

REFLEXÕES SOBRE DEFESA E SEGURANÇA

Marcelo Gurgel do Amaral Silva^I

Fábio Albergaria de Queiroz^{II}

Guilherme Lopes da Cunha^{III}

Terrorismo em estados frágeis na Ordem Mundial 2.0: um estudo exploratório da África Subsaariana¹

Terrorism in fragile states in World Order 2.0: na exploratory study of Sub-Saharan Africa

RESUMO:


O artigo analisa a relação entre fragilidade estatal e terrorismo na África Subsaariana no contexto da Ordem Mundial 2.0. A análise, amparada em amostragem da literatura especializada e em dados empíricos, aponta que Estados com baixa capacidade de coerção legal e coesão social limitada tendem a ser mais suscetíveis a conflitos intraestatais e expansão de ações terroristas. Conclui-se que o grau de fragilidade institucional é variável explicativa relevante para compreender a persistência e concentração do terrorismo na região analisada. Verifica-se, também, que o avanço do *state building* aparece como uma das condições centrais para mitigar riscos transnacionais e promover maior estabilidade regional, tema relevante também para o Brasil em razão de seus interesses estratégicos no continente africano.


ABSTRACT:


The article examines the relationship between state fragility and terrorism in Sub-Saharan Africa within the framework of World Order 2.0. Drawing on selected literature and empirical data, the analysis shows that states with limited legal coercive capacity and weak social cohesion are more prone to intrastate conflict and the expansion of terrorist activity. The analysis concludes that the level of institutional fragility is a significant explanatory variable for understanding the persistence and concentration of terrorism in the region. It also finds that progress in state-building emerges as a central condition for mitigating transnational risks and fostering greater regional stability, an issue of relevance for Brazil given its strategic interests on the African continent.

Palavras-chave: Terrorismo; Fragilidade estatal; África Subsaariana; Sahel; Ordem mundial 2.0

Keywords: Terrorism; State fragility; Sub-Saharan Africa; Sahel; World Order 2.0

^I Doutor em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército; General de Brigada da Reserva do Exército Brasileiro, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército ROR, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
gurgel90@hotmail.com,  <https://orcid.org/0009-0001-2229-9942>

^{II} Pós-Doutor em Relações Internacionais e em Estudos Latino-Americanos pela Universidade de Brasília; Professor, Escola Superior de Defesa, Brasília, DF, Brasil.
fabio.queiroz@esd.gov.br,  <https://orcid.org/0000-0003-3465-3619>

^{III} Pós-Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília; Professor, Escola Superior de Guerra, Brasília, DF, Brasil.
guilhermelopes11@icloud.com,  <https://orcid.org/0000-0002-8639-747X>

INTRODUÇÃO

Passadas mais de três décadas desde o fim da Guerra Fria e da rigidez bipolar, ainda permanecem muitas dúvidas acerca da natureza do sistema internacional hodierno. Pode-se afirmar que, atualmente, não há um paradigma ou concepção teórica que explique claramente a realidade internacional, diferentemente do que ocorria no âmbito da confrontação Leste-Oeste. É certo que as ameaças à segurança se tornaram mais difusas, indo muito além da tradicional dimensão estratégico-militar. O multilateralismo em crise e a ascensão da participação de atores não estatais ajudam a configurar um cenário pouco prognosticável, aberto a inúmeras possibilidades.

Assim, neste complexo cenário sob conexões múltiplas e diversas, surgem algumas questões paradigmáticas: que cenários se desenham para o futuro próximo? E qual seria o papel a ser desempenhado pelos múltiplos atores que integram esta ordem? Na busca de respostas, várias abordagens surgiram apontando tendências e oferecendo interpretações sobre a realidade mundial, reflexo das muitas incertezas que ainda permeiam os debates acerca da natureza da arquitetura global de poder.

Em uma destas leituras da cena internacional, Richard Haass (2008, p.01) rotula o sistema internacional vigente como *“the age of nonpola-*

city”, um mundo dominado não por um tradicional concerto de Estados, mas por uma miríade de atores, boa parte deles não-estatais, dotados de significativos recursos de poder. Nestes termos, Haass define a não polaridade, resultante desta difusão, como a principal característica do sistema internacional no século XXI, em suas palavras uma mudança tectônica em relação às tradicionais visões sistêmicas do passado recente.

No sistema não polar de Haass, a globalização é fator-chave para se entendê-lo. Ela ratifica a não-polaridade ao contribuir para a diluição do poder estatal, na medida em que propicia que a intensificação de fluxos transfronteiriços da mais variada ordem (drogas, informação, armas, bens, pessoas) ocorra à margem do conhecimento e do controle das estruturas governamentais. Como resultado, esses mesmos fluxos possibilitam a atuação de outros atores que passam a ocupar espaços antes restritos ao monopólio da ação estatal. Consequentemente, o mundo não polar tem o potencial de ensejar um cenário perigoso, propenso a uma *“nonpolar disorder”*, crescente em número de ameaças e vulnerabilidades.

Uma década depois de sua polêmica tese, Haass (2017) apresenta ao público outra perspectiva, em parte complementar às suas ideias anteriores, cujos argumentos delineiam uma ordem onde poucas coisas permanecem locais e praticamente

tudo pode chegar a qualquer lugar, estabelecendo, assim, relações complexas de interdependência.

Essa estrutura conceitual “inclui não apenas os direitos dos Estados soberanos, mas também as obrigações desses Estados perante os outros” como resultado de um mundo altamente interconectado, marcado por desafios complexos e disruptivos, alguns deles sem precedentes. Esse fenômeno é sintetizado pelo autor por meio do conceito de Ordem Mundial 2.0, segundo o qual “o que se passa dentro de um país não pode mais ser considerado preocupação apenas desse país” (HAASS, 2017, p. 2, tradução nossa) e, por isso, ameaças sobrepostas exigem respostas coordenadas.

Em uma perspectiva complementar, o redesenho das relações sistêmicas também altera as dinâmicas que retroalimentam o terrorismo, desencadeando outras abordagens teóricas. Assim, é possível também, a partir de um outro ponto de vista do conceito de Ordem Mundial, segundo Ray Dalio (2021), entender que o terrorismo sobrevive graças ao interesse de uma estrutura que o financia, por meio de guerras, revoluções e outros subterfúgios, mas não necessariamente o controla. Isso indica uma interrelação entre atividades e interesses que interferem na capacidade de impulsionar ações terroristas.

Os desafios por que passa a compreensão sobre um mundo em processo de reestruturação indica uma multiplicidade de fatores correlaciona-

dos. Como é o caso de uma ampla gama de questões sobre degradação ambiental; mudança climática; deslocamento forçado induzido por conflitos (KLARE, 2019); proliferação de armas de destruição em massa (NETO, 2011); ataques cibernéticos em larga escala e, para os fins desta breve reflexão, a interconexão entre temas como o uso intencional da violência por entidades não-estatais, incluindo novas formas de governança de atores não-estatais violentos (VILLA, BRAGA e FERREIRA, 2021); proliferação de Estados falidos e do crime organizado (FUKUYAMA, 2005) e, financiamento do terrorismo (NAIM, 2005; ALI, 2024), todos eles “*concurrent, overlapping and interactive*” (THOMAS, 2003, p.221).²

Temos, pois, com essas interpretações epistemológicas, a evidência de uma importante dimensão agregada ao cenário pós-Guerra Fria: a identidade como expressão de violentas afirmações étnicas e religiosas. A emergência de conflitos étnico-nacionais chama a atenção, como aponta LEVY (2006, p.352), para o impacto e importância das variáveis domésticas que vinham sendo negligenciadas por visões teóricas que privilegiavam o papel das estruturas sistêmicas como fonte primordial dos conflitos e disputas por poder (WALTZ, 1979). Isso pode ser verificado em uma expressiva incidência de conflitos não estatais onde três grupos se destacam sobremaneira: 1) grupos formalmente constituídos; 2) grupos informalmente or-

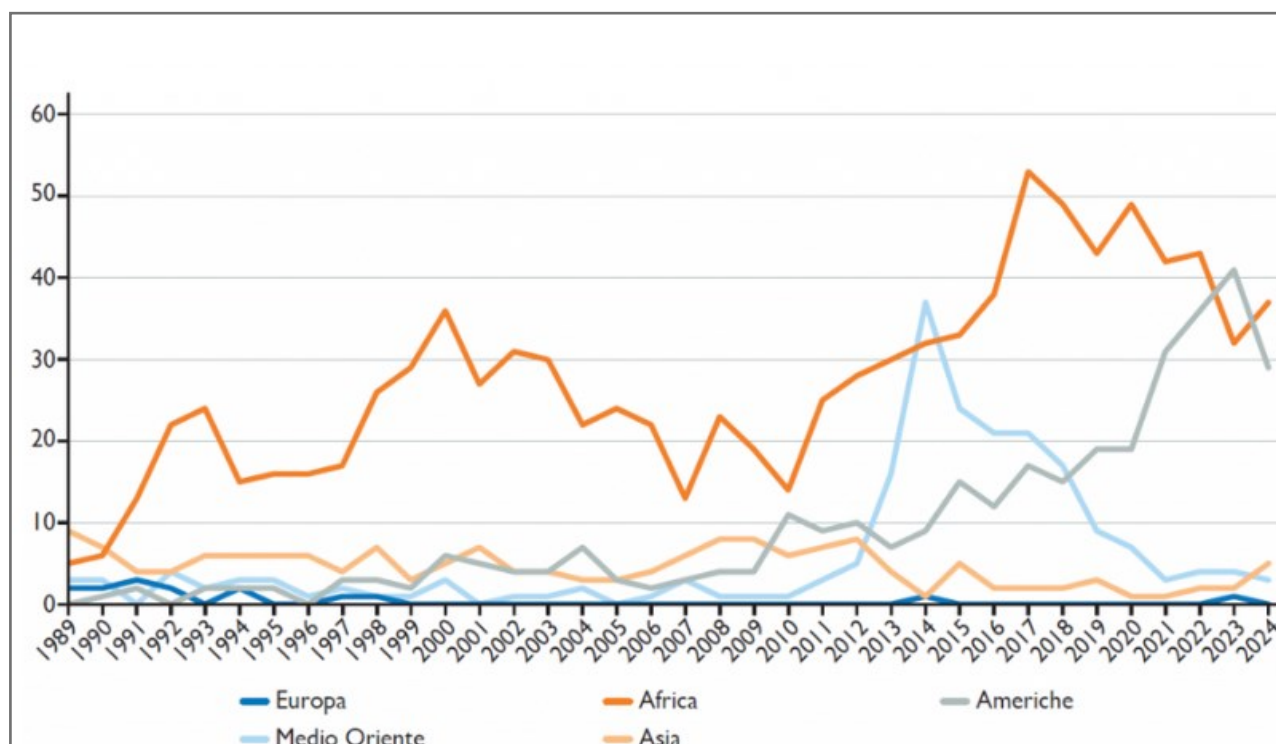
ganizados em apoio a entidades políticas; 3) grupos informalmente organizados com base religiosa, étnica, nacional ou tribal, tal qual descrito na Figura 1.

Nesse sentido, os indicadores GROWup e CDC são acrônimos em inglês para Pesquisa Geográfica sobre Guerra, Plataforma Unificada (*Geographical Research on War, Unified Platform*) e para Conflito Categoricamente Desagregado (*Categorically Disaggregated Conflict*). Enquanto o primeiro mensura recrutamento étnico para reivindicações, o segundo revela a composição étnica das partes em conflito. Entre outras constatações, nos dois indicadores, sobressai o fato de que o recorte histórico pós-Guerra Fria apresenta maior

intensidade de conflitos identitários, viabilizando métricas palpáveis que apontam as complexidades da Ordem Mundial 2.0.

A partir desse cenário, pode-se lançar um olhar analítico buscando inferências que ajudem explicar possíveis causalidades na ocorrência de um dos grandes desafios da atualidade, o terrorismo, em Estados frágeis ou falidos. Para tanto, foi definido como universo de análise a África, com destaque para sua porção subsaariana³, afinal, como destaca o relatório Global Terrorism Index 2025, 6 dos 10 países com maiores registros de atos terroristas encontram-se nesta sub-região: Burkina Faso, Mali, Niger, Nigéria, Somália e Camarões (INSTITUTE FOR ECONOMICS & PEACE, 2025).

Figura 1 - Conflitos não estatais (1989-2024)



Fonte: <https://www.ihu.unisinos.br/categorias/653495-conflitos-no-mundo-numerosos-e-complexos> (2025)

Além disso, o relatório também cita, como uma das variáveis catalisadoras desse processo nos países analisados, uma baixa resiliência social, fator relevante para o propósito deste artigo, uma vez que é uma das características que indicam, como será apresentado a seguir, fragilidade estrutural naquela que é a referência ontológica usual: o Estado.

ESTADOS FRÁGEIS OU FALIDOS E O DILEMA DA INSEGURANÇA

A formação do Estado, na perspectiva de Jagers (1992, p.29), pode ser definida como um processo de acúmulo de poder onde o Estado cresce não apenas em produtividade econômica e capacidade de coerção, mas também em poder político e institucional. A partir desta colocação, Jagers vê o poder do Estado por meio de três dimensões distintas: (a) poder como capacidade nacional; (b) poder como capacidade política e (c) poder como capacidade institucional.

Adicionalmente, grande parte dos países em desenvolvimento não dispuseram de tempo suficiente para completar as diversas fases do processo de formação do Estado. Essa assimetria tem como reflexo a estagnação de muitos desses países ainda nos primeiros estágios do processo, o que, frequentemente, trouxe fissuras internas ocasionadas por baixos níveis de coesão social e de

legitimidade tanto do Estado quanto de seus regimes e instituições (AYOOB, 1995).

Considerando os argumentos colocados por Ayoob e Jagers infere-se, então, que a falta destes recursos conjugados pode ser apontada como um dos principais elementos desencadeadores de situações de insegurança nos países em desenvolvimento, o que nos remete à conclusão geral de que o grau de segurança do Estado está intimamente relacionado com o grau de desenvolvimento político-institucional por ele alcançado. Neste aspecto, Buzan (1991) já alertava para o fato de que a força do Estado será diretamente proporcional ao seu nível de coesão política e social, atributos estes considerados indispensáveis para o estabelecimento de anarquias estáveis já que Estados fortes não “exportam” inseguranças domésticas.

Este quadro levou Fukuyama (2005, p.09) e Naím (2005, p.58; 248), em uma perspectiva mais ampla, a defenderem a assertiva de que a fonte de muitos dos problemas mais graves relacionados à segurança internacional - dos ilícitos transnacionais ao terrorismo - provém dos países por eles denominados de Estados Fracos ou Falidos.⁴

Tal qual Ayoob, Fukuyama (2005, p.11) também destaca a importância da dimensão política do conceito de segurança ao atribuir às debilidades político-institucionais destes Estados o principal fator responsável, por exemplo, por grandes desastres humanitários, o que faz do *State building*

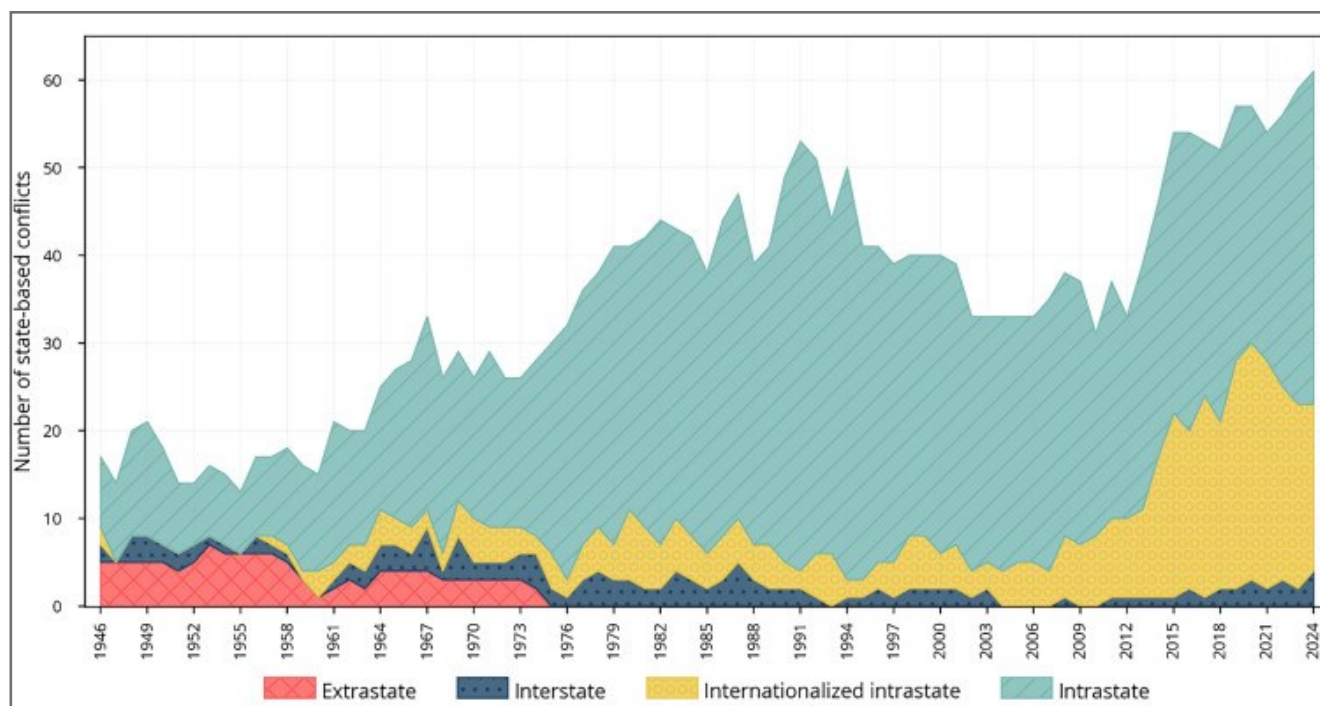
um desafio estratégico para a segurança internacional. Dada sua incapacidade de exercer plenamente a soberania e a autoridade sobre o seu próprio território, estes Estados acabam se tornando buracos negros geopolíticos (NAÍM, 2005; p.248) ou vazios de poder (PROCÓPIO, 2005; p.238) onde prosperam as redes do crime organizado, do terrorismo e dos ilícitos transnacionais (ALI, 2024).

Este cenário levou a um ponto de inflexão nas relações internacionais. Os conflitos violentos, que eram primordialmente interestatais, atualmente são em sua grande maioria intraestatais e ocorrem dentro das frágeis fronteiras dos Estados ditos falidos, fracos ou fracassados (SØRENSEN, 2007; INSTITUTE FOR ECONOMICS & PEACE, 2025).

Estudo apresentado por Harbom e Wallenstein (2005) já prenunciava esta tendência ao mostrar que entre 1989 e 2004 a média anual de conflitos interestatais ficou entre zero e dois, enquanto no caso dos conflitos intraestatais (ou intraestatais com participação externa) a média ficou entre 27 e 50 ocorrências. Por sua vez, uma série histórica mais ampla e atual (2024), disponível no Uppsala Conflict Data Program, denota o ressurgimento de conflitos entre Estados, o que não invalida a observada trajetória de intensidade em conflitos no interior dos Estados, conforme a Figura 2.

Essa assertiva também é compartilhada por Fukuyama (2005), Naím (2005) e também pelo Institute for Economics & Peace (2025) que atribuem

Figura 2 - Conflitos Intraestatais e Interestatais (1946-2024)



Fonte: Uppsala Conflict Data Program⁵ (2025)

às vulnerabilidades internas destes Estados uma das causas de graves crises humanitárias ocorridas em países como Zimbábue, Uganda, Sudão, Etiópia, Moçambique, Angola, Ruanda, Libéria, Serra Leoa, Somália.

A contrapartida foi a formulação do Dilema da Insegurança (*Insecurity Dilemma*), conceito originalmente proposto por Brian Job (1992, p.17-18) que, em suma, identificou quatro características principais que o definem: (a) as ameaças são internas e muitas vezes vem do próprio regime detentor do poder; (b) o Estado não é capaz de prover a paz e a ordem internas; (c) o regime de governo não conta com apoio popular; e (d) a principal identificação se dá com grupos comunais que lutam entre si por sua própria segurança.

Com estas características referenciais temos, então, o dilema: o Estado, em termos weberianos, é a principal fonte de violência organizada (TILLY, 1975) dado que dispõe do monopólio sobre o uso da força dentro de suas fronteiras. No entanto, uma vez que ele se torne incapaz de exercer tal prerrogativa como garante da ordem doméstica, as suas debilidades político-institucionais e, por conseguinte, o próprio Estado, acabam sendo os principais fatores geradores de insegurança abrindo, por conseguinte, espaço para a atuação de forças concorrentes, dentre as quais, grupos terroristas.

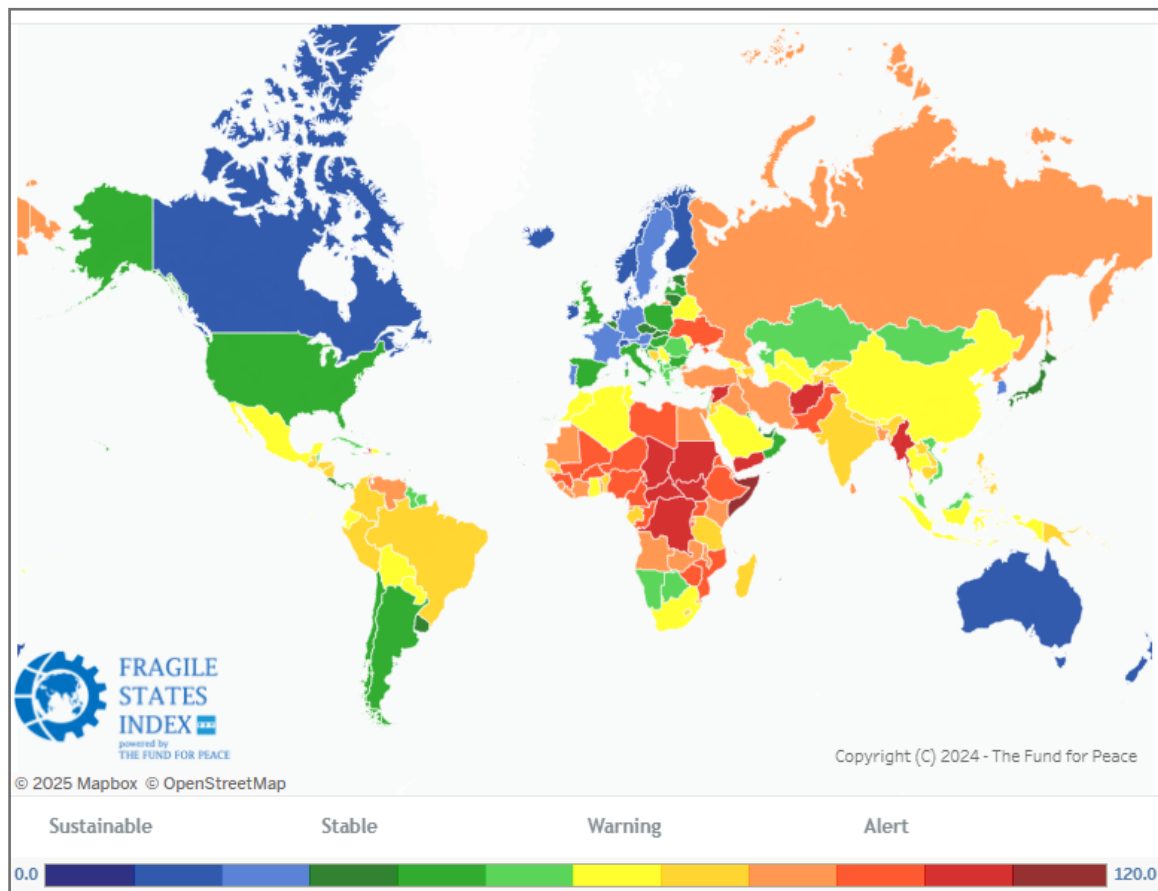
Portanto, neste contexto, o enfraquecimento do Estado e o comprometimento de sua capacidade instrumental passam a ter crescente importância em termos de segurança internacional (CASTELLS, 2002; p.288). Ademais, o fato de atualmente as tensões e instabilidades terem sua origem, principalmente, no interior das fronteiras do Estado e não entre eles, culminou no consequente processo de revisão de conceitos basilares das relações internacionais, dentre os quais a noção de soberania e segurança, especialmente no contexto pós-Guerra Fria.

QUO VADIS, ÁFRICA?

O continente africano tem sido palco de intensas transformações. Nos últimos 500 anos, a gradativa intensidade da globalização, ampliando a interação entre os povos e fatores de produção, deixou, não raramente, rastros de desigualdade (SANTOS, 2000), de insegurança (ALI, 2024) e de subdesenvolvimento (FUKUYAMA, 2005).

Essas disparidades sistêmicas contribuíram para um perfil de inserção internacional complexo, cujas dificuldades puderam ser comprovadas por meio de uma subordinação formal ou velada. Por conseguinte, tais asserções ajudam a entender o lócus ocupado pelos países africanos, sobretudo, no que se refere a nosso universo de pesquisa, a África Subsaariana, no ranking dos Estados frágeis:

Figura 3 - Estados Frágeis em 2024



Fonte: <https://fragilestatesindex.org/analytics/fsi-heat-map/> (2025)

No mapa que retrata o índice de Estados Frágeis, as regiões coloridas em tons de amarelo, laranja e vermelho (este último indicando níveis mais críticos) representam os países afetados por vários graus de fragilidade e conflito. É possível observar que, em geral, as regiões menos estáveis também são aquelas menos desenvolvidas indicando, pois, uma possível correlação entre o grau de fragilidade institucional dos Estados subsaarianos e a ocorrência de ações terroristas.

Logo, se a Guerra Fria fez da África um dos seus palcos prediletos - desencadeando conflitos

internos e subversão, em meio a processos de independência (FACINA e CASTRO, 2006; QUEIROZ, 2024), e condenando o continente à condição de órfão, no contexto da derrocada do socialismo real (MOURÃO, 1997; 2006) - no século XXI, emerge uma *rationale* que pode ser assim resumida, conforme interpretação de VISENTINI (2007, p.203):

“O fim da bipolaridade e do conflito Leste-Oeste, agravado pelo desaparecimento da União Soviética em fins de 1991, fizeram com que o continente africano perdesse sua importância estratégica e capacidade de bargan-

na, ao que se acrescentava a própria perda de importância econômica (...). O resultado foi a marginalização da África no sistema internacional e a desestratificação e tribalização dos conflitos e da política regional. As sociedades africanas estão passando por um processo semelhante ao atravessado por outras regiões do mundo, qual seja, a construção dos modernos Estados Nacionais”

Portanto, seria possível inferir relações de causalidade entre o aumento de atividades terroristas e o nível de fragilidade dos países subsaarianos? As palavras de Visentini (2007) indicam uma estreita conexão com a necessidade de reflexão mais ampla sobre as fraturas presentes em Esta-

dos da África Subsaariana na Ordem Mundial 2.0. Dados do Global Terrorism Index 2025 trazem várias indicações importantes sobre o panorama do terrorismo na África Subsaariana, em particular na região do Sahel que se destaca negativamente ao abrigar cinco dos dez países mais afetados no mundo por ações terroristas⁶ (INSTITUTE FOR ECONOMICS & PEACE, 2025).

De forma geral, em 2024, na África Subsaariana houve uma redução de 25% no registro de ataques terroristas: de 1.253 em 2023 para 947. No entanto, embora os dados apontem um quadro de declínio, o relatório alerta que o Sahel concentra 51% de todas as mortes relacionadas ao terrorismo no mundo, mantendo, pois, o indesejado

Tabela 1 - Ranking dos países que mais registraram ações terroristas em 2024

RANK	COUNTRY	SCORE	RANK CHANGE	RANK	COUNTRY	SCORE	RANK CHANGE	RANK	COUNTRY	SCORE	RANK CHANGE
1	Burkina Faso	8.581	↔	28	Thailand	4.63	↑ 1	55	Tanzania	1.573	↓ 11
2	Pakistan	8.374	↑ 2	29	Egypt	4.416	↓ 9	56	Ecuador	1.55	↑ 33
3	Syria	8.006	↑ 2	30	Indonesia	4.17	↓ 2	57	Djibouti	1.461	↓ 7
4	Mali	7.907	↓ 1	31	Burundi	4.043	↑ 1	58	Côte d'Ivoire	1.454	↓ 9
5	Niger	7.776	↑ 5	32	Turkiye	3.968	↓ 2	59	Brazil	1.43	↓ 8
6	Nigeria	7.658	↑ 2	33	Uganda	3.702	↓ 6	60	Netherlands	1.402	↑ 17
7	Somalia	7.614	↔	34	United States of America	3.517	↓ 3	61	Belgium	1.347	↓ 7
8	Israel	7.463	↓ 6	35	Bangladesh	3.03	↓ 1	62	Switzerland	1.265	↑ 12
9	Afghanistan	7.262	↓ 3	36	Greece	2.928	↓ 1	63	Spain	1.256	↓ 8
10	Cameroon	6.944	↑ 2	37	Oman	2.927	↑ 57	64	Lebanon	1.237	↓ 6
11	Myanmar	6.929	↓ 2	38	Jordan	2.913	↑ 40	65	Bosnia and Herzegovina	1.218	↑ 29
12	Democratic Republic of the Congo	6.768	↑ 1	39	Czechia	2.906	↓ 6	66	Norway	1.198	↓ 10
13	Iraq	6.582	↓ 2	40	France	2.712	↓ 2	67	United Arab Emirates	1.178	↑ 18
14	India	6.411	↔	41	United Kingdom	2.639	↑ 2	68	Nepal	1.113	↓ 20
15	Colombia	6.381	↑ 1	42	Algeria	2.415	↑ 4	69	Slovakia	1.023	↓ 1
16	Russia	6.267	↑ 21	43	Tunisia	2.184	↓ 4	70	Tajikistan	0.999	↑ 1
17	Mozambique	6.251	↓ 2	44	Peru	2.062	↓ 3	71	Central African Republic	0.957	↓ 10
18	Iran	6.056	↑ 7	45	Ukraine	2.003	↑ 12	72	Finland	0.949	↑ 22
19	Kenya	5.366	↓ 1	46	Australia	1.973	↑ 13	72	Japan	0.949	↓ 6
20	Philippines	5.166	↓ 1	47	Poland	1.962	↑ 33	74	Italy	0.929	↓ 14
21	Chile	5.162	↓ 4	48	Canada	1.87	↑ 5	75	Saudi Arabia	0.845	↓ 13
22	Yemen	5.08	↑ 1	49	China	1.863	↑ 27	76	Argentina	0.801	↓ 13
23	Chad	5.032	↓ 2	50	Sweden	1.842	↑ 22	77	Ethiopia	0.787	↓ 13
24	Togo	5.004	↑ 2	51	Angola	1.657	↓ 6	78	Kosovo	0.782	↓ 13
25	Palestine	4.93	↓ 4	52	Malaysia	1.626	↑ 35	79	Armenia	0.72	↓ 6
26	Benin	4.802	↓ 2	53	Libya	1.612	↓ 11	79	Denmark	0.72	↑ 15
27	Germany	4.748	↑ 13	54	Senegal	1.578	↓ 7				

Fonte: Global Terrorism Index 2025 (p.06. 2025)

status de epicentro mundial destas ações. Por outro lado, nem todos os países da África Subsaariana pioraram. Curiosamente, 22 países da região têm pontuação Global Terrorism Index (GTI) zero, o que significa que não registraram incidentes terroristas nos últimos cinco anos. Não obstante, esse mesmo dado permite-nos inferir que atos terroristas não constituem prática uniforme na África Subsaariana e está bastante concentrado em determinados países, como Níger, Mali e Burkina Faso.

Um olhar atento a este cenário é relevante, inclusive para o Brasil, que tem a costa ocidental africana - como preconizado nos instrumentos normativos do mais alto nível como a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa - como área de interesse estratégico, ou seja, uma região onde busca irradiar, prioritariamente, sua influência.

Assim, a concentração de atividades terroristas na África constitui uma preocupação para a gestão da segurança internacional do Brasil. Significa dizer que o entorno estratégico, em sua porção africana, apresenta desafios na maneira como lidar com fragilidades institucionais e as consequências que porventura possam ocorrer, em meio a pobreza, violência e terrorismo. Nesse sentido, segurança, defesa e desenvolvimento constituem os pilares conceituais de uma condição fundamental para a construção de um ambiente próspero e, por conseguinte, mais estável.

Ao Brasil figura-lhe, portanto, a opção de reconhecer que o espaço africano mais estável significa, em tese, menores riscos de que ameaças endógenas sejam transpostas para áreas consideradas prioritárias aos interesses nacionais. Tal possibilidade denota que as externalidades resultantes do assunto devem ser objetos passíveis de maior atenção por parte do *establishment* decisório em Brasília. Trata-se de um esforço desejável em tempos de incertezas crescentes, quando mecanismos de governança falham em lidar, satisfatoriamente, com efeitos negativos advindos de uma série de ameaças de natureza transnacional perpassando o espaço atlântico como a recente, e perigosa, aproximação entre movimentos jihadistas do Sahel e organizações criminosas sul-americanas (Bragança, 2023; Yade, 2023; 96).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A comunidade acadêmica e a sociedade ainda carecem de um conceito amplamente aceito quanto ao que seja, ontologicamente, o terrorismo, contudo, alguns aspectos são consensuais em, praticamente, todos os esforços de tipificá-lo. Em linhas gerais, o terrorismo pressupõe o uso da violência ou ameaça de violência, por um grupo organizado, visando fins políticos. É o que observamos na definição elaborada pelo *Code of Federal Regulations*, dos Estados Unidos, quando afirma que

terrorismo é um método que consiste na utilização ilegal de força ou de violência planejada contra pessoas ou patrimônio, na tentativa de coagir ou intimidar governos ou a sociedade para atingir objetivos políticos ou ideológicos.

De forma semelhante, a Resolução 49/1960 da Organização das Nações Unidas assim o define: “atos criminosos premeditadamente praticados com a intenção de provocar estado de terror ao público em geral, civis e não combatentes, a grupo de pessoas ou a pessoa física, movidos por finalidades políticas, filosóficas, ideológicas, raciais, étnicas, religiosas ou outra natureza invocadas como justificável.”

Ao analisar tal multiplicidade conceitual, em um esforço de síntese, Schmid e Jongman (2005, p.5) identificaram aqueles elementos mais citados nas definições acadêmicas de terrorismo chegando à seguinte conclusão:

Definições Acadêmicas de Terrorismo

Elemento	Frequência
Violência, força	83,5%
Política	65,0%
Medo, ênfase no terror	51,0%
Ameaça	47,0%
(Psicológico) efeitos e (reações antecipadas)	41,5%
Diferenciação entre vítima e alvo	37,5%
Ação objetivada, planejada, sistemática e organizada	32,0%

Fonte: Schmid e Jongman (2005, p. 5).

Portanto, seria possível estabelecer uma conexão causal entre a prática sistemática do terrorismo em e, a partir destas unidades referenciais, os Estados frágeis ou falidos, limitados em sua capacidade representativa como lídimo de-

tentor do monopólio do uso da força? Se os fatos aqui apresentados são, essencialmente, prospectivos, ainda assim, pode-se considerar como válida a premissa de que Estados frágeis, antes analisados primordialmente sob a ótica das questões humanitárias, vem assumindo, na Ordem Mundial 2.0, um importante papel na dimensão de segurança, inclusive para os países mais desenvolvidos. Em outras palavras, a reconstrução de Estados frágeis, por meio do fortalecimento de suas instituições governamentais para que sejam capazes de cumprir suas funções básicas, dentre as quais a segurança, “será um componente essencial de poder nacional, tão importante quanto à capacidade de utilizar as forças militares tradicionais para a manutenção da ordem mundial” (FUKUYAMA, 2005; p.137).

Essa pressuposição vai ao encontro do axioma buzariano, previamente referenciado, de que Estados estáveis tendem a não “exportar” inseguranças domésticas. Portanto, o processo de *state building*, ou fortalecimento institucional, transpõe como condição fundamental para mitigar externalidades decorrentes de ações terroristas. Por fim, nesse contexto, o que nos dizem os fatos sobre a África Subsaariana?

As informações quantitativas e qualitativas aqui apresentadas indicam que a região conta com número substantivo de Estados frágeis em que há sinais indeléveis de instabilidade social e fragilida-

de das instituições políticas. Tal conjunção de fatores, ainda que em graus variáveis, desenha com nítidos contornos terrenos férteis onde prosperam as ações perpetradas por grupos não-estatais que atuam para além da tradicional lógica vestfaliana de poder.

Nesse sentido, os fatos sugerem ser a África Subsaariana o epicentro global do terrorismo tendo o Sahel como a sub-região mais afetada.⁷ Adicionalmente, a África Subsaariana concentrou praticamente a metade das mortes globais decorrentes desses atos. Logo, observa-se que o terrorismo está mais concentrado em zonas de conflito, favorecidos pela existência de governos deficientes e de instabilidade política, o que reforça a hipótese relacional direta de que quanto maior for o grau de fragilidade do Estado, maior a probabilidade de ocorrência de ações terroristas ancoradas no uso da violência e da força para provocar estado de terror na consecução de seus objetivos políticos e/ou ideológicos.

REFERÊNCIAS

ALI, Muhammad Ali. "Peace, Security and Stability in the Afro-Atlantic region and its Sahelian depth". In: **Atlantic Currents**. 11^a ed., Dec./2024. Rabat: Policy Center for the New South, 2024.

AYOUB, Mohammed. **The Third World Security Predicament: State Making, Regional Conflict and International System**. Boulder and London, 1995.

BRAGANÇA, Nuno António de Noronha. "Towards enhanced dialogue and consensus for an Atlantic Community of Interests". **Atlantic Currents. A more assertive Atlantic: its meaning for the world**. Policy Center for the New South: Rabat Sale, pp.89-91, 2023.

BUZAN, Barry. **People, States and fear: an agenda for international security in the post-Cold War era**. Chapel Hill: University of North Caroline, 1991.

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação - o poder da identidade**. Vol.2, 3^a ed., São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DALIO, Ray (2021). **Principles for Dealing with the Changing World Order**. New York: Simon & Schuster, 2021.

FACINA, Adriana e CASTRO, Ricardo Figueiredo de. Resistências dos povos à partilha do mundo, In FILHO, D.A.R; FERREIRA, J. e ZENHA, C. (org) **O século XX. O tempo das dúvidas: do declínio das utopias às globalizações**, v.3, 3ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, pp 211-229.

FERREIRA, Ines A (2021) Ethnic conflict, tensions, and protests: taking stock of available cross-country data, Wider Technical Note 22/2021, United Nations University World Institute for Development Economics Research. Disponível em: wider.unu.edu/sites/default/files/Publications/Technical-note/PDF/tn2021-22-ethnic-conflict-tensions-protests-cross-country-data.pdf. Acesso em: 5 mar. 2022.

FUKUYAMA, Francis (2005) FUKUYAMA, Francis. **Construção de Estados: governo e organização mundial no século XXI**, Rio de Janeiro: Rocco.

HAASS, Richard N. "The Age of Nonpolarity: What Will Follow US Dominance", **Foreign Affairs**, May/June, 2008.

HAASS, Richard N. "World order 2.0: the case for sovereign obligation". **Foreign Affairs**, Clarkstown, v. 96, n. 1, p. 1-9, 2017.

HARBOM, Lotta; WALLENSTEEN, Peter. 'Armed Conflicts and its International Dimension: 1946-2004', **Journal of Peace Research**, 42(5), 2005, p.623-635.

INSTITUTE FOR ECONOMICS & PEACE. **Global Terrorism Index 2025: Measuring the Impact of Terrorism**, Sydney, March 2025. Disponível em: <https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2025/03/Global-Terrorism-Index-2025.pdf>.

JAGGERS, Keith. 'War and the three face of power: war making and state making in Europe and Americas'. **Comparative Political Studies**, v. 25, n.1, abr. 1992.

JUNIOR, Almir de Oliveira; GÓES, Fernanda Lira. "A presença brasileira nas Operações de Paz das Nações Unidas". **Texto para discussão**, n.1516. Brasília: IPEA, 2010.

KLARE, Michael T (2019) **All Hell Breaking Loose: the Pentagon's perspective on climate change**, New York: Metropolitan Books.

MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque. O Brasil e a África, In JÚNIOR, G.F. e CASTRO, S.H.N. (org) **Temas de Política Externa Brasileira II**, vol.2,

2ª Edição. Brasília: FUNAG e São Paulo: Paz e Terra, 1997, pp 137-154.

MOURÃO, Fernando Augusto Albuquerque; CARDOSO, Fernando Jorge; OLIVEIRA, Henrique Altmani. As relações Brasil-África de 1990 a 2005, In: OLIVEIRA, H.A. e LESSA, A.C (org) **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**, São Paulo: Saraiva, 2006.

NAÍM, Moisés. **Ilícito: o ataque da pirataria, da lavagem de dinheiro e do tráfico à economia global**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2005.

NETO, Ibrahim Abdul Hak. **Armas de Destruição em Massa no Século XXI: novas regras para um velho jogo**. Brasília: FUNAG, 2011.

PROCÓPIO, Argemiro. **Destino Amazônico**. São Paulo: Hucitec, 2005.

QUEIROZ, Fábio Albergaria de. "Identities and Interests in the Construction of an Atlantic Community: Perspectives and Challenges". In: **Atlantic Currents**. 11ª ed., Dec./2024. Rabat: Policy Center for the New South, 2024.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho. "Operações de paz em situações de conflito: como e até quando

intervir". In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS, 7., Brasília: 2007.

SCHMID, Alex; JONGMAN, Albert. **Political terrorism: a new guide to actors, authors, concepts, databases, theories, and literature**. Amsterdam: Transactions, 2005.

SØRENSEN, Georg. 'After the Security Dilemma: the Challenges of Insecurity in Weak States and the Dilemma of Liberal Values'. **Security Dialogue**. Vol. 38 (3), p. 357-78, 2007.

THOMAS, Raju G. C. 'What is Third World Security?' **Annual Review of Political Science**, June 2003, Vol. 6, Pages 205-232.

TILLY, Charles. **The Formation of National States in Western Europe**. Princeton: Princeton University Press, 1975.

TILLY, Charles. "To Explain political processes". **American Journal of Sociology**, vol.100 (6), 1995.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. Reading, Mass: Addison-Wesley, 1979.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**, Rio de Janeiro: Record, 2000.

VILLA, Rafael Duarte; BRAGA, Camila de Macedo e FERREIRA, Alan S.V (2021). Violent Nonstate Actors and the Emergence of Hybrid Governance in South America. **Latin American Research Review**, v.56, n.1, pp. 36–49.

VISENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. Independência, marginalização e reafirmação da África (1957-2007), In: MACEDO, JR (org), **Desvendando a história da África**, Porto Alegre: Editora UFRGS, 2007, pp. 123-137.

YADE, Rama. “Building Atlantic Resilience: towards a “quadrilateral” for the 21st Century”. **Atlantic Currents. A more assertive Atlantic: its meaning for the world**. Policy Center for the New South: Rabat Salé, pp.95-99, 2023.

Documento consultado:

Resolução 49/1960 da Organização das Nações Unidas

Página eletrônicas consultadas:

Council on Foreign Relations: <https://www.cfr.org>

Base de dados World101: <https://world101.cfr.org/>

Rede de Notícias PR Newswire: <https://www.prnewswire.com>

Plataforma Business for People: <https://www.justbusiness.world/b4p>

Fondation pour L'innovation Politique: <https://www.fondapol.org/la-fondation/>

NOTAS

¹As opiniões expressas são de exclusiva responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, o posicionamento da Escola Superior de Guerra (ESG), da Escola Superior de Defesa (ESD), do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx) e/ou do Ministério da Defesa.

²Segundo Haass (2017), a Ordem Mundial 1.0 – construída em torno da proteção e prerrogativas dos Estados – não é mais suficiente para explicar satisfatoriamente a dinâmica do mundo globalizado de hoje.

³A África subsaariana corresponde à parte do continente africano situada ao sul do Deserto do Saara. É constituída de quarenta e oito Estados, cujas fronteiras resultaram do processo de descolonização.

⁴O artigo ‘Saving Failed States’ de autoria de Gerald Helman e Steven Ratner, publicado na Foreign Policy em 1992, é tido como o marco inicial dos

debates sobre o tema. Na ocasião eles afirmaram que os Estados em vias de fracasso prometem se tornar uma faceta familiar da vida internacional. Desde então, a ideia de ‘Estados fracassados’ vem ganhando proeminência no meio acadêmico. Vários são os adjetivos utilizados para denominá-los: Estados Fracos, Fracassados, Falidos, Estados em colapso, nações-párias. ROCHA (2007) apud JUNIOR e GÓEZ (2010, p.11) avança no esforço de refinamento conceitual ao propor diferenças semânticas na designação desses atores. Na tipologia por ele proposta, Estados colapsados são aqueles nos quais “a situação de anarquia prevalece dentro do território, parte do qual é controlado por senhores da guerra, que são capazes de comandar pessoas e recursos em prol de seus próprios grupos”. Estados fragmentados são aqueles nos quais “um Estado legítimo subsiste, e tem sua autoridade reforçada pela comunidade internacional, mas é incapaz de controlar totalmente seu território e/ou população”. Já Estados frágeis são aqueles em que a “legitimidade não é diretamente contestada por entidades subnacionais, nem por agências internacionais, mas cuja capacidade governativa é extremamente baixa – ou cujas elites não estão interessadas em prover bens públicos em quantidade suficiente para garantir um mínimo bem-estar a sua população”.

⁵Disponível em: <https://www.cell.com/one-earth/fulltext/S2590-3322%2825%2900220-9>. Acesso em: 14 nov. 2025.

⁶Burkina Faso, Paquistão, Síria, Mali, Níger, Nigéria, Somália, Israel, Afeganistão, Camarões.

⁷Segundo dados do Institute for Economics and Peace, o grupo Jamaat Nusrat Al-Islam wal Muslimen, que opera no Sahel, é a organização terrorista que mais cresce no mundo. Fonte: <https://www.prnewswire.com/news-releases/indice-global-de-terrorismo-de-2022-africa-subsaariana-emerge-como-epicentro-global-do-terrorismo-a-medida-que-as-mortes-globais-diminuem-864548906.html>.