Kremlin, cuja agenda política tende a assentar na defesa de ideais ultranacionalistas, no populismo e na anti-imigração, com um claro pendor para a oposição ao *statu quo* e às instituições democráticas comunitárias. Este efeito colateral, que recrudescer com a associação das vagas de migrantes a fenómenos como a violência e atos terroristas, acaba por servir interesses russos que eximamente exploraram esta fragilidade através, nomeadamente, da disseminação de propaganda e desinformação (Abad, 2022).

## Conclusão

A instrumentalização de fluxos migratórios constitui uma arma poderosa nos conflitos atuais, atendendo ao seu carácter híbrido e altamente assimétrico. Este fenómeno tem sido explorado por diferentes Estados para atingir a UE, quer procurando uma mera desestabilização deste espaço, quer como forma de pressionar as instituições europeias e os seus Estados-membros a libertar verbas significativas ou a reconhecer processos duvidosos (*e.g.*, resultados eleitorais na Bielorrússia). Face a este tipo de pressão, verificamos que a UE tem tentado reforçar o seu enquadramento legal e institucional para melhor responder a estas crises e mitigar os seus efeitos no seu território. De facto, as crises migratórias que se têm verificado constituem uma questão de segurança interna do espaço Schengen, pelo que importa a aposta no reforço do controlo das fronteiras externas da UE, nomeadamente por via da Frontex. Adicionalmente, questões como a solidariedade entre Estados-membros – atendendo a que esta abordagem acaba sempre, numa primeira linha, por afetar mais alguns Estados-membros que outros – ou a proteção dos direitos dos migrantes parecem ser dois dos pilares fundamentais, ainda que na prática não sejam sempre alcançáveis. Por outro lado, a UE reconhece a importância de uma correta gestão dos movimentos secundários, atendendo a que muitos dos migrantes entram pela fronteira

de um dado Estado-membro tendo, contudo, como intuito deslocarem-se até um outro Estado-membro, sobretudo da Europa Central ou do Norte. Neste contexto, assume relevância o Regulamento de Dublin e as discussões tendentes à partilha de responsabilidade no que concerne aos processos de gestão de pedidos de asilo. A instrumentalização de fluxos migratórios integra, assim, a já vasta panóplia de instrumentos de pressão política empregados contra a UE. Embora este *modus operandi* se enquadre na dimensão externa das migrações, acaba por ter reflexos significativos em termos internos, não sendo de afastar a ideia de que as crises migratórias na Europa e os seus efeitos, bem como a defesa de políticas mais equitativas no domínio das migrações, possam ter pesado de forma significativa junto da opinião pública no Reino Unido, aquando do referendo do Brexit.

Conforme referido, os atores envolvidos neste tipo de operações são tanto estatais como entidades não estatais, que atuam de forma independente ou como *proxies* para entidades que não desejam ver o seu envolvimento reconhecido. O impacto de atores não estatais, como seja, grupos terroristas, células de auxílio à imigração irregular ou redes de tráfico de seres humanos, assume relevância crescente. Porém neste trabalho, até pelo escopo do mesmo, centramo-nos na atuação de Estados, em particular Estados que fazem fronteira com a UE.

Neste contexto, encontramos elementos vários que nos permitem afirmar que Estados como a Bielorrússia, a Turquia e a Líbia já recorreram a esta arma híbrida como forma de coagirem um determinado comportamento por parte da União e seus Estados-membros. Adicionalmente, elementos apontam para o patrocínio por parte da Federação Russa, em algumas destas situações. Deste modo, e com base no que pode ser considerado o *modus operandi* de Moscovo, em termos de política externa para a prossecução dos seus objetivos, admitimos ser crível o receio de que possa ser utilizada esta arma híbrida na atual guerra na Ucrânia, sendo que a sua materialização iria necessariamente impactar de forma altamente negativa a UE.

A instrumentalização de fluxos migratórios tem-se mostrado uma ferramenta pouco onerosa para os atores que dela fazem uso, e de baixo risco, uma vez que dadas as suas características intrínsecas (i) nem sempre é possível haver a confirmação da utilização da mesma e (ii) poderá ser difícil ligar um determinado ator ao agravar de fluxos migratórios, que são posteriormente explorados para fins políticos ou económicos. Entendemos que a pertinência no mundo atual dos fluxos migratórios alavancou um processo de securitização<sup>14</sup> desses fluxos, situação que enforma, deste modo, a nova agenda da segurança, muito caracterizada por ameaças cada vez mais dispersas e assimétricas.

---

14 Entendendo-se a securitização como a passagem de questões consideradas, tradicionalmente, de áreas políticas para a esfera das áreas de segurança, devido ao facto de passarem a constituir um instrumento numa retórica de perigo e ameaças que passa a justificar a adoção de medidas extraordinárias.

## Bibliografia

- Abad, K. I. F. F., 2022. *Weapons of Mass Migration in the 21st century: Russia, Belarus, and the European Union*, NYC: Fordham University.
- ACNUR, 2022. *Operational Data Portal – Ukraine Refugee Situation*. ACNUR [Online] Available at: <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> [Acedido em 30. 12. 2022].
- Bachmann, S.-D. D., 2021. Mass igration as a Hybrid Threat? – A Legal Perspective. *Polish Political Science Yearbook*, 50(1), pp. 119-145.
- Bakker, J., 2022. Weaponizing migration and reinforcing border protection: Development of Belarus-Lithuania border dynamics between the 2020 Belarusian presidential election and the start of the 2022 Russian invasion of Ukraine. *UniGR-CBS Working Paper*. Vol. 16.
- Başer, S., 2022. The Most Insidious Weapon of the Changing World: Migration. *Bilge Strateji*, pp. 167-185.
- Bekic, J., 2022. Coercive Engineered Migrations as a Tool of Hybrid Warfare: A Binary Comparison of Two Cases on the External EU Border. *Croatian Political Science Review*, 09 Fevereiro, Vol. 59, No. 2, pp. 141-169.
- Bello, V., 2022. The spiralling of the securitisation of migration in the EU: from the management of a ‘crisis’ to a governance of human mobility?. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 48(6), pp. 1327-1344.
- Boniface, P., 1996. *Dicionário das Relações Internacionais*. 1.<sup>a</sup> ed. Paris: Plátano, Edições Técnicas.
- Bourbeau, P., 2011. *The Securitization of Migration – A study of movement and order*. Londres: Routledge.
- Bretherton, C. & Vogler, J., 2004. *Constructing the EU as an actor: implications for foreign policy analysis*. Netherlands, Paper for Fifth Pan-European SGIR Conference.
- COM(2021) 591 final, 29.9.2021. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Plano de ação renovado da UE contra o tráfico de migrantes (2021-2025)*. Bruxelas.
- COM(2021) 890 final, 14.12.2021. *Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à resposta a situações de instrumentalização no domínio da migração e do asilo*. Estrasburgo: .
- Comité Económico e Social Europeu – Secção das Relações Externas, 2021. *Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Resposta à instrumentalização dos migrantes patrocinada por Estados na fronteira externa da UE [JOIN(2021) 32 final]*.
- Conselho Europeu, 2022. *Afluxo de refugiados da Ucrânia*. [Online] Available at: <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/eu-migration-policy/refugee-inflow-from-ukraine/> [Acedido em 18 dezembro 2022].
- Fakhry, A., Parkes, R. & Rácz, A., 2022. If Russia Uses Migration as a Weapon, Europeans Should Respond in Kind. *DGAP Policy Brief*, 6, Março.
- Greenhill, K. M., 2008. Strategic Engineered Migration as a Weapon of War. *Civil Wars*, Março, Vol. 10, n.º 1, pp. 6-21.

- Greenhill, K. M., 2010. Weapons of Mass Migration: Forced Displacement as an Instrument of Coercion. *Strategic Insights*, Primavera-Verão, Volume 9, issue 1.
- Greenhill, K. M., 2016. Migration as a Weapon in Theory and in Practice. *Military Review*, Novembro-Dezembro, pp. 23-36.
- Hill, C., 2003. Superstate or Superpower? The future of the European Union in world politics. *European Foreign Policy Unit Working Paper*.
- Jennequin, A., 2020. *Turkey and the Weaponization of Syrian Refugees*. [Online] Available at: <https://www.bic-rhr.com/research/turkey-and-weaponization-syrian-refugees> [Acedido em 17 Novembro 2022].
- Kaya, A., 2020. Migration as a Leverage Tool in International Relations: Turkey as a Case Study. *Uluslararası İlişkiler / International Relations*, Vol. 17, No. 68, Special Issue: Revisiting Migration in International Relations, pp. 21-39.
- Maltez, J. A., 1996. *Princípios de Ciência Política – Introdução à Teoria Política*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Manners, I., 2002. The European Union's International Identity, Interests and Policies. *JCMS*, Vol. 40, No 2, pp. 235-258.
- Mascareñas, B. G., 2022. The «Instrumentalisation» of Migration. *Hybrid Threats, Vulnerable Order – CIDOB Report #08*, Setembro, pp. 23-27.
- Mixed Migration Centre, 2019. *The ever-rising securitisation of mixed migration*. [Online] Available at: <https://mixedmigration.org/articles/the-ever-rising-securitisation-of-mixed-migration/> [Acedido em 05 11 2022].
- Nabarro, B. & Goldin, I., 2018. *Losing it: The economics and politics of migration*. [Online] Available at: <https://cepr.org/voxeu/columns/losing-it-economics-and-politics-migration> [Acedido em 30 10 2022].
- Nail, T., 2016. A Tale of Two Crises: Migration and Terrorism after the Paris Attacks. *Studies in Ethnicity and Nationalism*, 16(1), pp. 158-167.
- Nicolaïdis, K., 2004. We, the Peoples of Europe... *Foreign Affairs*, Vol. 83, No 6, Novembro, Dezembro.
- Santos, V. M. d., 2005. *Lições de Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: ISCSP.
- Schoemaker, J., 2019. *Allegations of Russian Weaponized Migration Against the EU*. [Online] Available at: <https://militairespectator.nl/artikelen/allegations-russian-weaponized-migration-against-eu> [Acedido em 23 10 2022].
- Talani, L. S., 2020. *Securitisation of migration after the refugee crisis: Increasing insecurity for everyone?* [Online]. Available at: <https://www.routedmagazine.com/omc2020-4-securitisation> [Acedido em 30 10 2022].
- The Brussels Time, 10.10.2019. Turkish President threatens Europe with an influx of migrants. *The Brussels Time*.
- Wojnowski, M., 2022. The genesis, theory, and practice of Russian coercive migration engineering. A contribution to the study of the migration crisis on NATO's eastern flank. *Internal Security Review*, 26(14), pp. 263-300.

# Soberania Tecnológica: o Exemplo da Ucrânia

António Eugénio

*Assessor de Estudos do IDN. Coronel da Força Aérea Portuguesa. Mestre em Gestão de Sistemas de Informação pelo ISEG.*

## Resumo

Este artigo aborda as alterações tecnológicas evidentes na Guerra da Ucrânia e que permitiram a manutenção da soberania ucraniana perante o assalto russo desencadeado a 24 de fevereiro de 2022. As principais tecnologias necessárias à resiliência do Estado e da sociedade, como um todo, são essencialmente digitais e exploram os novos domínios de confrontação, designadamente o espaço e o ciberespaço. Por outro lado, potenciam as capacidades de alguns sistemas tradicionais, numa ligação em rede entre os diversos setores da governação, da sociedade civil, da diáspora e do voluntariado, sendo observadas implicações nos diferentes níveis de decisão, nomeadamente político, estratégico, operacional e tático. As primeiras lições deste conflito remetem para a necessidade de uma reflexão profunda sobre as dependências externas e interdependências internas relativas às tecnologias emergentes, em especial no que concerne às indústrias de defesa nacionais, último reduto da soberania.

**Palavras-chave:** Ucrânia, Guerra, Tecnologia, Soberania, Rússia, Digital.

## Abstract

### *Technological Sovereignty: the Example of Ukraine*

*This article explores the technological changes already evident in the Ukraine War that allowed the maintenance of Ukrainian sovereignty in the face of the full-scale Russian invasion unleashed on February 24, 2022. The bulk of the technologies needed for the resilience of the state and society as a whole is essentially digital and exploits the new domains of confrontation, namely space and cyberspace. Additionally, those technologies leverage the capabilities of certain traditional systems, networking the government, civil society, the diaspora and volunteers, across different levels of decision-making, specifically political, strategic, operational and tactical. The first lessons of this conflict appeal for a thorough consideration on the external dependencies and internal interdependencies related to emerging technologies, especially concerning the national defense industries, the last stronghold of sovereignty.*

**Keywords:** *Ukraine, War, Technology, Sovereignty, Russia, Digital.*

Artigo recebido: 29.05.2023

Aprovado: 22.06.2023

<https://doi.org/10.47906/ND2023.165.04>

*"The power of advanced algorithmic warfare systems is now so great that it equates to having tactical nuclear weapons against an adversary with only conventional ones."*

Alex Karp, Presidente do Conselho de Administração da Palantir.

## Introdução

A guerra na Ucrânia, desencadeada pela invasão plena da Rússia em 24 de fevereiro de 2022, é o mais grave conflito armado entre Estados a seguir à Segunda Guerra Mundial. Pelo seu impacto à escala global, oferece, desde já, uma oportunidade para o estudo de determinados fatores associados ao fenómeno dos conflitos armados. Neste artigo, concentraremos a nossa atenção num conjunto de tecnologias habitualmente designadas como emergentes. Por tecnologias emergentes, entendemos os avanços tecnológicos que se encontram em desenvolvimento e que apresentam o potencial para destronar uma tecnologia atual ou alterar atividades, organizações e culturas. A OTAN define-as como tecnologias ou descobertas científicas das quais se espera que alcancem a maturidade nos próximos vinte anos, que não sejam de uso alargado ou cujos efeitos para a defesa da Aliança não sejam completamente claros<sup>1</sup>. Pretendemos explorar o contributo que um conjunto de tecnologias teve na resiliência da Ucrânia e suscitar uma reflexão mais aprofundada sobre estas questões no âmbito da defesa nacional. Especulamos sobre a possibilidade de uma sociedade em rede, que mistura sistemas legados com outros mais avançados, estar em melhores condições para enfrentar um assalto de um país cujo aparelho militar resulta de uma era industrial e com sistemas de decisão fortemente centralizados. Como veremos, a explicação da resiliência ucraniana ao ataque russo poderá estar na capacidade de interligação em rede de diferentes componentes da sociedade, permitindo uma consciência situacional superior à desenvolvida pelos russos; isto devido ao acesso que têm a um leque alargado de tecnologias otimizadas para processar informação que potencia a decisão descentralizada e oportuna a todos os envolvidos. A abordagem do tema será feita de forma ilustrativa e para os diferentes níveis de decisão.

Esta introdução incide na possibilidade de a Guerra da Ucrânia poder ser um conflito formativo de uma nova ordem mundial, de cujo desenlace poderá resultar o reforço da liderança mundial do Ocidente ou um pendor para a afirmação das autocracias reunidas em torno da China. Como antecedente próximo da incorporação tecnológica ucraniana, indicaremos a transformação digital iniciada no consulado do presidente ucraniano Volodymyr Zelensky, em 2019, cuja política, resumida no conceito de um "Estado como um serviço" e no lema "Um Estado num *Smartphone!*", permitiu aproveitar todas as vantagens de uma sociedade em rede e iniciar um conjunto de

---

1 [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/4/pdf/190422-ST\\_Tech\\_Trends\\_Report\\_2020-2040.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/4/pdf/190422-ST_Tech_Trends_Report_2020-2040.pdf)

reformas valorizadas por muitos setores. No nível político de decisão, apontaremos o fornecimento contingente do serviço de Internet de banda larga por satélite e a migração das bases de dados do Estado para os serviços de “nuvem”, como fulcrais para a manutenção da soberania política da Ucrânia, pelo contributo que deram para a continuidade do funcionamento dos serviços oficiais perante o ataque físico, cibernético e informacional russo, assim como a implementação de uma plataforma de inovação tecnológica para a área da defesa, como último reduto de sustentação da autonomia estratégica. No nível estratégico, destacamos o setor do espaço e as técnicas de inteligência artificial que permitiram a ação flanqueadora da Ucrânia perante o assalto russo com ferramentas tecnológicas avançadas. No plano operacional, salientam-se os sistemas que permitem alcançar uma consciência situacional alargada pelo uso, também, da inteligência artificial e da aprendizagem algorítmica (*machine learning*). No que se refere ao nível tático, sobressaem os sistemas de decisão aplicados pelas unidades de baixo escalão clássicas, como a artilharia, apoiadas por sistemas de obtenção de alvos próximos, informação de tiro e *drones* aéreos e navais, evidenciando a mescla entre sistemas legados e emergentes. Por fim, faremos uma referência ao apoio da diáspora e do voluntariado, tornado possível pelas novas tecnologias.

Desde os primórdios da Humanidade que o domínio de determinadas tecnologias está associado ao desenvolvimento e à segurança. Nos últimos quinhentos anos, sucessivas revoluções tecnológicas têm propiciado alterações significativas no crescimento económico dos Estados, assim como na sua capacidade para projetar poder para fora das suas fronteiras ou reagir a ameaças e riscos contra o seu território. Foi a competência de interligação de tecnologias relacionadas com os negócios e com o armamento que permitiu a alguns Estados alcançarem uma projeção global. Começando com Portugal, seguido pelos Países Baixos, Reino Unido e, mais recentemente, pelos Estados Unidos, observam-se ciclos de liderança dos assuntos mundiais, explicados pela coevolução de conhecimentos científicos aplicados no comércio e nos assuntos militares. Estudiosos destes temas associaram a inovação em setores-chave da economia a ciclos longos de crescimento, que depois permitem a um Estado afirmar-se na liderança política dos assuntos globais<sup>2</sup>. Por outro lado, durante os períodos de guerra parece haver uma aceleração na inovação em determinados conglomerados industriais que poderão gerar alterações substanciais na economia e na sociedade nos períodos subsequentes, significando, por vezes, modificações estruturais no paradigma socio-tecnológico dos Estados envolvidos<sup>3</sup>.

---

2 Cf. Modelski, G. e Thompson, W., 1996. *Leading Sectors and World Powers*. University of South Carolina Press.

3 Cf. Coccia, M., 2017. 'The Relation between War, General Purpose Technologies and Dynamics of K-Waves for Technological, Economic and Social Change', disponível em <https://ssrn.com/abstract=2951279>

A guerra na Ucrânia parece estar destinada a um particular destaque na reversão do processo de globalização, até aqui liderado pelos Estados Unidos da América e seus aliados. A ação militar russa e a afirmação da China como potência económica global e dominante em setores tecnológicos avançados (37 em 44 possíveis<sup>4</sup>) podem fazer emergir um sistema internacional assente em blocos de países com contornos mais evidentes, incluindo a formação de uma aliança anti-hegemónica tutelada por países autocráticos com forte pendor antiocidental. A situação geopolítica mundial é de novo caracterizada por uma corrida armamentista que tem na Ucrânia um laboratório em tempo real<sup>5</sup>. A “auditoria” da guerra é implacável: ganha quem melhor se adapta às circunstâncias do combate. Tratando-se de uma guerra convencional entre dois Estados, como se julgava já ser impossível de conceber, todos os recursos da Ucrânia<sup>6</sup> foram mobilizados para a sua defesa existencial. O Estado que melhor se está a adaptar, para já, às circunstâncias do combate moderno, é a Ucrânia. E grande parte da vantagem adquirida diz respeito à gestão e aplicação de novas tecnologias, quer na abordagem governamental – necessariamente interministerial, mas com um foco específico na transformação digital com extensão à área da defesa –, quer na ativação do planeamento civil de emergência, quer ainda na organização da resistência por atores privados e voluntários civis. É um caso evidente de integridade das políticas de defesa, dado abrangerem toda a sociedade e todo o governo. O combate centra-se atualmente na disputa pela superioridade tecnológica em apoio à decisão informada, por pessoas e por máquinas. A Ucrânia poderá emergir desta guerra como uma potência digital e as suas forças armadas como as mais fortes de toda a Europa. O seu exemplo está a ser estudado por muitos países e por muitas organizações internacionais. Este texto resulta da consulta a fontes abertas e a análise é efetuada segundo os diferentes níveis: político, estratégico, operacional e tático, além de fazer uma referência à diáspora ucraniana e ao voluntariado.

## Antecedentes

Para melhor compreendermos o contexto que conduziu ao uso alargado de novas tecnologias na Guerra da Ucrânia, teremos de regressar ao ano de 2019. Nesse ano, houve eleições presidenciais e quem as ganhou foi Volodymyr Zelensky, que iniciou uma liderança pós-pós-soviética, rompendo com três décadas de liderança oligárquica manietada pelo Kremlin. A campanha eleitoral que o elegeu foi essencialmente

---

4 Cf. <https://techtracker.aspi.org.au/our-report/>

5 <https://www.militarytimes.com/news/2022/09/21use-us-for-combat-zone-tests-ukraine-minister-tells-us-war-industry/>

6 Unidade política com a maior área territorial exclusivamente na Europa, com mais de 600.000 km<sup>2</sup>.

virtual, sem comícios, sem debates, sem entrevistas de fundo, ainda que apoiada na série de televisão que o fez famoso, “Servo do Povo”, emitida pelo canal de televisão 1+1, dominado pelo oligarca Igor Kolomoyskyi (a quem foi retirada a nacionalidade ucraniana, no ano passado, por pressão dos EUA<sup>7</sup>). Os resultados da segunda volta das presidenciais diluíram praticamente as divisões internas de anteriores eleições e atribuíram uma enorme legitimidade a um presidente improvável, com uma agenda disruptiva.

Quem dirigiu a campanha digital foi Mykhailo Fedorov, um empreendedor, cujo estúdio, SMM<sup>8</sup>, de Zaporizhia, tinha Zelensky como cliente. A campanha foi marcada por uma rutura completa em termos de metodologia e de mensagem face a outras. Foi conduzida, essencialmente, em redes sociais utilizadas pelos eleitores mais jovens (Telegram e Instagram), tendo sido lançada uma ambiciosa estratégia de transformação digital do país, inspirada nos países bálticos.

Aos 28 anos, Mykhailo Fedorov foi empossado como vice-primeiro-ministro e ministro da Transformação Digital da Ucrânia, e mandatado para implementar o lema do novo presidente: “Um Estado num *Smartphone*”<sup>9</sup>. Este programa pretende transformar a Ucrânia no Estado mais conveniente e acessível do mundo, tornando, assim, o Estado num serviço, como uma aplicação comercial, diminuindo a burocracia e aumentando a transparência e a acessibilidade.

Mykhailo Fedorov foi considerado pelo periódico “The Politico” como “Nº 1 Rule-breaker” no Tech 28 Ranking – Class of 2022<sup>10</sup> e passou pela Web Summit, em Lisboa, em novembro de 2022<sup>11</sup>. Em março deste ano, viu as suas competências serem alargadas pelo parlamento ucraniano, ao ser empossado como vice-primeiro-ministro da Inovação, Desenvolvimento da Educação, Ciência e Tecnologia<sup>12</sup>.

Fundamental para a implementação da visão do “Estado num *Smartphone*” tem sido o portal de governo eletrónico e a aplicação móvel *Diia*<sup>13</sup> (que quer dizer “ação” e é também um acrónimo ucraniano para “O Estado e Eu”). Esta solução alberga um autêntico ecossistema digital, que vai desde a carteira eletrónica e serviços oficiais até ao apoio à formação de seis milhões de ucranianos em literacia digital, tendo em vista a digitalização e acessibilidade completa aos serviços do Estado. Outro objetivo é que o setor das tecnologias de informação alcance os 10% do PIB e que a cobertura de Internet de banda larga atinja 95% do território ucraniano. Os cidadãos

---

7 <https://observador.pt/2022/07/24/zelensky-tera-retirado-cidadania-ucraniana-a-um-dos-oligarcas-mais-poderosos-do-pais/>

8 <https://smmstudio.com/en/target-en/>

9 <https://www.president.gov.ua/en/news/ya-mriyu-pro-derzhavu-u-smartfoni-volodimir-zelenskij-55585>

10 <https://www.politico.eu/tech-28-2022/>

11 A sua comunicação está disponível no YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=Dxa8M8MtLE>

12 <https://www.pravda.com.ua/news/2023/03/21/7394383/>

13 <https://diia.gov.ua/>

podem, assim, usar o seu passaporte digital (primeiro país do mundo a fazê-lo), a par de outros documentos, receber pensões, aceder a registos e outras funcionalidades de governo eletrónico. A sua popularidade é evidente pelo número de utilizadores (cerca de 50% da população ucraniana residente) e o grau de satisfação, de 95%, com o serviço.

Após a invasão plena pela Rússia, em fevereiro do ano passado, novos serviços foram rapidamente acrescentados, como o relato de danos provocados pelos ataques, recebimento de indemnizações por danos provocados pela guerra, acesso aos serviços do Estado por deslocados, incluindo o registo de bebés, e até fazer o relato da presença de forças russas, enviando fotografias e vídeos usando a aplicação eVorog<sup>14</sup> (“eInimigo”).

A implementação da reforma digital ucraniana foi apoiada por diversas entidades externas, nomeadamente americanas, britânicas, suíças e da União Europeia (Programa EGOV4UKRAINE)<sup>15</sup>. Portanto, e apesar da guerra, ou talvez por causa dela, o setor das tecnologias de informação ofereceu uma aceleração ao processo de transformação digital, permitindo à Ucrânia evidenciar uma resiliência perante o ataque russo que muitos julgavam ser impossível.

## Nível Político

A manutenção da soberania política da Ucrânia muito deve ao apoio da infraestrutura tecnológica das *Big Tech* americanas. Desde logo, a Starlink<sup>16</sup> da Space X, que ofereceu uma alternativa de comunicações por satélite em substituição da rede da Viasat<sup>17</sup> (também uma empresa de comunicações por satélite americana) que foi vítima de um ataque cibernético bem-sucedido, horas antes da invasão por parte da Rússia<sup>18</sup>, e que era fundamental para o comando e controlo das forças ucranianas.

Dois dias depois deste ataque, Mykhailo Fedorov publicava um *tweet* que ficou famoso, em que provocava Elon Musk estabelecendo um paralelismo entre a colonização de Marte e a invasão russa, e entre os foguetes dele e os russos que caíam em alvos civis na Ucrânia. Musk respondeu imediatamente no Twitter e em termos práticos. Foram reorientados 50 satélites da constelação Starlink e enviados

---

14 <https://www.economist.com/the-economist-explains/2023/02/22/how-a-chatbot-has-turned-ukrainian-civilians-into-digital-resistance-fighters>

15 <https://eufordigital.eu/discover-eu/egov4ukraine/>

16 Uma constelação de mais de 3.200 satélites que garante serviços de Internet de banda larga. <https://www.starlink.com/>

17 <https://www.viasat.com/>

18 <https://www.technologyreview.com/2022/05/10/1051973/russia-hack-viasat-satellite-ukraine-invasion/>

5.000 terminais para a Ucrânia (75% doados pelo próprio Musk e 25% comprados pela US AID<sup>19</sup>).

Atualmente, a Ucrânia dispõe de cerca de 25.000 terminais no seu território. A rede Starlink tem provado ser mais resiliente aos ataques cibernéticos russos e tem permitido o fornecimento de serviços de Internet em toda a Ucrânia, incluindo nas zonas ocupadas, possibilitando o contacto entre familiares dispersos e o acesso a notícias não censuradas pela Rússia. Tornou possível, ainda, o comando e controlo das forças armadas, pela utilização de comunicações cifradas que possibilitam inclusive o controlo de *drones*. Embora envoltas em polémica devido às restrições impostas por Elon Musk acerca da cobertura da Crimeia, em outubro de 2022<sup>20</sup>, e do reforço sobre o seu uso civil, que terá afetado a sua utilização para o controlo de *drones*, em fevereiro deste ano, este tipo de constelações são consideradas de tal modo importantes que a China está a considerar o lançamento da sua própria rede, com receio que a Starlink, ou outra rede semelhante, possa ser implementada sobre Taiwan<sup>21</sup>.

Uma das formas mais significativas de resiliência, que a maior parte das empresas já leva em consideração, é a designada continuidade de serviços. Os planos para a sua garantia tornaram-se imprescindíveis após o 11 de setembro de 2001, que demonstrou a vulnerabilidade dos dados essenciais aos negócios numa circunstância de destruição física. O mesmo pode ser dito no que respeita a um Estado. Com a progressiva digitalização dos serviços do Estado, torna-se fundamental incorporar as bases de dados nos planos de proteção de infraestruturas críticas, pois serão elas que permitirão a continuidade de funcionamento dos serviços essenciais ao cidadão. Perante o ataque russo à Ucrânia, nas formas cibernética e cinética, e a ameaça de se perder uma quantidade significativa de dados da Administração Pública, houve necessidade de transferi-los para serviços de “nuvem” – para tal, as autoridades ucranianas obtiveram o apoio da Microsoft e da Amazon, entre outras –, tendo sido transferidos 10 petabytes<sup>22</sup> de informação, assegurando, assim, a continuidade dos serviços do Estado, em geral, e dos órgãos de soberania ucraniana, em particular. Também deve ser destacado o apoio da Google na prestação de serviços de cibersegurança, entre outros aspetos<sup>23</sup>. Numa época caracterizada pela digitalização da sociedade, poderemos, então, afirmar que são condições essenciais para a manutenção da soberania de um país a manutenção do acesso à Internet de banda larga e aos serviços de “nuvem”, bem como a sua

---

19 Agência americana de apoio ao desenvolvimento internacional <https://www.usaid.gov/>

20 <https://www.techarp.com/military/elon-musk-blocked-starlink-crimea/>

21 <https://www.economist.com/china/2023/05/18/why-china-fears-starlink>

22 1 PB = 1000000000000000 B = 10<sup>15</sup> bytes = 1000 terabytes.

23 <https://blog.google/outreach-initiatives/public-policy/new-ways-were-supporting-ukraine/>

segurança, pois só assim se poderá garantir a continuidade da prestação dos serviços do Estado.

Estes requisitos são necessários, mas não suficientes para a manutenção da soberania de um Estado, dada a sua dependência de entidades externas. Para assegurar uma certa autonomia estratégica, haverá que balancear as dependências externas com as interdependências internas, em termos tecnológicos. Essa autonomia provirá do modo como cada Estado consegue combinar os meios tecnológicos externos e internos em apoio da sua estratégia e, conseqüentemente, da manutenção de sistemas críticos. Numa altura de mudança de paradigma tecnológico, toda a atenção deve ser colocada na capacidade inovadora das indústrias de defesa nacionais, dado o facto de serem elas o último reduto de soberania nacional por apoiarem a satisfação das necessidades das forças armadas. No entanto, as forças armadas, confrontadas com um extenso rol de tecnologias emergentes, poderão ser tentadas a manter um certo rigor doutrinário na utilização de sistemas legados. Não é o caso das Forças Armadas ucranianas, pois foram motivadas pelo ímpeto da transformação digital promovida pelo governo e desenvolveram uma abertura à experimentação que ilustraremos mais à frente. Aqui tem lugar preponderante a política de inovação de defesa, promovida de um modo interministerial. Para obter sinergias com o programa de transformação digital, foi lançada no passado mês de abril uma plataforma de coordenação da inovação de defesa, designada por Brave 1<sup>24</sup>, tendo sido colocada sob a tutela do já referido vice-primeiro-ministro para o Desenvolvimento da Educação, Ciência e Tecnologia e ministro para a Transformação Digital, Mykhailo Fedorov. Esta é uma implementação conjunta entre o Ministério da Defesa, o Estado-Maior-General das Forças Armadas, o Conselho de Segurança e Defesa Nacional, o Ministério das Indústrias Estratégicas e o Ministério da Economia ucranianos, e está desenhada de forma a indicar claramente quais são as prioridades do governo, visando a colaboração de todos os intervenientes da indústria tecnológica de defesa, fornecendo-lhes todo o apoio que necessitam (organizacional, informacional e de financiamento) para o desenvolvimento de projetos na área da defesa.

### Nível Estratégico

No nível estratégico, queremos destacar dois setores tecnológicos emergentes, que subiram recentemente a esse patamar: espaço sideral e inteligência artificial. Com efeito, a Guerra da Ucrânia é a primeira em que se verifica uma verdadeira operacionalização militar do domínio espacial, uma vez que ambas as partes dispõem ou têm acesso aos serviços proporcionados por plataformas espaciais. Os contornos dessa

---

24 <https://brave1.gov.ua/en/>

operacionalização só agora começam a ser esboçados e apontam para a necessidade fundamental de qualquer Estado assegurar o acesso ao espaço e, em último caso, garantir a exploração resiliente de plataformas espaciais, como forma de projeção da sua soberania, num contexto de “bens comuns globais”.

Com um legado que lhe permitiria ser a quarta potência espacial mundial por alturas da sua independência, a Ucrânia tem um passado rico na exploração espacial, com forte envolvimento dos seus nacionais no programa espacial soviético. Além disso, destacava-se um *cluster* de cerca de 130 empresas desse setor na região de Dnipropetrovsk, que era conhecida como *Rocket City*. Aí eram fabricados mísseis intercontinentais balísticos, satélites e motores-foguete, entre outros produtos. No entanto, anos de desinvestimento e o boicote russo (desde logo ao sistema Zenit, ali fabricado, que era suposto substituir o conhecido Soyuz) levaram à decadência do setor do espaço enquanto prioridade ucraniana. Só nos últimos anos foi possível recuperar o rumo do desenvolvimento espacial, havendo produção de diversos componentes para programas espaciais de outros países.

Em 2015, Elon Musk declarou o foguetão Zenit como o seu favorito, logo a seguir aos seus. Diversos programas com países como o Brasil e o Canadá permitiram à Ucrânia marcar ainda mais a sua independência da Rússia. Em janeiro do ano passado, um mês antes do assalto a Kyiv, uma nave Falcon 9 da Space X lançou o primeiro satélite totalmente ucraniano, o Sich-2-30, montado na gigante Yuzhnoye, em Dnipro. Este satélite integra a rede Copernicus de observação da Terra da Agência Espacial Europeia. Em janeiro deste ano, foram lançados, também pela Falcon 9, mais dois satélites ucranianos, incluindo um construído com fundos do Ministério da Educação e Ciência, comemorativo do 30º aniversário da independência da Ucrânia.

Desde 2020, a Ucrânia é também signatária dos acordos Artemis da NASA para exploração da Lua. Com o pedido de adesão expedita da Ucrânia à União Europeia, aumentam as possibilidades deste país vir a integrar a Agência Espacial Europeia. Como foi referido atrás, a Starlink, pela capacidade de oferecer os serviços de infraestrutura de rede, é talvez a mais relevante de todas as empresas (estrangeiras) que permitem uma resiliência extraordinária ao Estado ucraniano. No entanto, existem outras empresas comerciais, paradigmáticas do designado *New Space*, cujo envolvimento oferece novos desafios ao pensamento estratégico de defesa nacional, demonstrando que a equação para uma defesa eficaz não pode passar sem a sua exploração. São conhecidos os casos da empresa HawkEye 360<sup>25</sup>, na localização do empastelamento do sinal GPS, e das firmas de observação da Terra, no fornecimento de informações relevantes para a decisão estratégica e obtenção de provas para efeitos de processos relacionados com crimes de guerra, como são exemplos

---

25 <https://www.he360.com/>

as americanas Maxar<sup>26</sup>, Black Sky<sup>27</sup>, Planet Labs<sup>28</sup>, a canadiana MDA<sup>29</sup>, a finlandesa ICEYE<sup>30</sup> e a portuguesa Geosat<sup>31</sup>. Em contraponto, na Rússia, o setor do espaço está em declínio acentuado<sup>32</sup>.

O envolvimento destas firmas no conflito da Ucrânia levou um jornal britânico a afirmar, num artigo recente, que a Ucrânia está a flanquear a Rússia com munições das *Big Tech*, que a inteligência artificial está a mudar o conflito moderno e que esta é a verdadeira frente de batalha<sup>33</sup>. Deste modo, umas forças armadas com um potencial de combate tradicional reduzido e que utilizem as modernas técnicas digitais podem exponenciar as suas capacidades, pelo uso que fazem da informação relevante e tempestiva, face a outras forças armadas que usam técnicas analógicas. Parte da superioridade informacional da Ucrânia relativamente à Rússia é alcançada através de um esforço contínuo de fusão de um conglomerado de fontes espaciais e não só. Em redor da Ucrânia, Bielorrússia e Rússia, diversos países ocidentais realizam voos de reconhecimento que fornecem informações sobre o dispositivo russo<sup>34</sup>. De salientar, entre outros, o uso do *drone* americano RQ-4, com uma autonomia de 30 horas, que realiza voos a sul da Crimeia, em espaço aéreo internacional, e que opera a partir da Base Aeronaval de Sigonella, na Sicília. Alguma da informação recolhida é partilhada com as autoridades ucranianas.

No que diz respeito à inteligência artificial, a firma norte-americana Palantir<sup>35</sup> apresenta-se como o paradigma de serviço crítico ao nível estratégico, uma vez que fornece dados suficientemente precisos sobre alvos de oportunidade (*time sensitive targets*). A fusão e exploração da imensidão de dados provenientes do teatro de operações estará (alegadamente) a cargo dessa polémica empresa (que terá estado por trás da localização de Bin Laden e da deteção do escândalo financeiro piramidal de Bernard Madoff), que usa diversos métodos de análise de dados (*big data and analytics*) e aprendizagem algorítmica, podendo ter consequências a todos os níveis de decisão. Consultar a página da plataforma Gotham<sup>36</sup> e Meta Constellation<sup>37</sup>, desta empresa, permite-nos conjecturar sobre as potencialidades de apoio à decisão destas técnicas,

---

26 <https://www.maxar.com/>

27 <https://www.blacksky.com/>

28 <https://www.planet.com/>

29 <https://mda.space/en/>

30 <https://www.iceye.com/>

31 <https://geosat.space/>

32 <https://www.wired.com/story/russias-space-program-is-in-big-trouble/>

33 <https://www.thetimes.co.uk/article/ukraine-is-outflanking-russia-with-ammunition-from-big-tech-lxp6sv3qz>

34 <https://www.key.aero/article/what-are-nato-isr-aircraft-really-doing-ukraines-border>

35 <https://www.palantir.com/>

36 <https://www.palantir.com/platforms/gotham/>

37 <https://www.palantir.com/offerings/metaconstellation/>

e imaginar o que poderá ter acontecido ao navio-almirante da Frota do Mar Negro, o cruzador Moskva, em abril do ano passado. O *software* utiliza imagens de satélite comerciais, sensores térmicos, radar, eletro-óticos, da rede GSM e até da mencionada aplicação eVorog para oferecer sugestões de envolvimento de alvos com uma ordem de grandeza trinta vezes superior aos métodos analógicos.

O presidente da Palantir, Alex Karp, foi o primeiro líder de uma empresa ocidental a visitar a Ucrânia em junho do ano passado, tendo-se reunido com o presidente Zelensky e com o ministro Fedorov<sup>38</sup>. Desde então, muitos outros dirigentes empresariais visitaram Kyiv, incluindo Eric Schmit, ex-CEO da Google, em setembro de 2022<sup>39</sup>. Ainda no nível estratégico, um dos casos mais interessantes para estudo será, porventura, a utilização das novas tecnologias na área das operações de informação e influência. As atividades da designada Internet Research Agency<sup>40</sup>, ligada a Yevgeny Prigozhin, chefe do Grupo Wagner, têm vindo a ser expostas por estudos oficiais americanos e pela comunidade de OSINT. Desde 2013, utiliza inteligência artificial e aprendizagem algorítmica para a criação de vídeos *deep fake*, perfis inautênticos e até uma agência noticiosa (Peacedata.net) para produção de conteúdos para diversos meios de comunicação social. Os perfis inautênticos existem em diversas redes sociais para dar maior coerência às personagens, republicam notícias e fazem comentários em matérias fraturantes. Os vídeos *deep fake* visam o descrédito das lideranças ocidentais em geral e da ucraniana em particular. Sites como o StopFAKE.org<sup>41</sup> e o bellingcat<sup>42</sup> têm ajudado a expor as técnicas russas utilizadas neste capítulo. Também neste aspeto a Google tem prestado assistência à Ucrânia, através da monitorização da ameaça e da remoção de milhares de vídeos e canais da plataforma Youtube. Apesar do enorme investimento em inteligência artificial feito pelo governo russo<sup>43</sup>, esta é a única evidência em fontes abertas da sua utilização pela Rússia, para além do seu uso em *drones* de reconhecimento e em baterias antiaéreas.

Por aqui se vê que a gestão da informação de um teatro de operações moderno tem consequências estratégicas e que a abrangência e o volume de dados gerados em ciclos de tempo cada vez mais curtos não são compagináveis com o seu tratamento feito apenas por pessoas. Esta guerra algorítmica coloca desafios à soberania dos Estados, uma vez que a maior parte das empresas que dominam estas tecnologias são civis e, como se vê no caso ucraniano, estrangeiras.

---

38 <https://www.defensenews.com/land/2022/06/02/palantirs-karp-is-first-western-ceo-to-visit-zelensky-amid-invasion/>

39 <https://scsp222.substack.com/p/the-first-networked-war-eric-schmidts>

40 <https://spyscape.com/article/inside-the-troll-factory-russias-internet-research-agency>

41 <https://www.stopfake.org/ru/glavnaya-2/>

42 <https://www.bellingcat.com/>

43 [https://www.cna.org/archive/CNA\\_Files/centers/cna/sppp/rsp/russia-ai/russia-artificial-intelligence-autonomy-putin-military.pdf](https://www.cna.org/archive/CNA_Files/centers/cna/sppp/rsp/russia-ai/russia-artificial-intelligence-autonomy-putin-military.pdf)

## Nível Operacional

Ao nível operacional, podemos situar outro conjunto de tecnologias, também baseadas em inteligência artificial e aprendizagem algorítmica, que têm vindo a ser utilizadas na Ucrânia, por entidades oficiais, por empresas e até por voluntários. São exemplos disso a empresa Clearview<sup>44</sup>, que oferece soluções de reconhecimento facial utilizadas nas fronteiras e também em casos de identificação de prisioneiros de guerra e até de cadáveres de soldados russos. É conhecida, também, a utilização dos serviços de escuta, tradução e transcrição de comunicações russas, em tempo real, pela firma Primer<sup>45</sup>.

As Forças Armadas ucranianas têm ativo um sistema de consciência situacional designado Delta<sup>46</sup> que integra todos os *inputs* de diversas fontes, num sistema georreferenciado em tempo real, ou quase real, que é utilizado para ataques a alvos de oportunidade e que utiliza ferramentas de previsão, como por exemplo a evolução possível de colunas militares, e que oferece à Forças Armadas ucranianas uma capacidade de envolvimento mais eficaz e oportuno. O sistema foi apresentado num evento designado *Think-Tank for Information Decision and Execution Superiority (TIDE) Sprint* no *NATO Allied Command Transformation*, em outubro do ano passado<sup>47</sup>.

Outra funcionalidade da georreferenciação diz respeito à localização de telemóveis utilizados por inimigos no campo de batalha. Forças russas fizeram uso alargado destes dispositivos, o que permitiu identificar concentrações de unidades através do acesso à rede GSM. Cruzando com outra informação pertinente, foi possível a revelação da tática russa e, como tal, planear as ações subsequentes. Foi este tipo de ferramentas que esteve na base do ataque mais mortífero de toda a guerra a forças russas, com centenas de mortos, em Makiivka, no início deste ano<sup>48</sup>. Por outro lado, a penetração ucraniana nos telemóveis “Era Cryptophone”<sup>49</sup>, utilizados pelos escalões de topo das Forças Armadas russas, assim como a utilização desregrada de telefones comuns, conduziu ao abate de cerca de 40 oficiais de postos superiores, incluindo 12 generais<sup>50</sup>.

---

44 <https://www.clearview.ai/>.

45 <https://primer.ai/>.

46 <https://mil.in.ua/en/news/the-defense-forces-of-ukraine-to-introduce-the-delta-system/>

47 <https://mezha.media/en/2022/10/28/the-unique-ukrainian-situational-awareness-system-delta-was-presented-at-the-annual-nato-event/>

48 <https://observador.pt/2023/01/05/himars-provocaram-ataque-devastador-em-quartel-russo-veja-as-imagens-da-destruicao-em-makiivka/>

49 <https://asiatimes.com/2022/05/the-fatal-failure-of-russias-era-cryptophone-system/>

50 <https://www.businessinsider.com/ukraine-russian-officer-elite-decimated-9-who-were-killed-in-combat-2022-3>

## Nível Tático

Ao nível tático, mais uma vez, a fusão de informação proveniente de diversas fontes teve consequências em dois campos tecnológicos distintos, um tradicional, a artilharia, e outro emergente, o dos *drones* aéreos e navais. No que respeita à arma estrela da Guerra da Ucrânia, a artilharia, são conhecidas duas aplicações: o GIS ARTA<sup>51</sup> e o Kropyvva<sup>52</sup> (que quer dizer urtiga). Ambos os sistemas foram desenvolvidos por utilizadores militares, a partir de calculadores de tiro usados por unidades que combatem na linha da frente desde 2014. Visam aumentar a consciência situacional das unidades no terreno e diminuir o tempo de resposta entre a deteção de alvos e o tiro das baterias. São normalmente descritos como “ubers da artilharia” pela afetação da peça mais bem colocada para o envolvimento de um alvo particular; sendo que encurtaram o tempo de resposta de quinze minutos para menos de um. Existe ainda outro, designado por Virazh Planshet, que é aplicado à artilharia antiaérea e que foi desenvolvido por cientistas militares ucranianos.

Estes sistemas recebem informação de aquisição de alvos proveniente de diversas fontes de informação. A melhor e mais popular é a proveniente de *drones* aéreos. Neste caso, as coordenadas dos alvos são transmitidas em tempo real dos *drones* para as baterias.

No que se refere ao uso de *drones*, esta guerra é a primeira guerra de *drones* entre Estados, uma vez que ambos os lados utilizam um conjunto alargado destes sistemas. Neste âmbito, assume particular relevo o papel de uma organização designada Aerorozvidka<sup>53</sup> (Reconhecimento Aéreo), designada por alguns como uma “*start-up* de guerra”. Começou com um comandante de batalhão, em 2014, e alguns entusiastas de tecnologias que começaram por adaptar câmaras GoPro a *drones* comerciais para exploração de unidades de baixo escalão. Cresceram e passaram a integrar os serviços de informações ucranianos. Depois, foram extintos e reativados. Hoje, alguns dos seus elementos integram um centro de experimentação das Forças Armadas ucranianas e a Aerorozvidka apresenta-se como uma organização não governamental (ONG) que promove o uso e a recolha de donativos para o desenvolvimento de plataformas não tripuladas. Algumas delas, como o octocóptero R-18<sup>54</sup>, têm capacidade para transportar cargas letais. São inúmeros os *clips* de vídeo obtidos por *drones* de vários tipos que são usados na missão de recolha de informações, reconhecimento, aquisição de objetivos, ataques suicidas e até luta aérea entre *drones*. O seu emprego foi inspirado, em grande parte, na experiência anteriormente obtida na segunda guerra

---

51 <https://gisarta.org/en/>

52 [https://medium.com/@x\\_TomCooper\\_x/kropyvva-ukrainian-artillery-application-e5c6161b6c0a](https://medium.com/@x_TomCooper_x/kropyvva-ukrainian-artillery-application-e5c6161b6c0a)

53 <https://aerorozvidka.ngo/>

54 <https://mezha.media/en/2022/04/26/r18-octocopter-from-aerorozvidka-ukrainian-drone-destroying-the-enemy/>

do Nagorno-Karabakh, em 2020. Preencheram diversas lacunas sentidas pelas forças em combate e foram rapidamente incorporados nas operações militares.

Entretanto, com o decorrer da guerra, e com os conceitos tradicionais de controlo do ar em questão<sup>55</sup>, uma vez que os sistemas antiaéreos de ambos os lados tornavam o uso do espaço aéreo particularmente arriscado, também a Rússia se viu obrigada ao uso intensivo de *drones* aéreos. É bastante significativo que este país seja o segundo maior exportador de grandes sistemas de armas, com 22% do *share* mundial<sup>56</sup>, e que tenha de recorrer ao Irão para importar *drones*. Como acontece com qualquer sistema ofensivo, já são evidentes os esforços para contrariar o uso de *drones*. Os sistemas *anti-drone* vão para além da tradicional artilharia antiaérea, cujo uso se revela economicamente desfavorável, face à desproporção de custos entre os *drones* e as munições ou mísseis utilizados para os abater. Uma das firmas que oferece uma resposta a esta ameaça é também americana; trata-se da DEDrone<sup>57</sup>.

No capítulo dos *drones* navais, no final de outubro do ano passado, verificou-se um ataque por uma canoa de fibra de carbono, não tripulada, com carga explosiva e remotamente pilotada através da Starlink (portanto, para lá do horizonte), ao porto de Sebastopol, na Crimeia, atingindo novamente o navio-almirante da Frota do Mar Negro, desta feita a fragata Admiral Makarov<sup>58</sup>. Depois do ataque, a sua existência e fabrico tornou-se conhecida e foi lançada uma campanha de angariação de fundos para a sua construção em massa<sup>59</sup>. Cada veículo destes custa cerca de 250.000 dólares e pode ser financiado através da plataforma United 24<sup>60</sup>. Já em maio deste ano, foi revelado mais um *drone* naval submarino, designado Toloka<sup>61</sup>, que coloca sérios desafios às plataformas navais tradicionais, assim como às instalações portuárias.

## Diáspora e Voluntariado

A diáspora ucraniana tem sido fundamental para o apoio tecnológico externo que a Ucrânia tem recebido.

A vaga de emigração, que se seguiu à independência do país, deu origem a uma geração de especialistas profundamente ligada ao setor tecnológico americano. Esta

---

55 <https://www.airforce-technology.com/features/air-enial-over-supremacy-lessons-from-ukraine/>

56 <https://www.sipri.org/publications/2023/sipri-fact-sheets/trends-international-arms-transfers-2022>

57 <https://www.dedrone.com/>

58 <https://www.theguardian.com/world/2022/oct/30/russias-black-sea-flagship-damaged-in-crimea-drone-attack-video-suggests>

59 <https://mezha.media/en/2022/11/11/ukrainian-naval-drones-first-details-and-fundraiser-on-united-24/>

60 Uma plataforma de recolha de donativos patrocinada pelo presidente ucraniano. <https://u24.gov.ua/>

61 <https://www.navalnews.com/naval-news/2023/05/innovative-submarine-drone-is-ukraines-new-weapon-against-russian-navy/>

diáspora mobilizou-se para o apoio à Ucrânia. Ao contrário, o êxodo russo pode conduzir a que os emigrantes russos do setor tecnológico não regressem ao seu país, face ao perigo de serem mobilizados para uma guerra de conquista. A este facto deve juntar-se a possibilidade das empresas tecnológicas que saíram da Rússia, fruto das sanções internacionais, poderem refugiar-se temporariamente na Ucrânia. De facto, todo o setor tecnológico russo está em profunda crise, sendo paradigmático o caso de desmantelamento da gigante Yandex, a maior firma da Internet russa<sup>62</sup>.

Entre os notáveis ucranianos do setor tecnológico destaca-se Max Levchin<sup>63</sup> que fundou, com o germano-americano Peter Thiel, a conhecida PayPal. Este último foi um dos primeiros investidores particulares no Facebook e é um dos cofundadores da Palantir, mencionada atrás. Outro dos ilustres ucranianos da economia digital é Jan Koum<sup>64</sup>, co-fundador do WhatsApp.

No enquadramento da guerra, o presidente da Uber Works (uma aplicação para trabalhos temporários), Andrey Liscovich, deixou as suas funções para colocar os algoritmos ao serviço do esforço de guerra do seu país natal, liderando um fundo de *procurement* logístico para as Forças Armadas ucranianas<sup>65</sup>. Como último destaque, indicamos Oleg Rogynskyy, líder de uma *start-up* de sucesso que aplica a inteligência artificial à área das vendas, ajudando agora a coordenação do apoio a deslocados ucranianos<sup>66</sup>.

Por fim, devemos referir um conjunto de iniciativas no capítulo do voluntariado tecnológico que utilizam diversas maneiras de ajudar a Ucrânia a enfrentar a agressão russa. Desde logo, o IT Army of Ukraine<sup>67</sup>, cujos participantes (*hackers* voluntários), no mundo inteiro, podem assediar alvos cibernéticos russos utilizando *software* desenvolvido para o efeito. Esta iniciativa reforça a operação do cibercomando ucraniano que é constituído por 10.000 militares.

Outra originalidade da guerra da Ucrânia é que ela é a primeira *crypto-war*, uma vez que é possível canalizar doações em criptomoedas para o esforço de guerra, com várias carteiras a serem disponibilizadas por entidades governamentais e outras organizações, levando, inclusive à regulamentação do seu uso no sistema financeiro ucraniano<sup>68</sup>.

---

62 <https://www.technologyreview.com/2023/04/04/1070352ukraine-war-russia-tech-industry-yandex-skolkovo/>

63 <https://www.forbes.com/sites/jeffkaufflin/2022/03/15/as-ukrainian-born-max-levchin-donates-to-refugees-he-keeps-affirm-on-course-despite-an-85-drop-in-its-stock/>

64 <https://techukraine.org/2022/06/21/whatsapp-founder-jan-koum-is-the-biggest-philantropists-during-the-war/>

65 <https://www.inc.com/melissa-angell/zaporizhzhia-andrey-liscovich.html>

66 <https://www.ft.com/content/63c0e9cf-2609-413d-a67d-f3b0fa8c3b2f>

67 <https://itarmy.com.ua/?lang=en>

68 <https://www.eiu.com/n/war-torn-ukraine-embraces-crypto/>

Neste sentido, uma ONG com a designação de Army SOS<sup>69</sup> faz o encontro entre necessidades das Forças Armadas ucranianas e os doadores. A equipa que está por trás desta plataforma foi a criadora do sistema Kropyvva referido atrás, em 2014. Outras, como a Come Back Alive<sup>70</sup>, focam-se na aquisição de itens específicos por campanhas, como por exemplo equipamento de visão noturna; a Army of Drones<sup>71</sup>, na aquisição de *drones*; e ainda outra na recolha de impressoras 3D<sup>72</sup> (utilizadas na fabricação de alhetas estabilizadoras das granadas lançadas por *drones* e outros componentes).

No que concerne ao desenvolvimento de aplicações, é conhecida a popularidade da MilChat<sup>73</sup>, utilizada por cerca de 600.000 militares como alternativa à aplicação de mensagens WhatsApp; a ComBat Vision<sup>74</sup> que permite obter as coordenadas geográficas de qualquer câmara de vídeo, estática, a bordo de um *drone* ou telemóvel; e ainda uma aplicação que permite avisar da iminência de um ataque aéreo.

## Conclusão

O desempenho tecnológico de todos os níveis, desde o político ao tático, permitiu à Ucrânia resistir à agressão russa, evidenciando uma abordagem em rede defensiva, que mistura capacidades militares clássicas com os meios mais modernos de deteção, decisão e ação contra uma hierarquia ofensiva, cujo processo de decisão e cultura têm tido mais dificuldade em tirar partido das novas tecnologias, apesar da sua superioridade convencional. Para isso foi fundamental o processo de reformas iniciado no consulado do presidente Zelensky com a implementação do governo eletrónico e do lema "Um Estado num *Smartphone!*", que permitiu aos cidadãos ucranianos o acesso a um conjunto de serviços úteis e orientou todo o aparelho do Estado para a resiliência, envolvendo a diáspora e os voluntários individuais e coletivos.

Por outro lado, a integração tecnológica expedita de apoios externos e a interligação de setores-chave internos demonstram uma certa agilidade institucional que, para já, tem permitido à Ucrânia manter a sua soberania, apesar do recurso a empresas maioritariamente americanas.

As primeiras lições da Guerra da Ucrânia demonstram claramente que estamos num ponto de inflexão das tecnologias base de defesa e que os Estados devem

---

69 <https://armysos.com.ua/>

70 <https://savelife.in.ua/en/>

71 <https://www.bbc.com/news/technology-65389215>

72 <https://3dprintingforukraine.com/>

73 <https://milchat.app/en/>

74 <https://combat.vision/>

prestar atenção ao progresso científico-tecnológico geral, dedicando uma atenção particular às tecnologias emergentes, de modo a identificar debilidades estruturais e potencialidades nacionais, em especial no que respeita às suas indústrias de defesa, último reduto da sua soberania.



# A China e a Guerra Russo-Ucraniana

Carlos Gaspar

*Assessor do Instituto da Defesa Nacional. Investigador do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI-NOVA). Professor Catedrático Convidado da Universidade Autónoma de Lisboa.*

## Resumo

A Guerra Russo-Ucraniana tem uma importância crucial para a evolução da posição internacional da China. O regresso da guerra entre Estados à Europa põe em causa a balança regional europeia e a equação de segurança no continente euroasiático, cujo centro se transfere para Pequim. A China, tal como a Rússia, não tem alternativa à parceria estratégica sino-russa. Por outro lado, está criado um vínculo entre a estratégia de Putin na Ucrânia e a estratégia de Xi na “questão de Taiwan”. A rutura entre a Rússia e os Estados Unidos precede a rutura entre a China e os Estados Unidos e consolida a parceria estratégica entre as duas grandes potências revisionistas. Por último, a estratégia ofensiva da República Popular da China em relação a Taiwan torna irreversível o confronto com os Estados Unidos e consolida a tendência de bipolarização entre o “Ocidente Global” e o “Oriente Global” – entre a coligação conservadora dirigida por Washington e a coligação revisionista dirigida por Pequim.

**Palavras-chave:** China, Rússia, Ucrânia, Guerra, EUA, Putin, Xi Jinping.

## Abstract

### *China and the Russian-Ukrainian War*

*The Russo-Ukrainian War is of crucial importance for the evolution of China's international position. The return of war between states to Europe calls into question the European regional balance and the security equation on the Eurasian continent, the center of which is transferred to Beijing. China, like Russia, has no alternative to the Sino-Russian strategic partnership. On the other hand, a link is created between Putin's strategy on Ukraine and Xi's strategy on the "Taiwan question". The rupture between Russia and the United States precedes the rupture between China and the United States and consolidates the strategic partnership between the two great revisionist powers. Finally, the offensive strategy of the People's Republic of China in relation to Taiwan makes the confrontation with the United States irreversible and consolidates the tendency of bipolarization between the "Global West" and the "Global East" – between the conservative coalition led by Washington and the revisionist coalition led by Beijing.*

**Keywords:** China, Russia, Ukraine, War, USA, Putin, Xi Jinping.

Artigo recebido: 16.06.2023

Aprovado: 13.07.2023

<https://doi.org/10.47906/ND2023.165.05>

O reconhecimento da República Popular da China como a segunda maior potência internacional pelos Estados Unidos e pela Rússia e a sua revelação como uma potência ordenadora marcam uma viragem decisiva que põe em causa a ordem do *post*-Guerra Fria.

A evolução da estratégia chinesa é um processo gradual que se inicia depois do desastre da ocupação norte-americana do Iraque e da crise financeira internacional, interpretadas como sinais do declínio da principal potência internacional, que altera a balança do poder e torna irreversível a transição multipolar. As “Rotas da Seda” são a marca da estratégia global em que a República Popular da China se apresenta, pela primeira vez, como um modelo de desenvolvimento político e como o centro de uma nova ordem regional e internacional.

Os Estados Unidos e a Rússia respondem de forma simétrica e oposta à viragem. Em 2011, o “*pivot* asiático” norte-americano procura travar a ascensão da principal potência asiática com a reestruturação das alianças no Indo-Pacífico, nomeadamente no quadro do Diálogo de Segurança Quadrilateral – QUAD, na sigla em inglês – com o Japão, a Índia e a Austrália. Na mesma altura, o “*pivot* oriental” russo procura consolidar a parceria estratégica com a principal potência continental e contrabalançar a sua preponderância com a reestruturação das alianças na “Grande Eurásia”, nomeadamente no quadro da Organização de Cooperação de Xangai (OCX).

A bipolarização entre os Estados Unidos, por um lado, e a coligação entre a China e a Rússia, por outro lado, passa a dominar a balança internacional. A assimetria crescente entre os dois parceiros continentais – a China é uma grande potência em todas as dimensões críticas, a Rússia é uma grande potência nas dimensões militar, diplomática e energética – força Moscovo a escolher uma estratégia de intervenção de alto risco. O sucesso das suas intervenções militares na Geórgia, na Ucrânia e na Síria é essencial para manter um estatuto de paridade na relação com Pequim e, ao mesmo tempo, mostra a incapacidade dos Estados Unidos e dos seus aliados para impor as regras da ordem internacional. A resposta ocidental à anexação da Crimeia – a primeira anexação territorial pela força na Europa do *post*-Guerra acaba por ser reconhecida na prática como um facto consumado – é interpretada como uma demonstração da decadência dos Estados Unidos e da superioridade da estratégia ofensiva da Rússia.

Nesse contexto, a China decide rever a sua estratégia para reconhecer uma conjuntura histórica excecional que legitima uma linha ofensiva cujo objetivo é substituir os Estados Unidos como a principal potência e impor uma nova ordem mundial. Em 2017, os responsáveis chineses declaram estar perante “mudanças sem precedentes nos últimos cem anos” – para os eruditos, a fórmula evoca a *contrario sensu* a frase do General Li Hongzhang que denuncia a penetração estrangeira no fim do século

XIX<sup>1</sup> como “mudanças sem precedentes nos últimos três mil anos” e, para os laicos, a fórmula evoca a primeira revolução comunista.

Nos anos seguintes, a escalada das tensões na relação entre os Estados Unidos e a China domina a política internacional. A última eleição presidencial norte-americana confirma essa tendência, quando Washington tenta normalizar as relações com Moscovo para dividir a coligação adversária que ameaça a estabilidade da ordem internacional. A resposta da Rússia é a invasão da Ucrânia que, por sua vez, vai pôr à prova a parceria estratégica com a China, nomeadamente pelo seu impacto direto na “questão de Taiwan”.

### A Invasão da Ucrânia

Os Presidentes da República Popular da China e da Rússia reúnem-se em Pequim, no dia 4 de fevereiro de 2022, nas vésperas dos Jogos Olímpicos de Inverno – Vladimir Putin é uma das raríssimas personalidades internacionais ao lado de Xi Jinping na cerimónia de abertura.

Há uma relação constante entre as intervenções militares russas e os Jogos Olímpicos. A invasão da Geórgia começa no dia 8 de agosto de 2008, a data escolhida para a cerimónia da abertura dos primeiros Jogos Olímpicos de Pequim organizada por Xi Jinping, que é o momento em que a nova China se apresenta à comunidade internacional, representada ao mais alto nível. O Presidente George W. Bush e o Primeiro-Ministro Putin estão presentes e mudam de lugar na cerimónia para ficarem lado a lado a discutir a invasão russa, perante a fúria dos responsáveis chineses<sup>2</sup>. Mas a China não condena a intervenção do seu parceiro estratégico, nem segue a Rússia quando Moscovo reconhece os seus protetorados na Abkázia e na Ossétia do Sul como Estados independentes.

Em fevereiro de 2014, Xi e Putin reúnem-se em Sochi nas vésperas dos Jogos Olímpicos de Inverno. Os dois Presidentes não fazem nem um comunicado conjunto, nem declarações públicas. No fim dos Jogos, a surpresa da intervenção russa na Crimeia antecipa a anexação do território, entregue pela União Soviética à República Socialista Soviética da Ucrânia cinquenta anos antes. Desde 1994, a integridade territorial ucraniana é especificamente garantida pelos membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas nos termos do *memorandum* de Budapeste, que assegura a desnuclearização da Ucrânia: vinte anos depois, os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a França condenam e sancionam a Rússia, mas a China não condena

---

1 Rush Doshi (2021). *The Long Game. China's Grand Strategy to Displace American Order*: 263. Nova York: Oxford University Press.

2 George W. Bush (2011). *Decision Points*: 435. Nova York: Crown. Bobo Lo. *Russia, China, and the Georgian Dimension*. CER, 1 de outubro de 2008.

o seu “parceiro estratégico” e não reconhece a anexação da Crimeia<sup>3</sup>. Nas Nações Unidas, a China abstém-se na resolução que condena a mudança do estatuto da Crimeia e declara inválido o *referendum* organizado pelos ocupantes russos, ao lado do Brasil, da Índia e da África do Sul, entre outros.

A primeira visita de Putin na sequência da anexação é a Pequim, e a cimeira anual dos BRICS, o *forum* que reúne o Brasil, a Rússia, a Índia, a China e a África do Sul, é a primeira reunião multilateral a receber o Presidente russo. As sanções ocidentais não impedem as conversações entre a Chanceler alemã, o Presidente francês e os Presidentes da Rússia e da Ucrânia, no “Formato da Normandia”, para obter uma cessação das hostilidades na “guerra híbrida” que opõe as milícias russas às forças armadas ucranianas no Donbas, mas os acordos de Minsk não se referem à Crimeia e nunca são cumpridos. As relações entre Moscovo e Pequim passam a incluir o acesso chinês às armas mais avançadas, incluindo o sistema antiaéreo S-400 e os caças Su-35, e às reservas energéticas russas, com a construção do Power of Siberia<sup>4</sup>, enquanto a China substitui a Alemanha como o principal parceiro económico da Rússia.

No dia 4 de fevereiro de 2022, Xi e Putin estão em Pequim para assinar uma Declaração Conjunta em que a Rússia se alinha com o essencial das posições da China sobre a política internacional, incluindo a “questão de Taiwan”, e em que as duas potências se declaram unidas por uma “amizade sem limites”<sup>5</sup>, uma fórmula vaga que pode ser interpretada como uma referência às garantias de segurança recíprocas típicas das alianças<sup>6</sup>. Os dois Presidentes assistem também à assinatura de acordos que garantem o acesso da China aos recursos energéticos no Extremo-Oriente russo e, para confirmar o *rapprochement* sino-russo, desta vez a intervenção russa só tem lugar depois do encerramento dos Jogos de Pequim.

As autoridades chinesas desmentem formalmente que o Presidente Xi Jinping tenha tido conhecimento prévio da invasão russa e o futuro Ministro dos Negócios Estrangeiros chinês publica um artigo de opinião para dizer isso mesmo<sup>7</sup>. Mas é difícil admitir essa hipótese. Desde logo, há um precedente importante, quando,

---

3 Mariana Budjeryn (2014). *The Breach. Ukraine’s Territorial Integrity and the Budapest Memorandum*. Wilson Center Issue Brief 3.

4 Alexander Lukin (2021). “Have We Passed the Peak of Sino-Russian Rapprochement?” *Washington Quarterly* 44 (3): 155-173. Bobo Lo. *Turning Point? Putin, Xi, and the Russian Invasion of Ukraine*. Lowy Institute, 25 de maio de 2022.

5 François Godement. *China’s Shifting Balance of Interests After the Ukraine Invasion*. Institut Montaigne, 14 de março de 2022. Ver também *Joint Statement of the Russian Federation and the People’s Republic of China on the International Relations Entering a New Era and the Global Sustainable Development*, Kremlin, 4 de fevereiro de 2022.

6 Owen Matthews é o único que refere a existência de um anexo secreto sobre garantias mútuas, sem citar nenhuma fonte. Owen Matthews (2022). *Overreach. The Inside Story of Putin’s War Against Ukraine*: 279. Dublin: Mudlark.

7 Qin Gang era na altura o Embaixador da República Popular da China em Washington. Qin Gang. “Where we stand on Ukraine”, *Washington Post*, 15 de março de 2022. Ver também Qin

em 1979, durante a sua visita oficial aos Estados Unidos, Deng Xiaoping informa o Presidente Jimmy Carter sobre a próxima invasão chinesa do Vietnã<sup>8</sup>: por certo, a intimidade estratégica entre Xi e Putin, que se reúnem várias vezes por ano, é mais forte do que a relação entre Deng e Carter, que se estavam a encontrar pela primeira vez. Por outro lado, há um padrão nos encontros entre Xi e Putin que precedem as intervenções russas na Ucrânia e não seria fácil explicar que o Presidente russo se tinha reunido com o Presidente chinês nas vésperas da invasão sem lhe dar uma palavra sobre as suas intenções, incluindo a decisão de esperar pelo fim dos Jogos de Inverno. Por último, não faz sentido proclamar uma relação especial – uma “amizade sem limites” – e admitir que numa cimeira três semanas antes de uma intervenção decisiva e com repercussões internacionais anunciadas – as sanções ocidentais estão prontas antes da invasão – Putin não tivesse nada para dizer a Xi Jinping. Tudo isso torna mais interessante a decisão chinesa de desmentir o óbvio como uma forma de se demarcar da decisão russa.

A resposta chinesa à invasão da Ucrânia segue o padrão anterior, embora a escala da agressão russa separe claramente a “operação militar especial” das intervenções na Geórgia e na Crimeia. Com efeito, a China não segue a Rússia no reconhecimento das entidades secessionistas no Donbas como Estados soberanos antes da invasão, nem condena a Rússia pela agressão contra um Estado soberano, membro fundador das Nações Unidas, inédita na Europa do *post*-Guerra: a diplomacia chinesa declara reconhecer a integridade territorial e a soberania da Ucrânia, sem se sentir obrigada a condenar a invasão russa<sup>9</sup>. A mudança na votação na Assembleia Geral das Nações Unidas é expressiva – 100 Estados-membros condenaram a anexação da Crimeia em 2014, mais de 140 condenam a invasão da Ucrânia em 2022. Pela sua parte, a China continua a abster-se, ao lado da Índia e da África do Sul, mas já sem poder contar com o Brasil: o número das abstenções baixa de 58, no caso da Crimeia, para 35, oito anos depois<sup>10</sup>.

A China não se limita a proteger a posição da Rússia em todas as instituições multilaterais de que faz parte, não só nas instituições das Nações Unidas, mas também no G20. As declarações oficiais e a imprensa controlada pelo regime comunista repetem os argumentos russos: a invasão da Ucrânia nunca é descrita como uma guerra, mas como um “conflito”, ou uma “crise”; a agressão da Rússia é justificada pela defesa

---

Gang. “The Ukraine Crisis and its Aftermath”. *National Interest*, 18 de abril de 2022. Em sentido contrário, Odd Arne Westad. “The Next Sino-Russian Split?” *Foreign Affairs*, 5 de abril de 2022.

8 Zbigniew Brzezinski (1983, 1985). *Power and Principle. Memoirs of the National Security Advisor 1977-1981*: 408-409. Nova Iorque: Farrar, Strauss, and Giroux.

9 *Remarks by Ambassador Zhang Jun at the Emergency Special Session of the U.N. General Assembly on Ukraine*, 28 de fevereiro de 2022.

10 United Nations. *Aggression Against Ukraine: resolution adopted by the General Assembly*, 2 de março de 2022.

dos seus interesses legítimos de segurança, ameaçados pelos Estados Unidos e pela expansão oriental da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN/NATO); e as autoridades e os *media* chineses não hesitam em repetir a desinformação russa, como no caso da denúncia da instalação de unidades de produção de armas biológicas – um tema clássico da propaganda soviética na Guerra da Coreia – na fronteira da Ucrânia com a Rússia, dias antes da invasão russa.

As relações bilaterais entre os dois parceiros intensificam-se: as empresas chinesas passam a ter acesso aberto aos mercados russos, onde vão substituir as empresas ocidentais; os estudantes chineses são admitidos nas universidades e em centros científicos russos; e começam as conversações sobre a construção do **Power of Siberia II**. Os exercícios militares conjuntos, bilaterais e multilaterais, continuam a ter lugar e, sobretudo, mantêm-se os contactos políticos ao mais alto nível, incluindo os dois Presidentes, que se reúnem de novo à margem da cimeira anual da OCX em setembro de 2022, no Uzbequistão.

O fracasso da conquista da Ucrânia é evidente desde os primeiros dias, quando as forças russas não conseguem entrar em Kyiv para decapitar as instituições políticas e militares ucranianas e instalar a sua “quinta coluna” no poder. O anúncio posterior da retirada das divisões russas que cercam a capital da Ucrânia confirma o desastre. A resistência nacional ucraniana, dirigida pelo Presidente Volodymyr Zelensky, transforma a “operação militar especial” de Putin numa guerra entre a Rússia e a Ucrânia<sup>11</sup>. Pior, os Estados Unidos e o “Ocidente coletivo”, ao contrário do que se passou nos casos da intervenção na Geórgia e da anexação da Crimeia, mobilizam-se para garantir a capacidade de defesa da Ucrânia contra a agressão da Rússia.

Nesse contexto, a China segue uma linha de prudência e respeita as regras definidas para evitar a escalada e manter a Guerra Russo-Ucraniana como uma guerra limitada. Essas regras incluem a interdição do recurso às armas nucleares – os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança assinam uma Declaração Conjunta nesse sentido nas vésperas da invasão<sup>12</sup> – e a não-intervenção das potências externas que, no caso chinês, exclui não só o envio de tropas, como o envio de armas para a Rússia<sup>13</sup>. De certa maneira, Pequim segue o precedente das guerras indo-paquistanesas, em que a China apoia o seu aliado sem intervir militarmente<sup>14</sup>.

---

11 Serhii Plokyh (2023). *The Russo-Ukrainian War*. Londres: Allen Lane.

12 A Declaração afirma que “uma guerra nuclear não tem vencedores e não pode nunca ser travada”. The White House. *Joint Statement of the Leaders of the Five Nuclear-Weapons States on Preventing Nuclear War and Avoiding Arms Races*, 3 de janeiro de 2022.

13 “After warnings, no evidence China is supplying arms to Russia, U.S. officials say”, *Washington Post*, 26 de fevereiro de 2023.

14 Andrew Small (2015). *The China-Pakistan Axis*. Oxford: Oxford University Press.

A China não só impede o isolamento político e diplomático da Rússia, como é a sua retaguarda estratégica segura, um parceiro económico e financeiro fiável e um mercado alternativo cada vez mais importante para os seus produtos energéticos. A *Entente* sino-russa consolida-se com a Guerra Russo-Ucraniana.

### A Crise de Taiwan

A crise de Taiwan, em agosto de 2022, que está na origem da pior crise das relações entre os Estados Unidos e a China no *post*-Guerra Fria, é inseparável da Guerra da Ucrânia.

Desde o primeiro dia da invasão russa, as autoridades chinesas sublinham que não pode haver nenhum paralelo entre a “questão de Taiwan” e a guerra entre a Rússia e a Ucrânia<sup>15</sup>. O argumento retoma as posições canónicas de Pequim, cuja política oficial – “Uma China” – considera Taiwan como uma província rebelde que é parte integrante da República Popular da China. Nesses termos, trata-se de um assunto interno do Estado chinês, cuja soberania rejeita qualquer interferência externa na “questão de Taiwan”<sup>16</sup>. Para Pequim, todos os Estados que reconhecem a República Popular da China cortaram previamente relações com a República da China e aderem à sua posição sobre Taiwan, que as Nações Unidas reconhecem como parte da China desde 1971. Taiwan só é reconhecido como uma entidade soberana pela Santa Sé e por um número cada vez mais pequeno de Estados menores<sup>17</sup>.

Pelo contrário, a Ucrânia é um Estado soberano, membro das Nações Unidas desde 1945, reconhecido como tal pelos seus pares, incluindo a República Popular da China. Embora Pequim não o reconheça *expressis verbis*, a invasão da Ucrânia pela Rússia é uma violação dos princípios fundamentais da Carta das Nações Unidas, e a invasão de Taiwan pela República Popular da China nunca poderia ser considerada nos mesmos termos, uma vez que Taiwan não é membro das Nações Unidas.

E, todavia, a invasão da Ucrânia mudou o contexto internacional da “questão de Taiwan”. Desde logo, tal como a China de Xi em relação a Taiwan, a Rússia de Putin

---

15 Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China. *Foreign Ministry Spokesperson Wang Wenbin Regular Press Conference on February 22, 2022*.

16 Chong Ja Ian. *The Many ‘One-Chinas’: Multiple Approaches to Taiwan and China*. Carnegie Endowment, 9 de Fevereiro de 2023. Adam Liff, Dalton Lin (2022). “The ‘One China’ Framework at 50 (1972-2022): The Myth of Consensus and Its Evolving Policy Significance”. *China Quarterly* 252: 977-1000. Richard Bush (2017). *A One-China Policy Primer*. Brookings Institution. Ver também People’s Republic of China. The Taiwan Affairs Office of the State Council. *The Taiwan Question and China’s Reunification in the New Era*, Pequim, agosto de 2022.

17 A Santa Sé e outros 12 Estados reconhecem Taiwan como a República da China e não têm relações com a República Popular da China: Belize, Guatemala, Haiti, Ilhas Marshall, Nauru, Palau, Paraguai, Santa Lúcia, São Cristóvão e Nevis, São Vicente e Grenadinas, Eswatini e Tuvalu.

não reconhece a existência separada da Ucrânia como um Estado independente e soberano: a Guerra Russo-Ucraniana é uma “operação militar especial” e não uma guerra entre Estados soberanos. Por outro lado, tal como o regime político da Ucrânia é reconhecido como uma democracia liberal pelas democracias que se mobilizam para defender a sua independência, o regime político de Taiwan é reconhecido como uma democracia pluralista pelas outras democracias. Por último, a “operação militar especial” de Putin obrigou todos os responsáveis políticos a reconhecer que, por maioria de razão, Xi Jinping pode recorrer à força para completar a reunificação da China: o Partido Comunista da China (PCC) nunca excluiu essa possibilidade e Xi declarou que não ia deixar a “questão de Taiwan” por resolver para a próxima geração<sup>18</sup>.

As relações entre os Estados Unidos e a China deterioraram-se nos meses seguintes à invasão da Ucrânia. Os responsáveis chineses são surpreendidos pela resposta firme dos Estados Unidos, do Grupo dos Sete (G7) e da União Europeia; constata-se a cisão entre o “Ocidente coletivo” e a Rússia e a China, cuja convergência estratégica é reconhecida pelo novo Conceito Estratégico da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO); temem a estratégia norte-americana que procura formar coligações tecnológicas, económicas e securitárias para isolar a China; e julgam que Washington e Taipé insistem deliberadamente na ligação entre a invasão da Ucrânia e a segurança de Taiwan para legitimar um apoio crescente à defesa de Taiwan, o que não impede uma parte dos *media* chineses de afirmar que a não-intervenção dos Estados Unidos na Ucrânia antecipa a sua não-intervenção no caso de uma invasão de Taiwan<sup>19</sup>.

Pela sua parte, o Presidente Joseph Biden, contra as regras da política oficial de “ambiguidade estratégica”, declara repetidamente que os Estados Unidos estão preparados para defender Taiwan em caso de invasão chinesa<sup>20</sup>. O Secretário de Estado Antony Blinken define a China como a única potência que tem “a intenção de mudar a ordem internacional e o poder económico, diplomático, militar e tecnológico para o fazer” e

- 
- 18 Helena Lagarda. *The Next Hong Kong: Beijing's Vision for Taiwan*. MERICS China Security and Risks Tracker 03/22. John Dotson. China Signals a Harder Line Policy on Taiwan Through the 20th Congress and Beyond. *China Brief* 22 (17), 20 de setembro de 2022. Ver também Taiwan in US-China Economic and Security Review. *2022 Annual Report to Congress*: 589-660. Novembro de 2022. Ver ainda Xi Jinping. *Hold High the Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Strive for Unity to Build a Modern Socialist Country in All Respects*. Report to the 20th National Congress of the Communist Party of China, 16 de outubro de 2022.
- 19 Bonny Lin, Jude Blanchette. “China on the Offensive. How the Ukraine War Has Changed Beijing's Strategy”. *Foreign Affairs*, 1 de agosto de 2022.
- 20 “Biden's Last Taiwan Gaffe Stokes Tensions with Beijing”. *Bloomberg*, 23 de maio de 2022. Adam Taylor. “Three Theories on Biden's Repeated Taiwan Gaffes”, *Washington Post*, 24 de maio de 2022. Ver também Stephen Wertheim. *The Troubling Repercussions of Biden's Taiwan Gaffes*. Carnegie Endowment, 24 de maio de 2022.
-

declara que os Estados Unidos se opõem a “mudanças unilaterais do *statu quo*” nos Estreitos da Formosa<sup>21</sup>. A Presidente da Comissão Europeia Ursula von der Leyen e uma parte importante dos responsáveis europeus consideram a China como um “rival sistêmico” e declaram que a mudança pela força do *statu quo* nos Estreitos da Formosa é inaceitável. Um número crescente de membros do Congresso dos Estados Unidos, do Parlamento Europeu e de outros parlamentos nacionais multiplicam os sinais de reconhecimento da democracia parlamentar em Taiwan.

Nas vésperas do fim do seu mandato como *speaker* da Câmara dos Representantes, Nancy Pelosi decide visitar Taiwan. Xi terá pedido a Biden para travar a visita, mas o Presidente, que se demarca da visita, não tem poderes sobre o Congresso<sup>22</sup>. A visita da terceira figura da hierarquia dos Estados Unidos, sem precedentes desde o fim da Guerra Fria, não pode deixar de pôr à prova as relações entre Washington e Pequim, tanto mais quando fica marcada para o princípio de agosto, três meses antes do XX Congresso do PCC. Nessas circunstâncias, Xi Jinping não pode deixar de fazer uma demonstração de firmeza.

Em 1995-1996, a terceira crise dos Estreitos da Formosa é desencadeada pela viagem aos Estados Unidos do Presidente Lee Tenghui – o primeiro Presidente eleito de Taiwan – à Universidade de Cornell, uma deslocação que não inclui nenhum contacto formal com as autoridades norte-americanas. Não obstante, as autoridades chinesas fazem uma demonstração de força com o lançamento de mísseis ao largo de Taiwan e é necessário enviar dois porta-aviões norte-americanos em direção aos Estreitos da Formosa para pôr fim à crise<sup>23</sup>. Em 2022, a quarta crise dos Estreitos da Formosa é desencadeada pela visita de Nancy Pelosi a Taipé, onde chega no dia 2 de agosto, sob a ameaça de retaliação das autoridades chinesas, que consideram a sua declaração de solidariedade democrática com Taiwan como uma violação da soberania e da integridade territorial da China<sup>24</sup>. Nesse mesmo dia, o Vice-Ministro dos Negócios Estrangeiros chinês repete ao Embaixador norte-americano em Pequim que os Estados Unidos estão a “brincar com o fogo”<sup>25</sup>.

---

21 Antony Blinken. *The Administration's Approach to the People's Republic of China*. George Washington University, 26 de maio de 2022. A fórmula de Blinken é retomada pela *Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos* publicada em outubro.

22 “Chinese leader asked Biden to prevent Pelosi from visiting Taiwan”, *Washington Post*, 20 de agosto de 2022.

23 Robert Ross (2000). “The 1995-96 Taiwan Strait Confrontation”. *International Security* 25 (2): 87-123. Ver também Carlos Gaspar (2020). *O Regresso da Anarquia*. Lisboa: Alêtheia.

24 “US House Speaker Nancy Pelosi lands in Taiwan amidst threats of Chinese retaliation”, *CNN*, 2 de agosto de 2022.

25 Xi Jinping diz o mesmo a Biden no telefonema entre os dois Presidentes antes da visita de Pelosi. “Xi warns Biden not to ‘play with fire’ ahead of potential Taiwan trip by Nancy Pelosi”, *Financial Times*, 28 de julho de 2022. Bonnie Glaser (2022). US-China Relations Sink Further Amid Another Taiwan Strait Crisis. *Comparative Connections* 24 (2): 32.

A resposta chinesa é uma demonstração sem precedentes da sua superioridade militar nas principais dimensões convencionais críticas para a defesa de Taiwan, nomeadamente nas dimensões balística, aérea e naval. Entre 2 e 10 de agosto, as forças chinesas, pela primeira vez, cercam a ilha da Formosa, bloqueiam todos os acessos marítimos e aéreos a Taiwan e encerram seis áreas à sua volta que são alvo de dezenas de mísseis lançados pelo Exército Popular de Libertação (EPL) na sua maior operação militar desde a invasão do Vietname em 1979. Pelo seu lado, os Estados Unidos consideram excessiva a resposta chinesa e evitam qualquer demonstração de força: no dia 18 de agosto, o porta-aviões *Ronald Reagan*, estacionado nos mares das Filipinas a leste de Taiwan, regressa à sua base no Japão<sup>26</sup>.

A quarta crise dos Estreitos, tal como a terceira, é uma reação chinesa a uma situação criada por Taiwan e pelos Estados Unidos. Pelo contrário, a primeira e a segunda crises, nos anos cinquenta, são iniciativas da China, que visam sobretudo testar a aliança sino-soviética. Nas duas crises da Guerra Fria, o EPL bombardeia Kinmen e Matsu, as pequenas ilhas junto à costa da China continental ocupadas pelo Guomindang; nas duas crises do *post*-Guerra Fria, os exercícios do EPL têm como objetivo principal a Formosa, numa escala limitada a seis tiros balísticos em 1995, numa escala maciça e sem precedentes em 2022.

O ensaio geral da invasão de Taiwan é o momento de revelação das novas forças armadas chinesas, tão modernas como as forças norte-americanas na maioria das categorias relevantes, incluindo a Marinha do Exército Popular de Libertação – PLAN, na sigla em inglês –, cujo desenvolvimento se inicia justamente na sequência da terceira crise dos Estreitos<sup>27</sup>. A República Popular da China passa a reclamar os mares adjacentes da China continental, incluindo os mares da China do Sul, como parte integrante da sua soberania, e a nova doutrina militar defende que a China tem de ser tanto uma grande potência continental, como uma grande potência marítima. Xi Jinping torna essa posição uma realidade e transforma a PLAN numa armada bi-oceânica, com capacidade para intervir no Pacífico e no Índico, onde prevalece a hegemonia marítima dos Estados Unidos e dos seus aliados do QUAD<sup>28</sup>.

A quarta crise dos Estreitos confirma que a prioridade atribuída às capacidades navais, tal como a aquisição à Rússia de sistemas de armas avançados, como o caça *Su-35*, são decisivas para dar credibilidade à ameaça de invasão de Taiwan no curto

---

26 Bonnie Glaser (2022): 33.

27 Oriana Skylar Mastro. “China’s huge exercises around Taiwan were a rehearsal, not a signal”, *Economist*, 10 de agosto de 2022. Oriana Skylar Mastro. “The Taiwan Temptation. Why Beijing Might Resort to Force”. *Foreign Affairs*, 5 de junho de 2021.

28 Andrew Erickson, Ian McCaslin. The Impact of Xi-Era Reforms on the Chinese Navy in Philip Saunders et al. (2019). *Chairman Xi Remakes the PLA*: 125-170. National Defense University. Ver também Congressional Research Service. *China Naval Modernization*. Washington, 15 de maio de 2023.

prazo. A demonstração de força chinesa é o sinal para o início de um debate aberto sobre os cenários e o calendário da invasão de Taiwan – o mandato de Xi termina em 2027, embora possa ser renovado –, que passa a ser um tema obrigatório nos debates estratégicos, nomeadamente nos Estados Unidos<sup>29</sup>.

Nos meses seguintes, Washington e Pequim procuram travar a crise nas relações bilaterais. Em agosto, Pequim cancela os contactos políticos, diplomáticos e militares, essenciais para evitar os cenários de escalada num acidente que possa envolver as forças armadas dos dois países. Em novembro, os Presidentes Xi e Biden reúnem-se à margem da cimeira do Grupo dos Vinte (G20) em Bali e decidem retomar os contactos bilaterais a todos os níveis, incluindo uma visita do Secretário de Estado a Pequim. Os dois Presidentes divergem em relação à Ucrânia e Taiwan é o tema principal da cimeira bilateral, em que Xi sublinha que a “questão de Taiwan está no centro dos interesses centrais da China e é a primeira linha vermelha que não pode ser violada nas relações entre os Estados Unidos e a China”<sup>30</sup>.

Porém, a lógica da competição estratégica entre as duas principais potências prevalece e, em fevereiro de 2023, nas vésperas da partida de Blinken para Pequim, o sobrevoos do território continental dos Estados Unidos por um balão meteorológico chinês que se desvia do seu trajeto provoca uma forte reação política em Washington. Biden manda abater o balão chinês, o Secretário de Estado cancela a visita à República Popular da China e os contactos militares voltam a ser suspensos.

Em abril, a Presidente de Taiwan, Tsai Ing-wen, encontra-se com o novo *speaker* da Câmara dos Representantes no aeroporto de Los Angeles. O EPL volta a fazer uma demonstração de força, mais breve do que o exercício anterior e sem tiros balísticos, mas com uma maior intervenção aérea e a presença de um dos seus porta-aviões. Desta vez, os Estados Unidos procuram restaurar a credibilidade da sua capacidade de dissuasão – um *destroyer* norte-americano atravessa os Estreitos por águas internacionais e um avião militar de reconhecimento patrulha o espaço aéreo internacional nos Estreitos da Formosa<sup>31</sup>. A quarta crise dos Estreitos não terminou e o EPL está preparado para manter uma pressão permanente sobre Taiwan<sup>32</sup>.

A guerra russo-ucraniana e a quarta crise dos Estreitos da Formosa são inseparáveis e põem à prova tanto a capacidade dos Estados Unidos para se concentrarem em

---

29 Joel Wuthnow *et al.* (2022). *Crossing the Strait*. National Defense University. Kori Schake, Allison Schwartz, editores (2023). *Defending Taiwan*. American Enterprise Institute.

30 Bonnie Glaser (2023). The Bali Summit: US and PRC Leaders Attempt to Arrest the Slide. *Comparative Connections* 24 (3): 29-40.

31 Sourabh Gupta. US-China Efforts to Set “Guardrails” Fizzles with Balloon Incident. *Comparative Connections* 25 (1): 37.

32 Christopher Twomey. The Fourth Taiwan Crisis is Just Starting. *War on the Rocks*, 22 de agosto de 2022.

duas frentes simultaneamente<sup>33</sup>, como a parceria estratégica entre a Rússia e a China, unidas na frente comum contra a “hegemonia americana”.

## A Diplomacia da Paz

No dia 16 de maio, o Embaixador Li Hui, “representante especial para a Eurásia”, inicia em Kyiv os contactos diplomáticos para discutir a “resolução política da crise ucraniana”, nos termos do anúncio feito pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros em Pequim. Depois de passar por Varsóvia, Berlim, Paris e Bruxelas, a sua missão termina em Moscovo, onde Li Hui foi o Embaixador da República Popular da China entre 2009 e 2019, uma década crucial para a consolidação da aliança entre as duas grandes potências continentais.

A missão de Li é apenas a segunda intervenção da China num conflito europeu. A primeira data de outubro de 1956, quando Mao Tsetung se opõe a uma intervenção militar soviética na Polónia, depois do Partido Comunista polaco dar forma à “via nacional para o socialismo” e escolher Wladislaw Gomulka como Primeiro-Secretário sem consultar previamente Nikita Khrushchev e o centro soviético. O sucesso da intervenção de Mao confirma a importância do PCC no movimento comunista internacional, onde a preeminência do Partido Comunista Russo nunca tinha sido posta em causa<sup>34</sup>.

Em 2022, a China não pode nem impedir a invasão da Ucrânia pela Rússia, nem prescindir do seu principal aliado contra os Estados Unidos, o que não impede a diplomacia chinesa de defender, desde a primeira hora, o diálogo entre os dois beligerantes e entre a Rússia, a NATO e a União Europeia<sup>35</sup>. Essa posição é coerente com a neutralidade formal perante o conflito que Pequim manifesta quer nas Nações Unidas, quer nos contactos de alto nível com as autoridades norte-americanas e europeias, nas semanas seguintes ao início das hostilidades. A principal potência

---

33 Hal Brands, Michael Beckley. “The Coming War Over Taiwan”, *Wall Street Journal*, 4 de agosto de 2022. Hal Brands, Evan Montgomery (2020). “One War Is Not Enough”. *Texas National Security Review* 3 (2): 80-92.

34 Shen Zihua, Li Danhui. The Polish Crisis of 1956 and Polish-Chinese Relations Viewed from Beijing in Jan Rowinski, editor (2007). *The Polish October of 1956 in World Politics*: 75-115. Varsóvia: PISM. Mark Kramer (1998). “The Soviet Union and the 1956 Crises in Hungary and Poland: Reassessments and New Findings”. *Journal of Contemporary History* 33 (2): 163-214. Leszek Gluchowski. *Khrushchev, Mao Zedong, Gomulka, and Soviet-Polish Confrontation of October 1956*. Ms., novembro de 1997.

35 *Wang Yi speaks with U.S. Secretary of State Antony Blinken on the phone at request*. Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, 5 de março de 2022. *President Xi Jinping has a videocall with President Biden*. Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, 19 de março de 2022.

asiática mantém uma certa distância em relação ao conflito europeu e a referência à necessidade de conversações entre a Rússia, a NATO e a União Europeia confirma o seu alinhamento com a posição russa, que tenta justificar a agressão contra a Ucrânia com a ameaça que a expansão oriental das instituições europeias representam para a segurança da Rússia.

Numa fase inicial, em que as autoridades ucranianas estão preparadas para negociar a cessação das hostilidades, nomeadamente se puderem obter as garantias de segurança das principais potências ocidentais necessárias para manter a sua neutralidade, existe a possibilidade de uma intervenção diplomática chinesa. Mas Pequim não está presente no processo que leva à reunião de Ancara entre os Ministros dos Negócios Estrangeiros da Rússia e da Ucrânia, mediada pela Turquia. Esse processo é interrompido pela descoberta dos massacres de Bucha, cometidos pelas tropas de elite russas durante o cerco à capital ucraniana<sup>36</sup>.

Na fase seguinte, a China torna-se a retaguarda indispensável da Rússia, sem que a sua diplomacia deixe de querer tirar partido do estatuto formal de neutralidade, sobretudo nas relações com as potências intermédias do “Sul Global”, que mantêm um estatuto efetivo de neutralidade. Com efeito, a Índia, o Paquistão, o Bangladesh, o Vietname, a África do Sul, a Argélia, a Etiópia e Angola abstêm-se em todas as votações das Nações Unidas que condenam a Rússia; e o Brasil, a Argentina, o Egito, a Indonésia, a Nigéria e o México, que condenam a Rússia na Assembleia Geral, votam contra a sua expulsão da Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas. No seu conjunto, estes Estados não aplicam sanções contra a Rússia, nem apoiam a Ucrânia, e consideram a guerra europeia prejudicial para o “Sul Global”.

No passado, a aliança com a União Soviética não impediu a República Popular da China de fazer parte do Movimento dos Não-Alinhados contra a divisão entre os dois blocos na Guerra Fria, tal como a quase-aliança com os Estados Unidos não a impediu de se assumir como potência dirigente do “Terceiro Mundo” contra as duas grandes potências imperialistas. A China passou a ser a segunda maior potência internacional, o que não a impede de tentar federar as potências intermédias neutras do “Sul Global” numa frente alargada contra a “hegemonia norte-americana” e uma “nova Guerra Fria”, para consolidar a sua posição como uma alternativa global aos Estados Unidos.

Em abril, na reunião anual do Forum Boao para a Ásia, Xi Jinping anuncia a Iniciativa de Segurança Global (ISG), aberta a todos Estados, como um modelo alternativo ao modelo ocidental, assente nas alianças dos Estados Unidos e do “Ocidente coletivo”, que impõem a criação de “pequenos grupos” divisionistas e põem em causa a “indivisibilidade da segurança” – o velho conceito soviético que sustentava a Conferência

---

36 Owen Matthews (2022): 274-291.

de Segurança e Cooperação Europeia regressa para legitimar a nova ordem chinesa<sup>37</sup>. O AUKUS – sigla em inglês da aliança tripartida formada pela Austrália, EUA e Reino Unido – e o QUAD, que a diplomacia chinesa denuncia como uma “NATO asiática”, são alvos preferenciais da ISG.

Na cimeira anual dos BRICS – uma alternativa à “pequena facção” do G7<sup>38</sup> –, a China e a Rússia defendem o alargamento a novas potências – a Argentina, a Argélia e o Irão são os primeiros candidatos oficiais, a par de manifestações de interesse da Arábia Saudita, da Venezuela e dos Emirados Árabes Unidos. No mesmo sentido, depois do alargamento à Índia e ao Paquistão, a OCX – a alternativa continental aos “pequenos grupos” divisionistas formados pelas alianças marítimas – passa a integrar o Irão como membro pleno e, em setembro, os Chefes de Estado e de Governo da Turquia, do Turquemenistão, do Azerbaijão e da Arménia são convidados a participar na cimeira anual da instituição multilateral euroasiática em Samarcanda.

A cimeira da OCX é a primeira que conta com a presença de Xi Jinping, depois de um período prolongado em que a epidemia do COVID-19 justifica a interrupção das viagens ao estrangeiro do Presidente chinês. Em outubro, o XX Congresso ratifica a sua escolha para um terceiro mandato como Secretário-Geral do PCC e marca o regresso de Xi às cimeiras internacionais. A sua prioridade é restaurar um quadro de normalidade nas relações da China com os Estados Unidos e, sobretudo, com os Estados europeus, prejudicadas pelo seu alinhamento com a Rússia e pela crise de Taiwan.

Em novembro, o Chanceler Olaf Scholz é o primeiro dirigente ocidental a ser recebido em Pequim por Xi Jinping, que vai participar nas cimeiras do G20 e no *forum* de Cooperação Económica da Ásia-Pacífico – APEC, na sigla em inglês –, durante as quais tem mais de vinte encontros bilaterais, incluindo o Presidente Biden, o Primeiro-Ministro Fumio Kishida e o Presidente Emmanuel Macron, entre outros – o Primeiro-Ministro Rishi Sunak é o único que cancela o seu encontro com o Presidente chinês. Xi procura demarcar-se da guerra de Putin para jogar na *détente* sino-europeia e separar as potências europeias do seu aliado norte-americano.

Nesse contexto, Xi sublinha a sua oposição ao uso e à ameaça do uso de armas nucleares, em contraste com a posição de Putin, que recorre repetidamente à intimidação nuclear, sobretudo depois da contraofensiva ucraniana forçar a retirada das suas forças de Kharkiv e de Kherson. Scholz repete de viva-voz a posição de Xi sobre as

---

37 A ISG é apresentada por Xi Jinping em 2022 no Forum Boao e, em 2023, as autoridades chinesas publicam sucessivamente um documento oficial sobre a hegemonia norte-americana e o conceito da ISG. *U.S. Hegemony and Its Perils*, Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 20 de fevereiro de 2023. *The Global Security Initiative Concept Paper*. Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China, 21 de fevereiro de 2023.

38 Wang Sen. “With respect and equality, BRICS walks on the road of a new civilization”, *Global Times*, 27 de junho de 2022.

armas nucleares, que Biden inclui na transcrição do encontro de Bali<sup>39</sup>. A posição chinesa, que retoma os termos da Declaração Conjunta dos membros permanentes do Conselho de Segurança, é coerente com a defesa do regime de não-proliferação nuclear, essencial para a China poder neutralizar o risco do Japão, da Coreia do Sul e até de Taiwan passarem a ser potências nucleares, na sequência do precedente criado pela Coreia do Norte<sup>40</sup>.

O Presidente chinês pode tirar partido das ilusões europeias sobre o regresso da paz. Xi defende que “todas as partes” se devem empenhar em evitar a escalada do conflito e diz ao Presidente do Conselho Europeu, Charles Michel, que “a resolução da crise ucraniana por meios políticos é do interesse da Europa e de todos os países da Eurásia” – uma formulação que inclui a China e exclui os Estados Unidos<sup>41</sup>. Na conjuntura, a Rússia nada tem a perder se um acordo reconhecer a ocupação russa dos territórios ucranianos controlados pelas suas forças e a China tem tudo a ganhar com a separação entre os Estados Unidos e os seus aliados. Scholz e Macron não estão preparados para alinhar com a estratégia de Biden, cuja prioridade é a contenção estratégica da China, e querem evitar uma “nova Guerra Fria” – um tema constante da propaganda chinesa retomado pelos responsáveis europeus<sup>42</sup>; e ambos defendem a *détente* sino-europeia e estão preparados para valorizar a posição de Xi Jinping sobre a “resolução política” da Guerra Russo-Ucraniana.

No dia 24 de fevereiro de 2023, no primeiro aniversário da invasão russa, a China apresenta um documento para a “resolução política da crise ucraniana” com doze pontos que retomam as suas posições, incluindo a defesa dos princípios da Carta das Nações Unidas; a condenação do uso e da ameaça do uso de armas nucleares e dos ataques a instalações nucleares civis; e a defesa de regras humanitárias num conflito marcado pela brutalidade das tropas russas contra as populações civis na Ucrânia. O documento chinês, que reitera a oposição às sanções, não reconhece a agressão russa, nem se refere às questões territoriais ou ao futuro estatuto internacional da Ucrânia, e defende uma nova “arquitetura de segurança europeia” para garantir a estabilidade no “continente euroasiático”<sup>43</sup>.

A China quer ser reconhecida como um intermediário neutral. O Secretário de Estado norte-americano e o Secretário-Geral da NATO consideram que Pequim não tem condições para ser um mediador imparcial, mas Zelensky declara-se aberto à

---

39 A transcrição chinesa do encontro com Biden é omissa neste ponto. The White House. *Readout of President's Joe Biden Meeting with President Xi Jinping of the People's Republic of China*, 14 de novembro de 2022.

40 Michal Bogusz. *A tactical pause in relations with the West: China plays on hopes for peace*. OSW Commentary 478, 28 de dezembro de 2022.

41 “China’s Xi urges Ukraine talks in meeting with EU’s Michel”, AP, 1 de dezembro de 2022.

42 Olaf Scholz. “The Global Zeitenwende. How to Avoid a New Cold War in a Multipolar Era.” *Foreign Affairs*, 5 de dezembro de 2022.

43 *China’s Position on the Political Settlement of the Ukraine Crisis*, Xinhua, 24 de fevereiro de 2023.

iniciativa chinesa, embora rejeite à partida quaisquer cedências territoriais, incluindo a Crimeia. Pela sua parte, Putin admite que certos pontos do documento podem servir como ponto de partida para as conversações com a Ucrânia, embora implicitamente rejeite outros pontos inaceitáveis para a Rússia, que exige o reconhecimento da anexação não só da Crimeia, mas também dos *oblasts* de Donetsk, Luhansk, Kherson e Zaporizhzhia.

Em março, Xi está em Moscovo para a cimeira anual com Putin, numa demonstração de apoio ao Presidente russo, cada vez mais isolado no plano internacional. A China aparece como a potência dirigente numa parceria cada vez mais assimétrica e a Rússia está preparada para fazer concessões, como a formação de uma entidade russo-chinesa para desenvolver a rota marítima do Ártico (a passagem do Nordeste, que pertence à sua Zona Económica Exclusiva) e o uso da moeda chinesa nas trocas comerciais com a China e com terceiros; mas não há acordo para finalizar os acordos sobre a construção do Power of Siberia II, o segundo gasoduto que liga a Rússia à China, através da Mongólia<sup>44</sup>. No fim da cimeira, Xi sublinha a importância decisiva da parceria estratégica quando diz a Putin que a China e a Rússia podem comandar “as mudanças sem precedentes nos últimos cem anos” se continuarem unidas<sup>45</sup>.

A França, o Brasil, a Hungria ou a Bielorrússia manifestam apoio à mediação chinesa, que não tem resultados imediatos: a China de Xi não faz nada que possa pôr em causa a sua parceria com a Rússia de Putin e os dois beligerantes continuam convencidos de que podem ganhar a guerra. A *démarche* chinesa é apenas a primeira de uma série de iniciativas que partem da Santa Sé, da Indonésia ou da África do Sul, sem efeitos relevantes, e o próprio Secretário-Geral das Nações Unidas declara não existirem condições para negociar.

Em compensação, o reconhecimento da China como mediador na normalização das relações diplomáticas oficiais entre a Arábia Saudita e o Irão não só torna credível a sua diplomacia da paz, como estabelece a sua posição como uma potência externa no Médio Oriente e confirma o seu estatuto como a potência dirigente no eixo Pequim-Moscovo-Teerão.

A guerra russo-ucraniana tem uma importância crucial para a evolução da estratégia e da posição internacional da China. Desde logo, o regresso da guerra entre Estados à Europa, pela primeira vez desde o fim da Segunda Guerra Mundial, é uma mudança que, como reconhece a diplomacia chinesa, põe em causa não só a balança regional europeia, mas a equação de segurança no continente euroasiático, cujo centro se transferiu para Pequim. A China de Xi, tal como a Rússia de Putin, não tem alternativa à parceria estratégica sino-russa, que é uma aliança indispensável e

---

44 Michal Bogusz, Witold Rodkiewicz. *Games between allies. Xi Jinping's visit to Moscow*. OSW Commentaries 502, 24 de março de 2023.

45 Alexander Gabuev. “What’s Really Going on Between Russia and China”. *Foreign Affairs*, 12 de abril de 2023.

competitiva, marcada por tensões entre as duas grandes potências continentais que se acentuam desde o início da guerra na Ucrânia.

Os limites da parceria estratégica são patentes. O Conceito de Política Externa russo confirma o *pivot* oriental de Moscovo, mas valoriza, em paralelo, as suas relações com a China e com a Índia, os dois rivais asiáticos<sup>46</sup>. A primeira cimeira de Xi com os Presidentes das cinco antigas Repúblicas soviéticas da Ásia Central indica que a China está preparada para reforçar a sua presença numa altura em que a capacidade de intervenção da Rússia, crucial para garantir a permanência dos regimes autocráticos locais, está muito condicionada. Pequim não pode aceitar mudanças políticas na Ásia Central que abram portas à penetração ocidental ou que possam sustentar os movimentos separatistas islâmicos no Xinjiang.

Por outro lado, está criado um vínculo entre a estratégia de Putin na Ucrânia e a estratégia de Xi na “questão de Taiwan”. Desde 1992, os documentos estratégicos norte-americanos identificam Taiwan e a Ucrânia como os dois conflitos potenciais mais perigosos do *post*-Guerra Fria, que podem pôr em causa interesses cruciais das três principais potências – a minoria russa e russófona na Ucrânia Oriental, a unidade do Estado chinês e a credibilidade dos Estados Unidos na defesa dos aliados. Em 2022, a invasão da Ucrânia antecipa uma nova crise nos Estreitos da Formosa e estabelece um vínculo entre os dois conflitos que estão no centro da balança do poder: a rutura entre a Rússia e os Estados Unidos precede a rutura entre a China e os Estados Unidos e consolida a parceria estratégica entre as duas principais potências revisionistas contra a principal potência internacional.

Nesse quadro, Xi Jinping não pode admitir a derrota de Putin na Ucrânia, mas a sua estratégia de reunificação não pode ficar refém da guerra russo-ucraniana, o que implica, por um lado, manter a flexibilidade diplomática indispensável para não prejudicar as suas relações com os aliados europeus e asiáticos dos Estados Unidos e, por outro lado, manter uma pressão estratégica crescente sobre Taiwan que visa provocar a erosão da soberania do regime democrático em Taipé para garantir a credibilidade interna e externa da sua decisão de resolver a “questão de Taiwan” num curto prazo<sup>47</sup>.

Por último, a estratégia ofensiva da República Popular da China em relação a Taiwan torna irreversível a ruptura com os Estados Unidos e consolida a tendência de bipolarização entre o “Ocidente Global” e o “Oriente Global” – entre a coligação conservadora dirigida por Washington e a coligação revisionista dirigida por Pequim. Se a China quiser tirar partido da oportunidade histórica para substituir os Estados Unidos – as “mudanças sem precedentes nos últimos cem anos” – é obrigada a

---

46 *The Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation*, Approved by Decree of the President of the Russian Federation n° 229, 31 de março de 2023.

47 Mathieu Duchatel. Taiwan. Jusqu’où ira la Chine? *Institut Montaigne*, 2 de setembro de 2022.

manter uma estratégia de competição global com os Estados Unidos e a disputar o alinhamento do conjunto das potências intermédias, não só no “Sul Global”, como na Europa e na Ásia, onde a Alemanha, a França, a Grã-Bretanha e o Japão são os aliados de referência do seu rival. O que está em jogo nessa competição global são dois princípios opostos e dois modelos de ordenamento que se excluem reciprocamente – a ordem anárquica do sistema de Estados assente na força do direito, ou a ordem hierárquica dos impérios, assente no direito da força<sup>48</sup>.

---

48 Pierre Hassner (2002). États-Unis: empire de la force ou force de l’empire? in Pierre Hassner (2003). *La Terreur et l’empire. La violence et la paix II*: 160-214. Paris: Seuil.

Extra Dossîe



# Lições Aprendidas pelas Forças Armadas Brasileiras nas Tarefas de Apoio às Políticas Estatais no Combate à Pandemia do COVID-19

Ricardo Freire

*Doutorado em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Coronel da Reserva do Exército e Assessor do Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra (Rio de Janeiro). Coordenador Acadêmico da Escola Superior de Guerra junto à Associação de Colégios de Defesa Ibero-Americanos. Coordenador Acadêmico e Pesquisador da Escola Superior de Guerra junto ao Laboratório de Políticas de Defesa e Segurança Pública.*

## Resumo

O objeto deste texto é o emprego das Forças Armadas brasileiras em apoio aos entes estatais durante a pandemia do COVID-19. Seu objetivo é apresentar a síntese das experiências colhidas por elas no enfrentamento da crise. Esta pesquisa instruiu a participação da Escola Superior de Guerra na XXIII Conferência de Diretores de Colégios de Defesa Ibero-Americanos e deu continuidade à investigação desenvolvida desde o início do flagelo. O trabalho possui viés analítico e utiliza critérios qualitativos na avaliação de relatórios do Ministério da Defesa e das Forças

Singulares nacionais. Também, se vale de fontes especializadas sobre o assunto. O conteúdo se desenvolve com prolegômenos sobre o tema, apresenta um rol de aprendizados auferidos pelos militares durante o apoio às políticas estatais de combate à pandemia e se encerra com conclusões da análise procedida, sintetizando os principais ensinamentos aplicáveis no seio da sociedade brasileira e noutros contextos.

**Palavras-chave:** Defesa; Forças Armadas – Brasil; Pandemia; COVID-19; Lições aprendidas.

**Abstract**

***The Brazilian Armed Forces' learned lessons supporting the State Policies to face the COVID-19 Pandemic***

*The subject matter of this piece considers the employment of the Brazilian Armed Forces in support of State entities during the COVID-19 pandemic. This work aims to present a synthesis of the experiences gathered by the militaries in facing the crisis. This research guided the Brazilian National War College presentation during the XXIII Iberoamerican Defense Colleges' Directors Conference and gave continuity to the investigation conducted since the beginning*

*of this scourge. The content has an analytical bias, applies qualitative criteria in the evaluation of Ministry of Defense and Armed Forces' reports and uses specialized references on the subject. The text begins with prolegomena on the theme, presents a list of learned lessons by the military segment during the support of State Policies to combat the pandemic and ends with conclusions of the analysis carried out, synthesizing the main lessons applicable within Brazilian society and in other contexts.*

**Keywords:** Defense; Armed Forces – Brazil; Pandemic; COVID-19; Learned lessons.

Artigo recebido: 07.01.2023

Aprovado: 23.01.2023

<https://doi.org/10.47906/ND2023.165.06>

## 1. Considerações iniciais

Quem já labutou na área da gestão administrativa e pedagógica não se surpreende com o ciclo quaternário e dinâmico de “planejar”, “executar o planejado”, “avaliar a execução” e “reorientar o planejamento”.

Nas atividades militares, essa prática de gestão é plenamente aplicável e os resultados da avaliação das ações executadas são denominadas de “lições aprendidas”. O segmento da Defesa brasileiro define esse conceito nos seguintes termos: “produto do processo de coleta, registro e tratamento de experiências (individuais e coletivas) e de relatórios de análises pós-ação e/ou de operações que possam contribuir para a evolução da Doutrina Militar. As lições aprendidas pressupõem inovação, tendo reflexos sobre a Doutrina Militar” (Ministério da Defesa, 2015, p. 155).

Assim sendo, no contexto de um quadro pandêmico de tamanha complexidade e de longa duração, com o emprego intenso dos recursos militares da União em apoio às políticas de enfrentamento à crise vivenciada, entende-se como fundamental a extração de lições aprendidas de todo o processo, de sorte que erros não sejam replicados no futuro e que as boas práticas sejam consolidadas. Por isso, esse artigo tem por objetivo apresentar a síntese das experiências colhidas pelo segmento da Defesa Nacional brasileiro ao longo das operações realizadas ao largo da crise pandêmica.

A recente pandemia decorreu da doença respiratória viral denominada de Doença do Coronavírus, causada pelo agente identificado como SARS-Cov-2, componente da família dos vírus *coronaviridae*, e tornou-se mundialmente conhecida pelo acrônimo COVID-19.

Cabe ressaltar que essa crise sanitária de dimensões globais afetou sobremaneira os campos político, econômico e psicossocial do Poder Nacional brasileiro, tal como se deu nos demais países do sistema internacional, desafiou o campo científico-tecnológico para a descoberta de soluções rápidas para a adversidade enfrentada e emulou o campo militar a cooperar com a estrutura estatal na premente tarefa de proteger a sociedade da grave ameaça que a cometia e que ainda preocupa a humanidade nos dias de hoje.

Embora a pandemia tenha sido reconhecida oficialmente pela Organização Mundial da Saúde em 11 de março de 2020, a concussão sanitária impactou o Brasil muito antes disso e a situação não deixou incólume a Pasta da Defesa.

Note-se que no dia 9 de fevereiro de 2020 as Forças Armadas brasileiras já estavam envolvidas no resgate de nacionais na província chinesa de Wuhan, epicentro da crise, e no dia 18 de março do mesmo ano operavam dez Comandos Conjuntos distribuídos pelo território nacional, bem como um Comando Aeroespacial, todos eles devidamente coordenados pelo Centro de Operações Conjuntas e pelo Centro de Coordenação Logística e de Mobilização, estruturas criadas para a sistematização

das ações operacionais e logístico-assistenciais, respectivamente (Fayal e Freire, 2021, pp. 18 e 19).

Esse quadro caótico, que se estendeu por um longo período, embora recentemente em menores proporções, instou o estamento militar brasileiro a efetuar um esforço vultoso de seus recursos humanos e materiais para prestar apoio ao Estado e a sua estrutura de governo.

Tais tarefas envolveram as Forças Armadas em atividades de diferentes matizes, desde a evacuação de doentes à vacinação de indígenas, passando pelas ações de controle de acesso nas áreas de fronteira e apoio à manutenção da ordem interna em cooperação com os agentes da segurança pública.

Diante disso, esse texto foi inspirado na necessidade de instruir a apresentação realizada pela Escola Superior de Guerra durante as atividades da XXIII Conferência de Diretores de Colégios de Defesa Ibero-Americanos, realizada no Rio de Janeiro, entre 29 de agosto a 2 de setembro de 2022. Além disso, deu continuidade à pesquisa desenvolvida por este autor no curso da crise e que relata, em pormenores, o emprego das Forças Armadas do Brasil no auge da crise (Fayal e Freire, 2021).

Para alcançar o objetivo colimado, este trabalho foi elaborado valendo-se de metodologia analítica, com critérios de avaliação qualitativa dos dados disponíveis em relatórios obtidos junto ao Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (Ministério da Defesa, 2022) e às Forças Singulares nacionais (Marinha do Brasil, 2022; Exército Brasileiro, 2022; e Comando da Aeronáutica, 2022). Também, se valeu de fontes bibliográficas e publicações especializadas sobre o objeto da análise.

Dessa maneira, esses escritos possuem uma estrutura sucinta, que além dessas considerações iniciais, abarcarão um rol dos sete principais aprendizados auferidos pelas Forças Armadas durante as atividades em tela, consolidadas numa visão *lato* e com breves descrições de cada ensinamento colhido, tudo isso procedido por conclusões da análise realizada.

## 2. As principais lições aprendidas

Há um dito popular que apregoa: “toda crise cria oportunidades”. No caso da emergência sanitária decorrente da COVID-19, os militares brasileiros tiveram a possibilidade de testar e aperfeiçoar, primordialmente, as doutrinas próprias a dois tipos de atividades específicas: (i) as ações de proteção de civis; e (ii) a prática das operações interagências.

No que concerne à proteção de civis, é comum que os militares se preocupem com essa questão em cenários de guerra. Para isso, faz-se necessário que marinheiros, soldados e aviadores conheçam e observem as normas constantes na legislação brasileira sobre esse tema altamente sensível, que constam na Constituição Fede-

ral (Brasil, 1988, art. 5º) e dos Códigos Civil (Brasil, 2002) e Penal Militar (Brasil, 1969), bem como nas normas internacionais que regem o Direito Internacional dos Conflitos Armados<sup>1</sup>.

Uma interessante reflexão sobre a sensibilidade dessas questões, em especial pelo arcabouço jurídico que as envolve, pode ser estimulada pelas palavras da filósofa Hannah Arendt, ao refletir sobre as perplexidades dos Direitos do Homem quando do surgimento das ideologias totalitárias, com a seguinte citação:

[...] os Direitos do Homem eram inalienáveis, irredutíveis e indeduzíveis de outros direitos ou leis, não se invocava nenhuma autoridade para estabelecê-los; o próprio Homem seria a sua origem e seu objetivo último. Além disso, julgava-se que nenhuma lei especial seria necessária para protegê-los, pois se supunha que todas as leis se baseavam neles (Arendt, 1998, p. 345).

Passando ao tema das ações interagenciais, primeiramente, julga-se oportuno aclarar o entendimento castrense sobre esse tipo de atividade:

Interação das Forças Armadas com outras agências com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, dispersão de recursos e a divergência de soluções com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos. O mesmo que Operações em Ambiente Interagências (Ministério da Defesa, 2015, p. 196).

Assim sendo, no caso específico do enfrentamento à pandemia do COVID-19, fica evidente que ao Ministério da Defesa não coube o protagonismo da condução da crise, mas sim a tarefa de interagir com outros órgãos do Estado (federalis, estaduais e municipais), com o propósito de proteger a sociedade das ameaças decorrentes da transmissão massiva do vírus, atuando de maneira cooperativa, eficaz, eficiente e efetiva, ensejando resultados ideais com custo mínimo.

Dessa forma, tendo como escopo as definições de “proteção de civis” e de “operações interagências” e a análise das informações fornecidas pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e pelas Forças Singulares, chegou-se à seguinte lista de ensinamentos auferidos: (i) busca da compreensão exata dos problemas vivenciados; (ii) adoção do princípio da unidade de comando no mais alto nível e o estabelecimento de uma cadeia de comando muito bem definida; (iii) instalação e operação de um sistema de comando e controle seguro, eficiente e eficaz; (iv) preservação da capacidade logística; (v) desenvolvimento de condições de adaptabilidade, flexibilidade e celeridade para

---

1 O Exército Brasileiro editou uma publicação que dedica um apenso específico às normas legais nacionais e internacionais aplicáveis à proteção de civis (Exército Brasileiro, 2021, Anexo “A”).

lidar com situações imprevistas; (vi) alargamento do conceito de interoperabilidade; e (vii) capacidade de superar as deficiências de infraestrutura do país.

O detalhamento, os cânones que embasaram a análise contextualizada dos dados coletados e que justificam a adoção das lições aprendidas serão apresentadas a seguir.

## 2.1. Busca da compreensão exata dos problemas vivenciados

“A clara definição do problema por parte do comandante operacional e do seu estado-maior é o primeiro passo para a adequada construção de soluções” (Albiero *et al.*, 2021, p. 33).

No curso das operações de apoio aos órgãos estatais para o enfrentamento da crise sanitária provocada pela COVID-19, diante da gravidade da situação, uma gama de demandas de toda a ordem chegou ao Ministério da Defesa e aos Comandos Conjuntos com rotineira frequência e, quase sempre, as solicitações de apoio eram revestidas de fortes apelos dos movimentos sociais e da mídia.

Nesse quadro, tornou-se necessário que os militares brasileiros realizassem um estudo bem detalhado dos problemas que lhes eram apresentados, de sorte a definir ações eficientes a empreender, com a devida prioridade e dentro de suas possibilidades operacionais e logísticas.

Um caso que bem exemplifica essa lição aprendida deu-se durante a crise de falta de oxigênio na rede hospitalar do Estado do Amazonas. Aprioristicamente falando, a solução do problema seria equacionada por meio do transporte de oxigênio para suprir as demandas da região.

Todavia, diante da realidade amazônica, com suas vastas distâncias e restrições de toda ordem decorrentes das condições fisiográficas da região, tudo isso somado ao exponencial aumento das internações, o estudo de situação realizado pelo Comando Conjunto da Amazônia Ocidental identificou a necessidade de que, à luz da doutrina militar vigente para a proteção de civis<sup>2</sup>, fossem adotadas duas linhas de esforço: (i) uma para o suprimento de oxigênio; e (ii) outra para a evacuação de enfermos em estado grave – para aliviar o sistema hospitalar já exaurido e reduzir a demanda de oxigênio e outros insumos.

Certamente, não fosse identificada a real dimensão do problema pelo Comando Conjunto, é provável que muitas vidas seriam ceifadas caso a linha de esforço fosse concentrada somente na atividade de suprimento de oxigênio. De certo, o estado

---

2 Para os militares brasileiros, por doutrina, a prevenção de efeitos colaterais deve ser rotineiramente incorporada ao planejamento. Além disso, *in verbis*, “A compreensão do ambiente operacional, a análise das considerações civis, dos atores em presença, das vulnerabilidades e das ameaças e um adequado processo de gerenciamento de riscos permitem a adoção de medidas destinadas a prevenir efeitos colaterais” (Exército Brasileiro, 2021, pp. 7-5).

final desejado da operação – a proteção da população gravemente acometida pela COVID-19 – não tivesse sido alcançado.

## **2.2. Adoção do princípio da unidade de comando no mais alto nível e o estabelecimento de uma cadeia de comando muito bem definida**

O Ministério da Defesa brasileiro entende que “unidade de comando” é um “princípio caracterizado pela atribuição da autoridade a uma só pessoa, ou seja, à pessoa do comandante”. E, por “cadeia de comando” a “sequência hierárquica de comandantes, por meio da qual é exercido o comando” (Ministério da Defesa, 2015, pp. 53 e 222). Assim sendo, sabe-se que, tanto na guerra convencional contemporânea como no emprego do segmento militar em ações interagenciais, a combinação dos meios e a convergência de esforços são fatores críticos para o sucesso. Portanto, daí vem a recomendação de adotar os dois princípios ora em relevo.

Constatou-se, ao longo das operações de apoio aos órgãos governamentais no enfrentamento à pandemia, que a prática de um comando único, sempre no mais alto nível, favoreceu a atuação de diferentes órgãos e instituições em íntima cooperação, por meio de um planejamento integrado e emprego coordenado dos meios. Ainda, beneficiou o surgimento de uma mentalidade colaborativa entre civis e militares envolvidos nas ações.

Ressalta-se que, em meio a um cadinho de muitos entes públicos (que no Brasil se estruturam em esferas federal, estadual e municipal) e privados que caracterizaram (e caracterizam ainda hoje) as ações derivadas dessa crise, uma cadeia de comando bem definida permitiu que as decisões decorressem de uma autoridade legitimamente investida e vinculada a uma organização reconhecida.

Ressalta-se que tal práxis, na ambiência desta análise, permitiu que os processos decisórios, a formulação de ordens e o fluxo de informações transcorressem com a confiabilidade necessária da parte dos agentes executores.

## **2.3. Instalação e operação de um Sistema de Comando e Controle seguro, eficiente e eficaz**

Um Sistema de Comando e Controle é constituído por um “conjunto de instalações, equipamentos, comunicações, doutrina, procedimentos e pessoal essenciais para o comandante planejar, dirigir e controlar as ações de sua organização para que se atinja uma determinada finalidade” (Ministério da Defesa, 2015, p. 254).

Foi um aparato nesses moldes, no enfrentamento à pandemia, que proporcionou às autoridades (políticas e militares) condições para o acompanhamento do desenrolar

das atividades em curso, muitas das vezes até mesmo em tempo real. Essa peculiaridade mostrou-se indispensável durante as operações desencadeadas, em especial pela quantidade e heterogeneidade dos organismos envolvidos.

Assim sendo, foi estabelecido, com o apoio dos recursos militares disponíveis, um sistema informatizado para o registro e difusão dos dados de acompanhamento da crise, bem como adotou-se a prática de estabelecer contatos diários entre os diversos órgãos envolvidos.

Tudo isso teve a finalidade de manutenção de um criterioso controle sob a execução das ações planejadas e a visualização, com oportunidade, da necessidade de emprego dos meios militares, sempre levando em conta a antecedência mínima que permitisse o planejamento operacional dos Comandos Conjuntos e demais entes envolvidos. Ademais, a rapidez do fluxo de informações obtida pela implantação dos sistemas de comando e controle integrados permitiu a correção de rumo das ações quase que instantânea, evitando a indesejável repetição de equívocos em escala e por longos períodos.

Mais do que isso, deve-se considerar que esses sistemas integrados também reduziram os custos decorrentes do retrabalho, bem como do desperdício e mau uso de recursos materiais.

#### **2.4. Preservação da capacidade logística**

O apoio logístico aos órgãos estatais empenhados no enfrentamento à COVID-19 foi, e vem sendo, indubitavelmente, uma das mais importantes tarefas já realizadas pelas Forças Armadas brasileiras, seja na atual emergência sanitária, seja num espectro histórico ampliado.

Ressalta-se que o emprego judicioso dos recursos humanos das três Forças Singulares, dos seus meios navais, de transporte terrestre e dos vetores aéreos viabilizou o atendimento da população em todo o território nacional, principalmente nas regiões mais remotas e inóspitas, bem como nos denominados “distritos sanitários especiais indígenas”.

Porém, o emprego contínuo do pessoal e do material provocou a fadiga e requereu pausas para repouso e manutenção<sup>3</sup>. Por isso, a adoção de medidas médico-sanitárias para manter os recursos humanos em plenas condições de higiene e de trabalho (e sem oferecer risco de contaminação às comunidades apoiadas – em especial no caso de militares assintomáticos), bem como o funcionamento em condições ideais das

---

3 Segundo um antigo Ministro de Estado da Defesa do Brasil, o enfrentamento à pandemia mobilizou, por longo período, diariamente, cerca de 36 (trinta e seis) mil militares das Forças Armadas (Silva, 2020).

organizações militares de saúde e a preservação de um elevado índice de disponibilidade dos meios requereram planejamento cuidadoso e a execução meticulosa das atividades de gestão de recursos humanos e materiais, sendo estes com ênfase nas atividades de manutenção.

Não custa ressaltar que todas essas ações somente se concretizam mediante o aporte de recursos financeiros de monta e providos com a devida oportunidade. O somatório de tais práticas tornou, e tem tornado, possível às Forças Armadas ofertarem ao Estado brasileiro sua capacidade logística de maneira continuada ao longo desses mais de dois anos de combate diuturno ao coronavírus.

Como as atividades do Ministério da Defesa são custeadas pelo Erário e as imprevisibilidades da emergência pandêmica não constavam, normalmente, das rubricas orçamentárias, o correto entendimento por parte dos atores políticos sobre a imprescindibilidade de suplementar a Pasta da Defesa com recursos financeiros necessários para a manutenção da capacidade logística das Forças Armadas configura importante lição a registrar e que é intrínseca ao que se expõe neste tópico do texto<sup>4</sup>.

## **2.5. Desenvolvimento de condições de adaptabilidade, flexibilidade e celeridade para lidar com situações imprevistas**

O apoio das Forças Armadas aos órgãos envolvidos no enfrentamento à COVID-19 tem possibilitado um contínuo aprendizado à proteção de civis acometidos pelas crises de natureza biológica.

Nesse sentido, as Forças Armadas foram instadas a buscar soluções inovadoras, diante do ineditismo dos problemas decorrentes de uma adversidade revestida de múltiplas facetas. Tal cenário compulsou os militares e civis a adotarem uma rotina de contínuo ajuste de planejamentos, segundo os indicadores dos cenários que iam (e vão) se apresentando.

Também, apreenderam a atuar com criatividade e celeridade, pois a situação de emergência duradoura assim obriga.

Entende-se como premente a compreensão de que esse padrão comportamental não é moldado da noite para o dia. Para que se materialize, é necessário manter efetivos

---

4 Ressalta-se que os custos de aquisição, operação e manutenção de materiais de emprego militar são elevados e condicionados a fatores diversos e incomuns ao mercado tradicional. A título de exemplo, encontra-se numa normativa da Aviação do Exército uma completa e complexa descrição de como contabilizar os custos diretos de operação de meios aéreos de asa rotativa (Exército Brasileiro, 2009). Ainda, para ilustrar a assertiva com ideias de valores, o custo de operação do helicóptero militar UH-60 *Blackhawk* (Sikorsky), meio empregado no Brasil e em muitos outros países, é da ordem de US\$ 3.116,00 a hora, enquanto a versão da Marinha, o MH-60R *Seahawk*, US\$ 14.555,00 a hora (Valduga, 2022).

em condições de pronto emprego, hígidos, bem instruídos e com as capacidades e os recursos condizentes ao cumprimento de missões imprevistas. Além disso, dotados de flexibilidade e adaptabilidade às mudanças contínuas da situação.

Ainda em relação à adaptabilidade, é válido mencionar o aproveitamento de expertises existentes nas tropas especializadas em Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear da Marinha do Brasil e do Exército Brasileiro para o monitoramento, a identificação e o balizamento de áreas afetadas, como também para a descontaminação de pessoal, material e veículos.

Esses contingentes especializados, de maneira rápida, adaptaram seus procedimentos operacionais de combate às tarefas de descontaminação em apoio a diversas agências e órgãos públicos, quais sejam: hospitais, escolas, rodoviárias, aeroportos, praças, meios de transporte, dentre outros.

Além disso, dadas as dimensões do problema enfrentado, essas tropas se transformaram em multiplicadores de forças, atuando como agentes de treinamento e preparação de equipes de descontaminação nos âmbitos municipais, estaduais e federais. Notadamente, tal procedimento contribuiu para a redução da proliferação viral de forma significativa.

## 2.6. Alargamento do conceito de interoperabilidade

Em termos conceituais, à primeira vista, para o Ministério da Defesa do Brasil o conceito de interoperabilidade é restrito à atividade militar. É definido como a “capacidade de forças militares nacionais ou aliadas operarem, efetivamente, de acordo com a estrutura de comando estabelecida, na execução de uma missão de natureza estratégica ou tática, de combate ou logística, em adiestramento ou instrução” (Ministério da Defesa, 2015, p. 151).

Porém, no caso específico do enfrentamento à pandemia em foco, o envolvimento de diferentes organismos das esferas federal, estadual e municipal (além de entidades privadas) nas múltiplas atividades fez necessária uma interoperabilidade muito mais ampla do que a apreçoada na definição precitada.

Se tal prática já não é simples entre instituições militares, imagine-se a dificuldade enfrentada ao ser posta em prática no contexto de tão diferentes culturas institucionais. Isso parece ser tarefa hercúlea, algo considerado como praticamente impossível de ocorrer no mundo real.

No entanto, “como crise é sinônimo de oportunidade”, a emergência sanitária permitiu que pessoas e instituições se amoldassem às características de cada uma delas, na busca de obter os melhores resultados possíveis.

Para instituições verticalizadas, hierarquizadas e possuidoras de traços culturais arraigados e fortes tradições, a compreensão da premência e da própria capacidade

de aceitar e ajustar suas doutrinas e condutas aos procedimentos alheios constituiu (e constitui) grande desafio para as Forças Armadas e seus integrantes.

Esse quadro se reveste de elevado grau de complexidade, uma vez que enreda aspectos ligados a identidades e diferenças entre atores imersos em culturas institucionais distintas. Apenas para citar as ideias de “identidade” e “diferença” entre militares e civis, podem ser aludidos os estudos sociológicos de Stuart Hall e Kathryn Woodward, autores que consideram que “A identidade é simplesmente aquilo que se é [...]. A identidade assim concebida parece ser uma positividade (‘aquilo que sou’), uma característica independente, um ‘fato’ autónomo”.

Por outro lado, a diferença “é concebida como uma entidade independente. Apenas, neste caso, em oposição à identidade, a diferença é aquilo que o outro é [...]. A diferença, tal como a identidade, simplesmente existe” (Hall e Woodward, 2000, p. 74). Em termos institucionais, as identidades e as diferenças se manifestam de maneira mais expressiva. Elas são potencializadas, em especial no contexto de “instituições totais”<sup>5</sup> como as castrenses. Dessa forma, considera-se primordial que no concerto das interações institucionais, os seus membros precisam compreender com profundidade a assertiva do filósofo espanhol José Luis Pardo:

Respeitar a diferença não pode significar “deixar que o outro seja como eu sou” ou “deixar que o outro seja diferente de mim tal como eu sou diferente (do outro)”, mas deixar que o outro seja como eu não sou, deixar que ele seja esse outro que não pode ser eu, que eu não posso ser, que não pode ser um (outro) eu; significa deixar que o outro seja diferente, deixar ser uma diferença que não seja, em absoluto, diferença entre duas identidades, mas diferença *da* identidade, deixar ser uma outridade [*sic*] que não é outra “relativamente a mim” ou “relativamente ao mesmo”, mas que é absolutamente diferente, sem relação alguma com a identidade ou com a mesmidade [*sic*] (Pardo, 1996, p. 154, *apud* Hall e Woodward, *op. cit.*, p. 101).

Essa situação vivida no quadro pandêmico, sem sombra de dúvidas, brindou os militares brasileiros com muitos ensinamentos nesse sentido e, certamente, a recíproca em relação aos órgãos civis deve, muito provavelmente, ter sido verdadeira. Caso isso não tenha ocorrido em plenitude, pois a subjetividade desse tema e os dados disponíveis não permitem tal avaliação, julga-se incontestemente que se trata de preciosa lição aprendida tanto para os fardados como para os não fardados.

---

5 Entende-se por “instituições totais” aquelas que representam um grupo muito singular de organizações, em que as distintas atividades do cotidiano (laborais, alimentares e de lazer) se processam em um mesmo espaço, sob rígido controle disciplinar institucional, como é o caso da instituição militar, dos presídios, conventos e manicômios (Goffman, 1961, pp. 13-22).

## 2.7. Capacidade de superar as deficiências de infraestrutura do país

No contexto da Doutrina Militar Terrestre, a análise dos fatores operacionais para a proteção de civis deve abarcar aspectos políticos, militares, econômicos, sociais, informacionais, o tempo disponível, o ambiente físico e a infraestrutura existente (Exército Brasileiro, 2021, pp. 3-9).

Esses dois últimos fatores são de fundamental importância para o desenvolvimento de qualquer atividade num país continental como o Brasil, em especial na sua extensa região amazônica.

As carências nos sistemas de transporte, energia, saúde, tecnologia da informação e comunicações nas regiões mais longínquas do Brasil adicionaram um complicador relevante para o desencadeamento das ações das Forças Armadas em apoio às organizações envolvidas no enfrentamento à pandemia.

Dessa forma, além das capacidades operacionais e logísticas demandadas pelo Estado aos militares, no quadro específico da COVID-19, a execução das ações, muitas das vezes, requereram também a superação das carências infraestruturais em ambiências extremamente desfavoráveis.

Com isso, somadas as tarefas inerentes à crise sanitária, os militares se viram obrigados a superar e a solucionar problemas de infraestrutura complexos, alguns dos quais já se arrastam por muitos anos. E, para isso, foi imperioso lançar mão de capacidades prontificadas para o cumprimento das tarefas impostas.

Para tanto, os contingentes especializados das Forças Armadas desdobraram-se nos diferentes rincões do país para dar funcionalidade a portos, estradas, aeroportos, estabelecer linhas de comunicações e instalar hospitais de campanha. Essas capacidades, por sua vez, também não surgem do improvisto. É imprescindível que tais portentos já existam em “estado de prontidão”.

Na ótica dos militares, a “prontidão” é entendida como um “princípio de guerra”, ideias basilares para as concepções de manobra e emprego dos meios. Assim, a “prontidão” é definida como a

[...] capacidade de pronto atendimento das Forças Armadas para fazer face às situações que podem ocorrer em ambiente de combate. A prontidão fundamenta-se na organização, no adestramento, na doutrina, nos meios e no profissionalismo das forças, consubstanciando-se nas seguintes funções militares: comando, inteligência, planejamento, operações, logística e mobilização (Ministério da Defesa, 2015, p. 221).

Portanto, claro está que para prestar apoio à sociedade em crises como a pandemia em tela, o “estado de prontidão” dos instrumentos de Defesa do Estado precisam ser mantidos em níveis elevados. Como a guerra delinea um quadro caótico e de proporções desmedidas, ao prontificar forças militares para o caos, considerando-

-se o adágio popular de que “quem pode mais, pode menos”, o país passa a dispor de ferramentas plenamente úteis para outras conjunturas desfavoráveis, além das contendidas bélicas.

Parafraseando um antigo chefe militar brasileiro, a capacidade disponível nas Forças Armadas para levar a termo atividades inerentes à segurança pública ou de apoio ao desenvolvimento do país decorrem de seu incessante preparo e de sua organização voltados para as atividades tradicionais de defesa pátria (Villas Bôas, 2017).

Em resumo, um país com deficiências de infraestrutura como o Brasil, para que possa enfrentar situações de emergência do vulto da pandemia do COVID-19, necessita ter em mente que a prontidão de suas Forças Armadas se constitui numa reserva ideal e inescusável para superação de tais carências.

### 3. Conclusão

Quando do surgimento da pandemia, havia um senso comum de que o mundo havia se tornado um ambiente volátil, incerto, complexo e ambíguo – normalmente conhecido pelo acrônimo VUCA<sup>6</sup>. Todavia, nesses tempos pandêmicos e com o recente tonitruar dos canhões na Europa, tal percepção passou a ser retratada por um novo acrônimo, o denominado BINA – *brittle, anxious, non-linear and incomprehensible*<sup>7</sup>. Em tal cenário, colher ensinamentos para aplicação futura, que diante da imprevisibilidade dos tempos atuais pode ser um “futuro do presente”, parece ser de todo desejável e alvissareiro.

Assim, este trabalho listou sete ensinamentos colhidos ao longo do apoio prestado pelas Forças Armadas brasileiras no contexto da pandemia do COVID-19. Foram elas: (i) busca da compreensão exata dos problemas vivenciados; (ii) adoção do princípio da unidade de comando no mais alto nível e o estabelecimento de uma cadeia de comando muito bem definida; (iii) instalação e operação de um sistema de comando e controle seguro, eficiente e eficaz; (iv) preservação da capacidade logística; (v) desenvolvimento de condições de adaptabilidade, flexibilidade e celeridade para lidar com situações imprevistas; (vi) alargamento do conceito de interoperabilidade; e (vii) capacidade de superar as deficiências de infraestrutura do país.

---

6 Apesar de muito utilizado nos dias de hoje, o termo VUCA – *volatile, uncertain, complex and ambiguous* – advém da Revolução dos Assuntos Militares nos EUA e foi citado, ainda no século passado, por exemplo, pelo Professor Wayne Whiteman para descrição dos campos de batalha do futuro (Whiteman, 1998, p. 15). Segundo outra fonte, a sigla teria sido cunhada pelo General estadunidense Maxwell Reid Thurman, após o colapso da URSS, no início da década de 1990 (Sridharan, 2021).

7 Consta que cientista político e “futurólogo” estadunidense Jamais Cascio teria cunhado este novo acrônimo, que em português significa “frágil, ansioso, não linear e incompreensível” (Sridharan, 2021).

Porém, dessas sete lições podem ser filtradas duas ideias-força, que compõem um quadro ainda mais amplo da análise procedida. A primeira delas corresponde à corroboração da máxima apregoada pelo prussiano Carl Phillip Gottlieb von Clausewitz (1780-1831) de que “a guerra se subordina à política” (Clausewitz, 1989).

Note-se que muitos dos ensinamentos alinhavados acima decorrem de ações coordenadas em alto nível de tomada de decisão, imbricando entes federais, estaduais e municipais. Entende-se que isso só é possível mediante articulação política. Os militares, por si só, não possuem laços institucionais, funcionais e tampouco respaldo legal para coordenar ações na amplitude aqui descrita. Isso somente é factível pela participação efetiva de atores políticos nos processos.

Nas questões de cunho orçamentário, também apontados como cruciais para a preservação da capacidade logística e para a manutenção do “estado de prontidão” das Forças para superação das carências infraestruturais do país, a postura dos decisores políticos se mostra, da mesma forma, prioritária.

Assim, em que pesem as visões contrárias à Clausewitz, que são lidas em obras do historiador britânico John Desmond Patrick Keegan (Keegan, 2006) e do filósofo francês Michel Foucault (Foucault, 2006), entender que a política orienta e controla os instrumentos da guerra, e não que a política seja um corolário da guerra, demonstra ser bem mais útil para o enfrentamento de crises de grande magnitude, como esta em tela.

A segunda ideia-força corresponde ao claro entendimento da atribuição tradicional das Forças Armadas – a incessante preparação para a guerra. Como se observa na literatura militar especializada, é na atividade-fim das Forças Armadas que afloram as características e os valores militares, tais como: hierarquia, disciplina, patriotismo, civismo, fé na missão, amor à profissão, espírito de corpo, busca pelo aprimoramento técnico-profissional, coragem, por exemplo em Exército Brasileiro (2014), pp. 4-7 a 4-10. São tais valores que permitem aos marinheiros, soldados e aviadores brasileiros amoldarem-se aos novos cenários que se descortinam e atuarem com a eficiência necessária, independente das características não-bélicas da situação que se vislumbra diante deles.

Assim sendo, a prontidão das Forças Armadas e o culto aos valores militares se apresentam como ferramentas básicas que permitiram e vêm permitindo à estrutura castrense nacional cooperar com o Estado no contexto da grave crise ora vivida.

Dessa maneira, em que pesem as dificuldades econômicas que o país enfrenta (e venha a enfrentar futuramente) em decorrência dos efeitos da COVID-19, a ampliação do seu Poder Militar, por mais anacrônica ou ilógica que possa parecer, em razão de ser deveras dispendiosa, é uma das pedras angulares para a edificação do Estado brasileiro no futuro que se avizinha.

Somente contando com Forças Armadas prontas e capazes o Estado conseguirá continuar cumprindo o seu papel de ente protetor da sociedade e guardião da

soberania nacional nesta conjuntura tão frágil e incompreensível do mundo. Neste, nada mais ocorre segundo uma relação coerente de causas e consequências. E, pelo que tudo indica, essa regra aparenta ser de caráter geral e não somente restrita ao caso brasileiro.

Finalizando, considera-se não ser apocalíptico afirmar que a busca de soluções para as crises que o país poderá doravante enfrentar serão, certamente, revestidas de premências que extrapolarão a razoabilidade com a qual o ser humano está acostumado a considerar. Melhor dizendo, será preciso, mais do que nunca o foi, aprender a “pensar fora caixa”, suplantando modelos e padrões pré-concebidos e pré-estabelecidos.

## REVISTA NAÇÃO E DEFESA

### Números temáticos publicados

1998	84	Inverno	Uma Nova NATO numa Nova Europa
	85	Primavera	Portugal e o Desafio Europeu
	86	Verão	O Desafio das Águas: Segurança Internacional e Desenvolvimento Duradouro
	87	Outono	O Estado em Mudança
1999	88	Inverno	Mulheres nas Forças Armadas
	89	Primavera	Portugal na NATO: 1949-1999
	90	Verão	Economia & Defesa
	91	Outono	Operações de Paz
2000	92	Inverno	Portugal e as Operações de Paz na Bósnia
	93	Primavera	Novos Rumos da Educação para a Cidadania
	94	Verão	Democracia e Forças Armadas
	95/96	Outono-Inverno	Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz
2001	97	Primavera	Nova Ordem Jurídica Internacional
	98	Verão	Forças Armadas em Mudança
	99	Outono	Segurança para o Século XXI
	100	Inverno	De Maastricht a Nova Iorque
2002	101	Primavera	Europa e o Mediterrâneo
	102	Verão	Repensar a NATO
	103	Outono-Inverno	Novos Desafios à Segurança Europeia
	Extra	Dezembro	Cooperação Regional e a Segurança no Mediterrâneo (C4)
2003	104	Primavera	Evolução das Nações Unidas
	Extra	Abril	A Revolução nos Assuntos Militares
	105	Verão	Soberania e Intervenções Militares
	106	Outono-Inverno	A Nova Carta do Poder Mundial
2004	107	Primavera	Forças Armadas e Sociedade. Continuidade e Mudança
	Extra	Julho	Educação da Juventude. Carácter, Liderança e Cidadania
	108	Verão	Portugal e o Mar
	109	Outono-Inverno	Segurança Internacional & Outros Ensaios
2005	110	Primavera	Teoria das Relações Internacionais
	111	Verão	Raymond Aron. Um Intelectual Comprometido
	112	Outono-Inverno	Número não Temático
2006	113	Primavera	Número não Temático
	114	Verão	Segurança na África Subsariana
	115	Outono-Inverno	Portugal na Europa Vinte Anos Depois

2007	116	Primavera	Número não Temático
	117	Verão	Número não Temático
	118	Outono-Inverno	Políticas de Segurança e Defesa dos Pequenos e Médios Estados Europeus
2008	119	Primavera	Transição Democrática no Mediterrâneo
	120	Verão	Número não Temático
	121	Outono-Inverno	Estudos sobre o Médio Oriente
2009	122	Primavera	O Mar no Pensamento Estratégico Nacional
	123	Verão	Portugal e a Aliança Atlântica
	124	Outono-Inverno	Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO
2010	125	Primavera	Visões Globais para a Defesa
	126		O Conceito Estratégico da NATO
	127		Dinâmicas da Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia
2011	128		O Mar no Espaço da CPLP
	129		Gestão de Crises
	130		Afeganistão
2012	131		Segurança em África
	132		Segurança no Mediterrâneo
	133		Cibersegurança
2013	134		Ásia-Pacífico
	135		Conselho de Segurança da ONU
	136		Estratégia
2014	137		Reflexões sobre a Europa
	138		Brasil
	139		Portugal na Grande Guerra
2015	140		Nuclear Proliferation
	141		Arquipélago dos Açores
	142		India
2016	143		Terrorismo Transnacional
	144		The EU Comprehensive Approach: Concepts and Practices
	145		Leituras da Grande Guerra
2017	146		Drones
	147		Brexit
	148		Grupos Islamistas Radicais

2018	149		Europe and Refugees
	150		European Defence
	151		Geopolítica Aplicada
2019	152		Terrorismo e Violência Política
	153	Agosto	Segurança Energética e Economia do Gás
	154	Dezembro	Pontes Sobre o Atlântico
2020	155	Abril	Desafios Europeus
	156	Agosto	Segurança em Tempo de Crise
	157	Dezembro	Mulheres, Paz e Segurança
2021	158	Abril	Segurança Internacional
	159	Agosto	Desafios Geopolíticos
	160	Dezembro	Relações Europa-África
2022	161	Abril	Conflitos Armados
	162	Agosto	O Espaço Pós-Soviético
	163	Dezembro	Tecnologia, Cibernética e Defesa
2023	164	Abril	Conflitos e Disputas Regionais

### **Política Editorial**

*A Nação e Defesa* proporciona um espaço de reflexão que privilegia diferentes paradigmas e perspectivas relevantes para o conhecimento e análise de questões no quadro da segurança e defesa, no plano teórico e aplicado. A revista encontra-se vocacionada para a compreensão, exame crítico e debate de matérias no âmbito da segurança e defesa internacional e nacional.

Tem como prioridade promover o conhecimento e a reflexão pluridisciplinar, nomeadamente no campo dos Estudos de Segurança, Estudos Estratégicos, Ciência Política, História, Estudos Diplomáticos, Relações Internacionais, Sociologia, Direito Internacional Público e Economia.

*Nação e Defesa* é uma publicação periódica de natureza científica, que adota o sistema de arbitragem por pares na admissão e aprovação dos artigos submetidos.

### **Editorial Policy**

*Nation and Defense* provides a space for reflection that privileges different paradigms and perspectives relevant to theoretical and applied analysis of security and defense matters. The journal is dedicated to the critical examination and scientific debate on international security and defense.

Its priority is to promote a multidisciplinary approach to Security Studies, Strategic Studies, Political Science, History, Diplomatic Studies, International Relations, Sociology, International Law and Economics.

*Nation and Defense* is a scientific publication, which adopts the peer review system in the admission and approval of submitted articles.

## NORMAS DE COLABORAÇÃO

O artigo proposto para publicação, em português ou inglês, deve ser enviado via correio eletrônico para [idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt) devendo observar as seguintes normas:

- Ter entre 5.000 a 8.000 palavras (espaços incluídos) em Word;
- Ser acompanhado de um resumo em português e em inglês (até 150 palavras cada);
- Ter título e palavras-chave em português e inglês;
- Ser redigido de acordo com o sistema de referências de Harvard.

Os textos submetidos devem ser inéditos, não editados ou apresentados em quaisquer outras publicações.

O artigo, sem indicação do autor e acompanhado pela Ficha de Identificação (disponível em <https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/FichadeAutor.pdf>) devidamente preenchida, será apreciado em regime de anonimato (*blind peer review*).

A revista *Nação e Defesa* adota o sistema de referência bibliográfica de Harvard, disponível em <https://library.aru.ac.uk/referencing/harvard.htm>. Este sistema emprega a referência autor e data no corpo do texto e uma lista de referências bibliográficas no final do artigo escrito, organizada por ordem alfabética. A lista de referências contém uma relação detalhada dos livros, revistas e fontes eletrônicas citadas.

Os artigos publicados são da inteira responsabilidade do autor.

Cada autor receberá dois exemplares da revista na morada indicada.

Ao submeter um manuscrito à revista, o(s) autor(es) declara(m) que autoriza(m), a título gracioso, a digitalização, o carregamento e a divulgação do referido artigo nas plataformas de conteúdos digitais do IDN e em repositórios e bases de dados bibliográficos. Os casos não especificados nestas normas de colaboração deverão ser apresentados ao Editor.

## COLLABORATION RULES

The article submitted for publication, in Portuguese or English, must be sent by email to [idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt) observing the following rules:

- Length between 5,000 and 8,000 words (spaces included) in a Word format;
- Abstract in Portuguese and English (up to 150 words each);
- Title and keywords in Portuguese and English;
- Adoption of the Harvard reference system.

Submitted texts must be unpublished, unedited or presented in any other publications.

The article, without the author name and accompanied by the Identification Form available in [https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/author\\_form.pdf](https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/author_form.pdf) duly completed, will be evaluated anonymously (*blind peer review*).

*Nation and Defense* adopts the Harvard bibliographic reference system - <https://library.aru.ac.uk/referencing/harvard.htm>. This system uses the author and date in the text body and a list of references at the end of the article, organized in alphabetical order. The reference list contains a detailed list of cited books, journals and electronic sources.

Published articles are the sole responsibility of the author. Each author will receive two copies of the journal.

By submitting a manuscript to the journal, the author (s) declare that they gracefully allow the digitization, upload, and dissemination of the article on IDN digital content platforms, repositories and bibliographic databases. Cases not specified in these collaboration rules should be submitted to the Editor



# NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Nome/Name \_\_\_\_\_

Morada/Address \_\_\_\_\_

Localidade/City \_\_\_\_\_

Cód. Postal/Zip \_\_\_\_\_ NIF \_\_\_\_\_

Country \_\_\_\_\_

E-mail \_\_\_\_\_

Tel./Phone \_\_\_\_\_

Renovação/Renewal – Assin. nº/Subscrip. nr. \_\_\_\_\_

Nova assinatura/New subscription

Assinatura/Signature \_\_\_\_\_

Data/Date \_\_\_\_\_

**INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL**  
Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa  
PORTUGAL

## Assinatura Anual/Annual Subscription (3 nºs /issues)

- Instituições/Institutions 40,00 €  
 Individuais/Individuals 25,00 €  
 Estudantes/Students 20,00 € (anexar comprovativo deste ano)

**Números Anteriores/ Previous Issues** – 8,50 € cada/each + portes/  
/postage charges

## Pré-Pagamento /Prepayment

- Numerário**
- Cheque** nº \_\_\_\_\_ Banco \_\_\_\_\_ à ordem do IDN
- Transferência Bancária** NIB 0781 0112 0000 000 7777 20  
(anexar comprovativo da Transferência)
- Bank Transfer** (compulsory for foreign subscriptions)  
IBAN – PT50 0781.0112 0000 000 7777 20  
BIC (SWIFT) – IGCPTPL

[www.idn.gov.pt](http://www.idn.gov.pt)  
[ids.publicacoes@defesa.pt](mailto:ids.publicacoes@defesa.pt)  
tel. + 351 21 392 46 00 Fax + 351 21 392 46 58

# idn nação e defesa

## EXTRA DOSSIÊ

RICARDO FREIRE LIÇÕES APRENDIDAS PELAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS NAS TAREFAS DE APOIO ÀS POLÍTICAS ESTATAIS NO COMBATE À PANDEMIA DO COVID-19



**idn** Instituto  
da Defesa Nacional

